

DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LDB E NO PNE: A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA ESCOLA

Nilson Robson Guedes Silva¹

Resumo: Com o objetivo de ressaltar a importância da participação da comunidade na instituição educacional, enquanto um dos dispositivos que contribui com a democracia na educação, o texto apresenta, em seu início, uma discussão que envolve o significado da educação democrática em diferentes períodos históricos do Brasil, apontando os avanços obtidos a partir do que foi disposto sobre o tema nas normas legais. Nessa discussão, é contextualizada a presença dessa temática na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2014. Após, é debatida a participação da comunidade na gestão escolar, tendo como base referencial uma discussão que envolve diferentes tipos e níveis de participação. Observa-se que a comunidade pode participar da gestão escolar de variadas formas: desde aquelas instituídas pelo Estado (criação de órgãos colegiados, previsão de horário de trabalho coletivo e de planejamentos periódicos, e outros) até às formas instituintes, que são criadas no próprio cotidiano escolar. Na sequência, é colocado em pauta o sentido da participação, ou seja, o que a motiva, buscando-se encerrar provisoriamente o texto com fundamentos que demonstrem a necessidade da comunidade escolar conquistar outros espaços e níveis de participação. Nesse entendimento, a participação pode ter o seu início a partir dos mecanismos instituídos pelo Estado, mas pode ser ampliada com o aprofundamento de seu nível inicial e com a instituição de outras formas de envolvimento da comunidade com a gestão.

Palavras-chave: Educação Democrática. Gestão Democrática da Escola. Participação da Sociedade.



¹ Doutor em Educação, na área de Políticas de Educação e Sistemas Educativos (Unicamp). Professor da Faculdade de Conchas.

DEMOCRACY AND EDUCATION IN THE FEDERAL CONSTITUTION IN LDB AND PNE: COMMUNITY PARTICIPATION IN SCHOOL

Abstract: To emphasize the importance of community participation in educational institution as one of the devices that contributes to democracy in education, this text presents, in its beginning, a discussion that involves the meaning of democratic education in different historical periods in Brazil, pointing out the advances obtained from what was laid out on the subject in legal norms. In this discussion, the presence of this theme is contextualized in the Federal Constitution of 1988, in the Education Law of 1996 and in the National Education Plan of 2014. Since then, community participation in school management is discussed, based on a discussion involving different types and levels of participation. We observed that the community can participate in school management in various ways: from those imposed by the state (creation of collegiate bodies, collective work and periodic plans schedule, and others) to the instituting forms created in the very school routine. Then the sense of participation is put in place, i.e., what motivates it, seeking to temporarily close the text with arguments that demonstrate the need for the school community to conquer other spaces and levels of participation. In this understanding, participation may have its beginning from the mechanisms established by the State, but can be extended with the deepening of its initial level and the establishment of other forms of community involvement with the management.

Keywords: Democratic Education. Democratic School Management. Participation of society.

DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA LDB Y EN EL PNE: PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA ESCUELA

Resumen: Con el objetivo de subrayar la importancia de la participación de la Comunidad en la institución educativa, como uno de los factores que contribuye con la democracia en la educación, el texto presenta primero un debate que abarca la importancia de la educación a partir de lo establecido en las normas legales. Para ello se contextualiza de acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal de 1988, en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 y en el Plan Nacional de Educación de 2014. Después, se discute la participación de la Comunidad en la gestión escolar, tomando como base un debate referencial que involucra diferentes tipos y niveles de participación. Se observa que la comunidad puede participar en la administración de la escuela de diversas formas: desde las impuestas por el Estado (creación de órganos colectivos, la previsión de las horas de trabajo colectivo y planificación periódica y otros) hasta las formas que van creándose en el cotidiano de la escuela. En la secuencia, se cuestiona el sentido de la participación, es decir, cuál es la motivación. Se llega al fin destacando la necesidad de que la comunidad escolar conquiste otros espacios y niveles de participación. Así entendido, la participación puede tener su punto de partida en los mecanismos creados por el Estado, pero puede ampliarse con la profundización de su nivel inicial y con la institucionalización de otras formas de participación de la comunidad con la gestión.

Palabras clave: Educación Democrática. Gestión de la Escuela Democrática. Participación de la sociedad.

Introdução

A partir da Constituição de 1988, que introduziu como um dos princípios do ensino a gestão democrática do ensino público (inciso VI do artigo 206), o debate que envolve a participação da comunidade na instituição educacional tem se intensificado.

O Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, publicado em 26 de junho de 2014, reascendeu o interesse pelo tema nas discussões que ocorreram no período que antecedeu a sua aprovação, ao prever meta e estratégias específicas relacionadas à gestão democrática e ao estabelecer o prazo de 2 (dois) anos, a partir de sua publicação, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aprovassem leis específicas aos seus respectivos sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública (artigo 9º) (BRASIL, 2014).

A gestão democrática da educação pública pressupõe a participação da comunidade nas decisões que ocorrem no interior da instituição educacional. A participação não apenas define a qualidade da democracia na educação, bem como a forma de se viver a democracia. Apesar do inegável crescimento do reconhecimento da importância da gestão democrática e da participação na educação, muitos ainda encaram a gestão democrática mais enquanto um encargo do que enquanto uma possibilidade de participação. A participação é dependente de condições concretas para que ocorra. Nesse sentido, não é suficiente que se criem mecanismos de participação e de controle social das políticas públicas educativas, mas é necessário que se atente para a necessidade de também se criar as condições de participação (GADOTTI, 2014).

Com o objetivo de evidenciar a importância da participação da comunidade na escola, enquanto um dos meios que contribui com a democracia na educação, este artigo discute, inicialmente, o significado da educação democrática em diferentes períodos históricos da sociedade brasileira. Nesse contexto, ficam demonstrados os avanços obtidos na abordagem do tema a partir de sua disposição nas normas legais.

Na sequência, é discutida a participação da comunidade na gestão da escola pública, sendo referencial o debate que envolve os diferentes tipos e níveis de participação, conforme demonstrado por Diaz Bordenave (1994).

Tendo como base a busca do sentido da participação, são apresentados nas considerações finais do texto os fundamentos que demonstram a necessidade da

comunidade escolar conquistar outros espaços e níveis de participação, a partir de sua inserção no espaço educativo.

A Democracia na Educação Brasileira

A temática ‘democratizar a educação’ é objeto de discussão ao longo da história educacional brasileira, ganhando significados pertinentes ao contexto sociopolítico de cada período em que foi debatida (SILVA, 2006a).

Já na década de 1930, os pioneiros da Educação Nova² estabeleceram como um dos objetivos do manifesto a democratização da educação. Nesse período, democratizar a educação tinha o significado de possibilitar o acesso, para toda a população, à escolaridade básica. A expansão da rede pública de ensino era um tema que estava presente nos debates promovidos pelos educadores nesse período (RODRIGUES, 2004).

No período do Estado Novo (1937 a 1945) foram abolidos os movimentos reivindicatórios no Brasil, ocasião em que a população deixou de discutir abertamente as questões educacionais, ficando para o governo centralizador a decisão sobre o ensino (CARINA, 2003). Para o Estado daquele período, a defesa do ensino para todos tinha como interesse a criação de uma mão de obra qualificada, que garantisse o progresso do capitalismo no país.

No período de 1945 a 1964, o discurso adotado foi o da necessidade de redemocratizar o Brasil, ocasião em que foi defendida a erradicação do analfabetismo enquanto meio para a democratização da cultura.

A discussão sobre democratizar a educação foi abafada durante os anos mais repressivos do governo militar, que tinha como intenção alinhar a educação ao capitalismo internacional, no entanto retornou com força ao final da década de 1970, e foi intensificada ainda mais no decorrer da década de 1980.

² O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova surgiu no contexto da Revolução de 1930, marcada pelo desfecho das crises políticas, econômicas e sociais que agitaram a década de 1920. Com a crescente crise internacional e a urbanização do Brasil, a educação passou a ser percebida como um importante meio de ascensão social. Nesse contexto, em 1932 um grupo de educadores lançou um manifesto ao povo e ao governo, conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O Manifesto foi redigido por Fernando de Azevedo, e contou com a assinatura de 25 membros da elite intelectual brasileira. De acordo com Azanha (1983), o documento extravasava o ‘entusiasmo pela educação’ e o ‘otimismo pedagógico’ detectado na década de 1920.

Nesse período, os educadores lutavam pela abertura de mais vagas nas escolas públicas, exigiam que as práticas administrativas da educação tomassem novos rumos, principalmente em relação ao autoritarismo burocrático que reinava nas escolas, e reivindicavam melhoria salarial e melhor qualidade do ensino. Segundo Santos Filho (1992, p. 223), “ao lado do movimento pela democratização do acesso à educação pública, surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade”.

Com a eleição de governadores estaduais da oposição na década de 1980, que haviam prometido em suas campanhas o aprofundamento do processo democrático em seus estados, viveu-se, então, em várias localidades, práticas democráticas de planejamento e de gestão da escola pública (SANTOS FILHO, 1992).

Nas discussões que precederam a promulgação da Constituição de 1988, os educadores exigiam a democratização da sociedade e da escola pública brasileiras. Segundo Cury (2000) foram criadas duas frentes dos movimentos docentes em relação à educação pública brasileira: uma que exigia a democratização escolar, entendida enquanto expansão das vagas, qualidade do ensino, gratuidade e financiamento público da educação, e outra que “[...] acentuava tanto a valorização do trabalho docente em nove estruturas internas das redes escolares, quanto a qualificação dos sujeitos do ato pedagógico” (CURY, 2000, p. 199). A partir da reivindicação destes e de outros grupos organizados, o tema gestão democrática inspirou nossos legisladores a contemplar dispositivos que, do ponto de vista normativo, a viabilizassem.

No final dos anos 80, mais especificamente no ano de 1988, o texto da Constituição Brasileira assimila a gestão democrática da educação, o que representou uma conquista de toda a sociedade brasileira. A Constituição, tratando do assunto pela primeira vez, ao definir os princípios em que o ensino seria ministrado estabeleceu como dois deles “o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” e a “gestão democrática do ensino público” (inciso VI do artigo 206) (BRASIL, 1988). Esses princípios inibiram que as escolas públicas dos diferentes sistemas de ensino, sejam do plano federal, estadual ou municipal, pudessem se organizar legalmente de forma dessemelhante. Gadotti (1994, p. 1) afirma que podemos considerar esses princípios como “[...] fundamentos constitucionais da autonomia da escola e da gestão democrática”.

Acompanhando a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1996) fez referência direta a essa forma de gestão ao menos por três vezes. O inciso VIII do artigo 3º, que estabeleceu os princípios com base nos quais o ensino seria ministrado, fixou o da "gestão democrática do ensino público...". A segunda referência está disponível em seu artigo 14, ao determinar como competência dos sistemas de ensino definir as normas da gestão democrática do ensino público (educação básica), "... de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". A terceira referência está posta no artigo 56 e o seu parágrafo único, no capítulo que trata da educação superior, ficando estabelecido que "as instituições de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional". O parágrafo único do artigo estabelece o percentual de docentes que ocuparão os assentos em cada órgão colegiado e comissão (BRASIL, 1996).

No ano de 2001, o Plano Nacional de Educação, aprovado através da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, discute e prevê, para os dez anos de sua vigência, objetivos e metas que envolvem a gestão democrática da educação (BRASIL, 2001).

Inicialmente o plano trata da gestão dos recursos, em aspectos que envolvem a sua eficiência, transparência e modernidade nos meios. Após, discute sobre gestão financeira e pacto federativo, defendendo o federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades, para que a sua gestão seja eficiente. Finalmente o plano aborda de forma direta a gestão democrática, sendo recomendada a existência de Conselhos de Educação, com representatividade e competência técnica, conselhos escolares e formas de provimento da direção escolar que associem garantia de competência ao compromisso com a proposta pedagógica da instituição escolar, proposta que deverá ser emanada dos conselhos escolares (CURY, 2002).

Em síntese, o plano apresenta 25 objetivos e metas relacionadas à gestão, sendo destacadas nesta oportunidade as metas 22, 23, 34 e 35. A meta 22 repõe aos sistemas de ensino as normas que envolvem a gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. A meta 23 trata da flexibilidade e desburocratização nas instituições escolares e a meta 34 dispõe sobre a melhoria do desempenho no exercício

da função/cargo do diretor de escola. Sobre a meta 35, estabelece o prazo de 5 anos para que 50% dos diretores, no mínimo, tenham formação específica em nível superior e, no prazo de 10 anos, esse percentual chegue a 100% (CURY, 2002).

O novo Plano Nacional de Educação, instituído através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, apresenta em sua meta 19 uma referência direta à gestão democrática da educação: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”.

As estratégias estabelecidas para o cumprimento da meta 19 tratam, em linhas gerais: do repasse de transferências da União para os entes federados, desde que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria, em sua área de abrangência, e que considere, de forma conjunta, para a nomeação de dirigentes escolares, critérios técnicos de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar; da ampliação de programas de apoio e formação de conselheiros que atuam nos conselhos da área de educação e que acompanham políticas públicas, devendo ser garantido aos colegiados recursos financeiros, espaço físico adequados, bem como equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar; do incentivo para que sejam constituídos fóruns permanentes de educação; do estímulo para o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, devendo ser assegurados espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas; do estímulo para que os colegiados escolares e conselhos municipais de educação sejam constituídos e fortalecidos enquanto instrumentos de participação e de fiscalização na gestão escolar e educacional; da participação dos profissionais da educação, alunos e familiares na elaboração dos projetos pedagógicos, currículos, planos e regimentos escolares, enfatizando que deve ser assegurada a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; do favorecimento dos processos que envolvem a autonomia escolar, em seus aspectos pedagógico, administrativo e de gestão financeira; e, finalmente, do desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares e aplicação de prova nacional específica,

“[...] a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014)³.

A partir do que ficou estabelecido na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nos Planos Nacionais de Educação, principalmente o PNE 2001-2010, com referência à democratização da educação, as legislações dos Sistemas Estaduais e Municipais de Educação implementaram dispositivos que trataram, principalmente, de gestão colegiada, descentralização administrativa, autonomia das escolas e eleição de diretores. Nas discussões que ocorreram à época foram atribuídas diferentes interpretações dos termos “gestão” e “democracia”, conforme pode ser observado nos textos normativos dos sistemas educacionais. Analisando esse fato, Oliveira (1997) concluiu que o processo de regulamentação do artigo 206 da Constituição Federal de 1988 foi transformado numa arena de disputa dos diferentes projetos, onde cada um deles buscava uma interpretação ‘mais adequada’ daquele artigo previsto na constituição. “Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa” (OLIVEIRA, 1997, p. 95).

Conforme discutido, em cada momento histórico ‘democratizar a educação’ ganhou um significado específico, estando vinculado ao contexto sociopolítico vivenciado. Rodrigues (1983), já na década de 1980, ao debater sobre os diferentes entendimentos que envolvia o tema educação democrática, se manifestou sobre o assunto fazendo um alerta para que não ocorresse a redução da democratização da educação a um ou mais aspectos, o que poderia comprometer o processo construído até então. Para o autor, quando se discutia, na ocasião, sobre a democratização da gestão escolar, havia uma polarização de um dos seguintes aspectos: a universalização escolar; a democratização dos processos pedagógicos ou a democratização dos processos administrativos escolares.

Da mesma forma que Rodrigues, Cunha (1987) também fez uma advertência para que não se reduzisse a democratização da educação a um determinado aspecto. Para o autor,

³ Alguns autores, tais como Peroni e Flores (2014), apresentam análises do novo Plano Nacional de Educação, onde se apontam avanços e retrocessos em relação ao plano anterior. Uma das principais críticas diz respeito ao fato da meta 19 apresentar uma proposta de gestão democrática que dá lugar a um modelo de gestão gerencial que, de forma genérica, aponta a participação da comunidade escolar e, ao mesmo tempo, apresenta princípios gerenciais na forma de critérios técnicos de mérito e desempenho. A discussão sobre os avanços e retrocessos não serão discutidos neste texto, dados os seus objetivos.

o ensino democrático não é só aquele que permite o acesso de todos os que o procuram, mas, também oferece a qualidade que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento [...]. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada (CUNHA, 1987, p. 6).

Ao abordar as questões que envolveram a implementação da gestão democrática da educação, no contexto da reforma do Estado, Oliveira (2000) afirma que a luta pela democratização básica assumiu três aspectos: a ampla defesa pela escolarização de toda a população do país, a universalização do ensino e a maior participação da comunidade na gestão da unidade educacional.

Gadotti (1988), em artigo que discute o sistema educacional e a construção da democracia na América Latina, afirma que uma escola pública popular e democrática supõe a democratização de sua gestão, a democratização do acesso e uma nova qualidade de ensino, que recoloca a questão da função social da escola. A democratização da gestão escolar supõe a participação da comunidade em suas decisões, e não deve ficar restrita apenas aos processos administrativos/financeiros, mas também deve ocorrer nos processos pedagógicos, que supõe o envolvimento da comunidade nas questões relacionadas ao ensino. É defendido que o planejamento do trabalho pedagógico não deve ser uma tarefa exclusiva dos chamados técnicos em educação (diretor de escola, vice-diretor, coordenador pedagógico, supervisor de ensino, e outros) e do professor, mas deve ser uma atividade de toda a comunidade. Considera-se, ainda, que a mudança da forma de provimento da função de diretor para a escolha direta por eleição contribui para a democratização da gestão escolar. Ao ser eleito pela comunidade escolar, o diretor teria legitimada sua função, o que pode levar a comunidade a uma participação mais efetiva. Disto decorre a expectativa de que os dirigentes das escolas não sejam escolhidos pelo poder público por critérios políticos, para que não fiquem à mercê do partido responsável por suas nomeações. Sobre a democratização do acesso escolar, entendida enquanto garantia de vagas para toda a população, é o mínimo que se espera de uma sociedade que se diz democrática, considerando que os seus cidadãos, em termos constitucionais, possuem iguais direitos e deveres, e o Estado é o responsável

pelo atendimento das necessidades básicas de sua população. A busca de uma nova qualidade, que recoloca a questão da função social da escola, objetiva estender a todos uma escola diferente da pública burguesa, propondo uma revisão crítica dos conteúdos por ela desenvolvidos.

Para Dourado (2012), a construção de uma educação democrática deve passar pela construção de princípios fundamentais, sendo eles, na visão do autor, os seguintes: participação política; ensino gratuito; educação básica universalizada; coordenação, planejamento e descentralização dos processos de decisão e de execução da unidade escolar, visando o seu fortalecimento; existência de conselhos municipais de educação enquanto instância de consulta, articulação social e de deliberação em matérias da educação; financiamento da educação; diretrizes educacionais gerais elaboradas coletivamente, sendo definida uma base comum para ação e formação dos trabalhadores em educação; e existência de planos de carreira que propiciem condições de trabalho dignas aos trabalhadores em educação.

Conforme pode ser observado, uma educação democrática traz ganhos significativos para a educação brasileira, desde que todos os seus aspectos sejam contemplados, e deve ser objeto de luta para que efetivamente seja uma realidade.

Ao analisar o tema 'gestão democrática da educação', Ferreira (2000) afirma que essa forma de gestão, embora ainda não tenha sido incorporada à prática social global e à prática educacional brasileira e do mundo, é um valor mundialmente consagrado. Para a autora, "é indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização" (FERREIRA, 2000, p. 305).

A Participação da Comunidade na Gestão Escolar

Um dos elementos que poderá contribuir para que a educação seja democratizada é, justamente, a democratização de sua gestão, conforme discutido na primeira parte deste texto. E a participação da comunidade na gestão escolar é fator de importância fundamental para que esse processo ocorra. Para Dourado (2012, p. 70), a gestão democrática implica na consumação de novos processos de organização e de gestão, que

tenham como base “uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação pode ser implementada e se realiza de diferentes maneiras, em níveis distintos e em dinâmicas próprias do cotidiano escolar”.

Consoante às dificuldades por que passam os estabelecimentos escolares e na busca de um aprimoramento de sua gestão, algumas unidades de ensino têm se empenhado para que a sua comunidade participe de forma mais ativa de seus processos decisórios. Diversas experiências têm demonstrado que pelo fato de a comunidade participar da gestão escolar há uma melhoria na organização e na qualidade das atividades desenvolvidas (SILVA, 2006b).

Embora não trate especificamente da área de educação, Diaz Bordenave (1994) traz contribuições relevantes sobre o sentido da participação no processo de fortalecimento e de construção da democracia social, que podem ser utilizadas nessa discussão. Ao conceituar a participação o autor mostra que *participar é tomar parte, fazer parte e ter parte*. Para o autor, estas expressões possuem sentidos diferentes e apontam para nuances da participação. Segundo Diaz Bordenave (1994) é possível *fazer parte* de uma instituição sem *tomar parte* da sua caminhada. Esta é a diferença entre o que denomina como participação *passiva e ativa*. Indica o autor que a prova cabal da participação em uma determinada instituição ou grupo não é o *quanto* se toma parte, mas o *como* se toma parte.

Nesse entendimento, existe a democracia participativa na vida da escola quando os cidadãos sentem que *fazem parte* da escola, *têm parte* real em sua condução e, por esses motivos, *tomam parte* na construção de uma nova escola da qual se *sentem parte*. Este raciocínio pressupõe a existência do desejo de participação social, ou seja, participar na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. Em outras palavras, pode-se dizer que é a utopia de querer construir uma sociedade participativa que dê sentido à micro-participação (na família, na escola, no trabalho, e outras instâncias) (OLIVEIRA; SILVA, 2009).

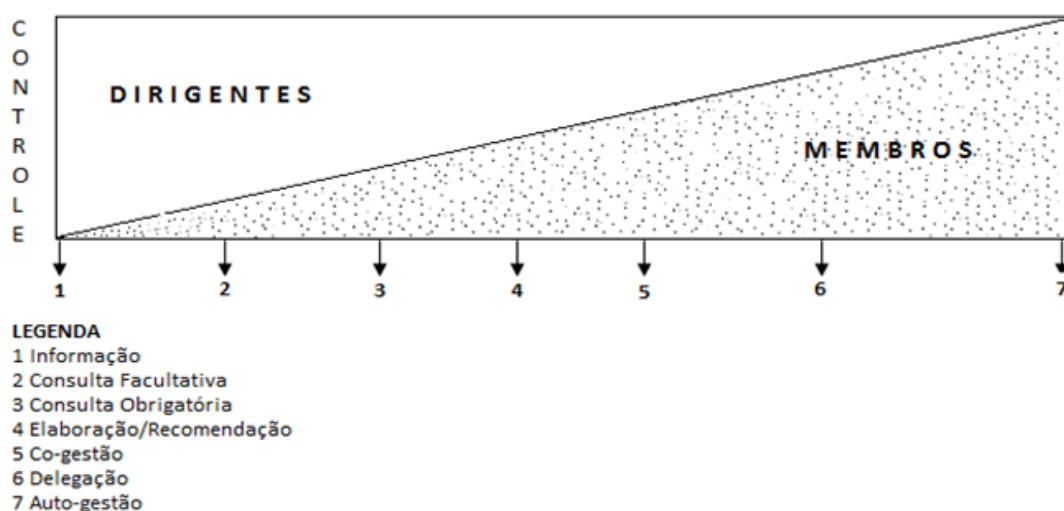
Diaz Bordenave (1994) também contribui com essa discussão quando diferencia os vários tipos de participação: participação *de fato*; participação *espontânea* (panelinhas, *gangs*); participação *imposta*; participação *voluntária*; participação *provocada* (dirigida ou manipulada); participação *concedida*. Para o autor, em qualquer um dos tipos há um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisão e de

adquirir poder. Para exemplificar, pode-se afirmar que programas que buscam a aproximação da família na vida da escola, como a Escola da Família da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, buscam construir participações de conformação *voluntárias* e em condições e momentos previamente acordados, com limites e finalidades preestabelecidas. No caso exemplificado pretende-se construir o *fazer parte*, mas não se tem o *ter parte* nas atividades essenciais e peculiares da escola enquanto instituição educacional.

Após diferenciar os tipos de participação, conforme apresentado, Diaz Bordenave (1994) indica que ela pode ocorrer em níveis e em graus distintos. Para o autor, quando se quer entender o nível e o grau de participação de um grupo ou de alguém em determinado lugar, as primeiras e as mais importantes perguntas são as seguintes: *qual o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importantes são as decisões das quais se pode participar?*

Sobre os graus de participação, Diaz Bordenave (1994) apresenta o seguinte esquema:

Figura 1 – Graus de participação



Fonte: Adaptada por Diaz Bordenave (1994, p. 31).

O menor grau de participação (1-Informação) é aquele onde os membros são apenas informados das decisões tomadas pelos dirigentes. Nesse caso, o controle do processo pelos dirigentes é total. Já o maior grau de participação é a autogestão (7),

sendo que neste grau os membros controlam o processo, determinam os seus objetivos, escolhem os seus meios e estabelecem os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Nesse caso desaparece a diferença entre administradores e administrados. Entre o grau 1 (Informação) e o grau 7 (autogestão) existem muitas nuances e relações, sendo um deles a questão que envolve a relação entre poder e participação.

Ao refletir sobre as relações entre poder e participação em colegiados, em mecanismos participativos na escola, Paro (2002, p. 39) afirma que:

[...] quando uso este termo [poder], estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também, não a tem como fim, e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões.

Para que a participação na vida da escola caminhe para os graus mais avançados de partilha do poder, onde há um compromisso da comunidade escolar em objetivos comuns, torna-se necessário que as motivações ultrapassem o sentimento da simples solidariedade com as dificuldades enfrentadas pela escola.

Referindo-se à participação da comunidade na escola, Paro (1996) aponta os condicionantes *internos e externos* que têm dificultado esta participação na dinâmica da vida escolar. Sobre os condicionantes externos, destaca os '*político-sociais*', que refletem os interesses dos grupos no interior da escola; os '*materiais*', que refletem as condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e as relações no interior da instituição educacional; os '*institucionais*', que refletem o caráter formalista e burocratizado dos mecanismos de ação coletiva existentes na escola e, por fim, os '*ideológicos*', que refletem a concepção de participação das pessoas que trabalham na unidade escolar. Sobre os determinantes externos, o autor destaca os condicionantes econômicos e culturais calcados nas condições objetivas de vida da população, aqueles referentes ao suposto 'desinteresse' dos pais, marcados por uma tendência 'natural' à não participação e, ainda, os que se referem ao medo que os desescolarizados têm da instituição escolar.

Nesta ocasião, é relevante esclarecer o porquê participar da vida escolar, ou seja, qual o entendimento que se tem do sentido social da escola e o que motiva essa discussão e defesa, em muitos aspectos da vida escolar (definição da sua organização, estrutura e processos), referente à construção progressiva de graus maiores de

participação da comunidade escolar – (aí situados os segmentos internos integrantes da instituição escolar, bem como os externos, tais como pais, ONGs e outros).

Entende-se, no contexto dessa discussão, que a educação é um processo de apropriação da cultura, do produzir-se histórico do homem, e que, nesta autoprodução o ser humano atualiza-se, recria-se. Ao fazer-se um ser histórico, o homem se faz como ser político, integrante da *polis*, sendo que, neste processo, ele faz escolhas, constrói a sua liberdade, a sua vontade e a sua ação. O homem se faz e se refaz em relação com outros mediado pelo mundo, e a instituição escolar é um dos espaços possíveis de apropriação da cultura do seu tempo. Esta apropriação, nesse entendimento, deve ocorrer em um processo vivo e dinâmico de autoconstrução e reconstrução pela equipe escolar, sob a orientação de um projeto político pedagógico construído coletivamente. Defende-se, neste contexto, uma escola reflexiva, que faça toda a diferença para os seus membros e para o seu entorno, que tenha um rosto, que viva e se misture ao seu entorno, que se enraíze e encontre sentido nele. Mesmo com todas as críticas que se faça à instituição escolar, principalmente às de Educação Básica, ela ainda é a que atinge a maioria da população brasileira e parece indiscutível a sua importância sociopolítica (OLIVEIRA; SILVA, 2009).

Embora uma ação educativa renovadora seja um objetivo que praticamente tenha unanimidade, quando se olha para a vida nas escolas (instituição que por excelência é educativa) percebe-se que a cultura escolar nela construída se manifesta como palco de contínuos confrontos, de negociações, de parcerias culturais de maneira que nem sempre são explícitas e/ou orientadas para a inclusão social.

Na escola de hoje, marcadamente plural, convive-se tanto com as *diferenças culturais* quanto com as *desigualdades sociais* em seu interior, havendo diferenças significativas entre esses desafios. No cotidiano ainda se está muito longe do equacionamento do trabalho de ambos no interior da instituição. Infelizmente a instituição escolar não tem sido exemplar nas *negociações de sentidos*, que deveria marcar os confrontos culturais existentes em seu interior e em suas relações com a comunidade. Como se observa nos estudos referentes à questão étnica, particularmente aqueles que envolvem a raça negra, em nossa sociedade ainda prevalece a “*lei do mais*

*forte*⁴. Esta triste constatação evidencia a importância de que as mudanças institucionais e sociais mais abrangentes sejam acompanhadas de ações que promovam reflexões ligadas às questões moral e ética, visando superar as situações opressivas, o individualismo e a competitividade que marcam as relações interpessoais (OLIVEIRA; SILVA, 2009).

A escola consubstancia um *direito público subjetivo* de apropriação cultural para a maior parte da população, o que significa a impossibilidade de pensar nela como um objeto privado de consumo, uma vez que está envolvida com os direitos sociais.

Participar de sua vida, dos seus processos, além da questão do pertencimento que é gerado, é, então, *dever e direito* dos cidadãos, considerando a natureza do trabalho nela desenvolvido. Nesse sentido, é fundamental uma participação onde a equipe escolar *tome parte* de uma escola da qual *se sinta parte* e que todos os seus integrantes cresçam enquanto equipe e de forma individual no processo de encontrar os seus caminhos. Nesse entendimento, o *processo* torna-se mais importante do que os próprios *resultados*.

Considerações Finais

A participação da comunidade na gestão escolar pode se dar de várias formas. Desde aquelas que são instituídas pelo Estado - no caso das instituições estatais: grêmio estudantil; APM; Conselho de Escola; Conselho de Classe; horários de trabalho pedagógico; planejamentos periódicos- como as instituintes - aquelas que a equipe escolar cria no seu cotidiano (portão da escola, sala dos professores, pátio, corredores).

Após o ano de 1996, conforme discutido na primeira parte deste texto, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996) os Conselhos Escolares e órgãos equivalentes ganharam um novo impulso, uma vez que o artigo 14 estabelece como um dos princípios para a gestão democrática “a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes”.

Mendonça (2000, p. 262) reforça o papel desses órgãos quando aponta que “a criação, a implantação e o funcionamento de colegiados nos sistemas de ensino têm se

⁴ De acordo com Santos (2009, 40), o negro pobre da periferia tem a solução de seus litígios por meio da “lei do mais forte”. Diante da miséria, da fome “... e da falta de políticas públicas que facilitem o acesso ao poder judiciário, não lhe resta outra solução a não ser resolver suas contendas de forma mais rudimentar: à força”.

disseminado, sendo essas instâncias de participação parte integrante dos mecanismos que materializam a norma constitucional da gestão democrática”.

A partir da existência dos órgãos colegiados e instituições auxiliares em nossas escolas, e mediante a natureza deliberativa de pelo menos um deles, no caso o Conselho Escolar, pode-se contar com um instrumento a mais na construção de uma escola democrática.

A atuação desses órgãos, nessa perspectiva, se torna mais significativa quando há o envolvimento de toda a comunidade escolar em sua estrutura e em seu funcionamento. Quando as pessoas, de forma direta ou indireta ligadas à escola, ficam interessadas pelas suas atividades e tomam a iniciativa de participar do trabalho que ali é realizado, podem conquistar cada vez mais outros espaços e se tornarem membros atuantes da comunidade. Mesmo que de início os representantes de alguns segmentos nos órgãos colegiados e instituições auxiliares participem apenas de assuntos relacionados às finanças e patrimônio escolar, por exemplo, pouco a pouco podem aprofundar o nível de participação e se envolver em outras questões. Pedro Demo (1999, p. 13) afirma não existir “... participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista”.

A própria comunidade deve conquistar os espaços necessários para que a sua participação se tornasse cada dia mais efetiva, mais profunda. “Dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida. Caso contrário, montaríamos a miragem assistencialista, segundo a qual somente participamos se nos concederem a possibilidade” (DEMO, 1999, p. 19).

Dourado (2012, p. 72) entende que a participação é um processo permanente, e que precisa ser permanentemente construído. Para o autor, “em alguns casos, é necessário reaprender o processo de participação, reinventá-lo! Nessa direção, é fundamental ressaltar que a participação não se decreta, não se impõe e, portanto, não pode ser entendida apenas como mecanismo formal, ritual e legal”.

Para Demo (1999, p. 26) é necessário se organizar para a conquista de seu espaço, “[...] para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação. Aí a negociação surge, não como boa vontade ou concessão, mas como necessidade de

sobrevivência. Somente então haverá ‘vantagens comparativas’ ou cooperação horizontal, não ajudas, favores, tutelas”.

É exatamente isso que se espera da comunidade de nossas escolas. Que não fique na dependência de que alguém lhe dê uma abertura para participação nas atividades que lhe dizem respeito ou, ainda, que somente comece a participar quando tiver tempo. Que lute e conquiste esse espaço e faça a sua própria história; afinal, a maior prejudicada pela sua falta de envolvimento e de participação é ela própria.

Abranches (2003), ao refletir sobre o momento vivido pela sociedade civil que está se preparando para responder à instituição da participação e repensar a sua atuação nesse processo, conclui que:

[...] a democratização do Estado e a garantia da participação da população nas decisões e na gestão podem representar estratégias do poder público; cabe à sociedade civil criar espaços autônomos de organização e posturas para assumir a proposição, a administração e o controle das políticas públicas (ABRANCHES, 2003, p. 21).

A participação popular na fiscalização dos serviços públicos, além de dificultar a corrupção e a malversação de fundos, promove a melhoria desses serviços em qualidade e em oportunidade. Nesta oportunidade, é importante ressaltar que a imobilização e desorganização de nossa sociedade não ocorrem por conformismo ou indolência. De fato, vivemos historicamente um processo de opressão que domesticou a sociedade, chegando ao cúmulo de tornar o assistencialismo uma necessidade para a vida das pessoas, não sabendo elas viver sem a tutela do Estado, “...como se fora um filho que não sabe viver fora da tutela dos pais. Acostumou-se ao parasitismo de tal forma, que já é modo de vida. No entanto, não se ‘decidiu’ pelo parasitismo, mas foi levada a tanto pela estrutura de dominação (ABRANCHES, 2003, p. 32).

Ao falar sobre os elementos que dificultam a democracia no interior da escola, Paro (1998) aponta como um deles a nossa sociedade, cuja tradição e organização é extremamente autoritária, e,

[...] não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia. [...] Sem a transformação na prática das pessoas não há sociedade que se transforme de maneira consistente e duradoura. É aí, na prática escolar cotidiana, que precisam ser enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo enquanto manifestação, num espaço restrito, dos determinantes estruturais mais amplos da sociedade (PARO, 1998, p. 19).

Daí a necessidade de se valorizar a educação enquanto um fator que pode contribuir para o despertar dos cidadãos, tornando-os conscientes de seus direitos e deveres. Para Lima (1995), a participação efetiva da comunidade na gestão escolar “[...] pode ser um dos fatores a contribuir com a transformação tanto da sociedade quanto do sistema de ensino, elevando a sua qualidade, garantindo o acesso e a permanência da criança na escola, auxiliando na efetivação de lutas que visem a democratização política e social do país” (LIMA, 1995, p. 5).

Que a educação possa ser o início de uma ampla participação dos cidadãos em todas as instâncias da sociedade, objetivando a plena transformação da realidade política, econômica e, conseqüentemente, social.

Referências

ABRANCHES, Mônica. *Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 102).

AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1983.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 5 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 5 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 5 abr. 2017.

CARINA, Sandra Cristina. *A gestão participativa num sistema educacional público*. 2003. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. *Revista da Ande*, São Paulo, v. 6, n. 12, 1987.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Maria Ângela da Silva (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-61.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1999.
- DIAZ BORDENAVE, Juan Enrique. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão da educação escolar*. 4. ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular*. 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.
- GADOTTI, Moacir. Gestão democrática e qualidade de ensino. In: FÓRUM NACIONAL – DESAFIO DA QUALIDADE TOTAL NO ENSINO PÚBLICO, 1994, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 1994.
- GADOTTI, Moacir. *O sistema educacional e a construção da democracia na América Latina*. Montevideu, Uruguai, 1988. Disponível em: <http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491t003Ps002/Sist_educ_construcao_democ_Montevideo.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- LIMA, Antonio Bosco. *Burocracia e participação: análise da (im)possibilidade da participação transformadora na organização burocrática escolar*. 1995. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: _____. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 64-100.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira; SILVA, Nilson Robson Guedes. Autonomia e participação na gestão da escola: discutindo seus sentidos e estratégias. *Educação e Fronteiras*, Dourados, v. 4, p. 60-75, 2009.

PARO, Vítor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1998.

PARO, Vítor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2002.

PARO, Vítor Henrique. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1996.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014.

RODRIGUES, Melânia. Democratização da gestão educacional e participação. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). *Política educacional: desafio e tendências*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. *Revista Nacional da Educação*, São Paulo, n. 6, p. 42-48, 1983.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 73, n. 174, p. 219-241, maio/ago. 1992.

SANTOS, Luislinda Dias de Calois. *O negro no século XXI*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

SILVA, Nilson Robson Guedes. *A participação da comunidade escolar como fator de influência na reeleição/não reeleição dos diretores de escola*. 2006. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006a.

SILVA, Nilson Robson Guedes. A participação da comunidade na gestão escolar: dádiva ou conquista? *Revista de Educação*, Valinhos, v. 9, n. 9, 2006b. Disponível em: <<http://www.pgskroton.com.br/seer/index.php/educ/article/view/2167/2064>>. Acesso: 11 abr. 2016.

Recebido em: 23/06/16
Aceite em: 22/09/16