



Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Centro de Educação – CEDU
Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira - PPGE

Tiago Leandro da Cruz Neto

Planejamento Educacional e Participação Democrática: um
estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas
(1999-2004)

Maceió – Al
2008

Tiago Leandro da Cruz Neto

Planejamento Educacional e Participação Democrática: um
estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas
(1999-2004)

Dissertação de Mestrado em Educação Brasileira apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas para a obtenção do título de Mestre em Educação Brasileira.

Área de concentração: Planejamento e Política Educacional

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Adriana Almeida Sales de Melo

Maceió – Al
2008

**Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

C957p Cruz Neto, Tiago Leandro da.
Planejamento educacional e participação democrática : um estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas (1999-2004) / Tiago Leandro da Cruz Neto. – Maceió, 2008.
192 f.

Orientadora: Adriana Almeida Sales de Melo.
Dissertação (mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Maceió, 2008.

Bibliografia: f. [185]-192.
Inclui anexos.

1. Planejamento educacional – Alagoas – 1999-2004. 2. Sociedade civil – Participação no planejamento educacional. 3. Educação e Estado. 4. Burocracia.
I. Título.

CDU: 37.014.542(813.5)

Tiago Leandro da Cruz Neto

Planejamento Educacional e Participação Democrática: um estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas (1999-2004)

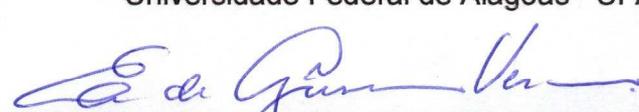
Dissertação desenvolvida como requisito para a obtenção do título de mestre em Educação Brasileira.

BANCA EXAMINADORA

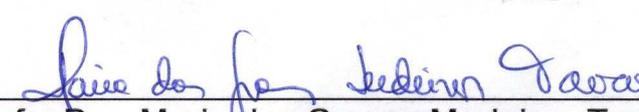
Dissertação aprovada em 22/04/2008



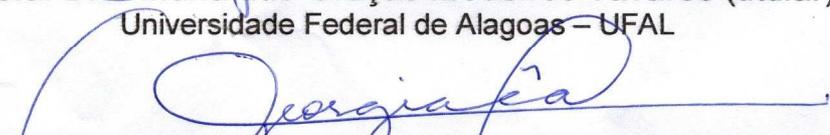
Prof. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo (orientadora)
Universidade Federal de Alagoas - UFAL



Prof. Dr. Elcio de Gusmão Verçosa (titular)
Universidade Federal de Alagoas - UFAL



Prof. Dra. Maria das Graças Medeiros Tavares (titular)
Universidade Federal de Alagoas - UFAL



Prof. Dra. Georgia Sobreira dos Santos Cêa (titular)
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE

Dedicatória

A DEUS, minha esperança, minha força interior, minha coragem, pela capacidade me dada, pelo desejo de lutar pela vida, mesmo nos momentos difíceis, pela mão estendida; pela companhia nos sonhos conquistados, pela oportunidade de continuar fazendo Histórias! O futuro a nós pertence!

À minha MÃE, Damares, pela cumplicidade de sempre, pela companhia às vezes de longe, mas sentida de perto. Amo-te!

Ao meu PAI, Leandro, pela torcida explícita. Também te Amo!

Agradecimentos

Aos alunos e colegas de profissão aonde trabalhei enquanto professor na rede, pelos momentos de sonhos acreditados e de realizações compartilhadas no desejo de uma Alagoas, de um Brasil e de um mundo melhor;

À minha orientadora Adriana Melo que durante esse processo foi importante para que eu pudesse ampliar muito dos conceitos, pelos muitos momentos de diálogos, pelo respeito às nossas idéias e concepções, pela confiança me dada;

À professora Graça Tavares pelo convívio e os constantes confrontos para o alargamento das minhas concepções;

Aos professores Elcio Verçosa e Geórgia Cêa pela contribuição e críticas construtivas realizadas para a produção desse texto;

À minha nova amiga e companheira de jornada Ana Luiza, pelo companheirismo e momentos de risos e tristezas que passamos juntos;

Aos meus professores na Educação Básica que contribuíram no meu processo de aprendizagem da vida;

Às minhas avós Josefa e Corina pelos conselhos dados, mas nem sempre seguidos;

Às tias que torcem sempre por mim;

Aos meus poucos amigos que me deram o prazer de momentos felizes quando não estava bem. Jack, Ita, Lú e Nanda;

Às professoras Auxiliadora e Laura pela convivência.

Às funcionárias Verônica, Andréa, Jadilza e Eliane pelo apóio nos momentos de precisão acadêmica;

À turma de 2006 do Mestrado em educação pelos bons momentos
passados juntos e pela contribuição no processo de
reflexão nos diferentes momentos. Fizemos História!

Aos técnicos da SEE e membros da comunidade escolar pelo
acolhimento e às entrevistas cedidas, especialmente a
Marta Verônica pelo acolhimento.

A FAPEAL, pelo suporte financeiro para que essa
pesquisa fosse realizada!

Meu obrigado!

Planejamento educacional e participação democrática: um estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas (1999-2004)

RESUMO: Este estudo teve o objetivo de investigar, no período de 1999-2004, o planejamento educacional, sob a perspectiva da participação escolar, realizado pelo aparelho burocrático estatal Secretaria Executiva de Educação de Alagoas (SEE/AL) a partir da implantação na rede do modelo de gestão educacional democrático em 1999. Esta pesquisa foi um estudo de caso onde consideramos a abordagem qualitativa sob a concepção sócio-histórica e dialética, utilizando técnicas qualitativas documentais — documentos primários e secundários —, bem como entrevistas semi-estruturadas com os técnicos da Secretaria Executiva de Educação e membros da comunidade escolar — alunos, professores, funcionários e pais e questionários. O estudo realizado revela que no período de implantação do modelo de gestão educacional democrática, em 1999, o estado restrito alagoano procurou conhecer as demandas da comunidade para que fossem planejadas ações na intenção de concretizar uma cultura de participação, antes inexistente, através de mecanismos implantados em toda a rede pública de educação. No entanto, constata-se que as ações planejadas muitas vezes se esvaziaram, enquanto institucionalização e orientação para as unidades de ensino, de um conteúdo político-pedagógico, estando muito mais restritas às orientações burocráticas do funcionamento dos mecanismos implantados, como o preenchimento de relatórios, notas fiscais etc. Nesse sentido, foram planejadas poucas ações que fomentassem uma participação de base mais “engajada” de segmentos como os dos pais e alunos, através dos grêmios estudantis e associações de pais nas escolas, fragilizando, portanto, a qualidade democrática. O processo de planejamento inserido numa cultura pouco participativa apresentou ainda características consideradas tradicionais, constituindo-se num processo de planejamento descompartilhado no aparelho burocrático, pela ausência de ações focalizadas em uma participação de base e pelas sucessivas trocas dos gestores da Secretaria Executiva de Educação. Assim, o discurso de formar uma “escola cidadã” da burocracia estatal esbarrou na limitação do aparelho burocrático de Estado, que se limitou ao planejamento de uma cultura participativa “relativa”, planejamento que alargou a participação até determinado ponto, mas que resultou em poucas ações de aprendizado de uma participação ativa.

Palavras-Chave: Planejamento educacional – Alagoas – 1999-2004; Sociedade civil – Participação no planejamento educacional; Educação e Estado; Burocracia.

Educational Planning and Democratic Participation: a study about the state public teaching system management in the State of Alagoas (1999-2004).

ABSTRACT: This study aimed at investigating the educational planning from 1999 to 2004 under the perspective of the school participation accomplished by the State bureaucratic apparatus, the Executive Secretary of Education of the State of Alagoas (SEE/AL), in the north-east of Brazil, since the setting up of the democratic education management model in the system in 1999. This research was a case study where the qualitative approach was considered under the dialectical social-historical conception, using qualitative techniques: documentary – primary and secondary documents, questionnaires and semi-structured interviews with the technicians from the Executive Secretary of Education members of the school community - students, teachers, staff and parents. The accomplished study reveals that, during the setting up period of the democratic educational management in 1999, the restricted State of Alagoas, tried to get to know the community's demands so as to plan some actions intended to fulfill a participation culture through mechanisms established throughout the whole public system where there weren't any previously. However, it is inferred that most of the times the planned actions became exhausted as institutionalization and orientation for the teaching units, of a political and pedagogical content, being much more restricted to bureaucratic guidance of the working of the established mechanisms, such as filling in reports, receipts, and so on. Therefore, it was planned a few actions which promoted a more committed basis participation from segments such as the parents' and students', through school societies and parents' associations in the schools, thus weakening the democratic quality. The planning process itself inserted within a little participative environment with traditional type characteristics within the SEE's bureaucratic apparatus, the lack of accomplishing a shared planning, and the constant changing of SEE managers resulted in consequences in the planned actions. Therein, the SEE's discourse of building up a 'citizen school' collided with the limitation of the State bureaucratic apparatus which has circumscribed itself to the planning of a 'relative' participative culture, planning which widened participation to a determined extent, but intended a few learning actions of an 'active' kind of participation.

Key Words: Educational Planning – Alagoas - north-east of Brazil – 1999-2004; Civil Society – Participation in Educational Planning; Education and State; bureaucracy.

Sumário

Índice de Figuras.....	10
Índice de Tabelas.....	11
Lista de Abreviaturas.....	12
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - Apontamentos sobre a cultura participativa formal no Brasil: das raízes coloniais ao Brasil do século XX.....	36
1.1. Sociedade Política x Sociedade Civil: resgate histórico do processo participativo na política educacional brasileira.....	41
1.2. “Orientações” e “reivindicações” para uma “gestão (democrática)” da educação brasileira nos anos 80 e 90: o elemento da participação.....	60
1.3. O discurso participativo educacional institucionalizado na década de 90 do século XX: os marcos legais.....	70
1.4. Problematizando a categoria participação na atualidade.....	74
CAPÍTULO 2 - Implantação da Gestão Educacional Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Alagoas: da concepção à Carta de Princípios.....	83
2.1. A particularidade de Alagoas: apontamentos sobre o processo histórico político-social de Alagoas.....	83
2.2. Duas décadas para a democratização da educação: primeiras manifestações em Alagoas —1980 1999.....	94
2.3. A Vontade Política Transforma-se em Ação: a implantação da gestão educacional democrática da Educação na rede pública de ensino em Alagoas.....	103
CAPÍTULO 3 - O estado como educador: uma análise das ações da Secretaria Executiva de Educação de Alagoas na implantação de uma cultura participativa na Rede Pública Estadual de Ensino.....	116
3.1. Considerações sobre a pesquisa de campo: dificuldades na coleta de dados e caracterização da amostra.....	117

3.2. O planejamento da participação da Comunidade Escolar na rede pública de ensino em Alagoas – conceitos e metas.....	120
3.3. Implantação da gestão colegiada: aspectos do planejamento na SEE.....	125
3.4. CREs: instrumentos de articulação entre SEE e escolas.....	134
3.5. O exercício de autonomia das escolas através da participação da comunidade escolar.....	136
Considerações Finais.....	164
Referências.....	185
Anexos.....	193

Índice de Figuras

Figura 1- Canais de comunicação na rede pública de ensino em Alagoas.....	98
Figura 2- Organograma da SEE antes da implantação da Gestão Democrática...	126
Figura 3 – Organograma atual da SEE.....	128
Figura 4 – Avaliação das decisões vindas da SEE para as escolas.....	147
Figura 5: Dificuldades dos conselhos na apresentação de contas.....	148
Figura 6 – Vacância nos Conselhos Escolares.....	158
Figura 7 – Com quem se discute a utilização dos recursos da escola.....	159
Figura 8 – Quem decide o que é discutido nas reuniões do Conselho.....	159
Figura 9 - Encontro de conselheiros por segmentos.....	162

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Sistematização das Oficinas em Gestão Democrática Educacional/Alagoas.....	112
Tabela 2– Assuntos na pauta da reunião do Conselho Escolar.....	149

Lista de Abreviaturas

- ABE - Associação Brasileira de Educação
- ABESC - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
- ADEFAL - Associação dos Administradores de Alagoas
- AEC - Associação de Educação Católica do Brasil
- ANDE - Associação Nacional de Educação
- ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
- ANPAE - Associação Nacional de Profissionais e Administração
- ANPAE- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa
- AOEAL - Associação dos Orientadores Educacionais de Alagoas
- APAL - Associação dos Professores de Alagoas
- APEFEM - Associação dos Professores de Educação Física do Estado de Alagoas
- APO - Assessoria de Planejamento e Orçamento da Secretaria
- ASEM - Associação dos Supervisores de Educação
- CE - Coordenadoria de Educação
- CAC - Coordenadoria de Ação Cultural
- CDPE - Coordenadoria de Desenvolvimento dos Profissionais da Educação
- CE - Comunidade Escolar
- CECEAL- Congresso Constituinte Escolar
- CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
- CGE - Coordenadoria de Gestão Educacional
- CGE – Coordenadoria de Gestão Educacional
- CP - Carta de Princípios
- CREs – Coordenadorias Regionais de Ensino
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- DAF - Departamento de Administração e Finanças
- FENEN - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar
- LDBEN – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

- MEC – Ministério da Educação
- ONGs - Organizações Não-Governamentais
- PAE - Projeto Alimentação Escolar
- PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
- PAGC – Projeto Acompanhamento e Avaliação da Gestão Compartilhada
- PARF – Projeto Monitoramento da Aplicação dos Recursos Financeiros
- PCB – Partido Comunista do Brasil
- PDE - Plano de desenvolvimento da escola
- PDGE - Plano de Desenvolvimento de Gestão Escolar
- PDS - Partido Democrático Social
- PLNSE – Projeto Legislação e Normatização do sistema de Ensino
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
- PNE- Plano Nacional de Educação
- POC – Projeto Organismos Colegiados
- PPA – Plano Pluri-Anual
- PPP – Projeto Político-Pedagógico
- PROAV - Programa de Acompanhamento e Avaliação da Política Educacional
- PRODECOM - Programa de Desenvolvimento e Valorização da Comunidade Escolar
- PROGES - Programa de Gestão Escolar
- PSB – Partido Socialista Brasileiro
- PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura
- PT – Partido dos trabalhadores
- SEE - Secretaria Executiva de Educação de Alagoas
- SEED - Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
- SAMPE – Projeto de Assistência Médica Preventiva ao Educando
- SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
- SESI - Serviço Social da Indústria
- SUGESE - Superintendência de Gestão Educacional
- SINTEAL - Sindicato dos Trabalhadores da Educação
- UESA - União Secundarista dos Estudantes de Alagoas

- UNE - União Nacional dos Estudantes

INTRODUÇÃO

A gestão da educação tem sido e ainda é um tema recorrente de investigações em diversos espaços de pesquisa em nosso país. Um estudo sobre o estado da arte em política e gestão da educação no Brasil, realizado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)¹, revela que a abordagem sobre gestão aparece em 3º (terceiro) lugar dentre as categorias analisadas, destacando-se o estudo sobre a democratização da gestão de sistemas educacionais.

Apesar de ser um tema bastante discutido, em especial durante a década de 90, como nos mostra o estudo acima citado, Gracindo e Kenski (2001, p. 225) afirmam que:

(...), as transformações que vêm ocorrendo em todos os sistemas educacionais brasileiros nos últimos tempos mostram o vigor e a necessidade urgente com que a categoria *Gestão de Sistemas Educacionais* precisa e merece ser estudada. Com isso, ela poderá consolidar-se como um campo de conhecimento relevante academicamente, podendo ter reflexos positivos tanto na definição de políticas públicas quanto na melhoria da prática da educação.

Para Bordignon e Gracindo (2001), falar de gestão na educação implica refletir a respeito dos planejamentos e das políticas educacionais que estão sendo desenvolvidas, pois é o modo de gerir a educação que irá direcionar os objetivos e os planos estabelecidos, transformando-os em políticas, ou seja, um meio de demudar em ação o que foi planejado.

Portanto, são os planejamentos e as políticas educacionais que irão definir a educação que queremos e, por conseguinte, qual sociedade pretendemos (re)construir, pois:

(...). Pensar um processo educacional e a ação das escolas significa definir um projeto de cidadania e atribuir uma finalidade à escola que seja congruente com aquele projeto. Pensar a escola e a construção do seu projeto de *vida* requer o estabelecimento de fundamentos sobre os quais se assenta essa construção, ou seja: definir pressupostos filosóficos, sociais e educacionais (idem, 2001, p.149).

¹ Cf. WITTMANN & GRACINDO, 2001.

É compreendendo que o modelo de gestão educacional democrática é um dos eixos, dentre tantos na sociedade, que permite o fazer políticas contributivas na formação dos diversos sujeitos presentes na escola – pais, professores, alunos e funcionários –, propiciando processos de desalienação política e social, colaborando, também, na pedagogização de um processo participativo ativo no contexto do qual fazem parte; entendendo, também, que esta é uma área a ser mais explorada, em específico na rede pública estadual de ensino em Alagoas, que tem a experiência em fase de primeiros passos, contando apenas com oito (8) anos de gestão democrática (1999-2008) - é que nos propusemos a realizar este estudo.

Ao participarmos da rede pública estadual de ensino durante três anos como professor em cinco estabelecimentos de ensino, observamos que o alheamento de colegas de profissão, pais, alunos e funcionários era recorrente nos espaços e discussões que exigiam sua participação. Mesmo as escolas apresentando perfis diferentes, desde a localização, ao perfil dos sujeitos e integrantes, condicionantes internos próprios de cada uma, percebíamos que a comunidade escolar em sua maioria só participava quando era convocada pela SEE, especificamente nos momentos de eleição de gestores e conselheiros escolares. Ao findar esses dois processos, a participação nos espaços colegiados, como o conselho escolar e o conselho de classe, ficava circunscrita aos membros eleitos e professores, respectivamente.

Outro fenômeno que nos chamou a atenção é que as práticas participativas escolares estavam restritas em sua grande parte aos direcionamentos, conduções da SEE; é como se a comunidade escolar, mesmo diante de possibilidades participativas em um modelo de gestão proclamado democrático, não tivesse autonomia, capacidade, condições ou iniciativa para decidir como, quando, de que modo poderia participar.

Diante desses elementos, inicialmente, perguntávamos o que implicaria a não-participação de modo “engajado” (LÜCK, 2006b), “tomando parte” (BORDENAVE, 1983) das questões pertinentes à escola? Várias explicações podem ser dadas a partir da interpretação de estudos como o de Werle (2003), Paro (1997), Araújo (2007), que não tratam de responder especificamente a questão acima, mas de observar como a participação está ocorrendo nos estabelecimentos de ensino, porém nos oferece também, subsídios para o entendimento do porquê da não

participação ativa dos vários segmentos que compõem a comunidade escolar. Não desconsiderando as questões microquestões nesta problemática, ao verificarmos que a política de participação no caso da rede pública estadual de ensino em Alagoas passou a ser conduzida pelo aparelho burocrático estatal e que, no nosso entendimento, a participação esbarrava em uma série de restrições, já que se tratava de mecanismos participativos institucionalizados, procuramos compreender de que modo a política desencadeada na rede estadual de ensino pela SEE fomentou e conduziu uma cultura participativa em um contexto social e educacional caracterizado por categorias de mandonismo, coronelismo, filhotismo e apadrinhamento. Assim, este estudo teve por objetivo investigar no período de 1999-2004 o planejamento educacional, sob a perspectiva da participação escolar, realizado pelo aparelho burocrático estatal, Secretaria Executiva de Educação de Alagoas (SEE), a partir da implantação na rede do modelo de gestão educacional democrático em 1999.

A implantação da Gestão Democrática na educação em Alagoas, a partir da própria legislação nacional – Constituição de 1988, LDBEN 9394/96, PNE 10.172/2001² -, partiu da necessidade de reverter a real situação da rede pública estadual de ensino, como podemos observar no Relatório Triênio (1999/2002), produzido pela Secretaria Executiva de Educação do Estado de Alagoas (SEE):³

A situação educacional que se apresentava em 1998 indicava grandes lacunas nas áreas de acesso escolar e na qualidade do ensino, expressas pela inexistência de uma política educacional mais democrática e de uma linha pedagógica construída, assumida e avaliada coletivamente. A burocracia compactuava com a centralização excessiva das estruturas técnico-pedagógicas e administrativas, dificultando a articulação SEE/ CREs/ Escolas. Neste cenário, tornou-se imprescindível a busca por padrões inovadores de gestão, capazes de substituir a excessiva centralização por processos mais abertos e flexíveis, com garantia de ampla participação e expressão das vontades coletivas, interessadas no alcance de uma educação, cujas metas de desempenho sejam capazes de reverter os altos índices de analfabetismo, repetência,

² No primeiro capítulo explicitaremos como a categoria participação institucionalizada foi preconizada por tais legislações.

³ Atualmente, com a posse do novo governo em 2007, Teotônio Vilela Filho, a Secretaria passou a incorporar novamente a modalidade de esportes, e passou a ser chamada de Secretaria de Estado da Educação e do Desporto (SEED). Antes de 1999 a Secretaria tinha as mesmas atribuições atuais; 1999, com a posse de Ronaldo Lessa, até 2006, ela passou a gerir assuntos relacionados apenas à educação. Neste texto manteremos a nomenclatura adotada no período estudado: SEE (Secretaria Executiva de Educação).

abandono escolar, distorção idade-série. É nesse contexto que, em 1999, o Governo de Alagoas, (...), instituiu a Gestão Democrática Educacional, em seu PPA 2000/2003, firmando seu compromisso sóciopolítico com uma educação focada nos princípios da equidade, qualidade, participação e da ética, abrindo espaços para a real participação da comunidade escolar na construção de sua história. (SEE, 2004a, p.1).

Pretendendo modificar a estrutura educacional diagnosticada, foi institucionalizada uma equipe de Comissão e Acompanhamento da Gestão Democrática Educacional cujo objetivo principal foi o de construir, acompanhar e planejar junto às escolas da rede estadual um projeto de uma escola cidadã e de princípios que viessem nortear a educação no Estado de Alagoas, princípios estes discutidos com a comunidade escolar e estabelecidos no I CECEAL (1999).

Para a construção desses princípios a SEE adotou as linhas norteadoras: *A escola que temos. A Escola que queremos e Como Chegar à Escola que queremos*, tendo como aporte ideológico o seguinte:

Pensando em romper a lógica **dicotômica entre os que pensam e os que executam**, e na certeza de que gestão democrática não se concretiza somente pela constitucionalização de leis e decretos, mas, principalmente, pela **vontade dos sujeitos coletivos no exercício cotidiano da prática educativa**, o processo da democratização do ensino em Alagoas buscou abrir espaços de **participação à comunidade escolar, para discussão e definição dos princípios e mecanismos norteadores da gestão democrática da Rede Pública Estadual de Ensino**, à luz do referencial teórico-metodológico freireano, que preconiza a escola como “espaço de debates de idéias, de tomadas de decisões, de construção de conhecimento, de sistematização de experiências, enfim, um centro de participação popular na construção da cultura” (SEE, 2000b, p. 06, grifos nossos).

Em dezembro de 2000, através da Lei 6.202/2000 (ALAGOAS, 2000b) foi criada a Coordenadoria de Gestão Educacional (CGE)⁴, resultando numa reestruturação da SEE que, ao longo desse período, garantiu uma participação mais efetiva da comunidade escolar no fortalecimento da Gestão Democrática em Alagoas, com eleição do conselho escolar, eleições diretas para diretores escolares (2001/ 2003/ 2004), descentralização dos recursos financeiros para escolarização de alimentação escolar e da merenda escolar com o decreto nº 1.476 de 22 de

⁴ Em setembro de 2007 esta coordenadoria passou a ser chamada de Superintendência de Gestão Educacional (SUGESE), incorporando novos programas e projetos.

setembro de 2003, seminário de lançamento do prêmio Gestão 2004, II CECEAL (2004), culminando com a elaboração do Plano Estadual da Educação (2005-2015).

Esta coordenadoria definiu como objetivos formalmente explícitos⁵ a implantação dos instrumentos de fortalecimento da gestão democrática com o objetivo de coordenar e avaliar a implementação dos mecanismos de participação de gestão democrática educacional, tendo como meta a construção de uma escola pública de qualidade e que promovesse o acesso, o percurso e o êxito dos educandos.

Resultado das discussões realizadas no processo de implantação da gestão democrática, a educação em Alagoas passou a ser orientada por três eixos:

1- *Eixo Gestão educacional* - que (...) se movimenta por uma Gestão Democrática planejada coletivamente, desenvolvida através de ações nos âmbitos financeiros, material e humano necessários ao andamento da escola e à efetivação da proposta pedagógica; 2- *Eixo Pedagógico* - que (...) se movimenta pela proposta pedagógica e possibilitará o desenvolvimento do currículo, do processo de avaliação e do projeto político-pedagógico através da ação dos professores e especialistas, (...); 3- *Eixo Relacional* - que (...) se movimenta nos processos participativos que acontecem na escola, com envolvimento de todos os segmentos e parcerias com outras instituições da comunidade, num processo de superação de mecanismos de exclusão nas relações hierarquicamente estabelecidas (SEE, 2000b, p. 08 -17, grifos nossos).

Entendemos que a pretensão de atingir tais objetivos proclamados acima, intenções como a de construção e de fortalecimento de uma educação democrática, de um sistema de ensino que ofereça possibilidades qualitativas e acesso igualitário com sujeitos sociais atuando enquanto cidadãos politizados e conscientes da importância de uma participação ativa, podem ser impulsionadas com a contribuição de políticas em que se planejem ações e mecanismos que efetivem o que se pensa,

⁵ No período analisado a CGE era composta por três programas: PROGES (Programa de Gestão Escolar), que desenvolve três projetos (POC – Projeto Organismos Colegiados; PDGE – Projeto de Desenvolvimento da Gestão Escolar e PLNSE – Projeto Legislação e Normatização do sistema de Ensino), PRODECOM (Programa de Desenvolvimento e Valorização da Comunidade Escolar), com dois projetos: (PAE – Projeto Alimentação Escolar; SAMPE – Projeto de Assistência Médica Preventiva ao Educando) e PROAV (Programa de Acompanhamento e Avaliação da Política Educacional) que trabalha, também, dois projetos (PARF – Projeto Monitoramento da Aplicação dos Recursos Financeiros; PAGC – Projeto Acompanhamento e Avaliação da Gestão Compartilhada). Esses programas ainda continuam fazendo parte da agora SUGESE.

o que se quer objetivar, ações estas que devem ser planejadas a partir das proposições e demandas da sociedade civil.⁶

Considerando o elemento humano, sua energia e talento para a base da gestão, Lück (2006a) comenta que esta base é condicionante para um ensino de qualidade e de transformação das identidades que foram e são forjadas nas escolas, nos sistemas e na educação brasileira. A autora afirma que o modelo de gestão democrática está comprometido com princípios democráticos e que reconhece a “importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões” do ambiente do qual fazem parte (p. 26-37).

Nesse sentido é necessário dizer o que se compreende nesta pesquisa por gestão democrática e em que perspectiva acredita-se ser ela uma forma de administração que melhor se coadune com a possibilidade da formação de indivíduos, grupos e classes sociais conscientes na luta contra-hegemônica em um sistema democrático. Por gestão entende-se, assim como Gracindo e Kenski (2001, p. 205), “(...) o processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”.

Já por democracia, além do conceito clássico⁷, a definição que Gramsci (1991) elabora:

No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorece a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (p. 183).

Ou seja, em um sistema democrático tem-se a possibilidade, de grupos subalternos, na sociedade capitalista, poderem articular-se e construir seu projeto de sociedade através do processo (guerra de posição)⁸ de uma atuação consciente. Assim, diferentemente de modelos administrativos educacionais vivenciados no Brasil, anteriores ao que é hoje posto em forma de lei da gestão democrática, há a

⁶ O termo sociedade civil é compreendido neste estudo na concepção gramsciana: local de relações sociais onde há as ideologias, espaço relacionado às classes sociais e aos aparelhos privados de hegemonia, local onde se produz o consenso (conflitos).

⁷ O significado fundamental de democracia: um sistema político no qual quem governa é o povo, e não os monarcas ou os aristocratas. (Antony Giddens, 2005, p. 343)

⁸ Cf. Gramsci (1991), p. 67-75. “Luta Política e Guerra Militar”.

probabilidade de se vivenciar uma forma de organização administrativa sócio-política organizada, orientada, contextualizada com o meio em que os sujeitos vivem por meio de momentos e espaços que contribui para a conscientização político-cultural através da articulação, organização e fortalecimento político dos sujeitos.

É importante destacar que a democracia e, portanto, tal modo de gestão, ao institucionalizar espaços de participação apresentará suas limitações, mas existe sempre a possibilidade do acolhimento de confronto de idéias, da diversidade de opiniões, já que este modelo de gestão é produto histórico, da ação do homem o que permite o enriquecimento espiritual e o desenvolvimento dos indivíduos em seus grupos inseridos nas classes sociais. É evidente que isto depende de como a relação entre dirigentes e dirigidos foi e está sendo construída historicamente.

No contexto das limitações e contradições que existem na democracia,

são imensos os obstáculos à democracia, pois o conflito dos interesses é posto pela exploração de uma classe social por outra, mesmo que a ideologia afirme que todos são livres e iguais (p. 406), [porém, há] também, na democracia [a possibilidade] (...) de perceber tais obstáculos e lutar contra eles (CHAUÍ, 2005, p. 408, grifos nossos).

Apesar de obstáculos à gestão democrática e, também, estando presente nos sistemas educacionais alguns ranços do burocratismo patrimonialista brasileiro, com indivíduos apresentando ações autoritárias, autocráticas, discriminatórias, centralizadoras, este modelo de gestão pode ser um meio de estratégia por parte daqueles que fazem a rede pública de educação na guerra de posição existente no âmbito da sociedade civil.

Assim, a gestão educacional democrática é compreendida neste estudo também como um dos instrumentos dos aparelhos privados de hegemonia, já que é por meio da gestão do sistema público que será planejada a práxis educacional e a formação escolar dos indivíduos na sociedade que se pretende conservar. Como, também, o aparelho privado de “contra-hegemonia” dependendo de quais “ideologias” perpassem as formulações das ações pensadas e viabilizadas.

O nosso entendimento de contra-hegemonia está associado à concepção de hegemonia desenvolvida por Gramsci. Para ele, a classe trabalhadora pode ir processando sua hegemonia no campo da superestrutura, no seio da sociedade

civil, para tornar-se classe dirigente, mesmo antes de apossar-se do estado⁹, ou seja, antes mesmo de tornar-se classe dominante. Esse processo se dá através da “guerra de posições”, ou seja, de conquistas gradativas que serão acumuladas para a obtenção da hegemonia. Isso não significa, porém, que o estado restrito não seja um espaço de busca e demarcação de posição. Significa que mesmo a classe trabalhadora estando em determinados aparelhos do Estado como, por exemplo, a escola, em outros ela é mantida a distância, cabendo-lhe, na superestrutura, elaborar suas estratégias de organização e de luta.

No caso específico de que estamos tratando, essa contra-hegemonia só será ratificada a partir do elemento-base do modelo de gestão em foco neste estudo, que é a participação. Mesmo considerando as limitações que envolvem o processo democrático e da participação institucionalizada, ponderamos que no processo de participação ativa da sociedade civil, especificamente dos grupos historicamente excluídos, temos a possibilidade da afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação dos poderes dirigentes, intervindo nas esferas de decisão política e organizacional, fator quer de conflitos, quer de consensos negociados (LIMA 2003a, p.71).

A participação desenvolvida de forma plena, através de uma “força de atuação” consciente, é um meio de educação dos membros de uma comunidade reconhecerem e assumirem seu poder e, conseqüentemente, a influenciarem no contexto do qual fazem parte (LÜCK, 2006b, p.29). Deve-se considerar também que a participação “não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano” (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Assim, podemos sistematizar a idéia de que a participação é um meio, caminho para o desenvolvimento do indivíduo, dos grupos e das classes nas diversas esferas de suas vidas, intelectual, política, social, possível, através da dialeticidade de uma transformação “para si” com o meio em que vive, mas que mesmo no contexto democrático, dependerá também de condições construídas historicamente, através do jogo democrático, das relações sociais na busca de fins

⁹ Neste texto por estarmos tratando de duas concepções de Estado (restrito e ampliado) adotamos a escrita de estado em minúsculo quando nos referirmos a estado restrito no sentido de burocracia estatal, e Estado em maiúsculo quando estivermos falando de Estado Ampliado (estado restrito + sociedade civil)

CAPITULO 1

Apontamentos sobre a cultura participativa formal no Brasil: das raízes coloniais ao Brasil do século XX¹³

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incomoda.

(Sérgio Buarque de Holanda)

Ao caracterizar os anos 80 como aqueles em que “uma nova racionalidade” passou a ser difundida no Brasil: a de que todos na sociedade brasileira têm o direito da participação nos assuntos que são dos seus interesses reconhecidos pelo estado, Gohn (2001a, p. 98-100) comenta que o saldo dos anos 80 foi a “demarcação de espaços para a voz dos não-governantes, em questões que os governantes têm o poder de decidir”, a ampliação dos espaços participativos assinalando, portanto, não só ganhos materiais, mas também morais para os movimentos sociais e para o brasileiro.

Na educação, desde a década de 80 foi sendo implantado o modelo de gestão educacional democrática da educação e conseqüentemente instituídos vários mecanismos de participação da comunidade escolar em sistemas educacionais¹⁴, como no Mato Grosso (1987), Espírito Santo (1989), em Pernambuco (1993), Ceará (1995), em Alagoas (1999), no Rio Grande do Norte (2005) etc. Espaços como: o Conselho escolar, a eleição para gestores, o incentivo aos grêmios estudantis, a associação de pais e professores, a rediscussão do formato dos conselhos de classes para proporcionar participação de outros segmentos da escola, o Plano de

¹³Segundo LIMA (2003a, p. 75) a participação formal será aquela em que se reproduz a **participação decretada**, onde os diversos sujeitos tomarão atitudes que estão estritamente direcionadas as regras formais que por sua vez regulam a participação a um nível normativo, impondo orientações e limitando as ações dos sujeitos. O autor diz que “(...). Uma vez consagrado o direito de participar, as regras formais regulamentam o exercício desse direito, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem formalmente outras”. (idem:75);

¹⁴Alguns estudos que tratam de experiências de gestão educacional democrática em alguns dos sistemas educacionais nos referidos Estados: NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**. , São Paulo, v. 15, n. 42, 2001 . LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. Dissensos no consenso: a democratização da escola pública em Mato Grosso. **Educação e Sociedade** , Campinas, v. 25, n. 89, 2004 .

Desenvolvimento de Gestão Escolar – PDGE passaram a fazer parte do cotidiano das escolas.

Considerando que a participação é algo que o indivíduo aprende através das experiências, e ponderando que historicamente a cultura de participação no Brasil não é a de tomar parte e sim de fazer parte, podemos dizer que esse novo arcabouço de participação que passou a ser configurado nos sistemas estaduais e municipais de educação a partir das discussões do período de redemocratização é considerado um avanço quanto à ampliação dos direitos sociais numa sociedade brasileira capitalista, excludente e com traços específicos ainda do “sabe com quem está falando?” (DaMATTA, 1997) e da “cordialidade” (HOLANDA, 1995). Mesmo diante destas características, temos de forma instituída e legalizada, a possibilidade de uma participação mais ampla da sociedade quanto à educação. No entanto, percebe-se que apesar desses mecanismos instituídos a participação ainda não ocorre de fato da forma como desejamos, nos moldes de uma participação ativa.

O brasileiro vivenciou experiências de apassivamentos pelo processo histórico de formação do Estado brasileiro (sociedade civil + sociedade política), o que, contribuiu para que mesmo com mecanismos de participação legalizados na escola¹⁵, próximos à sociedade, muitas vezes não sejam utilizados por esta ou, até mesmo, ofertados¹⁶ à base. No primeiro momento deste capítulo procuramos trazer uma explicação a partir de um contexto mais amplo, demonstrando que ao longo do processo de formação do Estado brasileiro a cultura de participação formal no Brasil foi de exclusão e restrição, o que explicaria de um certo modo o alheamento do povo diante de espaços legais conquistados com o processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 80.

A ausência de uma pedagogia de participação ativa, na qual os sujeitos devem tomar parte, foi contributiva do processo histórico brasileiro, ora do tipo oriental onde “o estado era tudo e a sociedade era primordial e gelatinosa” e em outro do tipo ocidental onde a relação equilibrada entre estado restrito e sociedade

¹⁵Estes espaços estão inseridos no contexto da democracia “representativa” – conselhos escolares, conselho de classe - mesclada a uma democracia “participativa” – eleição para gestor e conselheiros escolares, assembleia-geral o que seria uma tendência de repetição à forma como a Constituição Brasileira mescla a democracia representativa e participativa, quando ela diz em seu artigo 1º: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa) *ou diretamente* (democracia participativa).

¹⁶A respeito de existirem possíveis espaços de participação que não são ofertados, Lima (2003a) comenta sobre a **participação decretada**, que pode regulamentar quem pode ou não participar.

civil passou a permear os debates e as formulações dos espaços participativos no Estado brasileiro (cf. Gramsci, 1991, p. 75).

Considerando, também que a formação desse Estado foi atravessada por particularidades como a influência liberalista com características patrimonialistas¹⁷, analisar a gestão democrática educacional e nela o planejamento da participação enquanto política pública exige uma reflexão sobre o discurso participativo, como ele foi sendo forjado historicamente entre o legalismo e concepção de cidadania do liberalismo e as essências presentes na sociedade brasileira do patrimonialismo. Essa análise permite compreender as características que ainda coexistem no discurso oficial e na prática participativa atual dos sujeitos que estão na escola.

A nossa tentativa teve o objetivo, ainda que de modo limitado, de responder a nossa questão inicial, ou seja, perceber de que forma as relações sociais e políticas foram sendo processadas na sociedade brasileira ao ponto de influenciarem de certo modo a cultura de participação no Estado brasileiro. Para isso recorreremos às discussões sobre a política educacional em espaços de participação legal. Destacamos que nossa análise sobre tal cultura terá como foco a temática da participação institucionalizada, ou seja, os espaços formais de participação.

Tal apreciação não significa, aqui, uma desvalorização de outras modalidades de participação; ao contrário, por estarmos tratando de um objeto de pesquisa em que é o estado restrito que planeja meios participativos legais para a escola, o objetivo é discutirmos que na história brasileira a relação sociedade política e sociedade civil foi a de exclusão por diversos condicionantes sóciopolíticos, inclusive na própria concepção de elaboração de planejamentos educacionais enquanto política por parte da burocracia estatal, o que significa dizer desde já que sem uma participação ativa da sociedade civil – comunidade escolar, sindicatos, entidades representativas da classe trabalhadora – nos espaços hoje institucionalizados, a possibilidade de construção e conquista, também via burocracia estatal - legislações -, de um projeto de sociedade voltado para a classe

¹⁷Faoro (1997, p.84) comenta que “o patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não só sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo encarregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência”. Utilizando a definição de Burke (2002, p. 50) podemos dizer que o estamento burocrático patrimonialista se define pelas seguintes categorias: áreas de jurisdição não definidas, hierarquia informal, treinamento e testes informais, funcionários de meio expediente e instruções verbais.

trabalhadora fica mais fragmentada e vulnerável aos assaltos do projeto societal do capital e dos grupos dominantes.

Tais espaços de participação formal estão inseridos no conceito de cidadania do Estado liberal, o qual, segundo Gohn (2001a), compreende a relação que envolve o Estado e a sociedade em suas reivindicações, e ao longo da evolução do Estado liberal tem assumido várias concepções¹⁸. Segundo Cardoso (1999), a cidadania é a relação que se desenvolve entre Estado e sociedade civil, entre a esfera pública e a privada. Assim, essa relação passa a ser mediada por direitos e deveres, ou seja, por normas que possam garantir os direitos dos cidadãos.

Tais direitos, se considerarmos o sentido de norma (CURY, 2000), assumem a concepção de regras que passam a conduzir a ação de indivíduos, grupos e da sociedade em geral, e que serão, portanto, um modo de estabelecer determinada forma societal entre os sujeitos. O que nos remete ao entendimento de que no conceito da cidadania em uma sociedade democrática tais direitos são estabelecidos através de leis que procuram coibir determinadas desordens sociais.

Deste modo o conceito de cidadania envolve, nas sociedades atuais, onde há uma diversidade e complexidade de interesses, a noção de poder, ou seja, o modo como as relações se dão no próprio corpo da sociedade civil entre os diferentes grupos e classes sociais na conquista de direitos e na garantia de que o Estado possa reconhecê-los. Nesse jogo de poder, de estruturação de poder, a cidadania, também, assume o sentido de nivelar diferenças, forjando uma ilusão de igualdade e justiça social.

Com base em Foucault, Werle (2003) comenta que os indivíduos através dos aparelhos sociais são centros de transmissão de poder, podendo exercer ou sofrer o poder. É através dos indivíduos que o poder se constitui. Ao compreendermos o Estado como condensação das relações que os indivíduos nos aparelhos sociais exercem, a conquistas de direitos será reflexo de como os grupos praticam determinado poder nele – Estado (sociedade política – sociedade civil).

¹⁸Segundo a autora, no século XVII o conceito de cidadania estava ligado à propriedade; já no século XIX a questão da cidadania esteve relacionada à instrução, ou seja, seria a instrução condição para que o sujeito pudesse atingir o patamar de cidadão. No século XX o sentido de cidadania está associado sobretudo aos deveres do cidadão para com o Estado, do que aos seus direitos.

A cidadania desenvolvida na sociedade contemporânea pelas correlações de forças entre os grupos e classes, o que caracterizamos parte do que Gramsci (1991) chamou guerra de posição, não é um direito que é doado, dado. Gohn (2001a) observa que a cidadania é consequência das conquistas sociais que vão se processando através da prática social interna, produto das experiências que vão sendo acumuladas.

Sendo os espaços participativos institucionalizados produto das conquistas ratificado pelos direitos, pode-se dizer que a participação formal assume um determinado caráter de normatização. Considera-se nesse caso a idéia de que norma assemelha-se a uma concepção de vigilância, e que, com base em Foucault (1990), é um meio de submeter as coisas a um determinado olhar, garantindo-se assim a ordem. Destarte, a norma se estabelece como um olhar central sobre os sujeitos e as regras como um instrumento de poder; ao mesmo tempo que estabelece parâmetros de convivência, de relação, desconsidera ações que não estejam dentro do normatizado, marginalizando-as.

Entendendo que no Brasil o Estado assume um caráter relevante pelo fato de que, mesmo antes de nos tornarmos nação, já havia em terras brasileiras um Estado direcionando – o Estado português –, as regras, normas e direitos, é que consideramos que por meio dos espaços participativos formais foi construído um padrão cultural de participação que excluiu, normatizou, fixou, elaborou formas de participação do tipo passivo no processo de evolução do Estado brasileiro.

Mesmo compreendendo que os espaços participativos formais são mecanismos de vigilância, “haverá sempre formas de escapar às malhas da rede e que as resistências desempenharão seu papel” (FOUCAULT, 1990 p. 224).

No segundo momento deste capítulo continuamos a refletir sobre a participação no contexto da relação da sociedade civil e da sociedade política. Deste modo passamos a verificar como se processou a participação e o discurso participativo no período de redemocratização na década de 80, e sua continuidade na década de 90 do século XX, tratando especificamente da concepção de gestão educacional democrática que foi forjada na sociedade civil por dois blocos com projetos de sociedade e, também, pela sociedade política desde o processo constituinte de 1987. Em seguida, passamos a abordar como a temática participação

foi tratada legalmente e institucionalizada para a educação no Brasil. Por último, faremos algumas considerações a partir das idéias traçadas, passando a problematizar o debate sobre a participação no contexto social atual inferindo quais são as concepções hoje dominantes de participação no Estado brasileiro, e de que modo defendemos neste trabalho a concepção de participação como meio contra-dominante para a contribuição de uma participação ativa da sociedade civil nos espaços formais, especificamente na escola pública.

1.1 - SOCIEDADE POLÍTICA x SOCIEDADE CIVIL: resgate histórico do processo participativo na política educacional brasileira.

O período colonial brasileiro, focado através da perspectiva da fazenda, local de produção da agricultura mercantilista, é percebido no início desta discussão como um dos embriões da constituição das relações sociais, bem como das relações políticas que foram sendo processadas no Brasil. É nele que vamos encontrar a figura do senhor de latifúndios e os escravos. Os primeiros, donos de uma posição dominante; os segundos, dominados que se ocupavam no trabalho de acumulação de riquezas. Além do escravo e do senhor, vamos encontrar a presença do homem livre, composta em sua grande parte por mestiços. Apesar de serem caracterizados por homens livres, não sendo, portanto, escravos, estes não tinham acesso ao privilégio da propriedade privada de terra, a não ser para a produção de sua subsistência. Neste caso, a posição do homem livre tornava-se frágil, pois não tendo a vantagem da terra, esta condição o fazia dependente do senhor, que concedia parte de suas terras para que provesse sua subsistência. Shelling (1990) configura a sociedade colonial da seguinte forma:

A população do Brasil colonial era estratificada dicotomicamente: os proprietários das grandes fazendas constituíram uma pequena minoria branca dominante, a nobreza rural e patriarcal a que se subordinava a população escrava. Tinham em suas mãos a máquina política que servia aos interesses da metrópole e dos produtores locais e desempenhava as tarefas administrativas e jurídicas da colônia. O restante da população, comerciantes, pequenos agricultores e artesãos não tinham nenhuma possibilidade de expressão política (p. 50).

Nessa estratificação a figura da família patriarcal é o principal legado para as relações sóciopolíticas, caracterizadas por Holanda (1995) pelos:

vínculos biológicos e afetivos que unem ao chefe os descendentes, colaterais e afins, além da famulagem e dos agregados de toda sorte, hão de preponderar sobre as demais considerações. Formam, assim, como um todo universal, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou idéias (p. 79).

Toda essa engrenagem passa a repercutir amplamente em todo o espectro da vida política, e, portanto, na burocracia estatal.

O quadro familiar torna-se tão poderoso e exigente que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. (...), onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, (...), [em] nossa vida pública, [e em] todas as nossas atividades (Idem, ibidem, p. 82, grifos nossos).

Na relação de poder, determinada pelas relações sociais e políticas, podemos observar através do mecanismo de participação da colônia, nas câmaras municipais, a reprodução relacional da fazenda. Neste espaço de decisões existiam duas distinções de participação: a de quem podia e de quem não podia participar. Não podiam participar os degredados, judeus, artesãos etc, ou seja, os menos prestigiados, que apesar de participarem da vida social da colônia estavam excluídos politicamente. E existiam os totalmente desprestigiados, que eram os escravos e índios; estes definitivamente, na relação entre poder central e sociedade, estavam excluídos da vida pública.

Ao caracterizar o funcionamento deste órgão político do sistema colonial, Prado Júnior (2004a) comenta que as eleições realizadas para a câmara eram populares, quem votava era o povo. No entanto, o conceito de povo estava relacionado ao significado de povo qualificado, homens bons, *status* de origem – nobreza -, *status* adquirido – senhores de engenho, funcionários públicos militares. Os homens bons eram caracterizados por lei, sendo especificados em uma lista. Ainda, segundo o autor, a participação do povo se dava apenas no período da eleição, ou quando havia assuntos muito importantes de interesse público (p. 315-316).

A respeito da participação no período colonial tendo como referência as câmaras municipais, Vianna afirma que:

Formados nos grandes domínios, opulentos senhores de terras e de escravos, estes caudilhos é que davam vitalidade às Câmaras do período colonial, como foram eles que deram animação às do período imperial. Não o povo-massa. Este, ou não partilhava, como no período colonial, da administração nem do governo das câmaras; ou, quando partilhava (como no período imperial), ali compareciam sempre como caudatário apenas destes grandes potentados (apud SILVA, 1992, p.110).

Os reflexos e resquícios da estrutura social com base no latifúndio dinamizado pela escravidão negra serão, portanto, evidenciados nas relações políticas: com o poder nas mãos — senhores dos latifúndios — é criada uma teia universal social em que todos — descendentes, famulagem, agregados — estarão ligados aos senhores de terra, o que irá interferir na relação entre o estado metropolitano e seus órgãos políticos na colônia e toda a sociedade colonial.

Frei Vicente de Salvador comenta que o Brasil não sendo uma república, as casas o eram (apud Holanda, 1995, p. 81). Já Holanda afirma que foi a “vida doméstica”, onde o “pátrio poder era virtualmente limitado”, que fornecia a “idéia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens” (1995, p. 81-82). Assim o estado restrito como extensão das relações latifundiárias passou a representar os interesses dos donos do poder. A relação de exclusão social no latifúndio, de cordialidade, de submissão, passou a ser extensiva à relação entre a burocracia estatal e a sociedade.

Sob a forma de monarquia constitucional, o modelo relacional latifundiário e escravocrata permaneceu a referenciar as demais relações do agora então Estado Nacional brasileiro. Holanda comenta que mesmo com o episódio da independência política do Brasil em 1822,

(...) eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio (p. 73).

Nesse momento as elites apresentam características de simbiose do velho com o novo. O novo enquanto influência das idéias revolucionárias burguesas, tendo

como referência o liberalismo econômico, a defesa do livre comércio. O velho, a grande propriedade com base no trabalho escravo. Mesmo com a possibilidade da inserção de movimentos liberais, a estrutura sóciopolítica e econômica existente não se altera diante, até mesmo, de “inclinações antitradicionalistas” que paulatinamente foram minando a situação tradicional corrente.

O paradoxo existente entre as estruturas estabelecidas do espaço rural (herança do período colonial) e as idéias liberais que enfatizavam a “(...) ambição de vestir um país ainda preso à economia escravocrata com os trajes modernos de uma grande democracia burguesa” (idem, p. 79), forjará uma burguesia urbana imbricada nos valores ainda rurais, traduzindo o patriarcalismo, o personalismo, a cordialidade, sentimentos do famulismo, do dever, ratificando a idéia de que os “centros urbanos brasileiros nunca deixaram de se ressentir fortemente da *ditadura* dos domínios rurais” (idem, p. 89).

Esta caracterização da sociedade civil reforçou a continuidade de exclusão da participação formal do povo.¹⁹ A adoção de uma monarquia constitucional foi concebida pela classe dominante na justificativa de manutenção do latifúndio e da escravidão, como também da obstrução de qualquer tentativa de participação das massas. Apesar de já em meados do século XIX apresentarem-se modificações quanto à sociedade, Sodré (1979, p. 271) afirma que a dominação dos senhores latifundiários e de escravos era, ainda, absoluta. Desta forma, o aparelho de estado esteve submetido aos interesses da classe dominante, sendo portanto o terreno político, espaço privativo de atuação desta classe. Estavam excluídos de participação em espaços como o Senado, partidos, eleições, governos provinciais, câmaras do Império, assembleias de províncias e demais instrumentos do estado restrito, a classe trabalhadora, escravos, servos e grande parte da classe média.

O processo constituinte de 1823 traduziu este cenário. Todo o processo foi caracterizado por Chizzotti (2001) como “Elite Constituinte”. O autor demonstrou que as decisões tomadas estiveram acopladas aos interesses da classe social no poder. Tal composição, sem participação popular, expôs que naquele momento os debates, inclusive a respeito da educação, estiveram circunscritos às idéias “liberais” e “democratizantes” de uma elite brasileira ainda “escravocrata”. As discussões, por

¹⁹O conceito de povo aqui é o mesmo que caracterizado por DaMatta: massa anônima, explorada, espoliada, agredida e desconhecida, principalmente desconhecida. (1997, p. 16-17).

exemplo, sobre a educação nacional foram limitadas a “(...) discursos patrióticos e oradores esfuziantes sobre a instrução de diretrizes fundamentais para a educação nacional” (Sucupira, 2001, p. 57).

Tal Constituinte comandada pelas elites, apesar dos embates políticos, não foi divergente quanto à participação popular. A dissolução do processo constituinte em nada alterou a percepção elitista da Assembléia dissolvida com seu anteprojeto “de voto censitário”, nem a própria Constituição de 1824. Tanto o anteprojeto como a Constituição de 1824, esta manipulada por D. Pedro I, estabeleceram o voto censitário: apenas os homens com mais de 25 anos de idade e uma renda anual de 100 mil-réis (eleitor de paróquia), 200 mil-réis (eleitor de província), 400 e 800 mil-réis (para ser senador ou deputado), tinham “capacidade” para votar. Estavam excluídos da vida política nacional o homem que não fosse maior de 25 e possuísse a renda determinada, as mulheres, os assalariados em geral, os soldados, os índios e os escravos. Assim, a elite utilizou-se dos critérios da desigualdade social e econômica para justificar a exclusão do processo de participação das massas na escolha dos “representantes”.

A justificativa para tal postura por parte das elites pode ser compreendida a partir dos comentários de Gohn (2001a). Segundo a autora, o liberalismo anterior ao século XVI traz o conceito de que a propriedade garantiria o direito de o indivíduo tornar-se cidadão. Isso por conta de que ao ter uma propriedade o indivíduo tornar-se-ia livre de espírito, desprendendo-se das paixões. “Já os assalariados acostumados à enxada e ao arado, (...). Seriam incapazes de pensar. (...) incapazes de governar suas vidas por princípios de ordem moral.” (p.12).

Percebe-se que por tais idéias a burocracia estatal monárquica brasileira foi mantida como extensão do privado das elites brasileiras, contribuindo também no processo de exclusão da população de uma relação política participativa. Através do estado a classe dirigente expressou a sua concepção de mundo, a sua ideologia, tanto sobre o que foi como sobre o que deveria ser. A concepção de sociedade, portanto, expressou-se por atitudes e ações. Em atitude, quando as diferentes frações de classes (senhores, oligarquias) se juntaram e, sob direção de uma delas, se transformaram em Estado e em ação quando estas classes passaram a criar a sociedade política e coordenar a sociedade civil.

A unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história dos Estados e dos grupos de Estado: [...]: a unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é o resultado das relações orgânicas entre o Estado ou sociedade política e “Sociedade Civil”. [...], essas forças tomaram o poder, [...], lutando contra determinadas outras forças e ajudadas por determinados auxiliares ou aliados; para tomarem o Estado deviam subordinar ou eliminar os primeiros e ter o consenso ativo ou passivo de outras (GRAMSCI, 2002, p. 93).

Esse consentimento passivo se deu através dos mecanismos que as classes dirigentes utilizaram para legitimar suas ações. Na realidade brasileira, além dos aparelhos privados de hegemonia, como a Igreja, os meios de comunicação, a própria concepção de educação forjada nas escolas públicas ou privadas, um dos mecanismos foi justamente o estado restrito que se configurou como um meio de concretização do poder hegemônico que a classe dominante sempre exerceu, seja através da coerção ou da formação do consenso, levando a classe trabalhadora a certo apassivamento, alheamento, legitimando assim as ações da classe no poder. Neves e Sant’Anna (2005) comentam que, apesar de o poder emanar das relações sociais de produção na sociedade civil, tal poder é exercido pela sociedade política, sendo, portanto, meio “ético-político” da classe dominante para garantir sua dominação sobre a classe trabalhadora.

Ao considerar o estado restrito um dos instrumentos utilizados historicamente pela classe dominante na consolidação do projeto societal burguês, deve-se levar em conta a sua função educadora como parte da sociedade política. Gramsci afirma que:

A revolução que a classe burguesa provocou na concepção do direito e, portanto, na função do Estado, consiste especialmente na vontade de conformismo. (...). A classe burguesa situa-se como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico. Toda a função do Estado se transforma: o Estado torna-se “educador”, etc. (1991, p.146).

Podemos observar que a não-democratização do Estado²⁰ e, conseqüentemente, da burocracia estatal, leva tal burocracia a uma função de

²⁰Mesmo com a democratização paulatina do Estado brasileiro, como veremos mais adiante, fruto dos embates e do processo de ocidentalização da sociedade civil brasileira, não significa dizermos que exista uma democracia plena, pura; ao contrário, afirmamos que na guerra de posição tal

educador que estará a serviço da classe no poder, e o papel desempenhado por tal classe na sociedade civil tem a finalidade de elaboração e ratificação do projeto de sociedade; portanto, de um estado restrito que esteja na mesma direção dos seus interesses. Assim, cabe ao Estado,

(...) elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. (...) **a escola**, como função educativa positiva, e os tribunais, como função educativa ou repressiva ou negativa, são atividades estatais mais importantes neste sentido: mas, na realidade, no fim tendem a uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades ditas privadas, que formam o aparato de hegemonia política e cultural das classes dominantes (GRAMSCI, 1991, p.145, grifos nossos).

Tendo como base estas idéias, entendemos que toda a discussão em torno de quem podia ou não participar da vida política na Constituição de 1824 deu-se em decorrência da caracterização da sociedade civil imperial, e apesar dos confrontos que surgiram na sociedade, os próprios grupos no poder não abriam mão da estrutura sociopolítica vigente. Quando, por força das próprias contradições e incompatibilidades de vivência do novo com o velho, a classe dominante antecipava-se ao impedimento e limitação de um possível alargamento de direitos do povo.

Outro momento para observarmos a cultura de participação no Brasil e reflexos dela na relação entre estado e sociedade civil foi o Ato Adicional de 1834. Constatamos então que as disputas políticas, como também as reformas, estão presentes. A temática da descentralização foi um dos debates mais acalorados daquele momento. Do ponto de vista político, o Ato, conduzido em favor das elites locais, teve o objetivo de conceder autonomia ao governo das províncias.

A descentralização requerida pelas elites locais evidenciou a permanência dos reflexos de uma formação social e política colonial dirigida pelos donos das terras, que foram perdendo autoridade com o processo de centralização do poder. Voltando à questão das câmaras municipais no período colonial, como já comentado anteriormente, a classe latifundiária adquiriu cada vez mais poder decisório. Prado Júnior (2004b) diz que as câmaras representaram, “(...) desde logo, um poder

considerável. (...). Grande parte dos negócios públicos, inclusive matérias relevantes de caráter geral, eram tratados e resolvidos nas câmaras, que chegavam num momento a legislar sobre quase todos os assuntos governamentais” (p. 51). As câmaras municipais configuravam-se também como um órgão “local”. Assim, a defesa de uma descentralização pelas elites locais no Ato Adicional de 1834, em nível intergovernamental, pode ser interpretada como a garantia do poderio local das classes latifundiárias. Sucupira (2001) enfatiza que:

Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural, as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para ela, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico (p.67).

O entendimento das elites a respeito de por quem a educação deveria ser conduzida evidencia o paradoxo existente entre as estruturas estabelecidas do espaço rural e as idéias liberais da época. A fermentação liberalista que precedeu à proclamação da Independência constituiu obra de minorias exaltadas; sua repercussão foi bem limitada entre o povo. (...) “A massa do povo” (...) ficou indiferente a tudo, parecendo perguntar como o burro na fábula: Não terei a vida toda de carregar a albarda?” (Saint-Hilaire, apud Holanda, 1995, p. 161).

Com o processo de transformações econômicas acontecidas no Brasil, urbanização e mudanças sociais, surgiram novos interesses por parte de outros grupos que exigiram do governo políticas direcionadas aos seus interesses. Os aristocratas cafeeiros paulistas requereram ações direcionadas ao setor cafeeiro industrial; já as classes médias urbanas, formadas por profissionais liberais, intelectuais, religiosos, reivindicaram a abolição e a instauração do regime político republicano, contribuindo para o movimento e o fato histórico da proclamação da República. No entanto, assim como nos períodos anteriores, esse momento também foi conduzido por uma elite dominante: os militares que defenderam um governo centralizador e os civis, representados pela nova aristocracia cafeeira, na defesa de um governo federativo à brasileira, ou seja, uma federação que garantisse a

permanência do poder das oligarquias nos seus Estados sem a interferência do poder central. As relações sociais ficaram praticamente inalteradas. Isto pelo fato de que o novo sistema que se erigiu apresentava características excludentes, não possibilitando ao povo uma participação formal ativa. É como nos diz Holanda (idem):

É curioso notar que os movimentos reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, (...), tanto quanto sentimental. (...). O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo [a idéia republicana] bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava (p. 160-161).

Nesse momento podemos evidenciar algumas características de um “transformismo”, através da permanência do tipo antigo de relação de poder da sociedade brasileira travestido de novo, como o clientelismo, o apadrinhamento, o filhotismo. Características estas reforçadas pelo poderio e idéias de um novo-velho tipo de mandatário: o coronel. É fato que a Constituição de 1891 criou um regime político de “base” representativa através da eliminação do voto censitário. Porém, é evidente que o voto ainda continuava restrito, visto que apenas os homens alfabetizados acima de 21 anos de idade é que poderiam votar.

Ao trazermos para esta discussão o espaço de “participação” criado em 1891, o processo constituinte, percebemos que este esteve circunscrito à elite dominante e às classes médias urbanas que, apesar de divergirem em alguns aspectos, foram cooptadas pelo projeto de sociedade das elites oligárquicas. Cury (2001c), em sua análise da Constituinte de 1891, a primeira Constituinte republicana, destaca que os princípios que caracterizaram a discussão estiveram imbuídos dos princípios liberais, de individualidade em que “os constituintes defendiam as posições próprias do liberalismo” (p. 73). Nessa defesa, dentre os 205 deputados e 63 senadores que compuseram este processo constituinte, “apenas um deputado representava a classe trabalhadora”; os demais eram médicos, engenheiros, militares e advogados. O autor enfatiza que a Constituinte de 1891 traz um perfil liberal de um “Estado mínimo”, porém numa concepção elitista e “excludente” dos grupos oligárquicos no poder, elite que, excluindo os direitos sociais, adotou um “liberalismo excludente e pouco democrático” (p. 80).

A respeito da dicotomia entre as idéias oligárquicas cafeeiras e os ideais do liberalismo europeu, Holanda (1995) descreve com bastante categoria a discrepância e o cinismo das classes dirigentes deste período em europeizar à brasileira os ideais, as leis que passaram a conduzir o Brasil. Desta forma, para o autor:

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos (grifos nossos, p. 160).

O ajustamento das idéias liberais às oligárquicas pode ser mais bem compreendido quando da discussão de temas como descentralização ou centralização da educação, da instrução primária e gratuidade do ensino, que foram previstos sob a ótica da classe dirigente como arrefecimento diante de suas concepções no campo da educação: uma elite que percebeu no estado restrito o responsável pelo atendimento da educação de seus filhos criou, portanto, uma legislação que “centralizava” no governo federal a prioridade apenas sobre o ensino secundário e superior.

Constata-se que a exclusão de direitos que impossibilitavam uma participação maior dos que foram na história do Brasil excluídos do acesso aos bens sociais revela antes de tudo um Estado que discutiu e formalizou leis sob a perspectiva de idéias da classe dominante, seja ele do tipo “liberalismo-escravocrata” ou de um “liberalismo democratizante”, evidenciando a ausência ou a limitação participativa de setores dominados na sociedade civil. É um Estado que historicamente praticou uma política participativa de submissão, de repressão, de controle social²¹.

O entendimento de controle social neste momento está sob a perspectiva do controle que o estado exerce sobre os cidadãos seja por meio dos mecanismos de

²¹O entendimento de controle social neste momento está sob a perspectiva do controle que o estado exerce sobre os cidadãos seja por meio dos mecanismos de repressão ou através de valores por meio dos aparelhos privados de hegemonia. No caso do Brasil, pode-se dizer que este aspecto se deu neste momento pelo caráter oriental do Estado Brasileiro. Diferente da concepção de controle social que foi posta em pauta a partir de 1980 no Brasil e que será explicitada mais adiante.

repressão ou através de valores por meio dos aparelhos privados de hegemonia. No caso do Brasil, pode-se dizer que este aspecto se deu neste momento pelo caráter oriental do Estado Brasileiro e está intimamente relacionado à concepção de cidadania que Gohn (2001a) traçou. Diferente da concepção de controle social que foi posta em pauta a partir de 1980 no Brasil e que será explicitada mais adiante.

As idéias balizadas pelos conceitos do liberalismo do séc. XIX foram a de que ao passo que o capitalismo se firma foram surgindo outras concepções de direitos. A educação foi vista como “mecanismo de controle social”. Nesse sentido o “cidadão” passou a ser percebido pelas classes dirigentes enquanto aquele que deve ser “incluído” com perspectivas a “discipliná-lo e domesticá-lo”. (Gohn, 2001a p. 12-14).

Ao tratar sobre a educação na revisão constitucional de 1926 Cury (2001d) destaca que a classe trabalhadora politizava-se pela busca de seus direitos. Isso, aos olhos das classes dirigentes, é um “(...) risco à ordem social trazido pela organização autônoma dos trabalhadores”, implicando a “busca de mecanismos não-repressivos, em vista de uma nova ordem ‘cooperativa e harmoniosa’”. Assim o estado é idealizado como “fiador da ‘paz social’” (idem, p. 100). Nesse sentido o entendimento é que a União, através da centralização da instrução pública, proporcionaria diretriz e bases para a educação nacional impossibilitando a “desordem social”. Prevalencia a idéia de que “povo instruído é povo ordeiro e democrático” (idem, p. 102).

Portanto, o Estado que se configurou até aquele momento, em especial durante o período de 1891 a 1930, é um Estado oligárquico, sendo a burocracia estatal representante dos interesses de uma “burguesia cafeeira” de características mandonista e excludente na sua relação com a sociedade. Estas características são conseqüências do que Ribeiro (1995) comenta: a passagem do Brasil colônia a nação independente, de monarquia a república não alterou a ordem fazendária, contribuindo para que as nossas instituições públicas fossem o *habitat* do poder efetivo e intocável do patronato e do fazendeiro (p. 219).

Em meados da década de 20 e início de 30 do século XX, apesar de divergir em alguns aspectos das oligarquias, na sociedade civil a nova burguesia que se erigiu passou a integrar com mais impulso o cenário econômico, social e político

brasileiro, contribuindo, ainda que parcialmente, para a decadência da oligarquia da chamada República Velha. Apesar de diferenças em pontos específicos, aquela classe convergiu com as antigas na completude dos setores agrários com os da indústria, como também nas características do poder oligárquico, tanto quanto nos seus modos de ter o domínio do estado restrito, como na sua relação com a classe trabalhadora. A classe média se fortaleceu, apresentando idéias reformistas, abraçadas pelo movimento tenentista. No entanto, foi uma classe que continuou a ser cooptada pelas classes dominantes.

Neste contexto o momento histórico chamado de Revolução de 1930, mesmo ao ter incorporado novos discursos e idéias de outros setores que antes estavam excluídos, apresentou-se com características de uma revolução passiva. Passiva, pois, como afirma Coutinho (1992, p. 123), efetivou-se pelo alto. Segundo o autor, no contexto histórico brasileiro existiram momentos em que ocorreram reações contra os movimentos populares a partir da classe dominante com “restaurações” que no máximo trouxeram para o País mudanças na composição das classes e possibilidades para outras mudanças reais convergentes ao pensamento elitista. Assim, “o movimento operário lutava pela conquista de direitos políticos e sociais enquanto as camadas médias urbanas emergentes exigiam uma maior participação política no poder”. Diante de tais acontecimentos a oligarquia agrária dominante assumiu a frente da Revolução de 30, exultante com a criação de um novo bloco de poder, mas que não perdeu o caráter elitista, fazendo com que as camadas populares continuassem subalternas.

Podemos verificar permanências, por exemplo, no processo de discussão do fazer política educacional e, portanto, no planejamento para a educação no Brasil surgido nos anos de 30. Como já comentado, sendo o planejamento uma demonstração do tipo macroestrutural, é no contexto do processo histórico, político e social que foi configurada no Brasil a idéia de planejamento. Inserido na cultura de centralização da sociedade política, o planejamento, historicamente, no Brasil, conforme comenta Zainko (2000), foi idealizado de modo que tornou a sociedade alienada do poder político, fazendo do estado demiurgo de decisões em nome da sociedade. Nesse sentido, a autora afirma que o planejamento foi sendo processado como “instrumento de burocracia estatal” de paradigma tecnocrático, apresentando

ações, objetivos distantes da realidade social, onde de fato se apresentam as demandas da sociedade (p. 131-132).

A respeito do processo histórico do planejamento educacional no Brasil, algumas questões devem ser observadas: o conceito de planejamento governamental que foi sendo forjado; a visão particularista da sociedade, configurando-se um planejamento centralizado, produto de uma percepção de planejamento não como um “problema nacional” a partir de uma “percepção coletiva”, mas, sim, da classe no poder; o processo de desenvolvimento político e econômico brasileiro; o planejamento como concentração política estatal de poder e, portanto o planejamento enquanto produto das concepções do estado restrito.

Como uma das causas do desinteresse com a área social nos planejamentos governamentais que foram elaborados pode-se atribuir a concepção “privada” do processo social, ou seja, o planejamento concebido apenas do ponto de vista de uma particularidade social onde se estabelecem ações da classe dominante como referencial para as demais classes, configurando-se as intenções particulares em uma categoria de totalidade.

Apesar dos aspectos de permanências se considerar o movimento renovador da educação, que se configurou pela crítica da escola existente. O que fica evidente é que setores da sociedade civil passaram a conquistar espaços para expor suas idéias, proporcionando um debate que incorporasse ao anteprojeto da Constituição de 1934 as concepções da Associação Brasileira de Educação (ABE). Esta discussão possibilitou uma discussão mais intensa do que nos momentos anteriores (1823 e 1891), mas que não exclui o resultado de um debate numa perspectiva dominante. Utilizando categorias gramscianas sobre o processo formativo político-social, podemos dizer que até o momento anterior a 1930 o Estado brasileiro se caracterizou como do tipo oriental, porém consideramos que naquele momento fica visível o início de um processo de relação equilibrada entre estado e sociedade civil.

Um ponto a ser destacado na Constituição de 1934 é a discussão a respeito dos Conselhos de Educação pensados pelos renovadores e que, segundo Horta (2001), foram idealizados para que a União exercesse um determinado controle sobre os sistemas de ensino como também certa autonomia dos educadores.

Foi no espírito de democracia liberal que os renovadores propuseram uma descentralização em que através dos conselhos, vários setores da sociedade poderiam participar na construção de um plano nacional para a educação. Um dos defensores desta idéia, Celso Kelly advogou para que os conselhos estaduais pudessem atuar na elaboração de diretrizes e fossem compostos por “personalidades cultas, buscadas nas diferentes classes sociais” (Horta, 2001 p. 143). Porém, ao contrário do proposto, os conselhos ficaram restritos a questões técnicas, apenas de caráter consultivo.

Tal atitude é compreendida ao percebermos a relação que o estado passou a adotar com as classes trabalhadoras. Ou seja, se antes o estado restrito era tudo e a sociedade civil era gelatinosa, sendo a burocracia estatal espaço utilizado pela classe no poder para excluir totalmente a classe trabalhadora de uma relação participativa em sua organização e em seus assuntos, nesse momento conseqüência de certo caráter embrionário de heterogeneidade da sociedade civil, o Estado procurou estabelecer uma relação de dirigismo, negociação, através de uma legislação trabalhista, na qual “(...) lentamente a burguesia foi desenvolvendo mecanismos políticos mais sofisticados e eficientes de dominação cuja tônica foi deslocada para o convencimento” (MARTINS, 2005, p. 127).

No entanto, as leis trabalhistas institucionalizadas foram, também, demandas da classe trabalhadora, em especial da classe operária urbana, que passou a reivindicar direitos. Porém, se tratou de estratégias por parte de setores da sociedade civil para conservar o controle das classes trabalhadoras, criando assim mecanismos como, por exemplo, os sindicatos mantidos e controlados pelo estado restrito, cooptando este espaço de participação e de luta a um patamar de “zelamento” das leis que regiam o trabalho. Cabe aqui a concepção de cidadania abordada no início deste capítulo enquanto direito relacionado a normas como meio de vigiar os indivíduos, trazendo-os para o olhar centralizado que dantes estavam marginalizados. Neste sentido, cabe muito bem um trecho do texto de DaMatta, que diz:

Fazer lei é, no Brasil, uma atividade que tanto serve para atualizar ideais democráticos quanto para impedir a organização e a reivindicação de certas camadas da população. Aquilo que tem servido como foco para o estabelecimento de uma sociedade em que o conflito e o interesse dos diversos grupos podem surgir claramente

– o sistema das leis que serve para todos e sobre o qual todos estão de acordo – transforma-se num instrumento de aprisionamento da massa que deve seguir a lei, sabendo que existem pessoas bem relacionadas que nunca a obedecem (p. 237, grifos nosso).

Levando em consideração que as idéias da classe dominante exercem influência no sistema político, Martins (2005) comenta que a burguesia através do estado restrito criou organizações que lhe possibilitaram o “acúmulo de experiências políticas” como também a formação de uma estrutura que defendesse seus interesses por meio de um sistema patronal, ou seja, aparelhos privados de hegemonia, (sindicatos por ramo de produção – empresas de um tipo de atividade); Federações estaduais – responsáveis pelos sindicatos nos Estados; Confederação Nacional (responsável pela convergência das federações, órgão máximo representante da burguesia industrial no país). O papel político-social das instituições burguesas, através de sua articulação com a aparelhagem estatal teve como objetivo definir políticas públicas como a de educar a força de trabalho industrial pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Serviço Social da Indústria (SESI). O autor caracteriza o trabalho educativo do SESI da seguinte forma: “O SESI disseminava a cultura urbano-industrial, conformando os trabalhadores dentro de referências modernas de vida e trabalho. A educação política, tendo como base a “colaboração” ao invés do confronto classista (...)”. (idem, ibidem, p. 129).

Esse período em que o país passou por um amadurecimento político evidencia uma rica discussão ideológica no próprio corpo da sociedade civil. No entanto, esse processo de debates foi interrompido, parcialmente, pelo regime instaurado em 1937.

Mesmo antes do golpe denominado de ditadura de Vargas ou Estado Novo, a própria concepção da classe no poder de controle social levou a sociedade política a apresentar características de interposição e centralização: enquanto eram discutidos modos de estabelecer diretrizes a partir das concepções de educação desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, a sociedade política já dava sinais de interferência. Desta forma, a instabilidade política deste período no processo de desenvolvimento político brasileiro ocasionou um anteprojeto de características centralizadoras. Exemplo deste contexto histórico foi a idéia do Plano Nacional de Educação de

1937. Azanha (2002) comenta que, divergente das idéias que defendiam os “pioneiros”, o Plano de 37 (anteprojeto) passou a regulamentar desde o ensino primário até o superior questões como currículo e a quantidade de provas e modos de avaliação que deveriam ser realizadas (p. 108).

Com o Estado Novo as discussões do campo da educação realizadas pela sociedade civil deslocam-se para o estado restrito. Há uma forte centralização das ações por parte da União que passa a controlar todas as atividades relacionadas à educação, excluindo, portanto, qualquer modalidade de participação que emanasse da sociedade civil, a não ser enquanto participação institucionalizada.

Neste processo histórico, em que internacionalmente ocorria a Segunda Guerra mundial, havia uma simpatia do governo brasileiro pelas idéias totalitaristas do fascismo; no entanto, as alianças políticas no campo da diplomacia internacional obrigaram o governo de Vargas a adotar uma postura contrária ao grupo denominado Eixo. Desta forma a contradição interna passou a ser melhor explorada pela sociedade brasileira, visto que era insustentável o país adotar uma postura democrática externamente, lutando em favor dos Aliados, enquanto internamente permanecia a ditadura.

A sociedade civil organizada manifestou-se através do Manifesto dos Mineiros. Um dos trechos do manifesto nos dá a percepção de qual era a postura da sociedade brasileira:

Se lutamos contra o fascismo, ao lado das Nações Unidas, para que a liberdade e a democracia sejam restituídas a todos os povos, certamente não pedimos demais reclamando para nós mesmos os direitos e as garantias que as caracterizam. A base moral do fascismo assenta sobre a separação entre os governantes e os governados, ao passo que a base moral e cristã da democracia reside na mútua e confiante aproximação dos filhos de uma mesma pátria e na conseqüente reciprocidade da prática alternada do poder e da obediência por parte de todos, indistintamente.

Foi através das mobilizações, ainda que de alguns setores conservadores da sociedade civil que se deu a passagem da ditadura de Vargas para a redemocratização de 1945. Delgado (2003) observa que “a transição política do Estado Novo à nova ordem democrática foi permeada por contradições, e adquiriu feito peculiar e instigante”. A autora diz que esse momento político foi processado sem haver qualquer movimento que viesse das bases sociais e por isso deve ser

entendido como um marco de permanência na mudança. Foi um momento de transição pressionado pelas elites e que pode ser denominado como transição pelo alto. A autora destaca que uma das forças políticas anti-Estado-Novo em 45, apesar de alimentada pelos ideais liberal-democratas que varreram o mundo depois da 2ª Guerra Mundial, era numericamente limitada e de extração social e política muito bem definida: empresários, militares de alta patente, principalmente os ligados à Aeronáutica, os segmentos da intelectualidade comprometidos com princípios liberais. O outro grupo se situava no extremo onde estava localizada uma boa parte da sociedade brasileira, comprometida com o projeto social getulista trabalhista; beneficiados por esse projeto social é que surge o movimento queremista, que ganhará uma participação da massa com uma forte capacidade de mobilização (p.131-132).

Neste contexto o Estado restrito passou a ser compreendido como representante de todos, mas de fato continuou e se firmou enquanto propiciador da política da classe dominante. Neves (2005, p. 87) diz que o Brasil desenvolvimentista foi a história da apropriação burguesa do Estado com o objetivo de induzir a modernização capitalista, como também de desenvolver estratégias para legitimar-se socialmente. O caminho para este objetivo foi efetivado através, ou de ampliação “segmentada” dos direitos da cidadania, ou impossibilitando a organização autônoma da classe trabalhadora. Isto representou, como já dissemos acima, uma nova estratégia para a classe dominante permanecer no poder, mesmo diante do novo quadro de desenvolvimento econômico e social urbano das classes trabalhadoras e conseqüentemente, de sua organização.

O Estado tornou-se demiurgo de ações com o objetivo de diminuir desigualdades sociais, evitando assim conflitos de classes. Criar mecanismos para a produção do consenso, através de concepções e espaços que definissem novas maneiras de “participação”, tornou-se tarefa do Estado. A idéia foi a de que a participação deveria ser orientada para a produção econômica e não por ideologias políticas. Assim o Estado durante tal período buscou inviabilizar as tentativas da classe trabalhadora de se tornar protagonista da sua história, através da “repressão ostensiva, de cooptação individual e de grupos e até mesmo pelo atendimento molecular de suas demandas, por intermédio de processos de revolução passiva” (NEVES, 2005, p. 88).

A Constituinte de 1946, marcada pelo sentimento de democratização do país, devido ao período anterior em que Vargas desfecha um golpe implantando o Estado Novo “ditatorial”, “será ‘atravessada’ pela luta social em curso”; greve dos bancários, greve dos portuários etc. [No Entanto] o texto [Constituição de 1946] que se segue é “limitado em relação a uma série de questões fundamentais para se construir uma sociedade democrática, (...)” (OLIVEIRA, 2001, p. 164).

De acordo com Neves (2005), apesar de as ações da burguesia, através do estado restrito, tentarem inviabilizar uma participação formal mais consistente da classe trabalhadora, todo esse período (1945-1963) permite que tal classe “com diferentes níveis de consciência, [edifique] na sociedade civil uma significativa rede de aparelhos privados de hegemonia (partidos, sindicatos, movimentos sociais) (...)”, com vistas a difundir e consolidar uma proposta contra-hegemônica de sociabilidade para a sociedade (p. 88, grifos nossos).

O que pode ser observado, embasando-nos nas idéias de Poulantzas (1985) é que essa configuração do Estado brasileiro foi resultante do processo de lutas de classes (dominantes e dominados) onde o Estado passou a ser um campo de estratégias de lutas e resistências da classe trabalhadora a medida que as relações de produção foram se complexificando e, conseqüentemente, ocorrendo o surgimento de outros grupos na sociedade brasileira. Assim, as diversas formas – oriental/ocidental – do Estado brasileiro são percebidas aqui pela “condensação material e específica da relação de força entre as classes e as frações de classe” (p. 148).

O relativo avanço da classe trabalhadora, com os sucessivos movimentos em busca da conquista de direitos, uma participação popular cada vez mais ativa no âmbito da sociedade civil, aproximou a idéia de que poderia haver uma explosão, visto que as reivindicações minavam o poder da classe no poder. Tornaram-se os conflitos políticos entre as classes bastante evidentes, e como conseqüência tivemos a instauração do golpe militar quando o estado restrito passou a reprimir a sociedade civil. Período este caracterizado pelos estreitos limites do Legislativo em um regime de democracia excludente. O próprio regime eliminou todas as possibilidades de uma relação dialética entre Estado e sociedade civil.

Como exemplo, de tal exclusão podemos utilizar a concepção de planejamento desse momento histórico, quando as concepções de planejamento da educação refletiram as idéias doutrinárias ditatoriais do sistema vigente, tanto do ponto de vista político-ideológico, quanto do econômico e, também, do social. Veja-se a concepção economicista, tecnicista e centralizadora que será adotada nos planos de governo do regime em questão. Horta, (1997) ao comentar sobre os planos governamentais²² deste período – 1964/74 - diz que para a educação foram planejadas metas “inferiores determinadas pelo Conselho Federal de Educação em 1962” (p. 169) e as ações de intervenção na economia nacional, proporcionando uma “modernização conservadora”, deixaram de fora do “milagre econômico” planejado as áreas sociais; sob a visão daquele paradigma, e reduziram-se os gastos públicos com educação e saúde. Mesmo no lento processo de abertura política, o II Plano de Desenvolvimento Nacional, assim como o II PSEC (Plano Setorial de Educação e Cultura), apesar de apontarem algumas perspectivas de um planejamento não orientado apenas sob a percepção economicista, mas também pela idéia de um planejamento que estabelecesse ações para a área social, não trazem um discurso que assumisse a opção de participação política da sociedade.

Já no processo de reabertura política vai ser lançado o III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e, com ele, o III PSEC (Plano Setorial de Educação e Cultura). Neste documento assume-se e foi ampliado o compromisso de um discurso aliado à participação política. Para isso foi proposto um plano que pretendeu estabelecer convergência entre a área social e econômica, entendendo-se que a área social é de responsabilidade de todos os ministérios (Brasil, 1982, p.15).

Nesse momento, a educação, diferentemente dos primeiros momentos da ditadura militar, foi compreendida enquanto política social, e deste modo o III PSEC passou a considerar a participação, que segundo o documento seria necessária para que se obtivesse uma sociedade democrática na qual o acesso às oportunidades não fosse função da posse econômica ou da força de grupos dominantes (idem, p. 15). A proposição de uma abertura, ainda que restrita, da participação política de setores da sociedade civil nos documentos do governo foi produto da mobilização de

²² Durante esse período foram elaborados os seguintes planos: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG – 1964-66), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74), II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85).

setores da mesma sociedade civil organizada que vivenciando o contexto das contradições da abertura política, organizaram-se em um confronto ao modelo de Estado autoritário vigente.

Coutinho (1992) comenta que, apesar de o Estado brasileiro adotar uma política de forte repressão, estando a serviço do grande capital, nacional e internacional, fez com que houvesse um crescimento de forças produtivas criando contradições e complexificando o sistema político e social capitalista no Brasil. Desta forma o fortalecimento da sociedade civil era inevitável, criando uma contradição entre um Estado centralizador, excludente e autoritário e o fortalecimento processual da sociedade civil, obtendo portanto um consenso passivo das classes baixas. Esse contexto permitirá que a (...) “Nova República” [seja] fruto da combinação de pressões populares “de baixo” e de **operações transformistas** “pelo alto” (idem, p. 134, grifos nosso).

A respeito desta combinação e dos debates que foram processados na sociedade civil como também em torno do estado com a redemocratização a partir de 1980, na Constituinte de 1987 tivemos uma mobilização intensa de entidades representativas dos vários setores da sociedade. É como nos dizem Cury (2001a), Horta (2001a) e Fávero (2001a): A Constituinte de 1987 propiciou uma mobilização intensa de entidades representativas dos vários setores da sociedade. Por essa razão houve a inclusão de novos direitos para possibilitar uma participação maior daqueles que foram historicamente excluídos do acesso aos bens sociais.

A inclusão de novos direitos esteve atrelada a uma participação popular, como aborda Coutinho (idem), de baixo, através dos movimentos sociais caracterizados pela reivindicação, conflitos, embates com o estado. Exemplo desta participação foi o debate sobre a gestão da educação, inclusive da participação da comunidade escolar. É do que iremos tratar no próximo item.

1.2 “Orientações” e “reivindicações” para uma “gestão (democrática)” da educação brasileira nos anos 80 e 90: o elemento da participação

Na década de 80, com o processo de redemocratização, o discurso participativo e seu conseqüente alargamento quanto à educação foram, na Constituinte de 1987, caracterizados por dois blocos: a concepção dos representantes do setor privado de uma educação pública não-estatal e como serviço público, que se coadunou com as orientações (exigências) dos organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional), de um novo modelo de Estado e de uma gestão educacional “gerencial” caracterizada como a proposta do setor hegemônico; e a dos representantes de uma concepção de educação pública estatal e de uma gestão pública democrática popular, caracterizada aqui como um projeto de gestão educacional contra-hegemônico.

Sobre as idéias defendidas pelo primeiro bloco, Lin (2003, p.62), baseado nas idéias de Gentli (1999), configura o contexto e o conceito adotado no país pelos grupos hegemônicos a respeito da gestão educacional democrática da educação, sob a perspectiva neoliberal:

(...), a crise no setor educacional brasileiro se refere a uma questão de gerenciamento e, revestido do discurso da democratização, introduz uma reforma administrativa que visa a promover mudança cultural nas estratégias de gestão escolar, mediadas por mecanismos que regulam as falhas do sistema, entendidas pelo modelo neoliberal como influência, ineficácia e improdutividade. Segundo o autor, no sentido do modelo neoliberal, a democratização da gestão escolar é entendida como organização e orientação das ações e dos papéis de cada elemento da comunidade visando uma produtividade e qualidades baseadas na visão empresarial com a finalidade de gerenciar a eficiência e a eficácia das ações escolares.

Inseridos nessa concepção estiveram as idéias dos grupos²³ que defenderam o conceito do público não-estatal. Tavares (2003) nos traz um panorama das principais idéias que, defendidas por tal setor, tiveram como principal característica a defesa de a família poder escolher a escola em que seus filhos deveriam ser educados, se escola pública ou privada. A função do estado, para tal grupo, seria dar garantias para que o direito defendido fosse respeitado, vinculando os recursos públicos ao ensino privado, configurando a idéia de que os “(...) interesses privados através da formação de grandes grupos (...) se servem dos aparatos públicos para alcance dos próprios objetivos” (Bobbio apud Pinheiro, 2001, 258).

²³ São os grupos que defendem o ensino privado: FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino); ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas); AEC (Associação de Educação Católica do Brasil).

A FENEN, uma das entidades representativas da educação privada, compreende o estado como aquele que deve:

(...) assegurar igualdade de oportunidades educacionais, garantindo a todos, independentemente das condições sociais e econômicas, o acesso à educação, cabendo à família a escolha do gênero de educação a ser ministrada a seus filhos. Isso quer dizer que o Estado deve prover o ensino público e garantir ao aluno o ensino privado, desde que seja uma escolha da família. Hoje, quem tem meios, embora pagando imposto e tendo direito ao ensino público, pode escolher uma escola batista, metodista, católica, leiga, marxista, ou nazista, conforme sua preferência; ao pobre não se permite o direito de crença, de religião, de filosofia, de ideal, de opção, porque só tem – querendo ou não – a escola pública. (Proposta da Escola Particular para o Capítulo da Educação na Constituição apud Pinheiro, 2001, p. 263).

Na análise das propostas dos que defenderam e defendem a educação pública não-estatal, suas idéias estão sempre vinculadas à relevância dos direitos civis e que no caso do Brasil têm relação com a herança do caráter elitista e excludente das políticas sociais na História brasileira. Segundo Cury (2001a), os direitos civis foram prioritariamente defendidos desde os primeiros momentos de discussão de uma legislação brasileira :

O caminho dos direitos sociais, inscritos nas Constituições federais no Brasil, parece ter certa similitude com aquelas etapas sinalizadas por Marshall em relação à Europa: *os direitos civis* teriam tido amplo espaço no século XVIII, *os direitos políticos* no século XIX e, finalmente, *os direitos sociais* no século XX (p. 05, grifos do autor).

O fato de ser dado um caráter relevante às políticas sociais no século XX, e em especial no momento analisado (década de 80), por se tratar de um período em que o país saía de um regime de ditadura militar, configurando-se nas idéias do setor elitista um conceito de democracia, o próprio discurso deste setor indica que quando tal conceito foi pensado pelos grupos no poder foi idealizado em detrimento sempre dos direitos civis, caracterizando o intrínseco individualismo do velho liberalismo, sobressaindo-se o indivíduo ante a sociedade e o estado. Freire (2002, p.165) corrobora o nosso argumento quando diz que “(...) o aperfeiçoamento da ‘questão social’ foi utilizado pelas elites dirigentes como um elemento de fundamental importância para fazer a modernização capitalista seguir o seu caminho passivo“.

Nesse sentido, Tavares (2003) comenta que quando se tratou de discutir a gestão educacional no Brasil sob o prisma democrático que passou a fazer parte da agenda no processo constituinte em 1988, o discurso dos que defendiam – FENEN - uma educação pública não-estatal e como um serviço público:

Em nenhum momento (...) se refere[iu] ao tipo de gestão que deveria ter o ensino, seja ele público ou privado, limitando-se a defender a **democracia enquanto sinônimo de socialização dos recursos públicos para as escolas privadas. Não estende**, contudo, a esta **própria comunidade, beneficiária desse bem social, o direito de participar da administração dessas escolas, propondo diretrizes e políticas educacionais, acompanhando a execução das mesmas, fiscalizando os recursos recebidos** etc. (p. 82, grifos nossos).

A concepção de uma educação “democrática” pública não-estatal não se estabeleceu de forma dicotômica ao novo arquétipo de um estado mínimo que já vinha sendo defendido em décadas anteriores por grupos na sociedade civil e direcionado pelos organismos internacionais, e que junto a este modelo de Estado defendeu-se uma gestão gerencial para o funcionamento da máquina pública.

No Relatório do Banco Mundial de 1997, que trata sobre “*The State in a Changing World*” (WORLD BANK, 1997), encontram-se as idéias que tal organismo defende sobre o papel que o estado deve adotar no limiar do século XXI. Melo (2004), tratando a respeito das novas funções do estado, comenta que no relatório o Banco Mundial afirma a necessidade de o estado restrito acompanhar as transformações econômicas, políticas e sociais em curso mundialmente, assumindo apenas tarefas que tem capacidade de cumpri-las (garantia da lei e da ordem, normatização jurídica, proteção da propriedade privada, prestação de serviços sociais básicos – educação básica e saúde) com transferência das demais responsabilidades, antes assumidas pelo estado de Bem-Estar Social, para a sociedade civil organizada, buscando assim novos parceiros públicos e privados (ONGs, empresas privadas, famílias, sindicatos etc.). A educação no contexto de novos parceiros é vista também pelo Banco Mundial como um serviço público, já que os recursos financeiros devem ser direcionados às escolas privadas para estimular a concorrência e conseqüentemente a melhoria do serviço educacional público. Segundo a autora, o objetivo de uma reformulação do papel do Estado, para tal

organismo, é buscar uma maior eficiência e credibilidade de tal instituição, que havia sido perdida devido ao mau uso da máquina estatal (p.133-141).

Para que a redefinição do papel do estado ocorresse seria necessário um novo modelo de administração. Nesta perspectiva de reformas e de novos mecanismos é que se apóia o conceito de uma nova gestão, que assume como principal característica a burocracia flexível através da des-centralização, terceirizando os serviços públicos, promovendo a competitividade; “democratização” e participação política; e a “diminuição” dos gastos públicos com a busca de novos parceiros. Ou seja, adota-se o modelo gerencial para a administração das atividades públicas.

Tendo como referência as orientações dos organismos internacionais, no Brasil a reforma gerencial foi efetivada na década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), por meio da concepção de Estado explicitada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995), onde o estado,

(...) deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. As distorções e ineficiências, que daí resultaram, deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de “publicização” (MARE, 1995).

Esta idéia de estado e de uma nova administração pública irá causar impactos no gerenciamento da máquina pública, onde gestão passa a ser entendida como sinônimo de gerência. E este entendimento é também o apresentado pelo Banco Mundial, que segundo Gracindo e Kenski (2001) adota os princípios de “gerência total” ou “qualidade total” na educação.

O modelo de administração gerencial no projeto de reforma do estado defende que:

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. (...) A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (...). O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (MARE, 1995).

Compreende-se, portanto, que a proposta de uma educação pública não-estatal e como um serviço público defendido pelas elites no início da década de 80 do século passado teve uma nítida relação com as concepções e valores dos organismos internacionais, que trouxeram consigo um pacote de medidas que reforçaram tais propostas, dentre elas o modelo de administração gerencial e, conseqüentemente, uma participação que envolve: transferência de papéis quando se tratou de responsabilizar a sociedade por funções que deveriam estar no âmbito da administração estatal (serviço social público não-estatal), que está relacionada à participação convergente, em que a participação é orientada para o consenso (disputas) ou para a ritualização (LIMA, 2003a)

Assim como no modelo de gestão estatal, a gestão educacional deveria assumir a des-centralização. Para Arelaro (2000, p. 106) a proposta de des-centralização do aparelho estatal no âmbito da educação foi concebida como um pulverizador das responsabilidades para as escolas existentes até então no âmbito dos sistemas educacionais, mas que trouxe a concepção de centralização das decisões. Ela diz que: “o inédito desta descentralização de tarefas foi o seu controle absolutamente centralizado, (...)”.

O segundo conceito de gestão, que fez parte do bloco que defendeu a escola pública estatal e, portanto, uma gestão pública democrática popular, pode ser

caracterizado como uma proposta “contra-hegemônica”, partindo de grupos²⁴ que tiveram e têm o conceito de público contraposto ao significado de privado. Pinheiro (2001) traz no seu texto “O Público e o Privado na Educação” a idéia que a UNE apresenta enquanto conceito de educação pública e que pode ser caracterizada como a concepção que o setor em defesa da escola pública adota:

(...). Entendemos uma escola pública como aquela que preenche uma série de requisitos, inclusive do ponto de vista do acesso que a população a ela tem. Aí entra também o caráter da escola gratuita, porque esta garante a democratização do acesso de forma mais ampla. (...) A escola pública, a meu ver, deve ser laica para que seja realmente uma escola universal, e abranja o conjunto, a maioria da população (p. 285).

Nesse sentido, as várias entidades representativas em favor da universalização do ensino público estatal e de uma maior participação da sociedade na gestão da educação entenderam que o processo de superação dos problemas vivenciados pela educação naquele momento estaria na extinção da burocracia, do autoritarismo da estrutura escolar e do caráter excludente que configurava o sistema educacional brasileiro.

Para o desmonte dessa situação seria necessária uma democratização na gestão da educação, desde os órgãos administrativos da educação às escolas, implicando a defesa dos direitos de uma educação para todos. Essa tendência pode ser observada em documentos, fruto das discussões realizadas nas Conferências Brasileiras de Educação. No manifesto aos participantes da III Conferência Brasileira de Educação, representados pelos diversos sujeitos políticos ali participantes, como a ANDE, ANPEd e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), realizado em 1984, na cidade de Niterói-Rio de Janeiro, assim se posicionaram:

A democratização política deve corresponder a democratização da educação nos termos em que ela é entendida nos anos 80: enquanto **participação dos professores, pais, alunos, profissionais da educação, forças organizadoras da sociedade e membros da comunidade a todos os níveis de decisão**; enquanto resgate de experiências historicamente valiosas, não para repeti-las, mas assumindo-as como patamar a partir do qual possamos propor novas formas de ação, novos métodos e novas políticas; enquanto

²⁴ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa); ANDE (Associação Nacional de Educação); ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior); ANPAE (Associação Nacional de Profissionais e Administração); CUT (Central Única dos Trabalhadores); UNE (União Nacional dos Estudantes), e outros. Cf. Pinheiro (2001, p 260).

recuperação dos movimentos e orientações que lograram sobreviver à hecatombe das reformas e à ação avassaladora dos fragmentados projetos federais de grande porte e escusos interesses no setor educacional; enquanto rejeição de todas as formas de segmentação do sistema, mesmo quando justificadas com argumentos aparentemente progressistas, seja em nome da “cultura de classe” ou dos ideais de regionalização do ensino. É parte do senso comum que o setor educacional espelha tanto as desigualdades regionais quanto a estrutura de classes. E se é consensual a idéia de que ele deve adequar-se às realidades locais e aos grupos humanos que nele se inserem, de tal idéia não deriva nenhuma justificativa para a diversificação e fragmentação do sistema que nele introduza a hierarquização das escolas e oficialize a desigualdade qualitativa na oferta das oportunidades de educação (Ghiraldelli Jr, 2000, 230-231, grifos nossos).

Tais idéias foram defendidas principalmente no contexto histórico onde se discutiu uma nova Constituição para o Brasil, que segundo Melo (2004: 207): “(...) foi fruto de um intenso embate histórico de forças sociais (...) na direção de uma maior democratização (...)”. A luta por um sistema educacional democrático travada pela sociedade civil e que fosse garantido pela Constituição a ser promulgada em 1988 perpassou também pelo conceito de estado e quais os seus deveres. Na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1986 em Goiânia, propondo princípios básicos a serem inscritos na Carta Constitucional, pode-se ler nos arts. 19 e 20:

19- O Estado deverá **garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.**

20- O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino (idem, p.228)

Tavares (2003, p. 66-67), ao falar do embate político que se configurou na década de 80, nos traz as principais idéias e conceitos de uma das entidades em defesa da escola pública estatal e, conseqüentemente, o mecanismo da participação como um dos caminhos viabilizadores deste modelo de gestão: A ANPEd defende como mecanismo viabilizador da gestão educacional democrática a participação de toda a comunidade escolar e da sociedade civil para compor os órgãos normativos e deliberativos, e entende como gestão gemocrática: os processos de definição de políticas, desde sua implementação, controle e avaliação; o momento de se

estabelecer novas relações de trabalho tanto no espaço interno da máquina pública como também no entendimento das propostas advindas dos outros setores da sociedade civil organizada garantindo o atendimento das necessidades da população; o relacionamento entre estado e sociedade civil.

Pode-se extrair que o conceito de gestão educacional democrática da educação dos que defendem a educação pública assume um compromisso em defesa de uma descentralização no processo decisório do aparelho do Estado, sem tirar deste suas responsabilidades, e reconhece a importância do interesse público, contemplando duas esferas na gestão, a social e a política. É uma concepção que orienta a gestão da educação para uma lógica não pela via do mercado, mas que deve ser operacionalizada principalmente pela sociedade civil.

Paula (2003) configura bem os dois modelos de gestão que se instauram no País como referência para a administração pública. A autora afirma que a gestão pública gerencial enfatiza esferas financeiras e institucional-administrativas enfocando o aspecto técnico. Delimita quais são as tarefas do Estado e as que não são, e quanto ao processo de uma participação popular, este só é praticado enquanto discurso, visto que as decisões continuam centralizadas na ênfase da eficiência administrativa. Já a gestão pública popular, ou societal, como conceitua a autora, destaca as questões que são intrínsecas à relação Estado e sociedade civil, dando relevância aos direitos dos sujeitos e a sua participação de fato na gestão. A gestão popular procura tomar suas decisões a partir das necessidades locais, enfatizando, portanto, mecanismos e meios que estimulem a participação da sociedade.

Enquanto o primeiro modelo de gestão gerencial utiliza-se de conceitos democráticos, no interesse de buscar o consenso entre os grupos representativos da sociedade civil, mas termina atribuindo a decisão aos mais qualificados, dando um caráter centralizador e limitando o processo de decisão, a segunda percepção de gestão entende a participação popular como meio de favorecer o interesse público, considerando os diversos meios de participação, caracterizando-se como um modelo de gestão popular.

É a partir de uma nova concepção de gestão discutida na década de 80 e 90 que foi sendo introduzido um ulterior pensamento a respeito de planejamento

governamental nestas décadas e com ele outro conceito de planejamento da educação praticado pelos sistemas educacionais, inserindo a idéia de planejamento da participação da comunidade escolar.

Esse novo conceito de planejamento é, segundo Almeida (2007, p. 3).

(...) marcado pela determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implantados Planos Plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – neste caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais.

Todavia, aliada a esse novo conceito de planejamento governamental está a idéia da disposição do estado a uma “necessária negociação com o poder legislativo, assim com a *própria sociedade civil, característica indissociável da democracia contemporânea*” (idem, p. 6, grifos nossos).

É desse entendimento, no qual se propõe a negociação do planejamento com a sociedade civil, que se discute a participação desta para a definição de metas e ações no gerenciamento do estado. Deste modo, a categoria participação, que já vinha sendo discutida pelos diversos setores representativos de classe como também na sociedade política, passa a ser adotada do ponto de vista dos planejamentos governamentais e conseqüentemente nos educacionais, onde se discute a participação da sociedade civil na elaboração de objetivos e metas, bem como planejar a participação.

Esse contexto contribui em parte para a idéia de planejamento que se coaduna com a concepção de educação democrática e que assume a dimensão política de “instrumento de participação social” como possibilidade de mudança das “mentalidades e comportamentos, na direção de um projeto educativo fundamentado na participação popular e na democracia social, com função redistribuidora e integradora da sociedade”. Assim, o planejamento teria como princípios na esfera institucional a garantia da “participação dos níveis regionais e locais na gestão política e administrativa do sistema educativo, buscando articulá-los entre si e com o poder central”; na esfera administrativa, “planejadores e administradores da educação atuariam em conjunto na formulação de políticas e no estabelecimento das prioridades de metas”, juntamente com “associações representativas e

comunidade escolar”. Neste sentido o planejamento é compreendido enquanto função do Estado ampliado (FERNANDES, 2007, p. 11 -14).

1.3- O discurso participativo educacional institucionalizado na década de 90 do século XX: os marcos legais

Produto das correlações de forças travadas no processo de redemocratização, a participação da sociedade passou a ser considerada na Constituição brasileira de 1988; em seu art. 1º diz que para a garantia de um Estado Democrático de Direito deve se constituir uma democracia que seja representativa por meio da participação popular; já no art. 194 e inciso VII garante a participação da sociedade, através de órgãos colegiados, na gestão das políticas de saúde, previdência e assistência social.²⁵

Outro artigo da Constituição Federal, art. 227, ao tratar sobre os direitos da criança e do adolescente – de 0 a 18 anos – no § 7º diz que na garantia dos direitos deve-se levar em consideração o art. 204, que estabelece entre as suas diretrizes “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

É a partir desses princípios legais que no Brasil foi iniciada em meados da década de 90 uma cultura de implantação e institucionalização de vários mecanismos de participação da sociedade. Em parte, pode-se dizer devido à pressão da sociedade civil organizada trabalhadora na conquista cada vez mais de espaços para a garantia de suas demandas consagradas na Constituição de 1988 e, portanto, da democratização do Estado e, em parte pelo próprio conceito de Estado que foi sendo injetado nos governos brasileiros a partir das orientações dos organismos internacionais.

É nesse contexto que a categoria participação passou a ser inserida no planejamento da administração pública. A participação, ao mesmo tempo que foi evocada no processo de planejamento como meio de controle social²⁶ por parte da

²⁵Segundo Coelho et alii (2007) a implantação dos conselhos gestores foi iniciada na área da saúde e gradualmente se estendeu para as áreas de criança e adolescente, assistência social, educação, trabalho e desenvolvimento rural, e, dentro dessas áreas, para programas específicos, como o conselho da merenda escolar e o programa Comunidade Solidária. (p. 5).

²⁶Esta concepção de controle social está no sentido inverso do controle social já abordado anteriormente, ou seja, a idéia é que a sociedade por meio da participação possa acompanhar e verificar as ações desenvolvidas pelos órgãos públicos.

sociedade civil e garantia de uma gestão que fornece qualidade e oportunidades, é também planejada como forma de garantir tais intenções.

Na Educação, a participação passa a ter maior respaldo com a LDBEN 9.394/96 no artigo 13 incisos I e II, e art. 14, incisos I e II, em que são explicitadas as incumbências do docente e da comunidade escolar e local em conselhos escolares, através da participação na elaboração da proposta pedagógica e do plano de trabalho da escola. Já no parágrafo único do artigo 56, no caso das instituições públicas de educação superior, fixa em 70% a participação dos respectivos professores em cada órgão colegiado e comissão.

O Plano Nacional de Educação já antevisto na Constituição de 1988 e ao tratar sobre as diretrizes e metas para a educação nacional, estabelece objetivos para democratizar a gestão do ensino público observando a categoria participação da comunidade escolar em conselho escolar ou instância equivalente.

Ao ser discutido e formulado o Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso Nacional em 2000 e sancionado em 2001 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, sob forma de Lei nº 10.172, é estabelecido que a participação da comunidade escolar é um dos objetivos e prioridades a serem alcançados, devendo ser democratizada a “gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil, 2001).

Sobre a forma de gestão, no PNE define-se que cada sistema de ensino, deverá *traçar normas* de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade, assim como desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

Apesar do PNE definir metas a respeito da participação e expressar o conceito de gestão educacional, o modelo de gestão está mais relacionado ao modelo de gestão estatal já comentado, onde se *compartilha* a gestão impulsionando as unidades escolares a buscarem parceiros — ex. amigos da escola

— para a solução de problemas existentes de responsabilidade do poder central. É uma idéia de gestão que compartilha responsabilidades, mas que não democratiza as decisões, a exemplo do processo de discussão do PNE no Congresso Nacional. Coutinho (1992, p. 56-57) afirma que os neoliberais

reconhecem, e até em parte estimulam, a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, privatistas, os quais – regulados pela lógica do mercado e, onde não for possível, por uma burocracia estatal “racionalizadora” – terminam por produzir a ordem capitalista.

O processo de discussão e aprovação do PNE ao traçar diretrizes, metas e objetivos quanto à participação nas escolas envolveu o embate político travado entre sociedade civil e sociedade política no Congresso Nacional de Educação, quando a sociedade política procurou burlar o projeto que foi discutido e encaminhado pela sociedade civil organizada ao Congresso enquanto Projeto de Lei nº 4.155/98.

Mesmo adotando um discurso em prol de uma participação da sociedade civil e política, o governo demonstrou com essa atitude qual projeto e concepção de participação assumia. Ao desrespeitar a proposta de um plano elaborado pelas entidades representativas, admitia a vertente de uma concepção participativa relativa, não obedecendo ao jogo democrático e de soberania da vontade popular. Valente e Romano (2002) ao fazerem uma análise do jogo político que se instaurou a partir da discussão do PNE comentam que:

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. (...). A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo *Sistema Nacional de Educação*, contraposto e antagônico ao expediente governista do *Sistema Nacional de Avaliação*.

O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da

gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade.

Levando-se em consideração que o processo participativo na democracia burguesa implica relações antagônicas, de classe, e que em toda relação de poder deve-se usar a “artimanha ideológica” (THOMPSON apud DEMO, 2006, p. 23), a participação e a pressão social tornaram-se importantes e imprescindíveis para que propostas da sociedade civil fossem garantidas e aprovadas no congresso.

Nesse sentido, o que pode ser observado deste cenário em torno do PNE e da discussão especificamente sobre a participação da sociedade civil e da comunidade escolar é que ao serem defendidos objetivos na construção de outro modelo educacional, dever-se-ia garantir a participação da comunidade escolar, inclusive na construção de planejamentos da gestão dos sistemas públicos de ensino. Assim, para a educação, com base no PNE cabe aos Estados e Municípios elaborar políticas e planejamentos para seus respectivos sistemas de ensino.

Porém é necessário que possamos levar em consideração que nessa proposta de construir uma cultura de participação na comunidade escolar, tal parecer faz parte de um contexto que historicamente foi impulsionado por uma sociedade política excludente, sob a influência de uma elite conservadora a desenvolver uma relação profunda de desigualdade e que, também historicamente, por demanda não só da sociedade civil sob a ótica do trabalho, mas também da sociedade sob a perspectiva do capital, vêm-se propondo desde a redemocratização ações e políticas de estado (governo) participativas como meio de diminuir a desigualdade, democratizar a educação e construir uma politicidade que fortaleça a democracia brasileira.

Portanto é preciso observar bem qual conceito de gestão educacional democrática e de participação que fundamenta as políticas, diretrizes, ações produzidas. Para nós, neste estudo entendemos que a proposta de uma participação voltada para a classe trabalhadora deve ser norteadas por uma gestão educacional democrática que esteja:

Intimamente articulada ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores, extrapolando as batalhas internas da educação institucionalizada, e (que) sua solução (esteja) condicionada à questão da distribuição e

apropriação da riqueza e dos benefícios que transcendem os limites da ação da escola.

(...) contribuindo (...), no fortalecimento da classe trabalhadora, potencializando a sua ação política, na medida em que possibilita a apropriação e a construção do saber e o desenvolvimento da consciência crítica (HORA, 1994, p. 88).

Neste universo de propostas “belas” deve-se considerar que “(...). Sistemas inteligentes não reprimem simplesmente possíveis rebeldes; preferem aliciá-los com artimanhas pretensamente inclusivas, mas que incluem na margem”. E ao invés de fomentar uma politicidade capaz de gerar “sujeitos críticos e criativos, capazes de construir cidadanias organizadas e influentes, de elaborar contra-ideologias efetivas,” mantém-los no mundo de “pobreza política”, produzindo uma politicidade às avessas (DEMO, 2006, p.16-18).

1.4 – Problematizando a categoria participação na atualidade

Com a reforma do aparelho do estado o alargamento da participação se efetivou ganhando novos contornos como a transferência de responsabilidades para a sociedade civil através da criação dos chamados microespaços institucionalizados de participação na sociedade, que passaram a ganhar repercussão especificamente pela idéia de controle social.

Ao abordar a reforma do aparelho de estado, Simionato (1999) afirma que para as idéias contidas na proposta de reforma do aparelho de estado brasileiro a sociedade civil é entendida “como um dos mecanismos institucionais de controle das ações governamentais”. Assim, “o controle social, também denominado de democracia direta²⁷, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas”. O sentido de controle social e, portanto, de participação da sociedade civil estaria no âmbito de uma participação limitada, onde os sujeitos integrantes dos mecanismos participativos atuariam no sentido de acompanhar e fiscalizar as práticas públicas.

²⁷No contexto da democracia direta o sentido de participação tem uma conotação individual-coletivo; diferente do sentido de democracia representativa onde o sentido de participação está mais para a concepção de grupo-coletivo. Por democracia direta entende-se a participação de todos os indivíduos nas decisões que correspondem a eles, já por democracia representativa compreende-se que a participação coletiva se dá através de um grupo mais restrito eleitos para deliberarem em nome do coletivo.

Correia (2000, p. 11) também comenta que é sob o campo contraditório das políticas sociais — meio de o estado controlar a sociedade, e de incorporar as suas demandas — que surge a concepção de controle social por parte da sociedade na gestão das políticas públicas. A respeito da institucionalização dos espaços formais de participação, podemos utilizar a categoria que Gohn (2001b) emprega, que é a participação cidadã em que, segundo a autora, há uma exigência da institucionalização de mecanismos em torno da definição de políticas públicas.

Desse modo, os mecanismos passam a ser considerados como lócus de micropolíticas, possibilitando uma participação de outros sujeitos que antes não se integravam no contexto do modelo tradicional.²⁸ No entanto, muitos desses espaços que surgiram e ganharam forças durante a década de 80, final do séc. XX e início deste século, foram direcionados em sua grande parte à concepção já vista de estado mínimo. Assim não se pode mais requerer ações de um estado tutor, não cabendo mais a ele assegurar a satisfação de todos os desejos da população, pois a função destes espaços seria a de preencher atribuições que antes se achavam no âmbito do estado, passando a estar no campo da sociedade civil organizada.

A participação institucionalizada no processo democrático liberal assume diversas concepções, como visto neste capítulo, no processo de discussão sobre a evolução da participação formal no Estado Brasileiro. Tendo como base que a participação formal está ancorada nos conceitos de cidadania que nos remetem a direitos, que por sua vez assumem também o sentido de normas, a participação institucionalizada pode assumir um caráter simplório, se não houver precaução por parte dos sujeitos que fazem parte de tais espaços participativos. Isso porque, ao considerarmos que a construção da cidadania remete também à noção de poder, tais espaços podem ser meios de cooptação dos grupos no poder, através de normas que conferem a noção de integração, inclusão, gerando uma relativa neutralização da capacidade transformadora das relações, manejando determinados grupos.

Ponderando que o discurso participativo tem sido constantemente afirmado pelos órgãos internacionais, a participação institucionalizada via normas e regras é uma tecnologia de poder que ao normatizar como a participação dos sujeitos deve acontecer, disciplina e enquadra de modo antecipado o lugar dos indivíduos nos

²⁸Estamos nos referindo aos partidos políticos, sindicatos etc.

mecanismos participativos, limitando, assim, o processo participativo. Neste sentido, o limite de tal participação está justamente na exclusão de outras formas de participação que não estejam regradas, inibindo, portanto a autonomia dos sujeitos e, até, suas próprias condições auto-reflexivas.

A concepção de cidadania é adjetivada pela colaboração, ou seja, a cidadania que os sujeitos devem exercer é uma cidadania colaborativa. Os sujeitos assumem posturas de colaboração com as regras que já são pré-estabelecidas pelos órgãos centrais. “Está-se produzindo, no âmbito da formação de consciências, um processo de subalternização (educativa e disciplinar) dos setores contestadores da sociedade e de conversão de reivindicações sociais urgentes em apassivamento” (VENÂNCIO, 2007, P. 165).

Assim, diferentemente da concepção de participação dos movimentos sociais dos inícios dos anos 80, quando houve uma pressão vinda de baixo para que o Estado pudesse reconhecer demandas da sociedade civil, que segundo Gohn (2001a) foram movimentos que se caracterizaram pela luta e reivindicação, assumindo um discurso de não-relação com o Estado, a participação preconizada nos anos 90 passou a configurar-se no campo da relação entre Estado e sociedade civil, relação esta entendida por meio da negociação e das parcerias. Segundo Cardoso (1999), foi por meio desta idéia que o Estado brasileiro passou a adotar a concepção da participação institucionalizada mediada por conselhos.

É neste contexto que se insere a idéia de subalternização dos setores contestadores da sociedade, já que a partir da década de 90 houve uma desaceleração da participação nos moldes da década de 80 (GOHN, 2001a). Essa desaceleração se deu em parte pela cooptação que o Estado passou a imprimir sobre diversos aparelhos privados de hegemonia, representados na sociedade civil por meio do discurso preconizado de controle social e de incorporação da sociedade civil enquanto sua parceira. Como dissemos anteriormente, se o processo educativo da participação formal se insere no processo de ocidentalização do Estado brasileiro, ponderamos que a concepção de participação em curso no Brasil está subsumida ao conceito de ocidentalização americana. Segundo Venâncio (2007, p. 164), “os projetos de sociedade apresentados se limitam a gerir a ordem social vigente”.

Tais limites são contrapostos à existência de contralimites, já que esses espaços são constituídos por sujeitos que possuem capacidades de modificabilidade, liberdade e transformação. Assim, tais espaços apresentam sua positividade pelo fato da presença de sujeitos, antes marginalizados, em instâncias que permitem aproximá-los de processos participativos, como também pelo reconhecimento do Estado, antes alheio a mecanismos de participação.

Abordando o fenômeno de “alargamento da participação política”, ainda que limitada, Neves e Sant’Anna (2005) chamam a atenção para a possibilidade da redefinição em grande escala das relações de poder, em parte pelas classes dominantes como forma de legitimação de sua hegemonia, mas que passa a tornar-se legítima, também pela classe trabalhadora, como meio de tentativa de superação da dominação. No entanto, o que temos visto é a tradicional arte da classe dominante na aplicação de uma “pedagogia da hegemonia”, a fim de “obter o decisivo consenso da maioria da população ao projeto burguês de sociabilidade”. A participação instigada por esta pedagogia teria um forte vínculo com o incentivo a “movimentos caracterizados por soluções individuais” (p. 20 - 35).

Ainda falando a respeito do movimento hegemônico da classe dominante, Neves e Sant’Anna (idem) destacam três pontos “subliminares” quanto à participação da pedagogia dominante: o primeiro seria o da apatia política, quando da estratégia do consenso de que a atuação de participação da sociedade deve ser “orientada” pela classe dirigente; segundo, o “desmantelamento” dos aparelhos privados de hegemonia da classe trabalhadora, na tentativa de destruição de organismos que “atuam no nível ético-político”, induzindo-os a um nível “ético-corporativo”²⁹, um estímulo à limitação dos sujeitos à pequena política³⁰; terceiro, o “estímulo estatal à expansão de grupos de interesses não diretamente ligados às relações de trabalho”.

Sobre um conceito atual de sociedade civil, e ratificando a concepção já neste estudo adotada, Nogueira (2003) a caracteriza como local de “complexificação, diferenciação e fragmentação”, criação de “novos sujeitos’ que, em sua ação, nem sempre conseguem unificar”; outra característica é a de que a sociedade civil

²⁹ Ver Gramsci (2002, p. 40-41). Ver, também os comentários realizados por Coutinho (1992).

³⁰ A respeito dos conceitos de Grande Política (alta política) e pequena política (política do dia-a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas) ver Gramsci (idem, p. 21-22).

passou a estar mais interligada, num mundo globalizado onde a “originalidade das culturas nacionais” passou a estar mais “padronizada”; e, por último, em consequência da expansão da cultura democrática a de uma sociedade civil que tende a um “abandono do Estado” por entender que contém “toda a virtude e todo o dinamismo social”. A consequência disto foi um crescente dos chamados novos movimentos sociais, de uma mobilização democrática, mas a perda de uma “unidade política”. O autor destaca três tipos de sociedade civil,³¹ dentre elas a sociedade civil social que se enquadra no contexto real que estamos analisando: este tipo de sociedade seria aquela em que a política está presente, tem seu lugar de destaque, mas, no entanto, às vezes é substituída pela luta social, excluindo a luta institucional, o que implicaria uma limitação ou até mesmo impossibilidade do estabelecimento de mecanismos para a conquista do poder e da hegemonia. Porém, há o reconhecimento de que nesta sociedade há espaço para a conquista da hegemonia, da formação da vontade política, da movimentação constante, da luta e conquista de direitos; existe lugar para o ativamento da cidadania mundial, para a pressão aos governos, para uma melhor justiça social etc. A problemática nesta sociedade é que nem sempre esta idéia está visível, justamente pela idéia de fragmentação, “liberdade” em relação ao Estado. Concepções de auto-organização, de “terceiro-reino”, mediante as esferas políticas e econômicas, o que implica uma política “convertida em ética, que não se põe como poder e com poucas chances de se efetivar” (p. 216 – 233).

Isso resulta por parte dos que defendem um projeto de sociedade democrática alinhado aos interesses da classe trabalhadora em pensar meios de como lidar com essa realidade mediante a prerrogativa da formação de uma classe consciente, já que estes espaços têm sido apontados como lugar de legitimação da ideologia dominante. Em nossa percepção entendemos que tais espaços institucionalizados na escola devem construir uma relação com movimentos, entidades representativas presentes na sociedade civil organizada. Se o partido político, os sindicatos são percebidos pelos intelectuais da filosofia da práxis como espaços que podem dar um direcionamento na educação da classe trabalhadora, pois têm os meios para participar da formação de outro conceito de mundo, propondo outro projeto de sociedade vinculado à classe trabalhadora, agregando

³¹Ver os outros tipos de sociedade civil: “democrático-radical” e “sociedade civil liberal” em Nogueira (2003)

grupos da classe dirigida em torno de tal projeto, fazendo-os perceber a responsabilidade diante da construção de outra concepção de sociedade, devemos questionar qual deve ser a nova articulação dos espaços políticos “tradicionais” com esses novos lugares de participação.

Ao afirmarmos a relação dos espaços tradicionais de participação com os microespaços institucionalizados nas escolas, devemos entender que essa é uma relação complexa, principalmente no contexto brasileiro, em que há uma crise e um descrédito por parte da própria sociedade em espaços tradicionais participativos, como os partidos políticos. Especialmente quando os partidos têm sido espaços para políticos emergentes e para “velhos caciques” que não assumem um compromisso com os ideais preconizados pelo próprio partido, o que pode levar essa relação à gênese dos “currais eleitorais”.

Além disso, outras questões atuais devem ser consideradas já que a

Ocidentalização do tipo americano que vem se desenvolvendo no Brasil neoliberal caracteriza-se pela presença de uma sociedade civil forte, bastante desenvolvida e articulada, na qual a organização política e a representação dos interesses de dão por meio de partidos sem definição ideológica que, na prática atuam como frentes inorgânicas de múltiplos *lobbies* e através de agrupamentos estritamente corporativos. (VENÂNCIO, 2007, p.165)

Como Gramsci nos diz, a realidade não existe em si mesma, mas se dá a partir da relação com os homens que a modificam. Os microespaços com sua importância cultural na atualidade possibilitam uma participação no sentido de “consenso” em benefício da classe dirigente, bem como uma participação em direção à “transformação” no tocante à classe dirigida. Nesse sentido considerarmos a relação que deve ser efetivada entre tradicionais espaços de participação e os microespaços.

É preciso que atentemos para uma reformulação de condução no processo de luta. Se os partidos e sindicatos são vistos como espaços que devem e podem levar a classe trabalhadora ao processo dos graus de consciência, a realidade atual exige de tais espaços mais uma árdua tarefa, tanto do ponto de vista filosófico, metodológico, quanto político-social, que é o de articular os microespaços a um projeto social mais global. Não devemos perder de vista que é nesses microespaços que as participações vêm acontecendo. Repensar a dialética (diálogo) dos

interesses restritos com os interesses amplos é urgente, a fim de que tantos os espaços micro, quanto os macros, que possibilitam a participação da classe trabalhadora, cooptem, ambos, interesses, contribuindo assim para uma participação dos sujeitos a nível político em torno de um projeto de sociedade contra-hegemônico. Repensar a dialética entre esses espaços é, também, repensar sobre a modalidade de participação institucionalizada que hoje é preconizada nas escolas pelos diversos limites já apontados.

Neste sentido há de se pensar a tarefa por parte dos que percebem na democratização da sociedade um projeto societal sintonizado à classe trabalhadora. Estes espaços não apenas são legitimadores das concepções e ações das classes dirigentes, mas também mecanismos de (re)construção e educação de uma cultura participativa na dinamicidade da filosofia da práxis,

onde não busca manter os “simples” na sua filosofia primitiva do senso comum³², mas busca, ao contrário, conduzi-los a uma concepção de vida superior. (...) ela afirma a exigência do contato entre os intelectuais e os simples (...) para (...) forjar um bloco intelectual-moral que torne politicamente possível um progresso intelectual de massa e não apenas de pequenos grupos intelectuais (GRAMSCI, 2001, p. 103).

Uma participação vista através desta dinamicidade passa a ser compreendida como ação contra o sistema do capital, onde há a possibilidade da politização dos diversos sujeitos que compõem os locais de participação. É a oportunidade do exercício na apropriação das capacidades políticas quanto à mudança de postura diante da realidade. A relação dialética da subjetividade com a objetividade, o pensar, opinar, o participar e tomar parte.

No processo (democratização) de contra-hegemonia a participação que possibilite de fato ganhos e conquistas para a classe trabalhadora deve estar orientada por uma discussão teórica cuja finalidade seja principalmente a do

³²Torna-se importante esclarecer que Gramsci não desconsidera o saber dos “simples”, o senso comum; ao contrário, para ele o senso comum torna-se um importante agregado do “conhece-te a ti mesmo”, que é um processo histórico. Por ser o homem um ser que tem capacidade de transformar, mas que nasce em um contexto já dado a ele, e esse todo implica o caráter de dominação e dominados, produto da sociedade capitalista, este senso comum passa a ser conhecimentos desagregados e ocasionais, impostos “mecanicamente pelo ambiente exterior, por um dos muitos grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos” (2001, p. 93-94). Nesse sentido, há a importância do “conhece-te a ti mesmo”, e a partir do senso comum parte-se para a elaboração de uma própria concepção de mundo, consciente e crítica, “participando ativamente na produção da história do mundo”. Seria o senso comum ponto de partida tanto quanto ponto de chegada.

“conhece-te a ti mesmo”, que é uma luta de “hegemonias” políticas que deve atingir os campos da ética, o da política e, enfim, o da construção de uma própria concepção da realidade (GRAMSCI, 2001).

Na condução, os espaços de participação intitucionalizados, como os microespaços devem ser locais também de contribuição na construção de uma “nova cultura”. Tendo o homem uma práxis interativa que forma sua consciência através dos valores (ideologia), onde existe por parte dele uma concepção de mundo e uma norma de conduta que lhe permitem formular noções sobre o que é e o que deve ser, os intelectuais³³ nos espaços de participação da classe trabalhadora são importantes pois podem e devem direcionar dentro desta lógica (concepção de mundo, valores) os sujeitos a criticarem as concepções do mundo que são ainda confusas e contraditórias (senso comum), difundindo uma nova cultura entre a classe trabalhadora e formando um novo sujeito coletivo que caminhe em direção ao “conhece-te a ti mesmo” a fim de promover a transformação “radical” da sociedade. Coutinho (1992, p. 67) comenta que a tarefa da filosofia da práxis:

(...) enquanto ideologia superior, coerente e orgânica, é realizar uma crítica das concepções do mundo ainda confusas e contraditória marcadas por elementos “egoístico-passionais”. Corporativistas, individualistas; é promover uma “reforma intelectual e moral” que difunda entre as massas uma nova cultura superior, radicalmente laica e imanentista, que contribua para formar em torno do proletariado – (...) – um novo sujeito que encaminhe e promova a transformação radical da sociedade.

Portanto, a participação concebida dentro da dinâmica da filosofia da práxis significa construir outro aprendizado de participação que não o de uma participação através de um “consenso espontâneo” da comunidade, dos sujeitos que “participam”, mas que não tomam parte. É outro aprendizado, porque vislumbra nos sujeitos a oportunidade de perceberem-se enquanto “homens criadores” de uma realidade que não existe em “si mesma, em si para si, mas em relação histórica com os homens que a modificam” (Gramsci, 2001, p. 203).

³³Mesmo considerando todos os homens como intelectuais, Gramsci entende que nem todos desempenham a função de intelectuais. Isso se dá pelo lugar e a função que o indivíduo ocupa no sistema de relações sociais como os criadores das várias ciências, filosofias, até os administradores e aqueles que propagam na sociedade o conhecimento existente. Os intelectuais para Gramsci são considerados autônomos e como tais podem se afirmar ideologicamente e politicamente a favor de um projeto de sociedade. Eles podem ser conservadores, revolucionários e até se posicionarem como defensores dos mesmos interesses existentes das classes dirigentes ou contra, defendendo os interesses dos grupos subalternos. Ver em Gramsci (C.C. v.2, 2002) os diversos tipos de intelectuais.

É uma participação que deve ser pensada e construída nos conceitos do historicismo, em que há uma unidade entre teoria e prática, compreendida enquanto luta política de uma classe. É um processo de ações ativas de participação em que o sujeito toma parte (BORDENAVE, 1997), engaja-se (LÜCK, 2006b) no processo de embate político. É nessa perspectiva que assumimos a concepção de participação que deve ser buscada neste momento pelos diversos grupos da classe trabalhadora presentes na sociedade civil, na luta por ter seus interesses ratificados e reconhecidos pelos planejamentos enquanto políticas governamentais que fomentam hoje a participação formal na sociedade, inclusive nos diversos espaços de participação hoje legalizados e presentes na escola.

CAPÍTULO II

Implantação da Gestão Educacional Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Alagoas: da concepção à Carta de Princípios

A marca do “coronelismo”, das famílias tradicionais, do convencionalismo e conformismo, permanecem ainda como um *ethos profundo da sociedade alagoana*.
(Elcio Verçosa)

Neste capítulo, a partir da leitura de documentos, foi traçado o processo de implantação da gestão educacional democrática da educação pública em Alagoas até o momento em que foram definidos os princípios que norteadores das ações do novo modelo de gestão pensado para a rede pública de ensino em Alagoas. Inicialmente consideramos necessário explicitar algumas considerações próprias do processo histórico sociopolítico de Alagoas, para que pudéssemos ter uma dimensão de em que contexto histórico se deu a partir da década de 90 o processo de discussão de tal modelo de gestão e em que panorama foi desenvolvido o processo de discussão e de implantação de uma cultura participativa na comunidade escolar daquela rede. Já neste capítulo, através das análises dos documentos pesquisados trouxemos a fala de sujeitos entrevistados enquanto técnicos na SEE.

2.1 - A particularidade de Alagoas: apontamentos sobre o processo histórico político-social de Alagoas

A proposta da discussão em nível nacional, no capítulo anterior nos ajudou a compreendermos as relações sociais e políticas construídas historicamente em Alagoas, já que este é um espaço que faz parte do contexto macro. Do ponto de vista do que já foi comentado aqui, das relações sociais e políticas que foram se desenvolvendo ao longo da história no Brasil, a alagoana terá como característica fundamental a permanência de algumas características já vistas e comentadas anteriormente.

Sendo uma sociedade de caráter essencialmente agrícola, através da atividade canavieira, com os engenhos bangüês e posteriormente as usinas, Verçosa (2001) observa que foi sobre a influência dos troncos das genealogias sociais e políticas dos “homens bons” das Alagoas que foram sendo gerados em cada região, e até entre regiões, núcleos familiares que tenderam de um modo geral a pensar a dinâmica política e social a partir de interesses particulares e de grupos. (p.47). O autor nos chama a atenção para o fato de Alagoas ser marcada pela permanência de estrutura de longa duração, apesar de transformações perpassarem a sociedade alagoana; no entanto, culturalmente, o *ethos* oligárquico, produto de uma sociedade agrária, é uma característica essencial presente.

Ratificando as idéias anteriores, encontramos em Cabral (2005) a afirmação de que foi o processo econômico e social desenvolvido particularmente em Alagoas que nos trouxe o produto de uma frágil industrialização; uma urbanização conseqüência da “inviabilização da vida do homem do campo” e um “atraso político que gravou, no imaginário nacional, o Estado de Alagoas como a pátria de todos os mandos”. (p. 18).

Peculiaridades de Alagoas podem ser melhor compreendidas se considerarmos que os fatores que as caracterizam são reflexos de nossas raízes coloniais, com características do “latifúndio, relações de trabalho baseadas na escravidão, modelo econômico agro-exportador, centrado na monocultura da cana-de-açúcar e de relações desenvolvidas a partir do senhor do engenho ao coronel” (idem , p. 17).

Considerando que a formação do Estado brasileiro tem suas raízes nestas características, fomentando a formação de um Estado autoritário, particularmente no Estado alagoano não será diferente. Assim, as peculiaridades do privado no público e a presença de atores políticos marcantes em nossa história nacional – senhor do engenho e coronel - serão característica fundamental no desenrolar das relações políticas alagoanas. Neste sentido podemos afirmar que em Alagoas o Estado se caracterizou e ainda apresenta características de um estado de feições autoritárias em sua relação com a sociedade civil, tendo esta, ainda, características do tipo oriental. É caracterizado – o Estado - a partir de uma formação doméstica de relações que foram se constituindo na sociedade, por predomínio das vontades privadas ante o modelo da impessoalidade. Assim as características autocráticas e

autoritárias passaram a constituir, também, o modelo de Estado que aqui se formou, influência do próprio contexto de formação social brasileiro.

Uma das argumentações para características do tipo oriental em Alagoas está justamente na peculiaridade patrimonialista herdada de nossa colonização portuguesa, influenciando a relação estado e sociedade, relação que pode ser expressa através do que Holanda (2005) configura como “invasão do privado no público”, sendo o estado representante primeiro do tipo senhor do engenho dos séculos XVI-XIX, e posteriormente travestido no coronel do século XX, que, segundo Verçosa (2001) é o produto do “perfil arcaico” coronelista e oligárquico alagoano.

Este perfil arcaico e, portanto, a manutenção do caráter oligárquico na sociedade alagoana, é explicado através de seis fases que Cabral (idem) elabora sobre o desenvolvimento de Alagoas.³⁴ Neste estudo, fica evidente a modernização de Alagoas sem mudanças principalmente na esfera social que, especificamente desde a década de 60, quando os governos alagoanos passam a planejar a política econômica e social do Estado, sobrepõe aquela política à última. Além disso, a grande propriedade, lugar dos engenhos e posteriormente das fazendas de gado e da cultura de algodão e das usinas para a produção da cana-de-açúcar, contribuiu, enquanto centro social das relações que foram se processando ao longo da história alagoana, na concepção de Estado e seus demais agregados órgãos políticos.

Sobre as características presentes no desenvolvimento de Alagoas, Almeida (2006) comenta que a concepção de indústria no Estado alagoano esteve muito ligada à agricultura. O autor afirma que no século XIX, década de 70, a Província de Alagoas era estritamente agrícola, possuindo mais de 400 engenhos nos municípios litorâneos, enquanto os mais distantes estavam ligados a fazendas de gado e a plantação de algodão. Assim, afirma o autor que toda a concepção de indústria que passa a ser esboçada em Alagoas estará inserida nos limites da atividade agricultora. Já no século XX, Almeida (idem) afirma que o capital local estará limitado à agricultura, sem possibilidade de arquitetar outros projetos. Isso fará com que, mesmo com a penetração do capital financeiro, exista o compromisso de manter uma relação deste com a atividade agropecuária. O que significa, também, a manutenção do poder nas mãos do patronato rural, já que “interessava a

³⁴ Cf. Cabral (2005, p. 24-26).

continuidade do poder nas mãos do patronato rural, pois esta configuração deixava imutável a condição de mando” (p. 35 - 44).

Em Alagoas a modernização foi de caráter conservador, já que o tipo autoritário do privado e as características sociais e políticas do modelo latifundiário permanecerão, mesmo diante de um processo de desenvolvimento econômico em Alagoas (escravocrata — modo de produção capitalista periférico e liberal — modo de produção periférico regulado nacionalmente), sendo portanto uma modernização da conciliação com o velho, rejeitando, os donos do poder, conciliar-se com as classes populares.

A respeito das permanências no período mais recente da história alagoana, período republicano, o coronel será a expressão máxima de dialética entre governo e sociedade; coronéis e sociedade política serão interdependentes: “a liderança do *coronel* força a reciprocidade do Governador, assim como sem o poder público o *coronel* seria extremamente fragilizado”. Verçosa (2001, p. 96). As oligarquias terão seu “reinado” absoluto durante boa parte da República; exemplo do *ethos* oligárquico é o período de 12 anos, durante o século XX, em que Alagoas terá o revezamento da governabilidade dos irmãos Euclides e Paulo Vieira Malta. Já nos interiores as oligarquias antigas às vezes suplantadas por oligarquias “modernas”, atuam: Torres, Maltas, Sampaivos, Beltrãos, Mellos, Farias, etc.

É dessa estrutura do poder que vamos ter de modo marcante características na participação, já explicitadas anteriormente: voto de cabresto, currais eleitorais, venda de votos, presentes nos interiores, interferindo em uma relação participativa ativa de muitos alagoanos. Tenório (2007) ratifica esta concepção ao dizer que é na economia agrícola e no latifúndio, onde as “relações sociais de poder sempre foram extremamente autoritárias”, que as elites agrárias conduziram o processo dos “novos tempos do capitalismo”, mesmo “gerando pequenos traumas e conflitos, mas sem perder as rédeas do processo” (p. 89).

Os “votos de cabresto” são comentados por Verçosa (2001) a partir de Lima, asseverando que durante o período oligárquico da família Malta

até os defuntos tinham votado, numa unanimidade confortadora, na chapa organizada no Palácio do Governo ou na residência do Coronel Paes Pinto... Não se falava em voto secreto. Ou melhor, já

havia voto secreto. Secretíssimo! O eleitor recebia um envelope fechado, na boca da urna, e votava sem saber em quem (p. 100).

Assim, tivemos em Alagoas desde o período da colonização uma classe dominante que aprofundou o distanciamento com o povo, fazendo do estado o educador da sociedade alagoana. Na relação estado e sociedade essa educação é concebida justamente na posse do público pelas concepções privadas sociais e relações de poder do modelo agropecuário alagoano. Sendo as classes populares miseravelmente desprovidas das necessidades básicas — educação, alimentação, saúde, emprego — os donos do poder enquanto mandatários locais tornaram-se o elo com o poder público, que por sua vez passou a ser utilizado como meio de produzir a dependência das classes populares aos donos do poder, seja pelos sentimentos da gratidão ou do medo. Uma relação de poder fundada na “fidelidade, no compromisso, na troca de favores e na dependência” (Araújo, 2007, p. 92).

Através da “dependência do coronel” funcionou toda a lógica de uma “base representativa” em prol das elites. Parentes, afilhados, agregados e demais sujeitos se viram obrigados a “retribuir” favores do coronel. Assim, pode-se dizer que em Alagoas a participação do povo esteve e ainda em parte está limitada à indiferença. Quando votavam, escolhendo (seus) representantes faziam-no sem conhecimento do que e para que estavam efetuando tal ação. As únicas idéias que permeavam a participação eram: para quem estavam realizando a ação e o que receberiam em troca. Era uma participação que permeava os limites da obrigação e do sentimentalismo. Uma participação que se situava e ainda se localiza no campo da “cordialidade”.

Sendo as idéias da classe dominante que irão enxertar todo o sistema político, o estado restrito é compreendido antonimamente ao que Holanda (1995) define como estado: “não como ampliação do círculo familiar, não de integração de certos agrupamentos, de vontades particulares” (p. 141). É o contrário dessa concepção de Estado que foi configurada e fez com que a burocracia estatal fosse: “(...) o predomínio constante das vontades particulares (oligarquias) que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”. (idem, p. 146).

Analisar a relação sociedade política e sociedade civil alagoana e, principalmente, perceber aquela como planejadora da participação da comunidade

escolar, considerando atualmente as características descritas acima, significa perceber antes de tudo que tais características não atuais, mas históricas, do Estado alagoano estão em descompasso com as mudanças econômicas, sociais e até mesmo políticas observadas no cenário nacional. Neste contexto, em Alagoas há resquícios muito marcantes do tipo oriental onde a sociedade apresenta ainda características débeis e amorfas. Uma das explicações para essa configuração da sociedade alagoana é justamente a política de mando coronelista já apontada anteriormente, com características de troca de favores, limitando até a atitude participativa das classes populares no processo político.

O fato de constarmos em Alagoas uma sociedade onde há ainda forte presença de características da sociedade do tipo oriental não significa dizer que inexisteram ou inexitem no corpo da sociedade civil entidades organizadas que lutam por interesses privados ou coletivos complexificando essa relação em processo do tipo ocidental; significa, porém, afirmar que mesmo existindo entidades civis organizadas a relação da sociedade civil com o estado restrito ainda se dá em muitos municípios alagoanos numa direção autoritária por meio daquele para com a sociedade civil, sendo esta dependente dos patronos locais, que detêm em suas mãos a máquina estatal e até mesmo a privada. Pode-se dizer que a relação entre sociedade política e sociedade civil em Alagoas caminha entre a gelatinosidade da sociedade civil *versus* o processo de formulação de uma estrutura poderosa por parte desta e, portanto, de uma relação equilibrada com o estado tendo em vista que os índices de pobreza, de concentração de renda, de analfabetismo estão entre os maiores do país, fazendo da maior parte da população alagoana dependente ou da agricultura ou do funcionalismo público, ou seja, daqueles que detêm a indústria agrícola ou a máquina pública em suas mãos.³⁵

³⁵O estudo realizado por Lira (2005) sobre “Corrupção e Pobreza em Alagoas” revela dados interessantes que podem nos fazer entender a situação explicitada acima: dos 10% mais ricos no Estado estes detêm 54, 03% da renda, e apenas 40% mais pobres detêm 6, 88% da riqueza gerada no Estado; 43, 6% das crianças de 0 a 6 anos são indigentes e mais da metade dos adolescentes não freqüentam a escola; 12%, (85 mil crianças) trabalham, enquanto a média nacional é de 11%; mais de 87% dos residentes percebem menos de 3 salários mínimos. Já dados disponibilizados pelo IPEA no documento Radar Social em julho de 2006 revela que em Alagoas a pobreza se mostrou bastante acentuada, atingindo mais de 60% da população em 2004. Um outro dado é que Alagoas esteve entre os Estados com o menor rendimento domiciliar *per capita* médio, de apenas de –13,42 reais, enquanto a média nacional foi de –11, 66 reais. Quanto à educação o estudo revelou que há um índice de 30% de analfabetos em Alagoas, muito acima da média nacional, que é de 11, 2%. Já sobre os jovens entre 15 e 27 anos que estão na escola, apenas 20,5 % nesta faixa etária em 2004

Ao ressaltarmos que a sociedade civil é uma arena rica de lutas de classes, entendemos que este espaço em Alagoas é atravessado ainda pelos favores, desmandos, intimidações, dependência, resíduos dos tempos passados.

Considerando que a visão do homem comum, na sua maioria analfabeto, é extremamente limitada e facilmente manipulada, as elites, ao definirem seus interesses, passam à sociedade a idéia de que os maiores beneficiários de suas reivindicações são as pessoas necessitadas e a sociedade como um todo. Nessa perspectiva, fazem valer o poder que possuem para serem os primeiros beneficiários das políticas dos governos federal, estaduais e municipais, porque fazem a população acreditar que sem eles estariam todos perdidos, sem emprego, sem renda, sem habitação e sem saúde, exatamente como estão atualmente. (LIRA, 2005, p. 73).

Pode ser aplicado a Alagoas o que Ribeiro (1995) comenta a respeito da sociedade brasileira, quando diz que o coronel-fazendeiro é “um homem todo valor da expressão, um cidadão prestante da sua pátria”; já o cabra, analfabeto, fica impossibilitado de obter as condições para exercer sua cidadania. Numa sociedade que tem a característica de permanência rural, a mudança do regime parece não afetar o senhorio do fazendeiro, que se utiliza do palanque para “as funções de repressão policiais”. Essa estrutura cria um muro de contenção na criação de uma cidadania livre, e como consequência, “há inviabilidade de instituir-se uma vida democrática” (p. 219).

Se levarmos em consideração os modelos que Avelar (2007) apresenta na tentativa de responder à questão “o que leva os indivíduos a participar da política?” poderíamos dizer que no sentido do *modelo da centralidade*, no caso específico de Alagoas, a posição social que a maioria da população encontra-se, ou seja, excluída do centro, “com baixa posição social, sem recursos simbólicos, sem a consciência dos direitos” leva os indivíduos a “sentirem-se inibidos a participar, porque apresentam uma autonomia negativa se comparada com a daqueles que participam”; se levarmos também em consideração o *modelo da consciência de classe*, podemos dizer que a baixa escolarização dos indivíduos e a forte presença do estado oligárquico educador das classes populares alagoanas cria condições

históricas que levam os indivíduos a estar à margem de um processo educativo que lhes permita adquirir consciência de sua situação, o que teoricamente os levaria à participação. Um outro modelo configurado pelo autor é o da *escolha racional*, que ao considerar que os indivíduos porque racionais, podem escolher participar se os benefícios forem além dos de quem não participa. Entretanto se perceberem que a não-participação não modificará os benefícios finais, pois as demandas adquiridas tornar-se-ão um bem de todos escolhem “pegar carona” na participação dos outros, que trará resultado igual para todos (p.271-272)³⁶.

Estudos³⁷ realizados sobre a presença de entidades coletivas dos trabalhadores em Alagoas mostram que estas existem desde o fim do século XIX, como a Liga Operária (1892/3), a União Operária de Alagoas (1904), que lidavam com a violência das elites políticas alagoanas. Maciel (2007) nos mostra em seu estudo sobre o movimento operário em Alagoas que a violência era operacionalizada em nosso Estado por órgãos burocráticos ligados aos estado restrito e que agiam para inibir as ações de tais organizações. Um dos exemplos do referido estudo foi a invasão por parte da polícia, juntamente com a Liga dos Combatentes, da sociedade operária, destruindo bens materiais de sua sede em 1919 (p. 113-114).

Já no século XX, o movimento operário alagoano intensificou suas ações através de greves e manifestações, como, por exemplo, a greve dos ferroviários em 1909, a greve dos gráficos em 1912 e a criação de outras sociedades. Porém, nos documentos apresentados por Maciel (idem), encontramos que a interferência patronal em sindicatos dos trabalhadores estava presente. Destacamos a perseguição, por parte de um dos candidatos, a operários que iriam votar nas eleições para presidente do Sindicato de saúde, fazendo com que em uma empresa com mais de 600 operários, somente 190 participassem do processo eleitoral, conseguindo assim a vitória. Posteriormente houve a promoção do mesmo indivíduo a subdelegado de polícia, passando o sindicato a ser dirigido por eles o que terminava por inviabilizar qualquer tentativa de rebeldia à ordem. Um outro exemplo é a eleição do sindicato do açúcar em 1958, na qual “o próprio delegado de trabalho [interveio], usando os funcionários da delegacia do trabalho para impor a chapa de

³⁶ Além desses dois modelos Avelar (idem) configura mais outro modelo que é o de identidade.

³⁷ Cf. também Almeida (2006).

sua preferência” (p. 128-129). Esses relatos presentes nos documentos do estudo realizado pelo autor citado demonstram que muitas organizações da classe trabalhadora em Alagoas tiveram interferências da visão patriarcal e da mentalidade política de mando e controle coronelista através de órgãos ligados diretamente ao estado.

Verçosa (idem, p. 155-57) diz que a modernização autoritária que se processou em Alagoas na década de 70 do século passado reforçou ainda mais o poder crescente das oligarquias. Exemplo disso foi o fenômeno Collor, “com o estilo dominante de fazer política”.

Com o processo de redemocratização — 1980 — em Alagoas, dois blocos políticos foram reestruturados em torno do PDS (Partido Democrático Social) que representava as idéias dos conservadores, e do PMDB, PT e PCB, representando a oposição. Observa-se que as articulações das oligarquias serão realizadas durante este período em torno de Divaldo Suruagy, Guilherme Palmeira e Fernando Collor de Melo. A respeito de Fernando Collor, após manobra realizada por Renan Calheiros, aquele e Moacir Andrade, ligados às oligarquias, passam a integrar o PMDB, sendo eleitos governadores posteriormente (Lima 2003b, p. 74).

Esta oligarquia “à moderna” só começa a ser desmontada em 1993 com a eleição de Ronaldo Lessa pela coligação PSB/PT para prefeito da capital alagoana, Maceió, quando é então iniciada uma administração pautada em concepções democráticas aliadas aos interesses da classe trabalhadora.³⁸ Pode-se dizer que em nível municipal houve uma aproximação da sociedade civil organizada alagoana com a sociedade política; exemplo disso foi a implantação do modelo de gestão educacional democrática da educação no município de Maceió.³⁹

Há de se ressaltar a organização da sociedade civil alagoana durante esse processo, em especial da educação. Lima (idem) cita os seguintes segmentos: Associação dos Orientadores Educacionais de Alagoas (AOEAL), Associação dos Administradores de Alagoas (ADEFAL), Associação dos Professores de Educação Física do Estado de Alagoas (APEFEM), Associação dos Supervisores de Educação

³⁸Coutinho (1984) comenta a partir de Lênin que não há democracia pura, na concepção de classes, a democracia é sempre proletária ou burguesa, é claro que entre uma e outra acredita-se no processo de democratização, onde se dá as lutas e as correlações de forças.

³⁹Cf. a dissertação de mestrado de Lima (2003b) que faz um estudo sobre o processo de implantação do modelo de gestão democrática em Maceió.

(ASEM) e a APAL (Associação dos Professores de Alagoas). Tais organizações políticas se constituirão em atores importantes na luta pela democratização da educação no município de Maceió, que iniciou o processo no Estado.

No entanto, há de se ressaltar o caráter de cooptação que o estado restrito exercia sobre algumas dessas entidades, o que caracteriza uma sociedade em que o poder político é atravessado pela composição social, de caráter ainda rural, em que a relação de poder está demarcada pela posição dos grupos sociais, ou seja, a posição dos grupos dominantes oligárquicos acaba por determinar a concreção por meio do estado restrito de seus interesses políticos, através de estratégias de cooptação de possíveis segmentos na luta em favor de uma gestão democrática e de uma educação que atenda às necessidades da classe trabalhadora. Lima (2003b) observa que no início da década de 80 do século passado, na eleição da APAL duas chapas concorreram, sendo uma das chapas composta de sujeitos oriundos do movimento estudantil. Como forma de impedimento para a eleição desta chapa, Guilherme Palmeira, governador do Estado na época utilizou, segundo a autora, de “todo o seu poder” para a derrota da chapa encabeçada pelo prof. Élcio Verçosa, elegendo-se a professora Dione Moura. Deste modo a APAL permaneceu atrelada à influência da sociedade política (p. 83). Porém, mesmo diante dessas características particulares, a autora assevera que algumas das organizações tinham como objetivo de sua luta o “fortalecimento da sociedade civil e do controle social através da participação da população (...) ampliar a participação da população nas lutas pela democratização da educação” (p. 77).⁴⁰

Apesar das possibilidades e da concreção da discussão e da implantação do modelo de gestão educacional democrática da educação no município de Maceió, no Estado de Alagoas tal concepção foi impedida, já que as oligarquias continuavam a reinar no Palácio dos Martírios. Até 1998 a alternância das oligarquias Suruagy, Guilherme Palmeira, Geraldo Bulhões, Fernando Collor se repetiu; até que em 1999 foi eleito o ex-prefeito de Maceió, Ronaldo Lessa, dando início a uma proposta de governo já experimentada e vivenciada nos períodos de administração de Maceió.

Essa proposta pode ser melhor compreendida no processo de discussão de implantação da gestão educacional democrática na rede pública de ensino de

⁴⁰Em 1988 foi criado o SINTEAL (Sindicato dos Trabalhadores da Educação) que passou a agregar os seguintes sujeitos coletivos: SINTEAL, APAL, OEAL, ASEAL, ADEAL, ASSEUDUC e APEFEAL

Alagoas, a ser explicitada no próximo capítulo, como também, no processo de configuração do Plano Estadual de Educação 2006-2015⁴¹ no qual houve uma participação da sociedade civil organizada nos debates então travados. Com a experiência vivenciada nesses dois momentos, pode-se dizer que há um longo percurso ainda a ser seguidos, principalmente quando se trata de quebrar os paradigmas de uma sociedade sob a tutela, ainda, dos valores sociais, éticos, morais e políticos do coronelismo.

Um estudo realizado por Araújo (2007) sobre a gestão educacional democrática na sociedade clientelista e oligárquica alagoana, especificamente em uma escola de rede municipal de ensino em Maceió, revela que os germes tipológicos dessa sociedade ainda estão “arraigados no corpo do Estado” e que o processo de gestão educacional democrática desencadeado em 1993 com a eleição de Ronaldo Lessa para prefeito esteve adaptado aos mecanismos das “velhas práticas do fazer política da política local, fundada e mantida a partir da troca de favores e da utilização do público para atender aos interesses particulares”. Ao salientar essas questões, o autor considera que a “não-participação observada em sua análise no lugar da participação” em uma unidade escolar, sendo esta, a participação, instituída formalmente, configura o modelo de gestão em questão como não democrático, a não ser na perspectiva do discurso (p.159-163).

Em 1999 foi encomendado pela SEE à Empresa de Consultoria Consórcio KPMG/SAL um estudo sobre a realidade institucional e administrativa da educação pública em Alagoas. Segundo o diagnóstico apresentado pela empresa, quatro aspectos dificultavam uma política de gestão educacional democrática educacional: autoritarismo, centralismo de poder, ingerência política e burocratismo. Aspectos esses que, segundo Verçosa (2001), são características essenciais na história alagoana, sobretudo na educação.

A composição institucional diagnosticada revela que a permanência de tal estrutura desde o século XVI em pleno século XX caracteriza uma sociedade de transformismos ocorridos ao longo da história econômica e política alagoana, onde a marca do “coronelismo”, das famílias tradicionais, do “convencionalismo e conformismo” permanecem ainda como um “*ethos* profundo da sociedade alagoana”

⁴¹Cf. Souza (2007) que trata sobre os mecanismos de elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas 2006-2015.

(ibidem, p. 159). Isso implica uma cultura de participação da classe social dirigida marcada pela composição econômica, social e política agrária de longa duração, o que permite pensar uma sociedade caracterizada pela exclusão da participação, ou até mesmo, quando chamada a participar, alheia, passiva, temerosa, diante das questões políticas.

2.2 - Duas décadas para a democratização da educação: primeiras manifestações em Alagoas —1980 -1999

A implantação da gestão educacional democrática da educação pública na rede pública de ensino em Alagoas tem como marco concreto o I Congresso Constituinte Escolar, ocorrido em 1999, conceituado como o espaço que favoreceu a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Apesar de o processo de democratização da gestão dos sistemas de ensino no Brasil ter como base para sua legalização, na década de 80, a Constituição de 1988 e a LDBEN de 1996, que configura a base para que essa democratização ocorra, em Alagoas esse processo começou a ser possibilitado de fato com a vitória da coligação Alagoas para Todos, que teve à frente o candidato e, posteriormente, governador Ronaldo Lessa em 1999/2000, portanto, 12 anos depois.

As ações que foram implantadas na rede pública de ensino estadual antes do governo Ronaldo Lessa se caracterizaram como medidas fragmentadas por não fazerem parte da agenda de governo de nenhum administrador que passou pelo Palácio dos Martírios antes de 1999, como também foram ações que obedeceram às adaptações que os sistemas educacionais deveriam fazer diante das exigências que tanto o MEC como as legislações educacionais (Plano Decenal de Educação, LDBEN) impunham aos sistemas educacionais, concernentes a aspectos de um novo modelo de gestão que deveriam implantar. Ações que em Alagoas tiveram como base, a princípio, a participação da comunidade escolar no contexto das idéias defendidas pela classe dirigente e conseqüentemente pelo Estado configurando-se portanto como pequenas “manifestações” para democratizar o sistema de ensino público.⁴²

⁴²As experiências tanto no contexto da sociedade política quanto da sociedade civil no município de Maceió para a implantação do modelo de gestão educacional democrática na rede municipal de ensino foram de grande importância para as discussões e a implantação do modelo em questão em

Em 1989, acompanhando as discussões que permeavam a sociedade brasileira a respeito da temática democracia no governo e na sociedade, foi promulgada a nova Constituição estadual de Alagoas, que traz em seu art. 200, inciso II, alguns aspectos que caracterizam o caráter da participação da comunidade escolar, que deveria ocorrer “no planejamento das atividades administrativas e pedagógicas, acompanhadas por assistentes sociais, psicólogos e profissionais do ensino” (ALAGOAS, 2002).

Porém, tratava-se apenas de uma participação *stricto sensu*, não configurando uma ampla participação nos processos decisivos da rede pública de ensino, a não ser por meio do Conselho Estadual, quando da representação de cada segmento da comunidade escolar.

O primeiro mecanismo de participação da comunidade escolar, inserido na discussão de uma gestão educacional democrática a ser implantada em Alagoas, ocorreu na década de 90 com o Decreto Nº 36.586, de 6 de julho de 1995 (ALAGOAS, 1995), que estabeleceu a criação das Unidades Executoras, mecanismo imposto pelo governo federal, visto que seria necessário cada escola possuir uma unidade executora para receber os recursos do FNDE. Em entrevista, um dos técnicos caracteriza este momento da seguinte maneira:⁴³ *“Quando as Unidades Executoras chegaram nas escolas, a escola não estava preparada para receber aquilo ali. Ela recebeu porque foi de goela abaixo. Hoje elas não querem soltar de jeito nenhum. Mas, naquele momento elas reclamaram muito e com toda razão. Como é que eu mando uma coisa se eu não tenho um pessoal preparado para aquilo ali?”*.

Segundo o estabelecido oficialmente, as Unidades Executoras na rede pública de ensino foram concebidas na forma de caixa escolar e tiveram como finalidades: auxiliar na implantação do projeto pedagógico, administrativo e financeiro da escola; contribuir no funcionamento da escola; prestar assistência ao

nível estadual. Isso se confirma pelo fato de que muitos dos sujeitos que participaram da discussão no município de Maceió estiveram presentes, também, na formulação do projeto da rede pública estadual de ensino. Dentre os sujeitos que fizeram parte do processo municipal e que trouxeram a experiência vivenciada para a rede estadual esteve a Professora Maria José Viana que foi secretária municipal de educação e, posteriormente, secretária estadual, quando conduziu o projeto de gestão educacional democrática na rede estadual de ensino. Para entender melhor o processo de gestão educacional democrática na rede municipal de ensino de Maceió, cf. Lima (2003 b).

⁴³Para identificarmos a fala dos sujeitos entrevistados utilizamos o estilo da fonte itálico, procedimento que foi adotado nos segundo e terceiro capítulos.

aluno quando necessário; permitir a execução de pequenos reparos e serviços de conservação na escola; adquirir material escolar e promover com a comunidade programas e serviços de educação e saúde (ALAGOAS, idem).

O importante a ser destacado no decreto é que se considera a sociedade civil como aquela que deve participar na administração, fiscalizando e executando atividades educacionais. Em nenhum momento fica clara a idéia do que a comunidade deve propor, salvo quando da formulação do próprio estatuto da Unidade Executora. Além disso, o decreto diz quem fará parte das unidades — representantes dos pais, professores, funcionários e alunos —, mas não diz como estes deveriam ser escolhidos para compor os caixas escolares, ficando em aberto para a prática nas escolas dos “currais eleitorais”.

Em uma entrevista realizada com um dos técnicos que compõem a equipe da Coordenadoria de Gestão da Secretaria Executiva de Educação em Alagoas, perguntado se existiam eleições para a escolha dos participantes das Unidades Executoras, o entrevistado comenta que havia “eleições”, “(...) *uma eleição onde o diretor da escola era o presidente da escola, e como não havia eleição para diretor da escola, os diretores que estavam na época chamava, você, chamava fulano e fazia uma assembléia e já apresentava quem ia ser Unidade Executora (...) então tinha a direção da escola com todas as pessoas que o diretor gostaria de executar; na prática quem iria executar era o diretor; os demais assinavam os papéis que o diretor quisesse*”. É importante destacar que os diretores eram nomeados de acordo com as preferências dos políticos, uma prática antiga e corriqueira em Alagoas. Verçosa (2001, p. 98) afirma que no início da República em Alagoas, “(...) a ação educacional continuou como dantes: a criação da escola e a nomeação do professor de acordo com o desejo dos chefes políticos, (...)”. Prática não tão diferente para a nomeação de cargos de direção nas escolas ainda no final do século XX.

Apesar de ser considerada uma “inovação” no modo de participação da comunidade escolar do sistema público em Alagoas, as Unidades Executoras não conseguiram efetivar tais finalidades, ficando restritas apenas à administração dos recursos recebidos.

Em 1997 deu-se a criação dos Conselhos Escolares através da Lei Estadual nº 5.945 de 25 de agosto de 1997 (ALAGOAS, 1997). Há de se considerar a

iniciativa de uma legislação que cria tais conselhos como espaço de participação e intenção de controle social da comunidade escolar, porém mais uma vez não foram efetivados na prática do ponto de vista da função sociopolítica para a qual foram pensados pelas diversas entidades em defesa da escola pública, com a redemocratização do País na década de 80.

Dois motivos devem ser considerados na afirmação de que mesmo com a criação dos conselhos escolares a prática de democratização quanto à participação no sistema educacional permaneceu inalterada: o primeiro parte do princípio de que “A gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia” (GADOTTI, 1997, p.36). Ou seja, a atitude de início de uma democratização no sistema público de ensino, considerado-se aqui a participação, havia sido iniciada no sistema público, porém é fato que ainda não existia um método para que os conselhos efetivassem um exercício democrático.

O segundo ponto é que tal método não existia, visto que a estrutura da S.E.E./AL permanecia inalterada, o que significa dizer que não havia no estado e conseqüentemente em sua burocracia, um modo efetivo de se fazer uma política idealizadora de estratégias para o funcionamento democrático dos conselhos. Tavares (2003, p.61) diz que “(...) uma educação democrática tem que ser gerida de forma democrática. Gestão e educação democrática são partes de um mesmo todo, faces de uma mesma moeda; intercomplementam-se e potencializam-se”.

Os documentos analisados confirmam as afirmações. Como já comentado no capítulo anterior, em 1999 a Empresa de Consultoria Consórcio KPMG/SAL fez um estudo, a pedido do governo Ronaldo Lessa, sobre a realidade institucional e administrativa da educação pública em Alagoas. Conforme o resultado da investigação, os seguintes pontos caracterizaram a educação pública de Alagoas: autoritarismo, centralismo de poder, ingerência política e burocratismo. Segundo o relatório, na estrutura institucional foram encontradas as seguintes linhas de decisão e comunicação:

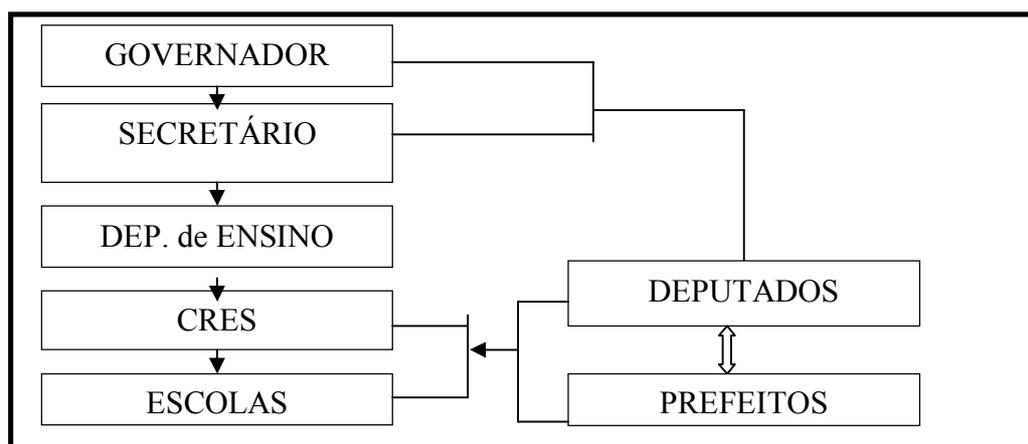


Figura 01- Canais de comunicação na rede pública de ensino em Alagoas

É evidente, como é posto no quadro acima, que em 1999, período já posterior à criação da lei dos conselhos escolares de 1997, os interesses políticos partidários, pessoais e de grupos ainda permeavam as relações de decisões no sistema público educacional, caracterizando uma permanência dos primórdios da formação econômica e sociopolítica de Alagoas, que tem como característica central a relação “entre superiores e inferiores pelos laços do familismo e da famulagem” (VERÇOSA, *ibidem*, p. 45).

A criação de uma cultura de participação da comunidade escolar enfrenta o desafio de uma sociedade marcada pela estrutura econômica, social, política e cultural de longa duração. E é dentro desse contexto que os conselhos foram criados, mas, como já foi dito, permaneceram apenas como espaço intencionado e não como meio concreto onde a participação dos segmentos da comunidade escolar pudesse ocorrer de fato. Nos próprios documentos da S.E.E. encontra-se a referência de que “(...) não houve vontade política de execução da lei, apesar do grande e deliberado barulho feito pela mídia” (S.E.E., 2002, p. 3).

Analisando o Plano Estadual de Educação (1998-2007) (S.E.E., 1998) à procura dos sujeitos e entidades da sociedade civil envolvidas na elaboração deste plano, observa-se que a participação em sua produção ficou restrita apenas aos segmentos da S.E.E., instituições educacionais e municipais alagoanas. O plano foi elaborado tendo como bases norteadoras as estatísticas básicas sobre os pontos críticos da educação em Alagoas, relatórios de reuniões entre técnicos e dirigentes dos órgãos da S.E.E., diagnósticos e relatórios de técnicos que viajaram ao interior do Estado para ouvir os dirigentes municipais de educação.

Apesar de tal composição para a sua produção, no Plano encontra-se, mais uma vez, um “clima”, enquanto “manifestação” de democratização do sistema educacional em Alagoas. No referido Plano, na fala do então secretário da educação e do desporto, Rogério Auto Teófilo, lemos:

Espera-se que nos próximos anos os trabalhos de resgate da credibilidade da escola pública, no Estado de Alagoas, possam contar com a participação de todos os segmentos sociais interessados na educação – comunidade escolar, políticos, outras entidades – numa esfera comum de superação das dificuldades do sistema educacional. (S.E.E., 1998).

De acordo com o documento analisado, deve-se considerar a princípio duas hipóteses para a ausência de tal participação almejada pelo então secretário: a primeira refere-se ao fato de que não houve vontade política por parte da comunidade escolar em participar da elaboração do plano estadual, mesmo enquanto representação. A segunda está relacionada à ausência de um método da S.E.E. para que tal participação fosse efetivada.

Procurando verificar a comprovação dessas hipóteses, os argumentos tendem à segunda hipótese, sem no entanto desconsiderar a primeira: o primeiro é que, pelo fato de a produção do próprio documento analisado estar mais relacionada aos técnicos da S.E.E., inserida ainda no contexto do modelo de planejamento tecnocrata que teve grande influência no Brasil durante as décadas de 60 e 70, existia uma dicotomia entre as propostas até agora idealizadas e sancionadas em forma de lei: participação e descentralização.

O segundo argumento, como consequência do primeiro, como foi comentado anteriormente, é que não existiam na S.E.E. métodos para a viabilização da participação da comunidade escolar, portanto, de um planejamento participativo, ficando o plano restrito à reprodução dos objetivos e modelos de ação já determinados pela política educacional nacional. Contudo, há de se ressaltar que a ausência da pedagogia de participação na formação do brasileiro o leva a uma situação de apatia diante, até mesmo, de possibilidades de uma participação. Neste momento os limites à participação davam-se tanto mais no âmbito da S.E.E. que excluía possíveis espaços de participação, do que nos indivíduos que possuíam

instrumentos, limitados, para reivindicar a participação, mas que, no entanto, não queriam fazê-lo.

Não se nega a importância nem se invalida a produção dos sujeitos envolvidos no processo de planejamento do Plano Estadual de Educação, porém é importante destacar o modo como o plano foi elaborado: sem a participação ampla da sociedade civil organizada, inclusive da comunidade escolar, o plano era compreendido como plano de governo e não como plano da sociedade civil, o que confirma o caráter centralizador na estrutura da S.E.E..

Quando dispomos da participação da classe trabalhadora – pais, mães, professores, funcionários e alunos – no processo de pensar qual educação se quer construir, temos como consequência o exercício político de tais indivíduos contribuindo para seu desenvolvimento intelectual e uma

(...) redefinição das próprias políticas educacionais do país (...) no sentido que revejam as finalidades da educação, os seus objetivos e o próprio papel da escola na sociedade atual, de acordo com as necessidades do mundo moderno e as exigências das comunidades escolares locais. Garantida a voz e a capacidade de ação aos que sempre se viram alijados de participar do destino da educação do país, a luta por uma educação de qualidade para todos estará, de fato, dando um passo significativo rumo a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, ética, justa e solidária (Romão e Padilha, 1997, p. 85).

Outro aspecto a ser destacado no “clima” de democratizar a educação é que no mesmo plano há a preocupação de:

Promover, em até 05 anos, a descentralização e democratização da gestão escolar.

- Organização dos conselhos escolares
- Garantia de eleições diretas para diretores de escolas
- Implementação do Plano de desenvolvimento da escola (PDE), na rede pública estadual (S.E.E., 1998, p. 53).

Quanto aos três pontos essenciais de uma gestão educacional democrática, acesso, permanência e sucesso do indivíduo na educação, o plano restringiu-se ao ensino fundamental, tendo como norteador a política nacional, que estabelece prioridades para este nível de ensino sob as “orientações” dos organismos internacionais.

Outra razão encontrada para uma tardia concretização do que já vinha sendo proposto para a educação no Brasil e no Estado, ações fragmentadas e que não se efetivavam na prática, pode ser compreendida com a seguinte explicação: como a própria estrutura sociopolítica do Estado estava ligada aos interesses partidários com centralismo e interesses de perpetuação do poder, clientelismo, burocratismo havia uma ausência de um projeto de governo que colocasse em pauta uma mudança da administração do Estado e conseqüentemente da educação, como também de forças políticas da sociedade civil organizada que pudessem reivindicar mudanças.

Os governantes que antecederam o período de 1999 a partir de 1980, em que se discute amplamente a democracia na sociedade brasileira – Guilherme Palmeira (1980-1983), Divaldo Suruagy (1983-1987), Fernando Collor de Melo (1987-1989), Moacyr Andrade (1989-1991), Geraldo Bulhões (1991-1995), Divaldo Suruagy (1996-1997) e Manoel Gomes de Barros (1997-1999)⁴⁴ – em nenhum momento incluíram em seus planos de governo a implantação da gestão educacional democrática da educação em Alagoas; quando muito, aparecem expressões como “ampliação das vagas”, “universalização do ensino básico”, “descentralização”, mas que não caracterizam uma democratização da gestão em sentido amplo, ou seja, no contexto das decisões político-sociais. Cabral (2005) traz uma visão, através dos planos de desenvolvimento de Alagoas, de quais as diretrizes, estratégias e programas que os governos acima citados propõem para a educação.

No governo de Guilherme Palmeira, as diretrizes e estratégias para a educação foram: avaliação e redefinição da política educacional, desenvolvimento da educação pré-escolar e expansão da melhoria dos ensinos de 1º e 2º graus; desenvolvimento do ensino supletivo e da educação especial; qualificação, especialização, treinamento e recrutamento de mão-de-obra.

No governo Divaldo Suruagy (1982-1986), aparecem as seguintes estratégias para a pasta da Educação: universalização do ensino básico no Estado e elevação dos níveis de escolaridade da população, ampliando as vagas escolares;

⁴⁴ Em 17 de julho de 1997 o então governador Divaldo Suruagy foi forçado a renunciar pelos diversos problemas que o Estado de Alagoas enfrentava, sendo substituído pelo seu vice Manoel Gomes de Barros que governou até o fim do mandato para qual Suruagy tinha sido eleito.

aperfeiçoamento da qualidade de ensino e descentralização dos serviços de educação.

Já no governo de Fernando Collor de Melo, à educação é destinada a menor taxa de recursos em comparação aos governos anteriores, representando apenas 2,6% do total de 32,49% destinados à área social, e foram elaborados dois planos de governo: um emergencial, para o período de 1987, com as seguintes diretrizes e programas: ações integradas de reforço, apoio, expansão e melhoria do ensino de 1º grau, expansão e melhoria da rede física do 1º grau, dinamização do ensino de 2º grau numa perspectiva de renovação, concessão de bolsas de estudo, fortalecimento dos órgãos municipais de educação e melhoria da educação supletiva em nível de 1º grau. O outro Plano de Governo (1988), nada de novo trouxe para a pauta da educação, a não ser o total de recursos destinados a esta área, que foi o menor da história de Alagoas, apenas 0,4%.

No governo de Moacyr Andrade e de Geraldo Bulhões não foi elaborado nenhum plano de governo. O primeiro, por assumir o governo já no final do mandato em razão da candidatura do então governador Fernando Collor de Melo à presidência da República, e o segundo de acordo com Cabral (2005) conceituado como um governo inerte.

O Plano de governo do então governador Divaldo Suruagy apresentou propostas relacionadas ao Ensino Básico, como a redução das taxas de repetência e ampliação da oferta de vagas no pré-escolar; promoção da melhoria dos padrões de ensino e atendimento escolar; ao ensino de Segundo Grau, ampliação das vagas, melhoria das condições e da qualidade do ensino; e oferta do ensino profissionalizante.

Como pôde ser observado, em nenhum momento a temática democratização da educação do sistema público aparece nos planos de governos. O que confirma o que foi dito no início deste capítulo: as ações idealizadas e formuladas enquanto políticas não passaram de adequação às exigências que se faziam em nível nacional para os sistemas educacionais, o que acabava por esbarrar na falta de vontade política⁴⁵ de concretizá-las.

⁴⁵O termo vontade política aqui tem um significado mais genérico o sentido de vontade, atitude de governo, atores sociais (partidos, sindicatos, organização civil), no entanto, tal termo não deve ser sempre simplificado a tal sentido, como acontece. É preciso muitas vezes analisar determinadas situações em específicos contextos

Tavares (2003, p.61-62) afirma que:

o conceito de *gestão democrática* não deve se restringir apenas às condições para a implantação do que foi planejado, mas convém ampliá-lo de forma que contemple desde as funções de formulação de políticas, objetivos e estratégias, até as medidas para a sua concretização, controle e avaliação.

Portanto, todo o período que vai de 1989 a 1999 é caracterizado como um momento histórico em que foram planejadas algumas ações quanto à democratização da educação e da gestão pública, mas não incorporadas como medidas para as suas efetivações.

2.3. A Vontade Política Transforma-se em Ação: a implantação da gestão educacional democrática da Educação na rede pública de ensino em Alagoas

Em 1999 com a eleição para governo do Estado de Alagoas, a coligação Alagoas Para Todos é eleita, tendo como administrador de Alagoas Ronaldo Lessa.

As propostas deste governo foram marcadas pelas idéias de democratização da estrutura administrativa da máquina pública. Já no projeto de governo é assumido o compromisso de um governo democrático. Dentre os princípios balizadores do governo “Alagoas Para Todos” ressalta-se o de implantar uma administração democrática. E destaca como processo do planejamento as:

(...) estratégias concentradas no *exercício de democracia*, na *participação popular* e na *reorientação do modelo político-administrativo*, de forma a permitir que o poder seja descentralizado para atender aos anseios da população e não aos interesses pessoais ou de grupos político-sociais e econômicos (SANTOS, 1999, p. 8, grifos do autor)

Entre as sugestões constantes para a educação no projeto de governo destacaram-se as propostas de: “garantir uma *escola pública* de qualidade; domínio do saber pela vida; democratizar a *gestão da educação*, criando instâncias participativas”. Pela primeira vez adota-se em um projeto de governo a proposta de

históricos, observando questões econômicas, sociais e políticas. Principalmente em tempos em que muitos países vivem à mercê de políticas internacionais ditadas pelos organismos internacionais, estando sob a vontade política imposta pelos mercados.

democratizar a gestão da educação, desde o período de redemocratização do País na década de 80.

Com a eleição do governador Ronaldo Lessa, em 1999, é elaborado o Plano Plurianual de Governo 2000-2003, utilizando o planejamento compartilhado, que segundo o projeto de governo é caracterizado pelas ações que se “*correlacionam como redes*”, e realizado pelos órgãos colegiados representativos de todas as partes envolvidas no processo, Governo — Universidade — Empresários — Trabalhadores (idem, 1999. p. 11-12).

Já na apresentação do plano houve um compromisso de o governador romper com o ciclo vicioso das elites oligárquicas existentes no Estado.

O Plano Plurianual traduz o compromisso que assumimos em praça pública. Compromisso com a superação dos valores deformados, que colocaram o interesse de pequenos grupos acima dos interesses da sociedade. Compromisso com o combate a todas as formas de clientelismo, com a recuperação da moralidade do serviço público onde o Estado não permaneça refém das oligarquias e possa ser visto como um instrumento para a realização do bem comum, onde o combate à miséria e o respeito à cidadania se constituam num direito inalienável a todos os cidadãos alagoanos. (ALAGOAS, 2000a – 2003, 2000).

Um dos princípios balizadores do plano era o de mobilizar a sociedade alagoana organizada, com o objetivo de fortalecer consciência política e o resgate da cidadania em torno de uma proposta de recuperação e colocação do Estado na direção do desenvolvimento sustentável. Para isso foram destinados 67% do total de recursos do Estado para a área social.

Nesta perspectiva foi institucionalizado o projeto de gestão educacional democrática na educação pública em Alagoas, tendo a Secretaria da Educação a incumbência de implantar a política de democratização no âmbito da S.E.E., das CREs e das Escolas. Esse projeto passa a ser orientado por cinco ações: Linhas estratégicas da gestão educacional democrática no Estado de Alagoas; Constituição da Equipe de Construção e Acompanhamento da gestão educacional democrática do estado de Alagoas; Criação do Clima de Mudança; Constituinte escolar e Instrumentos de mediação da gestão educacional democrática.

O projeto da implantação da gestão educacional democrática do Estado de Alagoas teve como justificativa os seguintes pontos: a construção de uma agenda

política que incluísse ações concernentes à desanalfabetização, à estruturação de uma educação includente, à Constituição Federal de 1988 (art. 206,VI)⁴⁶ e à perspectiva democrática do atual governo

Tal projeto esteve alicerçado nos seguintes eixos: a escola que temos, a escola que queremos, como chegar à escola que queremos, e teve como objetivo geral, institucionalizar uma política educacional de gestão educacional democrática que legitimasse espaços de participação, a fim de possibilitar a escola cumprir o seu papel social na construção de uma escola cidadã. Teve início a partir de maio de 1999 e culminou com o Congresso Constituinte Escolar, em dezembro do mesmo ano.

Ação nº 1: Linhas Estratégicas da Gestão Educacional Democrática da Educação no Estado de Alagoas

O objetivo desta ação foi o de construir um plano de ação que defendesse estratégias e metas para o estabelecimento de uma política educacional democrática, garantindo a inclusão social do cidadão alagoano e sua emancipação humana (S.E.E., 1999a).

Em maio de 1999, indicada à pasta da Educação, a então secretária Maria José Viana viajou a Fortaleza para conhecer as experiências de democratização da gestão do referido Estado, sendo convidado o professor e sociólogo José Cordeiro.

No mesmo mês, foi realizado um encontro para discutir a realidade educacional do Estado de Alagoas; os instrumentos de mediação para a implantação do processo; os princípios estratégicos da gestão educacional democrática; quais ações deverão ser tomadas com urgência e a construção dos esquemas básicos e operacionais da gestão educacional democrática da rede pública de ensino de Alagoas.

A respeito do encontro, houve uma preocupação em implementar a democratização da gestão pela base, ou seja, nos estabelecimentos de ensino. Chama-se a atenção, justamente, para o fato de que quando se pensa em inverter o processo piramidal, esquece-se de que a estrutura administrativa central deveria ser

⁴⁶No artigo lemos que o ensino será ministrado com base em vários princípios e, dentre eles, o de gestão educacional democrática do ensino público, na forma de lei.

reestruturada dialeticamente nas escolas, já que existe no Brasil a forte tendência de o Estado atuar como dirigente político das classes dominantes. É importante lembrar que a proposta de democratizar a gestão da educação em Alagoas não parte da base e sim do Estado enquanto governo, que irá direcionar as estratégias para tal objetivo.

Na reunião, discute-se o seguinte: o Grêmio Estudantil não funciona como um órgão de classe; as Unidades Executoras têm como presidente o diretor da escola; o PDE chegaria à escola sem a existência de um conselho escolar. O que se configura é uma fragmentação na organização dos estabelecimentos, e que tal organização não possuía o controle da comunidade. Portanto, deveriam ser pensadas estratégias que fossem direcionadas às escolas para que estas fossem sensibilizadas a participar do processo a ser desencadeado na rede pública de ensino.

Compreendendo isso, são adotadas as seguintes estratégias:

- Desconcentração, através da redefinição do papel das CREs, como também o relacionamento das Coordenadorias com as escolas.
- Descentralização, com a democratização dos recursos e recursos em parceria.
- Racionalização dos processos burocráticos, evitando-se duplicidade de funções, proporcionando a desfragmentação das decisões.
- Redução dos níveis hierárquicos, com a existência de no máximo três níveis – S.E.E., CREs, Escolas - diferentemente do existente (ver figura 1)
- Definição do processo de gestão democrática da Educação como política pública no plano estadual de governo e política da Secretária, como também uma oficialização do projeto em processo.

As estratégias pensadas podem ser caracterizadas como um processo do que Gramsci conceituou de “transformismo”, aspecto historicamente corriqueiro em momentos importantes no Brasil, assim como no período de redemocratização do País, em 1980, conseqüência das combinações entre as camadas populares, de baixo, e de operações transformistas, “pelo alto” (Coutinho, 1992, p. 134). Para Gramsci, o *transformismo* é a demonstração da hegemonia de que determinada classe consegue apropriar-se e praticar no terreno concreto dos acontecimentos da política, ou seja, “(...) assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias

classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas” (idem, p.126).

Desta forma, por ser o Estado brasileiro historicamente aquele que sempre se configurou como “dirigente”, e não as classes dominantes, coube sempre ao Estado a tarefa de assumir a direção política. E para a efetivação dessa direção política é preciso às vezes estabelecer um mínimo de consenso, que por sua vez só é adquirido através do transformismo (ibdem, p. 125-128).

É importante deixar claro que de acordo as estratégias traçadas, em vez de se construir uma democratização a partir da base em Alagoas, o processo de democratizar a gestão terá suas limitações, pois será a S.E.E., enquanto aparelho burocrático que irá dizer como, onde, de que forma a base deverá colaborar, até porque o Estado em seu sentido restrito precisaria da comunidade escolar para impulsionar o momento e buscar os elementos da construção de uma gestão democrática da educação em Alagoas.

Isso não significa necessariamente um sentido negativo ao processo desencadeado na educação em Alagoas, mesmo porque é preciso compreender que existia um movimento social que vinha desencadeando ações no âmbito da sociedade civil, na tentativa de conscientização da comunidade escolar, e que será cooptado⁴⁷ pelo aparelho burocrático para a implantação dos objetivos traçados pelo governo eleito. O movimento da sociedade civil organizada — SINTEAL —, que já vinha de um movimento em favor da democratização da gestão educacional no município de Maceió, passou a discutir juntamente com a sociedade política todo esse processo.

A cooptação nesse momento foi, no entanto, dialética já que havia uma afinidade entre as idéias propostas pelo estado restrito e pela sociedade civil organizada. Dialética no sentido de que se, o aparelho burocrático passou a dialogar com setores em defesa de um projeto societal sob a ótica do trabalho e até mesmo a agregar vários sujeitos de movimentos populares aos seus aparelhos burocráticos, o

⁴⁷Neste momento a ação de cooptação se deu de forma inversa à cooptação quando da eleição da diretoria da APAL no governo Guilherme Palmeira. A cooptação no governo Ronaldo Lessa se deu pela aproximação das concepções que os movimentos da sociedade civil organizada tinham com o projeto do governo recém-eleito. Deve-se levar em consideração, também, que movimentos como o SINTEAL foram os que apoiaram e participaram das discussões e formulações de tal projeto, o que possibilitou uma inserção e ganho de posições no aparelho burocrático estatal por parte de sujeitos integrantes de movimentos sociais.

movimento da sociedade civil também passou a utilizar esse momento como demarcação e ganho de posições. Como dito no primeiro capítulo, sendo o Estado a relação de forças entre os grupos no poder e entre estes e as classe dominadas, há de se compreender que esse Estado é atravessado pelas lutas políticas. É certo que em Alagoas, a composição social em certo grau de homogeneidade, orientalidade, pouca diversificação da sociedade evidencia particularidades no processo de implantação da gestão educacional democrática.

Esse determinado grau de homogeneidade é que fez com que o processo pudesse ter sido desencadeado, ao menos formalmente, dentro das idéias e concepções de participação popular dos movimentos sindicais. A condução de Ronaldo Lessa na administração do Estado representou um ganho para os movimentos em favor da classe trabalhadora, que passou a configurar, juntamente com os ditos “donos do poder”, espaços no estado restrito, determinando, ao menos nesse processo inicial, uma modificação do poder de Estado em direção dos grupos desfavorecidos historicamente.

Ações nº 2 e 3: Constituição da Equipe de Construção e Criação do “Clima de Mudança”

Sob a égide das idéias acima, em 23 de setembro de 1999 foi institucionalizada a equipe de construção e acompanhamento da gestão democrática educacional sob o Decreto nº 38.131. Esse decreto considera que a proposta de gestão educacional democrática irá criar mudanças na sistemática do ensino público. Apesar de a equipe ser instituída em setembro de 1999, todo o processo já vinha sendo desencadeado, ao menos a nível organizacional, no contexto da S.E.E.. A equipe foi designada para a realização das seguintes atribuições:

Art. – 3º (...)

- I. Construir um plano de ação que defina diretrizes, estratégias e metas para uma política educacional democrática.
- II. Implantar a Gestão Democrática do Ensino Público da Rede Estadual de Alagoas, através da Realização do Congresso Estadual Constituinte Escolar, Implantação dos Conselhos escolares, Atualização do Regime Interno, Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola PDE e Revisão e Atualização do

Regimento Interno das Unidades escolares e Eleição para os Gestores das Unidades Escolares.;

III. Acompanhar e avaliar todo o processo proposto pela Gestão Democrática, visando a construção de uma Escola Cidadã;

IV. Promover meios de sensibilização para a Secretaria da Educação e do Desporto, para as Coordenadorias Regionais de Ensino, para a Comunidade Escolar e a Sociedade, em decorrência do processo de mudança proposto pela Gestão Democrática;

V. Participar no assessoramento, discussão e encaminhamentos no Colegiado Gestor da Secretaria da Educação e do Desporto. (ALAGOAS, 1999a).

Em um primeiro momento a equipe instituída esteve preocupada em definir estratégias para o “clima de mudança” que deveria ser disseminado nas escolas, preparando a comunidade escolar para a elaboração da Carta de Princípios e da constituição do Congresso Constituinte Escolar.

Nesse sentido foram estabelecidas as seguintes estratégias:

Sensibilização junto ao colegiado ampliado da S.E.E., coordenadores regionais e dirigentes escolares para o fortalecimento da proposta;

- Publicização do projeto de Gestão educacional democrática;
- Capacitação dos agentes multiplicadores da S.E.E. e de alguns elementos da escola.

➤ **Ação nº 4: Congresso Constituinte Escolar: a elaboração da Carta de Princípios.**

A ação de número quatro esteve relacionada à construção de espaços que permitissem a discussão de idéias por parte dos sujeitos coletivos que fizeram parte deste momento da educação pública em Alagoas. Tais idéias deviam direcionar a Política Educacional no Estado e, portanto, partiu-se do princípio de que deveria haver a participação ampla e maciça da comunidade escolar. Desta forma, os sujeitos envolvidos nesse processo foram: alunos, professores, pais, funcionários, técnicos, gestores escolares, coordenadores regionais e sociedade civil.

No entanto, verificou-se que foram estabelecidas algumas regras para a composição e participação da comunidade escolar no processo que antecedeu e

durante o Congresso Constituinte Escolar, como também na produção da Carta de Princípios⁴⁸, fator este (regras) que no jogo democrático sempre existirão. É fato que se buscaram na base as proposições para a elaboração de uma política educacional em Alagoas, contudo entende-se que os vários momentos apresentaram limitações, por se tratar de uma participação de base representativa. Em tal participação, segundo LIMA (2003a), podem ocorrer dois tipos de representatividade: o de “representação livre” ou de “representação vinculada ou imperativa”, ou seja, os representantes ou tornam-se representantes dos interesses gerais ou de interesses particulares.

Em nível de regulamentação organizacional houve uma participação decretada, instituída e regulamentada. É evidente que tal participação foi uma consequência dos ideais dos grupos que defenderam no processo de democratização do País uma gestão educacional democrática da educação popular, adquirindo, portanto uma participação consagrada, mas a participação decretada enquanto consequência daquela no contexto da organização esteve e está sujeita às regulamentações internas. Neste sentido ocorreu uma participação formal, em que os diversos sujeitos puderam tomar atitudes que estiveram estritamente direcionadas às regras formais, que por sua vez regularam a participação a um nível normativo, impondo orientações e limitando as ações dos sujeitos que fizeram parte de todo este processo. Assim, “(...) uma vez consagrado o direito de participar, as regras formais regulamentam o exercício desse direito, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem formalmente outras” (idem, p. 75)

É importante dizer que desde o início do processo a equipe procurou se comprometer em estabelecer uma democratização de acordo com os anseios da sociedade e da comunidade escolar, buscando compreender quais eram as questões políticas que permeavam seus anseios, comprometimento esse que é consequência das idéias que possuía o governo do Estado, que priorizava a qualidade de vida dos alagoanos através da emancipação humana, visando uma

⁴⁸ É preciso deixar claro que no jogo democrático as regras existem. A questão é perceber como tais regras são postas em determinado contexto e de que modo elas permitem ou não o movimento dos sujeitos políticos. É certo, também, que tais regras com a crescente socialização da participação política no sistema democrático estão amadurecendo e se modificando já que são históricas.

redução da exclusão social. As ações desenvolvidas até o momento da Constituinte Escolar foram as seguintes:

A princípio foi convidado um técnico de cada CRE⁴⁹ para ser capacitado, enfocando-se as temáticas: a escola que temos, a escola que queremos e como chegar à escola que queremos. Após a capacitação, os técnicos voltaram para as suas regiões com a tarefa de multiplicar as informações adquiridas no primeiro momento.

A disseminação das informações foi realizada com três pessoas de cada escola, pertencentes à região, sendo elas: o diretor, o vice-diretor e o coordenador. Esses deveriam trabalhar nas escolas os eixos pedagógicos educacional e relacional com base nas reflexões das temáticas acima, ampliando as concepções teóricas adquiridas e retirando da comunidade escolar as propostas, de acordo com a realidade vivenciada.

Um fato importante a ser destacado é que, segundo uma professora que participou do processo como uma das técnicas pela então 9ª CRE, Penedo, apesar de existir uma orientação para que cada escola discutisse internamente suas propostas, para que depois fossem levadas pelos representantes a um terceiro momento, em que seriam explicitadas as propostas da região, os sujeitos envolvidos no processo de discussão decidiram ampliar a participação nesta região, o que não houve em outras regiões. Foi marcado um outro encontro com todos os professores da região, quando estes tiveram uma participação em conjunto e mais ampliada.

Nesse sentido podemos caracterizar esta participação como informal, o que segundo LIMA (ibidem) acontece quando os sujeitos elegem objetivos e interesses próprios que não são constituídos formalmente, e se caracteriza como uma participação em determinados momentos de oposição às regras formais, vistas como “insuficientes, desajustadas e indesejáveis (p. 76).” Ainda segundo a professora, a “*proposta regional da 9ª CRE foi considerada uma das mais bem elaboradas e consistentes*”, fator que ela atribui ao fato de ter sido ampliada a participação no momento das discussões.

⁴⁹No período analisado existiam 12 CREs sendo elas, Maceió, São Miguel dos Campos, Palmeira dos Índios, Viçosa, Arapiraca, Santana do Ipanema, União dos Palmares, Pão de Açúcar, Penedo, Passo de Camaragibe, Mata grande e Rio Largo. Atualmente são 15 CREs, tendo sido Maceió desdobrada em 3 CREs.

Após a comunidade escolar ter discutido em sua própria escola a realidade educacional vivenciada, a escola que queriam, propondo caminhos para se chegar à escola desejada, foi realizado o seminário regional. Para os Encontros Regionais foram escolhidos delegados que deveriam representar cada unidade escolar da região, perfazendo um total de 1.153 delegados. Neste encontro foram decididas as propostas da região, como também quais delegados iriam representar a comunidade escolar de determinada região no Congresso Constituinte Escolar.

A dinâmica do seminário foi estabelecida da seguinte maneira: 3 subgrupos, cada um trabalhando os eixos relacional, pedagógico e de gestão em cima das propostas que vieram das escolas, observando quais pontos eram comuns. Após a discussão de cada subgrupo as propostas foram para um pleno, onde se elegeram as propostas regionais, como também ocorreu a escolha dos delegados que representariam a região. No quadro abaixo destacam-se os principais pontos que foram produzidos pelas 12 CREs como reflexão das discussões desse momento:

A ESCOLA QUE TEMOS	A ESCOLA QUE QUEREMOS	COMO CHEGAR A ESCOLA QUE QUEREMOS
Desacreditada Desestimulada	De qualidade Currículos contextualizados/ Educação voltada para a cidadania	Resgatar a credibilidade da Escola Pública, exigir do Estado meios para concretização da autonomia (responsabilidade/ verbas)
Estrutura piramidal / Abuso de poder/ Direção controlada pela S.E.E.	Descentralização do poder/ Reestruturação ampla de todo o sistema educacional (S.E.E., Escolas etc.)	Capacitação das escolas para implantação dos conselhos escolares
Postura autoritária e tradicionalista	Conselho escolar	Revisar o Estatuto das Unidades Executoras/ Adaptar à nova realidade escolar
Falta de compromisso político/ Conteúdos impostos e desconectados com a realidade da escola	Direitos e deveres respeitados Currículo de acordo com a realidade do aluno, transformador	Criação de instrumentos de avaliação continuada, cumulativa, permanente,

A ESCOLA QUE TEMOS	A ESCOLA QUE QUEREMOS	COMO CHEGAR À ESCOLA QUE QUEREMOS
Diretores indicados por políticos	Gestão transparente/ Eleição para gestores	Capacitação das escolas para o PDE
Falta de valorização profissional / Profissionais desmotivados	Professores valorizados e capacitados	Secretaria cumpra a obrigação constitucional de educação para todos
Centralização de informações e do saber	Planejamento participativo	Conselhos deliberativos, consultivos e fiscalizador
Falta de integração escola e comunidade	Parceria e participação entre escola e comunidade	Diretor com visão crítica e contextualizada da educação, participativo, ético. Articulador, democrático
Ausência de participação dos pais	Conselho de classe participativo/ Participação da família	Processo de mudança a nível central S.E.E., intermediário CREs, legitimando a gestão democrática
Segmentos caminhando em direções opostas	Administração colegiada (alunos, pais, professores, especialistas, comunidade etc.)	Processo avaliativo claro envolvendo os aspectos: o que será avaliado, como vai ser avaliado e quem será avaliado
Excludente e reprovadora	Avaliação contínua e emancipatória	Seja construído o Projeto Político-Pedagógico por toda a comunidade
Discriminação social	Não-discriminação (raça, cor, religião, nacionalidade, classe sociais, portador de deficiência)	Criação de uma política de formação de profissionais que atenda os portadores de necessidades especiais
Superlotação de alunos por sala	Redução de alunos e escola com capacidade física e humana de atendimento	Descentralização dos recursos da merenda escolar

Tabela 1 – Sistematização das Oficinas em Gestão Democrática Educacional/Alagoas

Após a sistematização das produções regionais, foi realizado em 14 de dezembro de 1999 o I Congresso Constituinte Escolar. Este espaço criado foi idealizado como o mecanismo que deve permitir a legalização da participação popular. Neste encontro estiveram presentes os seguintes sujeitos políticos: 200 delegados escolhidos por cada região, educadores, demais indivíduos da sociedade civil. A sistemática do encontro foi a mesma dos encontros regionais, sendo discutidas as propostas regionais, quando cada grupo apresentou em plenária as propostas finais. Após os debates foi possível a sistematização das idéias discutidas possibilitando assim a construção do texto da Carta de Princípios.

A Carta em sua versão final consta de 68 princípios inseridos nos três eixos estabelecidos pela equipe de gestão democrática, já citados anteriormente. O objetivo desses princípios é o de nortear toda a política educacional no Estado de Alagoas, pois é uma síntese dos anseios e necessidades que a comunidade escolar apresentou nos períodos anteriores. Através da análise detalhada de cada princípio, em comparação às propostas iniciais da base — iniciais pelo fato de que, como existiram vários momentos de decisão, há de se considerar que tais propostas podem ter sido direcionadas para os interesses daqueles que representavam os sujeitos-membros da comunidade escolar, perdendo assim a essência das proposições realizadas de fato pela base — percebe-se que a Carta de Princípios procurou em sua totalidade atender a todas as reivindicações da comunidade escolar, inserindo em seu texto a vontade coletiva dos que estiveram na base, propondo e exercitando a função de cidadão.

A conquista de uma gestão educacional democrática como direito almejado pela comunidade escolar, mas impulsionado pelo governo, foi consagrada em forma da Lei Nº 6. 196, sancionada em 26 de setembro de 2000, no Estatuto do Magistério, Capítulo III, Seção II, art. 46. O texto do artigo diz que a gestão democrática deverá ser construída coletivamente nos princípios da participação da comunidade escolar, em instâncias deliberativas, consultivas e avaliativas, da autonomia da escola, do dever do Estado, descentralização, articulação e transparência pedagógica, financeira e administrativa da S.E.E..

O texto estabelece ainda que a gestão seja efetivada pela participação da comunidade nas decisões e encaminhamentos, e que para tanto deverá ser garantida: eleição direta para conselheiros escolares, este órgão máximo em nível

das escolas; eleição direta para gestores escolares, com a participação da comunidade escolar. Estabelece ainda que todos os segmentos das escolas devem estar representados no Conselho, assegurando uma proporcionalidade de 50% para os pais e alunos e 50% para professores e funcionários da Educação. A lei ainda institui o Congresso Estadual Constituinte Escolar como fórum máximo para a deliberação dos princípios que devem direcionar as ações da rede pública estadual de ensino, e que deverá ser realizado no mínimo uma vez durante cada gestão estadual.

➤ **Ação nº 5: Os Instrumentos de Mediação da Gestão Educacional**

Com a definição de qual educação a comunidade escolar alagoana almejava, a equipe instituída planejou os instrumentos que deveriam concretizar as vontades estabelecidas na Carta de Princípios. Neste sentido foi necessário legitimar os espaços, meios estes que deveriam assumir agora uma linha horizontal e não mais verticalizada. A respeito de alguns desses espaços é que passaremos a tratar no, próximo capítulo na perspectiva do planejamento educacional realizado pela S.E.E./Al.

Capítulo III

O estado como educador: uma análise das ações da Secretaria Executiva de Educação de Alagoas na implantação de uma cultura participativa na Rede Pública Estadual de Ensino

Mas é preciso ter força, é preciso ter raça, é preciso ter gana sempre, quem traz no corpo a marca Maria! Maria! mistura a dor e alegria. Mas é preciso ter manha, é preciso ter graça, é preciso ter sonho sempre Quem traz na pele essa marca Possui a estranha mania de ter fé na vida.

(Milton Nascimento)

Discutir sobre o planejamento dos espaços de participação da comunidade escolar é algo recente na história da educação brasileira, pelo fato de que pensar em planejar ações como construção de uma cultura de participação “na” e “da”⁵⁰ comunidade não era uma preocupação do governo nos planos de educação anteriores à década de 80, principalmente quando se trata de uma discussão intermediada, também, por vários grupos da sociedade civil organizada, antes excluídos do processo de discussão. Só a partir da década de 80 é que esse debate passou a fazer parte de fato da agenda de governo, sendo alterado de acordo com a interferência dos organismos internacionais e suas concepções de participação, como também pela política participativa que a sociedade política brasileira foi implantando nos sistemas educacionais, principalmente a partir dos anos 90.⁵¹

Muito tem se discutido a respeito da participação *in loco*, nos próprios estabelecimentos de ensino, a exemplo de como a participação ocorre, como a comunidade tem desenvolvido ações integradoras dos segmentos escolares, e até do próprio planejamento de ações participativas através do Projeto-Político

⁵⁰ A expressão “na comunidade” tem o sentido de que ao se planejar ações com o objetivo de criar uma cultura participativa na escola, tais ações podem levar a comunidade escolar a uma aprendizagem cultural de participação não ativa, fortalecendo uma participação apenas legitimadora e, portanto, conservadora. Já o significado de “da comunidade” está relacionado a uma cultura que proporciona uma elevação de autoconsciência a medida que produz ações autônomas, levando os sujeitos a uma prática participativa independente.

⁵¹ A respeito do processo de conceitos e práticas participativas ao longo da década de 90 e início do século XXI, apontamos o chamado “terceiro setor”, com uma forte representatividade das ONGs.

Pedagógico (PPP), mas a respeito do planejamento que regulamenta a participação nas unidades de ensino enquanto política do estado restrito, esta tem sido uma temática pouco discutida.

Por considerar o Estado como educador é que propusemos esta investigação. Conhecer quais as concepções e ações que o estado restrito vem implantando através de planejamentos realizados por sua estrutura burocrática é significativo, pois hoje se estabelecem no campo da sociedade política para com a sociedade civil e no próprio campo desta, consensos que debatem uma “participação” medíocre, apática *versus* uma participação ativa, de aprendizagem, na finalidade, também, de elevar espiritualmente os sujeitos políticos sociais.

Neste capítulo, discutiremos qual participação foi planejada pelo estado restrito alagoano no período em estudo — 1999-2004. O objetivo, como já dito na introdução, foi o de compreender o planejamento educacional sob a perspectiva da participação escolar, realizado pelo aparelho burocrático estatal, Secretaria Executiva de Educação de Alagoas (SEE/AL), a partir da implantação na rede do modelo de gestão educacional democrático em 1999. Neste sentido procuramos compreender qual a concepção de gestão, participação e planejamento que o estado restrito alagoano efetivou, durante o período em estudo, através dos planejamentos, relacionando-os com as concepções já explicitadas. O olhar para estes documentos procurará evidenciar os quatro segmentos existentes na escola — alunos, pais, professores e funcionários — observando de que modo o planejamento em nível macro (SEE) direcionou, fomentou a participação nas unidades de ensino, de que maneira propiciou ou não o fortalecimento das categorias na escola e que tipo de participação vem sendo direcionada às escolas.

3.1- Considerações sobre a pesquisa de campo: dificuldades na coleta de dados e caracterização da amostra

Para uma melhor compreensão dos documentos analisados recorreremos a técnicos e sujeitos da comunidade escolar que fazem parte da rede pública estadual. Assim, para a coleta de dados utilizamos, também, questionários e entrevistas semi-estruturadas.

No âmbito da burocracia estatal, no início do segundo semestre de 2006 trabalhamos apenas com as entrevistas semi-estruturadas, sendo entrevistados três (3) técnicos: dois (2) deles vivenciaram o processo de discussão e formulação da política do modelo de gestão democrática para a rede pública de ensino, estando estes a desenvolver atividades na SEE juntamente com o outro entrevistado, que tem uma vivência mais recente — desde 2004 — e que participa da antiga CGE, hoje SUGESE.

A pesquisa de campo com sujeitos da comunidade escolar foi iniciada, também, no segundo semestre de 2006. Com membros da comunidade escolar da rede foram aplicados dois instrumentos de coleta de dados: os questionários e as entrevistas semi-estruturadas. Tal coleta foi marcada por alguns percalços.

Iniciamos a coleta de dados com sujeitos pertencentes a unidades escolares da rede através de vinte e quatro (24) questionários, estabelecendo o critério de que fossem sujeitos pertencentes à rede de ensino e que alguns dos participantes fossem membros do conselho escolar. O processo de recuperação de questionários levou todo o segundo semestre, quando conseguimos reaver apenas três (3) dos vinte e quatro distribuídos entre professores, pais, alunos e funcionários, o que nos levou a planejar a continuação da coleta para o início do segundo semestre de 2007. No entanto, fomos interrompidos por uma greve da educação no início do mesmo ano.

Ao retornarem as aulas na rede pública em março de 2007, reiniciamos nossas atividades. As dificuldades nesse reinício estiveram concentradas na entrega dos questionários por parte dos sujeitos envolvidos na pesquisa, como também na realização das entrevistas propostas no cronograma, pela alegação da falta de tempo dos sujeitos convidados para participar da pesquisa — pais, professor, gestor como, também, de desencontros — aluno — e a perda dos questionários, sendo esse reinício dificultado ainda mais por termos as atividades interrompidas por outra greve da educação.

Com o fim da segunda greve, em outubro de 2007, conseguimos reaver apenas doze (12) questionários dos vinte e quatro (24) distribuídos no início da pesquisa de campo, realizando também duas entrevistas, sendo uma com um pai e outra com um gestor de uma escola da rede.

Ainda no início do primeiro semestre de 2008, achamos importante realizar a distribuição de mais questionários com professores e funcionários, visto que dos questionários obtidos apenas um (1) estava relacionado à categoria professor, não havendo nenhum (0) da categoria funcionários. Assim, distribuimos dez (10) questionários entre as duas categorias. Nesse momento também procuramos realizar entrevistas com um aluno e um professor.

Ao final da pesquisa foram contados dezoito (18) questionários. Foram entrevistados para a complementação das informações coletadas nos documentos da SEE três (3) sujeitos da comunidade escolar, sendo um gestor, um pai e um professor e três (3) técnicos da SEE.

Quanto às categorias aluno e funcionário não conseguimos efetivar as entrevistas, por duas tentativas seguidas frustradas pelo não-comparecimento dos sujeitos convidados, sob a alegação de falta de tempo. Como havia a necessidade de encerrarmos a segunda etapa da pesquisa, considerando que os dados obtidos já satisfaziam a proposta da coleta de dados com sujeitos da comunidade escolar e ponderando que o fato de não termos conseguindo efetivar um dos instrumentos de coleta com as categorias aluno e funcionário não prejudicaria a análise do objeto investigado, decidimos encerrá-la.

É importante dizermos que a quantidade de questionários obtidos e as entrevistas com os sujeitos da comunidade escolar envolvidos nesta pesquisa não representam uma amostra quantitativa diante do universo da rede pública estadual, já que, se levamos em consideração tal universo, seria impossível dar conta do todo. Por entender que a abordagem qualitativa nos permite trabalhar com a observação de fenômenos com um pequeno grupo, concordamos com Richardson (1999, p.158) quando afirma que “cada unidade ou membro de uma população, ou universo, denomina-se elemento, e quando se toma certo número de elementos para averiguar algo sobre a população a que pertence, fala-se de amostra. Define-se amostra, portanto, como qualquer subconjunto do conjunto universal ou da população”.

Assim, dos dados obtidos através dos questionários, seis (6) foram de alunos, cinco (5) do segmento pai, um (1) de funcionário e seis (6) de professores.

Os sujeitos da comunidade escolar que participaram da coleta de dados são integrantes da rede pública estadual há mais de dois anos, sendo 28% parte da rede entre dois (2) e quatro (4) anos, 61% entre cinco (5) e dez (10) anos e 11% entre onze (11) e (20) vinte anos. Esta caracterização nos permite considerar que tais sujeitos têm uma vivência suficiente na rede para realizar considerações sobre o processo de participação vivenciado por eles enquanto membros da comunidade escolar da rede pública estadual de ensino de Alagoas.

Quanto à escolaridade, 11% têm o fundamental incompleto, 6% o fundamental completo, 27% o ensino médio incompleto e 22% completo, 6% o ensino superior incompleto, 22% superior completo e 6% mestrado.

Ao perguntarmos se os entrevistados participavam de alguma entidade como associação de bairro, sindicato, partido político, ONG, Igreja, ou se não participavam, obtivemos os seguintes resultados, respectivamente: 22%, 22%, 6%, 6%, 22% e 22%.

Do total de participantes da pesquisa, 39% responderam ser membros do conselho escolar de sua escola e 61% não fazem parte do conselho escolar.

Portanto, foi com base nos dados obtidos nos questionários e nas entrevistas realizadas que complementamos a apreciação dos planejamentos analisados, possibilitando assim uma maior dimensão do objeto investigado a partir da resposta das questões elaboradas nos questionários e da fala dos sujeitos nas entrevistas.

3.2 – O planejamento da participação da Comunidade Escolar na rede pública de ensino em Alagoas – conceitos e metas⁵²

Como visto no capítulo II, em 1999 o governo Ronaldo Lessa formulou um projeto apresentado à sociedade, denominado “Uma Lição de Vida”. Um dos objetivos deste projeto foi o de constituir um novo modelo de gestão no aparelho burocrático do Estado e das políticas públicas. Em seu PPA-2000-2003, o governo institucionalizou para a rede pública de ensino o modelo de gestão democrática (ALAGOAS, 2000a). Deste modo, no PPA foi estabelecida a criação de canais de

⁵² As informações sobre o planejamento educacional formulado pela SEE – CGE foram obtidas através dos relatórios SEE (1999c), SEE (2000), SEE (2001), SEE (2002), SEE (2003) e SEE (2004b).

participação dos segmentos da CE (Comunidade Escolar), criação de espaços de participação na formação de uma “escola cidadã”. Assim, coube à SEE a construção de um plano de ação que definiu ações para a legitimação de espaços de participação.

O primeiro canal de participação criado foi o CECEAL, onde se configurou a participação máxima da comunidade escolar, resultando na elaboração do documento chamado de “CP (Carta de Princípios)”. Mesmo não sendo um Plano Estadual de educação, pois não traduziu a vontade da sociedade civil organizada de Alagoas, mas apenas da comunidade da rede pública estadual de ensino, este documento passou a ser considerado a base para o planejamento de ações que pudessem atender à demanda da comunidade escolar sistematizada naquele documento.

Na carta de princípios a SEE define que gestão democrática não “se concretiza pela constitucionalização de leis e decretos, mas, principalmente, pela vontade dos sujeitos coletivos no exercício cotidiano da prática educativa” (SEE, 2000b, p. 4). Neste sentido o governo de Alagoas, através da SEE, procurou instituir, legalizar e implantar mecanismos de participação.

É importante destacar que no mesmo documento é expresso que o referencial teórico-metodológico assumido é o freireano por entender a escola como “espaço de debates de idéias, de tomadas de decisões, de construção de conhecimento, de sistematização de experiências, um centro de participação popular” (idem, p. 4). A respeito da participação da comunidade escolar, a CP estabelece o seguinte:⁵³

1. Que seja implantado o Conselho Escolar, com representantes de todos os segmentos da CE.
3. Que haja eleição direta para gestores escolares.
33. Que a Constituinte Escolar seja um processo contínuo e crescente, realizando uma grande avaliação anual e um Congresso Estadual Constituinte a cada dois anos.
48. Que o PPP seja construído com toda a comunidade Escolar numa perspectiva de transformação social.
55. Que as regras da escola sejam construídas coletivamente com todos os segmentos, levando em conta a realidade e as diferenças individuais, fazendo uso da ética e dos princípios democráticos.
60. Que a *escola* assegure a criação e permanência de Grêmios Estudantis, para estimular a criatividade, a cooperação, a união e as

⁵³A ordem de apresentação dos números não se refere a uma ordem numérica deste texto, mas sim à ordem dos 68 princípios expressos na CP.

lideranças entre os alunos, possibilitando aos mesmos a escolha democrática de seus representantes, nas turmas.

66. Que sejam criados canais de participação dos pais na escola, formando associações. (ibidem, p. 8-19).

Procurando pôr em prática os objetivos traçados e as decisões tomadas no I CECEAL, foi em 2000 que o governo (SEE) deu continuidade às ações relacionadas ao modelo de gestão adotado.

Em maio de 2000, foi aprovada a Lei de Nº 6.152 de 11/5/2000, que estabeleceu a gestão democrática na rede pública estadual de ensino como espaço de participação e construção coletiva através de eleições diretas para diretores e diretores-adjuntos e de conselheiros escolares das escolas de Educação Básica (ALAGOAS, 2000c).

No Plano Plurianual de Educação 2000/2003 foram estabelecidas as seguintes diretrizes: democratização do acesso à educação, qualidade do ensino orientada na educação para a vida, e gestão democrática promovendo o desenvolvimento de todos os envolvidos. A partir das diretrizes, dois (2) programas foram estabelecidos, um de atenção ao cidadão, cujo projeto foi democratizar o acesso à educação, e o outro programa, de reestruturação e democratização do Estado cujo projeto estratégico foi a modernização da gestão administrativa.

Como o objetivo desta pesquisa foi investigar a implantação de uma cultura de participação da comunidade escolar na rede pública de ensino em Alagoas, procuramos dar uma atenção específica aos projetos e mecanismos que a SEE planejou e implantou como fomento à participação da comunidade escolar.

Dentre os três projetos que fizeram parte do programa de reestruturação e democratização do Estado, destacamos o de implantação da gestão na rede educação estadual. Para este projeto foram esperados três resultados: **1º** - Implantação da gestão colegiada na SEE; **2º** - CREs, instrumentos de articulação entre SEE e escolas; e **3º** - O exercício de autonomia das escolas através da participação da comunidade escolar.⁵⁴

⁵⁴É sob esses três resultados esperados que faremos a análise do nosso objeto de pesquisa.

A proposta dos três projetos demonstra a importância para a concretização do princípio da democratização das instâncias e espaços em que a comunidade escolar deveria participar. Foi comentado que antes de 1999 havia ações por parte do estado que se pareciam com atitudes para democratizar o sistema educacional, mas que não se efetivaram pelo fato de que tais ações não possuíam uma visão ampliada do processo, tornando-se propostas fragmentadas. Assim, a partir de 1999 foi pensado pelo estado restrito que seria necessária a democratização desde a SEE, passando pelas CREs, chegando até as escolas. É importante dizer que esse processo deveria ser realizado dialeticamente nas três esferas e, ao menos formalmente, procurou-se fazê-lo.

Em 2001 o governo trabalhou na continuação do processo iniciado em 1999. Já na apresentação, o relatório destaca o “caráter participativo e legitimador da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários)”. Esses personagens são definidos pela SEE como os “grandes protagonistas desse processo histórico” (SEE, 2001, p. 04).

A respeito do processo de planejamento no aparelho burocrático que coordena a gestão da educação da rede pública estadual, o documento aponta o seguinte:

Clarificando tanto no nível da concepção-planejamento quanto no nível da execução dos programas e projetos, a relação entre autonomia e soberania, nas discussões acerca do significado da escola pública, do dever do Estado e do papel da sociedade, com a consciência de que as corporações impõem limites à vida democrática e, por esta razão deverão ter como referência, não a exacerbação do individualismo e dos interesses de grupos, mas o protagonismo da comunidade escolar (idem, p. 09).

As ações planejadas no fomento à participação da comunidade escolar foram: elaboração do projeto do II CECEAL, primeiras eleições para os gestores, seminários para diretores e diretores adjuntos, fortalecimento dos conselhos escolares, encontro de pais – conselheiros, criação e/ou implantação dos grêmios estudantis. Para esta última ação foram planejadas palestras e a criação de um canal de comunicação e de interface com as entidades estudantis.

Em 2002 as ações visaram o acompanhamento do processo desencadeado em 1999 e implantado com a eleição para conselheiros em 2000 e de gestores em

2001. Neste sentido a SEE esteve preocupada em acompanhar e reforçar o papel político e educativo dos conselheiros escolares, para fortalecer a sua prática nas unidades escolares. Além disso, foi iniciado o Programa de Capacitação a distância para Gestores Escolares (SEE, 2002).

Em 2003 o planejamento teve o objetivo de dar continuidade ao processo, sendo planejada e realizada a segunda eleição para conselheiros escolares. Como instrumento de participação nas escolas foi planejada a ação e implantado o Plano de Desenvolvimento da Gestão Escolar em quatro coordenadorias regionais.

Para o fortalecimento do processo em desencadeamento foi planejado, também, o seminário regional de gestores escolares, capacitação dos conselheiros escolares, incentivo e orientação para a formação dos grêmios nas unidades de ensino e eleição para gestores escolares.

Pode-se dizer que as ações de 2003 tiveram o objetivo de propiciar e corroborar os mecanismos democráticos idealizados nos anos anteriores, no entanto, de todas as ações planejadas para o fomento da participação da comunidade escolar, a única não efetivada foi o incentivo para a formação dos grêmios estudantis, fator que passaremos a comentar mais adiante.

Do ponto de vista de elaboração técnica pode-se dizer que o relatório 2003 da CGE (SEE, 2003) foi o mais completo por apresentar todo o planejamento realizado com alguns recursos utilizados para a realização do planejamento e uma sistematização textual de mais de doze (12) páginas problematizando as ações planejadas pela referida coordenadoria, algo que nos outros relatórios não encontramos.

Em 2004, as ações da CGE estiveram voltadas praticamente para a realização do II CECEAL. Apesar de serem planejadas ações quanto à capacitações técnicas de gestores e conselheiros, destacam-se, de fato, as ações voltadas para o Congresso Constituinte Escolar, que segundo o relatório 2004 tem por objetivo:

Avaliar a política educacional do Estado de Alagoas 1999/2003 visando proporcionar aos órgãos gestores uma base objetiva da realidade que subsidiará o processo de tomada de decisão reorientando a política educacional no sentido da melhoria da qualidade da educação, considerando os eixos: democratização do acesso à educação básica, gestão democrática e valorização profissional. Formular e deliberar sobre o Plano Estadual de Educação 2005-2015 (SEE, 2004b).

3.3 - Implantação da gestão colegiada: aspectos do planejamento na SEE

Parte do programa de reestruturação e democratização do Estado, implantação da gestão na rede pública de ensino teve como um dos objetivos a implantação da gestão colegiada na SEE.

Para este projeto, foram estabelecidas as seguintes ações: definição das equipes dos projetos que passariam a dinamizar a administração democrática da SEE, o estabelecimento de um colegiado ampliado a fim de possibilitar uma maior participação nas decisões das ações da SEE, estabelecimento de mecanismos que pudessem viabilizar um acompanhamento e avaliação da gestão dos projetos, reestruturação da estrutura e política de formação continuada para todos os envolvidos na administração da SEE.

No objetivo de implantação da gestão colegiada, enfatizamos a proposta de reestruturação da SEE. Segundo o relatório de Empresa de Consultoria Consórcio KPMG/SAL, já comentado neste trabalho, a estrutura institucional encontrada por parte da SEE era a seguinte: órgão de governo que exerce um grande peso na estrutura do governo pelo porte de seus recursos humanos, materiais e financeiros; descompromisso com o real papel da educação enquanto meio fundamental à melhoria da condição da qualidade de vida e emancipação humana dos alagoanos; centralismo, burocratismo e interesse de perpetuação do poder; desarticulação e duplicação de ações; descontinuidade na implantação dos programas/projetos; desvio e desperdiço de recursos financeiros; inexistência de normas de delegação formal de poder, prevalecendo a informalidade entre o secretário, diretores ou chefes. Quanto à estrutura da SEE, que antes do processo de gestão democrática recebia o nome de Secretária da Educação e Cultura, apresentava o seguinte esqueleto:

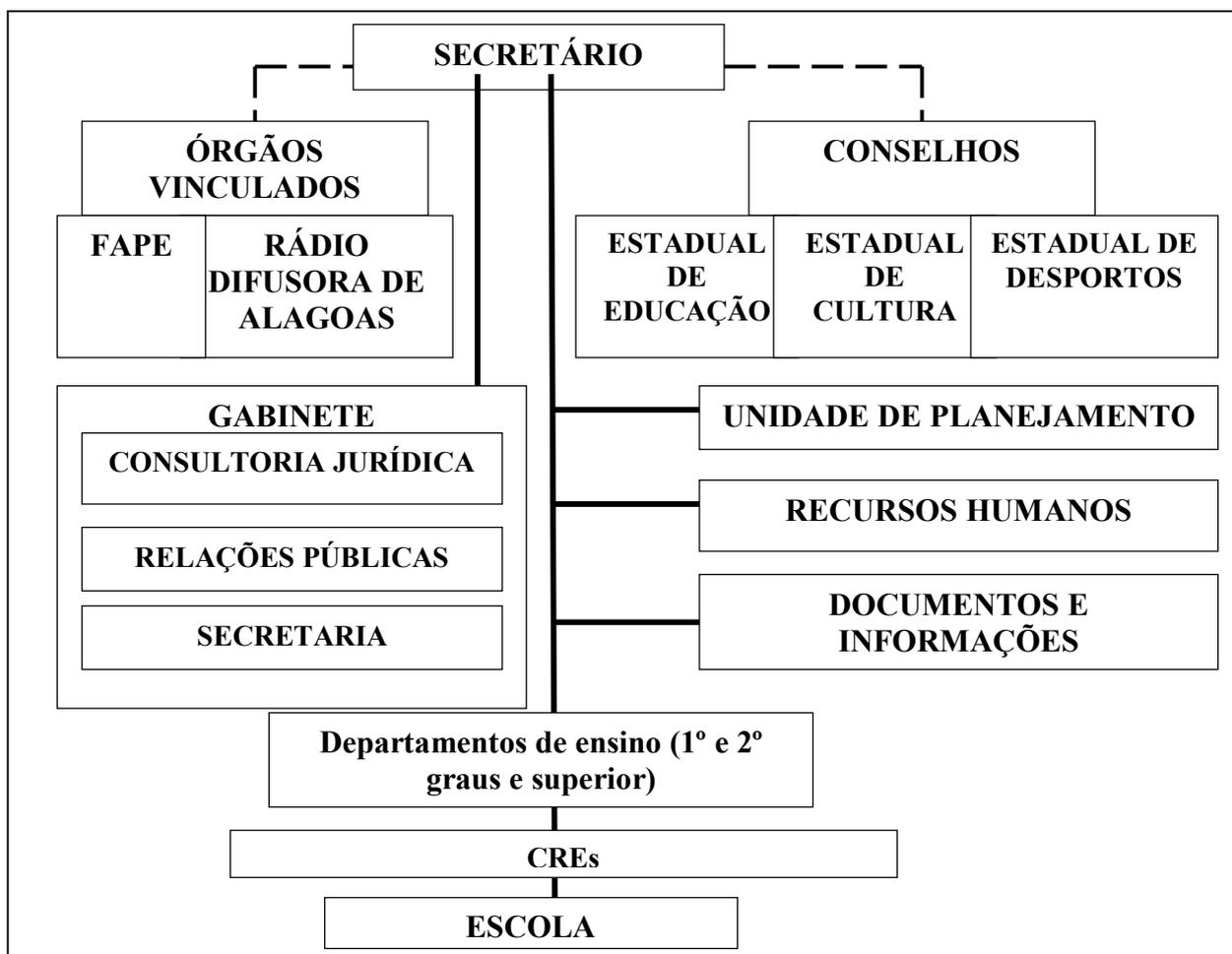


Figura 2- Organograma da SEE antes da implantação da Gestão Democrática

Um fator importante neste organograma é o lugar do elemento “escola”, demonstrando que até este momento a Secretaria de Educação era apenas um órgão cumpridor de tarefas do governo, e que, mesmo lidando com a questão da educação, se configura uma espécie de bloco fechado em que a escola, mesmo fazendo parte das ações, não é o centro das atenções e das ações pensadas.

Analisando tal estrutura na concepção gramsciana, compreendendo a Secretaria como um dos mecanismos que constituem elemento base da sociedade política, entendendo, portanto, que é a sociedade política formada pelos mecanismos que garantem o monopólio da força pela classe dominante, pode ser percebido que o desenho da SEE expressa de fato as idéias da classe caudilhista-“liberalista” (Holanda, 1995) alagoana. O que sustenta de certa forma a tese de que em Alagoas as características dominantes do tipo de Estado são do oriental. Se considerarmos que a configuração dos aparelhos do estado restrito depende

também das relações de forças entre os grupos dominantes e os grupos dominados, entenderemos que a permanência por anos e anos das oligarquias no poder em Alagoas e a caracterização e utilização dominante do aparelho burocrático estatal SEE refletiam a particularidade de uma sociedade civil gelatinosa.

Assim, a escola em seu sentido específico não era o principal elemento nem da gestão nem das políticas educacionais, o que acabava por reforçar seu caráter excludente e anti-universalizador. A escola não era o principal núcleo para o desenvolvimento do cidadão. E, como se pode perceber, a escola estava estritamente para o governo, e não o contrário. Compreende-se melhor essa situação ao ver que todas as decisões na SEE partiam de um ser superior, o secretário, que designado para a pasta da Educação estava intimamente relacionado ao governador, deputados e prefeitos, que por sua vez exerciam suas influências nos Departamentos de Ensino, nas CREs e, por conseguinte, nas escolas caracterizadas como currais eleitorais (ver figura 1).

A necessidade que se forjou em 1999 no Estado alagoano, ao menos formalmente foi a de romper com essa estrutura, do ponto de vista institucional e do administrativo, através da construção de uma nova Secretaria, existindo uma articulação entre os programas e projetos desenvolvidos para o desenvolvimento democrático da educação, havendo uma participação integrada dos que fazem a SEE em que as CREs pudessem ter autonomia e ser um elo entre a SEE e as escolas, descentralizando assim as funções e as tarefas que reforçavam a burocratização da administração central, tendo como foco principal a escola no centro de suas decisões. É pensando em objetivar esta realidade que em 2000 a Secretaria passou por uma reestruturação quanto às concepções e valores administrativo e institucional. O quadro a seguir mostra como a SEE passou a estar estruturada, ao menos como ideais proclamados.⁵⁵

⁵⁵C.E (Coordenadoria de Educação), CGE, (Coordenadoria de Gestão Educacional), C.D.P.E (Coordenadoria de Desenvolvimento dos Profissionais da Educação), C.A.C.(Coordenadoria de Ação Cultural) e D.A.F.(Departamento de Administração e Finanças). Ligados à S.E.E estão seguintes órgãos: Conselho Estadual de Alimentação Escolar, Instituto de Comunicação Zumbi dos Palmares, Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF, Instituto de Educação Profissional, Comissão Interinstitucional Ambiental do Estado de Alagoas e o Arquivo Público de Alagoas. Em setembro de 2007, com a posse do novo governo Teotônio Vilela Filho, a SEE passou a ter uma outra reestruturação.

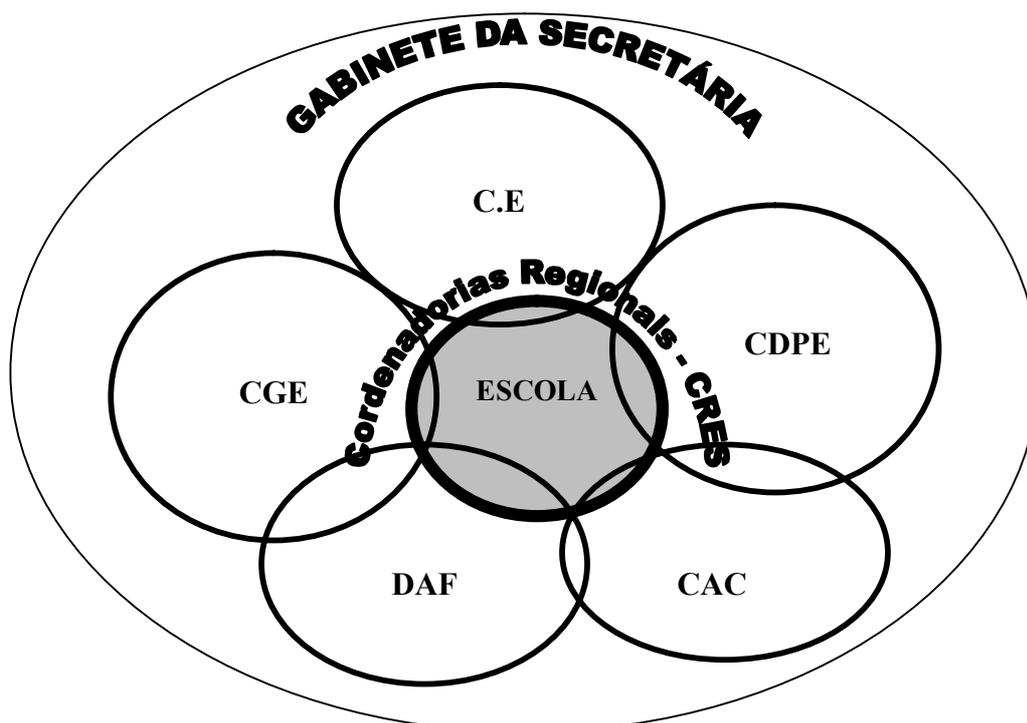


Figura 3 – Organograma atual da SEE

É no desenho desse organograma que a SEE intencionou formalmente incorporar um conceito de planejamento ulterior ao praticado pelas instâncias administrativas conceituadas como tecnicistas. Ao fazer a análise dos planejamentos realizados pela SEE, destacamos a princípio que o projeto de gestão democrática que foi pensado para a rede pública estadual de ensino nasceu de uma vontade política, tanto por parte do governo, quanto da sociedade civil alagoana, o que se confirmou com o I CECEAL e a produção da Carta de Princípios em 1999. Isso significa dizer que naquela conjuntura foi direcionado outro olhar para a área social que, como visto, durante anos na administração de Alagoas esteve renegada em benefício dos interesses privados das oligarquias alagoanas, oligarquias essas financiadas e fomentadas pelo capital local, nacional e recentemente internacional.

Tal olhar é percebido ao observarmos as diretrizes básicas do PPA 2004-2007 do então governo Ronaldo Lessa. Segundo este documento, duas das diretrizes que orientariam as políticas a serem implantadas em Alagoas durante este período seriam: “Assegurar o exercício pedagógico da democracia, da cidadania e da legitimidade da participação popular; fortalecer a prática da gestão administrativa democrática” (ALAGOAS - PPA 2004, p. 15).

Foi com essas orientações que a SEE passou a intencionar a operacionalização de um tipo de planejamento que pudesse viabilizar tanto a vontade da sociedade política — estado restrito — quanto da sociedade civil — comunidade escolar. Quando lemos os relatórios verificamos uma preocupação da SEE em relacionar aspectos técnicos e políticos nas ações planejadas. Em outras palavras, a SEE procurou, através da participação social enquanto dimensão política, formular na esfera administrativa aspectos, técnicas, ações e metas a partir das reivindicações expressas na Carta de Princípios.

Na temática específica deste estudo, a SEE intencionou construir na rede pública estadual uma cultura de participação que pudesse envolver toda a comunidade escolar em decisões específicas das unidades de ensino.

O planejamento que a SEE realizou através da CGE teve como objetivos explicitados implantar e fortalecer valores e princípios de um modelo de gestão conceituado como democrático, no sentido de “descentralizar ações desenvolvidas na rede de ensino.” Segundo o documento para Elaboração de Programa e Projeto da Assessoria de Planejamento e Orçamento, a SEE atuou com duas organizações complementares: Programas e Projetos com o objetivo de “planejar, coordenar e monitorar programas e projetos multidimensionais”. Neste sentido a proposta foi estabelecer uma relação dialógica entre os que gerenciam tais programas/projetos e os grupos de “executivos que têm a responsabilidade especificamente funcional”.

Segundo Gandin (1994), o programa tem o objetivo de aproximar a realidade da instituição sobre a qual se planeja e as propostas contidas no marco operativo, observado a partir do diagnóstico, propondo, portanto, ações para possíveis soluções dos problemas apresentados. Já o projeto, segundo Gadotti (apud Veiga, 2001), como instrumento de ruptura com o presente implica a idéia de ruptura com um estado linear e que pode ser até confortável no momento, para arriscar-se na intenção de partir para outro estado melhor que o atual. Neste sentido as promessas do projeto permitem estabelecer e tornar perceptível quais os espaços em que os diversos sujeitos envolvidos poderão atuar (p. 18). Libâneo (2001), por sua vez, diz que todo o processo de planejar está extremamente ligado a quais atitudes e decisões devem ser tomadas diante da situação vivenciada. Portanto, “O planejamento se concretiza em planos e projetos (...). que são uns esboços, um

esquema que representa uma idéia, um objetivo, uma meta, uma seqüência de ações que irão orientar a prática” (p. 23-124).

Dos três programas que fizeram parte da CGE⁵⁶ no período estudado, dois programas e seus respectivos projetos foram criados para o processo de planejamento das ações que fomentaram mecanismos de participação da CE. O PROGES (Programa de Gestão escolar) com o POC (Projeto Organismos Colegiados) que, como a nomenclatura já diz, tem a responsabilidade de planejar ações direcionadas a espaços colegiados, eleições, participação nas unidades escolares, e o PROAV (Programa de Acompanhamento e Avaliação da Política Educacional), que trabalha, também, dois projetos (PARF – Projeto Monitoramento da Aplicação dos Recursos Financeiros; PAGC – Projeto Acompanhamento e Avaliação da Gestão Compartilhada, tendo como finalidade coordenar e acompanhar a avaliação da política educacional e da gestão compartilhada do estado.

Ao fazermos uma relação do processo de planejamento realizado pela SEE com o nosso entendimento de planejamento já explicitado, observamos alguns aspectos que apontaram para uma concepção atual de planejamento, como, por exemplo, é fato que a SEE planejou a partir de necessidades da comunidade escolar, dos problemas e crises evidenciados. Os objetivos traçados no planejamento procuraram atender a reivindicações que foram expressas na Carta de Princípios enquanto suprimento das necessidades e para soluções das dificuldades expostas e, mesmo com limitações do nosso ponto de vista de que trataremos mais adiante, a SEE planejou a partir da mobilização da comunidade escolar, ainda que essa mobilização esteja para nós no conceito de consenso passivo. Ou seja, mesmo tendo sido a comunidade escolar cooptada pelo aparelho estatal na condução do processo participativo, não se configurando uma situação de consenso ativo, um momento de hegemonia, o processo foi um avanço pelas características do governo que assumiu naquele momento – 1999 – a administração de Alagoas.

Toda gestão educacional tem como princípio elaborar planos que levem a uma determinada finalidade. Se nas concepções de organização e gestão educacionais defendidas e preconizadas em períodos anteriores, a discussão de

⁵⁶Tais programas ainda existem na SEE, sendo que fazem parte agora da Superintendência de Gestão Educacional

uma gestão democrática da educação e o planejamento eram concebidos como “[...] um trabalho de simples elaboração de um plano, que se limitava a ‘prever’, geralmente descompromissado com a prática” (BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 159), na concepção de Gestão Democrática — participativa — que é hoje largamente difundida, o planejamento deve envolver processos que, além da participação da sociedade civil, deve ser uma atividade que exija uma contínua reflexão e ação da realidade educacional que se tem e da que se quer atingir, pois “[...] A promoção da mudança se constitui no processo de mediação entre a realidade que temos e a realidade que queremos.” (idem, 161).

Apesar de a SEE ter formulado um plano que não foi produto apenas de ações técnicas, isoladas da realidade educacional, apontamos limites como a existência, ainda, no corpo administrativo da SEE uma estrutura hierarquizada e que se apresenta como empecilho a um processo de planejamento participativo entre todos que fazem a SEE. Observamos que o planejamento realizado esteve circunscrito às Coordenadorias e seus respectivos programas e projetos. Em uma das andanças à procura de documentos sobre o processo de planejamento na SEE percebemos a ausência de uma agenda da Secretaria que pudesse tornar conhecida pela própria estrutura administrativa as ações que estavam sendo planejadas e desencadeadas pelas três coordenadorias. Apenas em 2005 é que *“com muito sacrifício foi realizada essa tarefa, uma tentativa que já vinha sendo perseguida anos anteriores”*, relata um dos técnicos entrevistados, e continua *“(...) mesmo assim esta é um etapa a ser vencida, a outra é o trabalho em conjunto de toda estrutura, isso é difícil”*.

Segundo um dos técnicos que fazem parte do processo de planejamento da CGE, as ações planejadas por cada coordenadoria muitas vezes dificultam o processo de informações junto à comunidade escolar, tendo em vista que não havendo compartilhamento no corpo da SEE das ações que foram sendo postas em prática, estas acabam por ser repetidas junto à comunidade escolar, que ficava à mercê de varias orientações relacionadas às mesmas ações, causando certo desconforto e até mesmo gasto financeiro duplo. *“Muitas vezes ao chegarmos à escola para darmos alguma orientação sobre algo a comunidade escolar comentava que outra equipe já havia passado dando outra orientação, como também, às vezes chegávamos a determinada Escola e encontrávamos outra equipe de outra*

coordenadoria, o que poderia ser evitado se houvesse uma agenda compartilhada de ações minimizando assim custos, transportes”.

Há, portanto, a coexistência de práticas ainda tradicionais da concepção de planejamento com pressupostos inovadores no planejamento educacional atual na estrutura burocrática da SEE. O modelo tradicional neste sentido é caracterizado pelo modo de fazer planejamento em uma organização, no qual os técnicos isolados em seus gabinetes manipulam dados quantitativos e privilegiam a análise por setor, desarticulados da totalidade das relações sociais às quais pertencem (KUENZER, 2003, p. 62).

Ao caracterizarmos o tipo de planejamento que é realizado na SEE, verificamos que a CGE atua nos parâmetros do conceito de planejamento estratégico. Para Gandin (1994), seu conceito está próximo à idéia de um processo que compreende a necessidade de, em um período de crise, rever as finalidades propostas (p.27). Xavier (2001) complementa este conceito ao dizer que este modelo de planejamento é uma “estratégia de sobrevivência em um ambiente em contínua mutação” (p. 9).

O Planejamento da SEE é realizado a partir da Assessoria de Planejamento e Orçamento da Secretaria (APO) em que cada coordenadoria junto à APO senta e define as ações e o orçamento necessário para a efetivação daquelas. Os planejamentos atuam dentro de um limite orçamentário que, segundo um dos entrevistados, depende, às vezes, dos interesses do secretário que gere a Secretaria de Educação. O que nos remete a outra problemática no processo de planejamento na SEE, a velha característica do processo de planejamento no Brasil, da descontinuidade. A respeito dos gestores que assumiram a pasta da Educação em Alagoas, a CGE não deixou de se posicionar em relação às dificuldades encontradas no desenvolvimento do seu planejamento, sendo uma de suas críticas explicitadas no texto do Relatório 2003 (SEE, 2003) as constantes mudanças no comando do poder executivo da SEE, que acabam por gerar interrupções das ações, provocando assim descrédito na comunidade escolar⁵⁷. Neste caso, verifica-

⁵⁷De 1999 até o segundo semestre de 2002 esteve à frente da SEE a Profa. Maria José Viana; no segundo semestre do mesmo ano assumiu o engenheiro Marcos Vieira. Em 2003 assumiu o cargo a Profa. Rosineide Lins; no segundo semestre do mesmo ano assumiu a gestão da SEE o engenheiro Prof. Williams Soares Batista; no início de 2004, o deputado Maurício Quintela Malta Lessa. Portanto, em cinco anos, período de nossa pesquisa, cinco secretários da Educação.

se o que Azanha (2002) diz: “a descontinuidade administrativa tem sido apontada como a causa principal do malogro parcial ou total de planos de educação no Brasil” (p. 117).

As constantes trocas são compreendidas por nós como fenômeno patrimonialista, onde as políticas públicas são tratadas de acordo com as conveniências dos governantes que assumem atitudes autocráticas e autoritária da burocracia estatal. Assim, ao assumir um poder personalístico no tratamento do público acabam por inferir descontinuidades nas políticas educacionais.

Outro aspecto a ser considerado no processo de se fazer planejamento na SEE é a etapa de avaliação. Em princípio essa seria uma função do PROAV, e um dos objetivos iniciais deste programa seria o de acompanhar a avaliação da política educacional e da gestão compartilhada do estado. No entanto segundo uma dos técnicos da SEE, essa tarefa se tornou complicada, pois os recursos humanos disponíveis no programa não contribuíram para tal objetivo. A avaliação neste sentido passou a ser de cada programa e apenas no CECEAL é que seria realizada uma avaliação macro.

Uma das etapas do processo do planejamento, bem como de seu sucesso, é o momento da avaliação dos processos e dos resultados planejados. Em uma estrutura burocrática como a da SEE esse processo é mais que importante, pois permite perceber até que ponto as ações desenvolvidas foram suficientes ou não para a concretização do que se idealizou.

Na gestão educacional democrática que deve envolver a descentralização do poder e que pode ser definida como um método de trabalho coletivo que divide atribuições e responsabilidades, rompendo, portanto, com a hierarquização, subentende-se que todos os processos que envolvem o planejamento precisam ser compartilhados a fim de que se possa ter planejamentos da organização que se completem e formem um todo, e não planejamentos desarticulados. Ou seja, mesmo sendo as ações descentralizadas por setores, o trabalho final de cada setor deve ser compartilhado e até discutido, se for o caso, evitando assim ações fragmentadas e dúbias.

Considerando essas prerrogativas, de acordo com o observado na SEE existe uma avaliação que é realizada por cada programa, mas recai em uma avaliação

descompartilhada, como vimos anteriormente, por haver ainda na estrutura da SEE procedimentos de uma estrutura tradicional no fazer planejamento.

3.4– CREs: instrumentos de articulação entre SEE e escolas

O segundo resultado do projeto de gestão na rede estadual esperado pelo programa de reestruturação e democratização do Estado teve como alvo as CREs que, como se viu no organograma (figura 2), passaram a ser um elemento importante para o processo de descentralização. Enquanto no momento anterior (quadro 3) elas estavam diretamente subordinadas ao secretário, de maneira hierárquica, neste momento foram percebidas enquanto elemento articulador entre a SEE e as escolas.

No entanto, esse fator é ainda na estrutura da SEE um complicador na relação comunidade escolar e governo enquanto SEE. Segundo um dos técnicos entrevistados: *“A comunicação da escola, CRE e SEE é um tanto complicada. Primeiro porque a escola ao longo do tempo não se via, e algumas ainda não se vêem enquanto Secretaria. Ela tem a sua autonomia, mas não é soberania. Ela está ligada a uma rede, ela está ligada a uma secretaria e, queira ou não, tem diretrizes que essa Secretaria tem que implantar na escola, como também as escolas podem fazer com a SEE. Nessa mão dupla, muitas vezes quando chega a secretaria na escola, a escola vê como uma coisa de cima pra baixo. Ela não percebe que ela pertence a uma rede. Ela não está solta. Ela tem autonomia. Autonomia é uma coisa, soberania é outra. (...) Então essa relação da comunicação é complicada devido a isso, essa distorção do que se tem. Por outro lado, no nosso lado, também a SEE, muitas vezes, faz seu planejamento sem pensar quem está na ponta, a escola. Nós estamos aqui iluminados, pensando, mas, quem está lá na ponta é que vai ser diretamente atingido. E nesse meio nós temos a CRE, uma coordenadoria regional, que ela é puxada de um lado, puxada de outro. A gente diz que é o queijo do sanduíche. Que ela é pressionada de um lado e de outro. E que ela não consegue dar respostas nem para um lado nem para outro. É uma realidade que nós temos. Porque é que ela não consegue dar respostas? Por “n” questões. A escola não consegue, também. A escola está sobrecarregada com várias ações, não só no campo pedagógico, mas administrativo e financeiro, também”.*

Analisando a fala do entrevistado acima, podemos efetuar algumas análises sobre o processo de descentralização que implicam a participação da comunidade escolar da rede. A primeira está no contexto da condição histórica que à escola foi imposta, a de exclusão. O fato de a escola não se ver enquanto Secretaria e ter um olhar meio que atravessado para as decisões que são tomadas administrativamente em nível macro é produto de anos de exclusão e de decisões impostas de cima para baixo. A comunidade, neste sentido, aprendeu a não tomar parte, mas sim fazer parte do processo, o que terminou por produzir, como visto, uma participação passiva. Assim é compreensível que a comunidade se sinta desconfiada no processo que utiliza o discurso da descentralização, autonomia, até porque, como percebemos na fala, a prática de tomada de decisões por parte da SEE ainda recai sobre os limites do sistema, que muitas vezes não atende às reais necessidades da escola, fazendo por fim que ações sejam implantadas de cima para baixo.

Outra análise é o fato de que a linha de comunicação entre sociedade civil (comunidade escolar) e sociedade política (SEE) termina por ser prejudicada, já que mesmo as CREs sendo pensadas enquanto elos entre as duas sociedades, terminam não respondendo às demandas advindas da comunidade escolar e/ou não sendo reconhecidas pelas escolas como o elo entre uma ponte e elas. Percebe-se que esta situação está estritamente ligada à análise anterior na qual historicamente a centralização, hierarquização, excesso de aspectos burocráticos e patrimonialistas acabaram por gerar tanto a exclusão como o não-entendimento do processo democrático pela comunidade escolar e pelos próprios técnicos que fazem a SEE.

Ao caracterizar a linha de comunicação entre escola e SEE, um dos entrevistados da comunidade escolar comenta: *“As CREs não têm funcionado como proposta democrática, elas funcionam como uma distribuição de poder”*. O que se entende é que essa distribuição só atinge até o órgão intermediário que está entre a escola e a SEE.

A esse respeito, Lück (2006b) comenta que:

Sob o enfoque da centralização de autoridade, os sistemas de ensino experimentam uma condição de independência e autonomia em relação às escolas e estas experimentam, por seu lado, uma condição de dependência e obediência em relação ao sistema de ensino que as mantém. Na medida em que essa condição acontece, é desigual e fadada ao desencontro, pela falta de reciprocidade e do direcionamento comum e falta de convergência (p. 78).

O que podemos constatar é que o ressentimento de uma burocracia centralizadora na SEE fez com que a gestão educacional democrática efetivada fosse diferente da preconizada formalmente no projeto de gestão democrática e na Carta de Princípios. Alencar (2002, p. 50) comenta que “não há democratização possível, ou gestão democrática da educação, ao lado de estruturas administrativas burocratizadas e, conseqüentemente, centralizadas e verticalizadas.”

3.5 - O exercício de autonomia das escolas através da participação da comunidade escolar

Para o terceiro resultado do projeto do Estado, foram pensadas estratégias que possibilitassem efetivar o processo de democratização através da participação da comunidade escolar. É necessário lembrar que antes desse processo já haviam sido pensados e legalizados alguns espaços para que a participação da comunidade escolar fosse possível, mas que não ultrapassaram a formalidade da lei, configurando-se apenas em possibilidades. Ressalta-se, também, que neste momento —1999 — houve um método de trabalho da SEE para viabilizar as leis já existentes, o que não ocorreu no período anterior.

Os mecanismos e espaços planejados para mediar a gestão educacional implantados em Alagoas quanto à participação da comunidade escolar foram: Implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola, Eleição de Conselhos Escolares e de Gestores das escolas escolhidos pela comunidade escolar. As ações pensadas para tais estratégias foram: Realização do Congresso Constituinte Escolar de dois em dois anos, implantação dos Conselhos Escolares e eleição para gestores, sendo esperadas as seguintes metas: 30% em 2000, 60% em 2001, 90% em 2002 e 100% em 2003, alcançando todas as unidades escolares da rede; e, por fim, apoiar a produção do PDE com a participação da comunidade. No relatório de 2000 vamos encontrar alguns conceitos expressos que traduziram a tônica do discurso oficial naquele momento.

Para a SEE o modelo de escola adotado é a “escola cidadã” que, segundo consta no relatório, significa “aquela que tem espaços de participação”. Nesta

direção, fica desde já evidente que a SEE objetiva a participação “através do envolvimento dos segmentos na formulação das ações administrativas, pedagógicas e financeira em todos os seus níveis, e no compartilhar responsabilidades” (SEE, 2000, p. 5).

No mesmo relatório, Gestão Democrática é compreendida como política que inspira estrutura, processos e pessoas, no âmbito do sistema público de ensino do Estado de Alagoas. Um modelo de gestão que permite traçar diretrizes e linhas de ação de modo a impregnar toda a estrutura do ensino público e toda a SEE, portanto, a SEE entende a gestão democrática como o tipo de gestão que “vem institucionalizar espaços legítimos de participação” (idem, p. 5 - 6). Para a ratificação dos ideais adotados, foi estabelecida a necessidade de superação da forma fragmentada, autoritária e clientelista, por meio do direito à cidadania e superação da exclusão.

Reafirmando neste estudo que gestão educacional democrática apresenta as características de uma gestão onde há a probabilidade de se vivenciar uma forma de organização administrativa sociopolítica organizada, orientada, viabilizada e contextualizada com o meio em que os sujeitos vivem por meio de momentos e espaços que contribuem para a conscientização político-cultural através da articulação, organização e fortalecimento político dos sujeitos, entende-se que a SEE procurou atuar nos métodos de organização, orientação e viabilização do projeto implantado pelo governo alagoano.

Quanto à participação o documento expressa que os objetivos da Gestão Educacional são:

envolver os segmentos na formulação das políticas, no controle das ações administrativas, pedagógicas e financeiras em todos os seus níveis e no compartilhar responsabilidades, transparência das ações, construir uma escola dinâmica, tornando-a um local real de vivência da cidadania (idem, p. 5).

Ao falarmos da SEE temos de compreendê-la enquanto um aparelho burocrático do estado restrito e que, portanto, faz parte de uma estrutura que é mecanismo de atuação dos grupos no poder, mas que não é espaço único de atuação da Secretaria,, até porque já afirmamos em outro momento que o Estado é a condensação material de uma relação. Se antes a SEE foi condensação da ausência de relação ou até de uma relação amorfa, pelas características já

apontadas do Estado alagoano, nesta conjuntura o Estado representou a relação de força entre os donos do poder e os grupos sob a ótica do trabalho, que constituiu um quadro ímpar na história da sociedade alagoana pelo rompimento de anos das oligarquias no poder, ao menos na estrutura administrativa do governo de Alagoas.

Mas é por ser a SEE um aparelho burocrático que ela entenderá a participação apenas nos moldes da cidadania, ou seja, nos direitos juridicamente reconhecidos. Nesse momento a concepção de participação da SEE será no âmbito da formalidade, o que não representa algo negativo, mas caracteriza-se uma concepção de participação limitada. Se por um lado amplia-se a participação por meio do Estado de direito, através das demandas da sociedade civil, por outro limita e engessa essa participação nos moldes da lei. Reproduz-se, portanto, a idéia de participação que foi preconizada pelo governo brasileiro nos anos de 1990, que passou a reconhecer a participação apenas nos moldes institucionalizados.

Como dissemos anteriormente, entendemos participação como um meio, caminho de desenvolvimento dos sujeitos, dos grupos e das classes, nas esferas de suas vidas intelectual, política, social, possível através da dialeticidade de uma transformação “para si” com o meio em que vive, mas que mesmo no contexto democrático, dependerá também de condições construídas historicamente, através do jogo democrático, das relações sociais na busca de fins que podem nascer de apassivamentos ou de dissensos. Neste sentido, a idéia de participação da base, como veremos adiante, não foi prioridade pela SEE e, portanto, a participação fomentada esteve restrita aos moldes representativos. Um dos técnicos comenta o seguinte: *“A SEE, (...) tem uma política definida e pronta, então, o que na verdade a gente tem percebido é que a grande intenção da SEE é fazer da escola uma gestão democrática entre aspas, mas que efetive a política de participação em afirmar os interesses da SEE.”*

Dentre as ações planejadas para a conquista dos objetivos propostos destaca-se em um primeiro momento a realização do seminário “Construindo a Escola Cidadã”, onde a Carta de Princípios foi apresentada a diretores das escolas e delegados da 1ª Coordenadoria Regional de Ensino, coordenadores, Coordenadorias da SEE e representantes da sociedade civil, estando presentes 300 pessoas. O próximo passo foi a entrega da Carta de Princípios, no Palácio do governo, ao então governador Ronaldo Lessa. Neste momento estiveram presentes

a secretária da educação, Professora Maria José Viana, representantes dos segmentos escolares e as coordenadoras regionais de ensino, além da equipe de gestão educacional.

Outra ação deste período foi a capacitação de técnicos das CREs para a implantação dos conselhos escolares; sensibilização dos diretores das escolas e técnicos das CREs para a implantação dos conselhos escolares; oficina de capacitação para pais, alunos, professores e funcionários para a organização das eleições dos conselhos escolares; realização de eleição para os conselhos em 322 escolas e primeira capacitação de conselheiros escolares eleitos, quando foram trabalhados temas como função social da escola, competência dos conselheiros, papel dos diretores, deveres dos conselheiros e estudo da lei dos conselhos.

No sentido de perspectivas de mudanças em face do contexto educacional alagoano consideramos dois momentos em que a SEE, através da CGE, passou a planejar a participação da comunidade escolar: o primeiro, caracterizado como implantação (1999-2002); o segundo, o de acompanhamento/fortalecimento do planejamento das ações para a participação da CE (2003-2004).

Ponderando os quatro segmentos existentes na escola e entendendo a cultura participativa nos moldes definidos pela SEE a partir do PPA 2000-2003 (SEE, 1999b), observamos que as ações planejadas estiveram na direção do já estabelecido e institucionalizado nacionalmente⁵⁸, sobretudo dos conselhos escolares e das eleições para gestores, e as ações planejadas estiveram mais circunscritas a estes dois espaços de participação.⁵⁹

É preciso dizer que tais espaços de participação são importantes no processo de perseguição de um modelo de gestão que possa alargar a democracia. Isso porque se considera que os conselhos como órgão e corpo colegiado são um dos instrumentos que podem possibilitar a democratização do Estado, através da idéia de controle social, que permite o diálogo público, sendo possível a (re)entrada da sociedade civil no âmbito dos governos, a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los.

⁵⁸ Sobre os conselhos escolares enquanto gestão colegiada, o MEC (Ministério da Educação), a partir da criação das Unidades Executoras, passou a orientar de que modo seriam organizadas as estruturas de tal espaço de participação. A finalidade, em princípio, desse organismo foi a de receber e administrar recursos financeiros enviados à escola, que para estar apta a receber os recursos deveria seguir as regulamentações e orientações do MEC.

⁵⁹ Além desses instrumentos participativos, a SEE desenvolveu ações quanto ao Plano de Desenvolvimento da Gestão Escolar e Projeto Político-Pedagógico.

(CURY, 2001b). Já as eleições dos gestores estariam em princípio na perspectiva da construção de uma gestão coletiva através da participação de todos que fazem parte da comunidade escolar. Segundo Hora (1994, p. 49):

A possibilidade de uma ação administrativa na perspectiva de construção coletiva exige a participação de toda a comunidade escolar nas decisões do processo educativo, o que resultará na democratização das relações que se desenvolvem na escola, contribuindo para o aperfeiçoamento administrativo-pedagógico.

Em Alagoas, especificamente, pode-se dizer que o planejamento das eleições dos gestores escolares foi provocado, também, pelo *status quo* de curral eleitoral que as escolas da rede pública apresentavam, além de ser a eleição um dos princípios do modelo de gestão em discussão. Para um dos entrevistados técnicos, “o centro político (governo) foi mais forte do que a sociedade civil e a equipe (CGE), porque, queira ou não, ele tirou de si uma coisa que ele tinha, que era o poder, e isso não é fácil, e nós éramos 340 escolas, 340 currais eleitorais, e isso é fortíssimo”.

É evidente que essa vontade política por parte do governo a que se refere o entrevistado tem uma relação com o processo histórico de amadurecimento da sociedade civil brasileira, especificamente por parte daqueles que defendem o projeto societal sob a ótica do trabalhador, onde, a vontade da sociedade civil forçou e conquistou espaço e apóio no estado restrito, porém se confirma a concepção, já explicitada no capítulo dois, de que no Brasil o estado historicamente é aquele que sempre se configurou como “dirigente”, e não as classes dominantes, assim em Alagoas coube ao estado a tarefa de assumir a direção política. E para a efetivação dessa direção foi necessário estabelecer um consenso, que por sua vez foi adquirido através do transformismo.

Ao considerar a idéia gramsciana de que o Estado ampliado ao mesmo tempo que é espaço de atuação das classes é também mecanismo de luta, hegemonia e, também, de contra-hegemonia, e contextualizando este conceito com o momento particular vivido em 1999 no Estado alagoano, o grupo em defesa de um projeto societal sob a ótica do trabalho conduziu ao poder governamental uma administração que se afirmou com concepções de centro-esquerda e que se propunha romper com a estrutura dos caudilhistas alagoanos. É nesse contexto que a SEE assimilou formalmente, e mesmo com limitações, métodos que refletiram as

ideações dos grupos em defesa de escola pública estatal com princípios de uma gestão democrática popular. Diferentemente da estrutura educacional vista e comentada na figura um (1), em que os grupos dominantes forjaram uma estrutura relacional burocrática típica dos seus ideais, foi que conceitos de gestão democrática, através das concepções da sociedade civil organizada, foram adotados, ao menos formalmente, pelo estado restrito.

Assim, tais conquistas foram produto de uma relação de força, de movimentação, lutas e conquistas da própria sociedade civil alagoana, ainda que essa vontade política tenha passado a ser conduzida e direcionada por um modo de transformismo, mas que não eximiu desse processo a vontade política histórica daqueles grupos.

Para a efetivação das ações, a SEE planejou primeiro (2000) a criação nas escolas dos conselhos escolares e, no ano seguinte, realizou as eleições para gestores. O objetivo foi arregimentar os quatro segmentos das unidades escolares no fomento ao sentimento de um modelo de gestão que passou a ser instituído e formalizado para toda a rede pública estadual de ensino a partir de 1999, procurando interferir no contexto sociopolítico das unidades escolares. A criação dos conselhos neste momento teve o objetivo de criar nas escolas um espaço colegiado diferente das características do já existente, as Unidades Executoras, que já existiam desde 1991.

Deste modo as escolas passaram a ter dois órgãos colegiados em sua estrutura. Um estava mais ligado às questões administrativo-financeiras e o outro deveria estar relacionado às questões pedagógicas. Como já visto no segundo capítulo, esta situação terminou por gerar *“conflito na escola, porque as unidades executoras tinham dinheiro e quem tem dinheiro tem o poder”*⁶⁰, o que só foi resolvido em 2004, no II CECEAL, quando é decidida a extinção dos caixas escolares e a incorporação de todas as finalidades destes pelos conselheiros escolares.

Para o alcance dos dois espaços participativos a CGE trabalhou na proposta de uma metodologia de capacitações de técnicos e pessoal da comunidade escolar para desencadear o momento eleitoral nas unidades escolares e de conselheiros e

⁶⁰ Fala de um dos técnicos entrevistados da SEE.

gestores pós-eleições. Essas capacitações tiveram o método da realização de oficinas com técnicos das coordenadorias regionais. Dessa capacitação, cada técnico teve a responsabilidade de realizar uma capacitação com os pais, alunos, professores, para que assim fossem efetivadas as ações pensadas para o fomento da participação da CE.

Até aqui destacamos duas questões já observadas: a primeira é que, mesmo pertencendo às escolas como parte do processo de definição dos planejamentos, como no I CECEAL (1999), o retorno das preposições advindas das escolas para elas mesmas por meio das ações colocadas em práticas, esteve mais no âmbito do legalismo, ou seja, uma participação entendida apenas nos parâmetros do estabelecido, do legalizado. A segunda, como consequência da primeira, é que a concepção de democracia nos planejamentos da SEE esteve mais relacionada à idéia de democracia representativa, portanto, de uma participação representativa, salvo nos momentos de eleições e de assembléias gerais.

Ponderando a nossa experiência durante quatro anos na rede pública estadual de ensino enquanto docente, observamos que os ápices de participação nas unidades escolares se davam apenas quando a comunidade escolar era “convocada” a participar pela lei já regulamentada, ou seja, em momentos bastante significativos no processo de aprendizagem de uma comunidade escolar que esteve durante anos submetida aos ditames dos donos do poder local. No entanto, após esses momentos, a prática tornou-se a de reprodução do mesmo processo eleitoral vivenciado em nível macro, onde o eleitor se manifesta, vota no candidato e depois esquece do acompanhamento no momento posterior, ratificando uma democracia representativa que no caso do Brasil, historicamente, acaba por ser uma democracia produtora do alheamento da base.

Neste sentido confirma-se a idéia já comentada no primeiro capítulo de que, ao serem fixadas as normas que regulamentam as propostas de participação, estas podem estar direcionando uma simples tomada de decisão, e assim a comunidade escolar estaria circunscrita à efetivação das normas, configurando uma participação no sentido de satisfação das decisões externas, ou seja, das ações direcionadas pela SEE.

Entendemos que, historicamente o Estado brasileiro desenvolveu processos educativos de participação excludentes ou restritos que acabaram por forjar práticas participativas de alheamento, de relações de reciprocidade entre o padrinho e o afilhado, de estadania, orientações e direcionamentos que se limitam a uma percepção de democracia representativa na escola, acabando por corroborar as práticas participativas históricas ainda existentes.

Apesar de entendermos que o processo participativo nas escolas, direcionado pelo planejamento da SEE, está circunscrito às orientações externas, há que considerar as direções internas que são produzidas pelos atores que fazem parte da unidade de ensino, pois mesmo que as orientações à participação provenham da SEE, até chegarem de fato às escolas terão um nível estrutural menor de formalização, tendo como conseqüência a produção de regras informais, como foi o fato já relatado no capítulo anterior sobre a formulação de propostas da 9ª CRE, na época, para a Carta de Princípios, na qual os sujeitos criaram espaços em que outros sujeitos vieram a participar, diferentemente do que havia sido orientado pela SEE.

Mesmo considerando que os sujeitos não estão totalmente limitados por regras que são externas aos processos desenvolvidos nas escolas, as normas nos levam outra vez à discussão da questão da descentralização como um dos pilares da gestão educacional democrática, e intrínseca à concepção de uma participação ativa na organização que se proclama com valores democráticos. Igualmente, regras acabam por desmistificar o discurso da autonomia escolar.

Um fato particular vivenciado por nós enquanto docente na rede estadual aconteceu na eleição de gestor em uma das escolas em que atuávamos. Ao participar como colaborador⁶¹ no processo eleitoral, lançamos a idéia de planejarmos alguns espaços para o momento de esclarecimentos dos projetos e das propostas dos candidatos à comunidade escolar. Uma das propostas era realizarmos debates com os candidatos juntamente com as categorias existentes na escola. A proposta do debate estaria no âmbito da discussão entre o mediador e candidatos e comunidade escolar, e não entre os candidatos, apesar de que a idéia era realizarmos o debate com todos ao mesmo tempo. Mesmo desta forma, ao

⁶¹ Fomos colaborador da comissão eleitoral, pois não integrávamos o corpo permanente de funcionários da escola, e sim éramos professor contratado.

consultarmos⁶² a SEE sobre esta possibilidade fomos impedidos da realização com a argumentação do órgão central de que esta não era uma eleição político-partidária, e sim uma eleição pedagógica. A orientação (direção) é que as propostas deveriam ser apresentadas à comunidade escolar de forma isolada pelos candidatos.

O nosso entender naquele momento é que a escola não tinha autonomia sequer para decidir como o processo de pré-votação deveria ser organizado. Ou seja, é como se a comunidade escolar, especificamente a comissão eleitoral, não tivesse capacidade para tal. Particularmente no contexto da escola, que naquele momento apresentou dificuldades quanto ao conhecimento das propostas dos candidatos, por motivos variados, inclusive com o retardamento da formulação das chapas, só sendo criadas duas semanas antes do término do prazo dado pela SEE para o encerramento das inscrições das chapas.

A sugestão da realização do debate formulado por nós foi entendida como uma estratégia de levar à comunidade escolar o conhecimento e os esclarecimentos das propostas, já que o tempo não permitiria o debate com todas as turmas. O que de fato veio a ser confirmado até o prazo determinado para a realização da campanha: existiam turmas e quase que turnos inteiros sem conhecer as propostas de todos os candidatos. As turmas pelas quais passaram os candidatos tiveram uma apresentação em nível de informação, já que o espaço encontrado foi o horário de aulas, quando cada concorrente passaria de sala em sala apresentando seu projeto. O exercício do debate, do questionamento, esse não foi praticado, já que a escola apresentava uma composição média de 30 salas por turno.

Perguntado sobre a autonomia das escolas, um dos entrevistados pertencente à comunidade escolar assim se posiciona: *“A comunidade não tem liberdade na escola e está muito distante de acontecer. O que acontece é que, como a comunidade começa a freqüentar a escola, de uma forma indireta isso surte efeito*

⁶² A consulta se deu, pois há toda uma normatização do processo eleitoral. É importante esclarecer que não discordamos que haja uma normatização, regularização do processo; ao contrário, entendemos que ela existirá, mas no caso particular da escola as regras acabaram engessando a escola em normas que poderiam permitir uma atuação mais autônoma da unidade escolar, possibilitando assim, dentro das suas condições, um processo eleitoral muito mais rico do ponto de vista do envolvimento da comunidade escolar, não apenas em nível de sentimentalismos, mas também numa perspectiva crítica, racional.

nas tomadas de decisões nas escolas; agora, não que ela tenha autonomia de direcionar ou de conduzir algum processo educativo.”

Ratifica-se aqui o que já foi afirmado quando dissemos que a participação institucionalizada termina por regular, normatizar as escolas, e assim estas terminam por não se libertar do controle em parte da burocracia estatal central. É preciso entender que tal regulação não está relacionada apenas às normas, mas também, ainda que de modo relativo, às relações que se processam na escola já que os sujeitos acabam fixando em si determinadas regras, vigiando a si próprios e a outros no limite das regras estabelecidas, vivenciando experiências participativas reservadas, passivas.

Entendemos que as normas existirão em qualquer organização. Não defendemos uma prática que rompa de forma radical com tal paradigma, delegando às escolas todas as responsabilidades, até porque compreendemos a escola pública enquanto escola estatal, e que estará enquanto espaço educativo ligada a uma estrutura administrativa, a um sistema. A questão é como essa estrutura compreende os níveis de decisão e definição de normas. Cabe à burocracia estatal entender quais os níveis de decisão que deverão estar sob sua responsabilidade. Os níveis centrais devem ser percebidos em nossa concepção enquanto etapa de definição de diretrizes, cabendo à escola decidir o que lhe é apropriado, com base nas diretrizes.

Sendo o debate sobre a fixação de normas, regras e, por conseguinte autonomia relacionado à temática descentralização, procuramos observar qual têm sido as orientações da SEE quanto à prática dos conselhos escolares. Sendo o conselho escolar o órgão colegiado e o espaço de participação de maior poder participativo nas unidades escolares⁶³, eles tem tido a tendência de limitar-se a ações especificamente financeiras, acabando por não fomentar uma participação mais política e possibilitadora da formação de sujeitos críticos inseridos no contexto da filosofia da práxis. Ao tratar sobre essa questão, um dos técnicos entrevistados emite a seguinte opinião: ***“Até hoje nossos conselhos ainda se vêem mais como financeiro do que como questões pedagógicas, porque já é uma coisa que vem da unidade executora. Eles trabalham muito mais em cima do financeiro do que em***

⁶³ Segundo a lei estadual 6.196, art. 47, de 26 de setembro de 2000, os conselhos escolares são órgão máximo em nível de escola.

*cima do pedagógico, mas também tem uma questão eles não têm essa preparação para trabalhar o pedagógico, **nem eles têm, nem os nossos educadores fazem por onde eles tenham.** Porque perguntam logo: E os pais têm preparo para trabalhar as questões pedagógicas? E por que não? Como é uma área do professor, ele se vê como a única pessoa que pode trabalhar o papel pedagógico da escola. Mas o pai tem um papel fundamental no papel pedagógico da escola. É que hoje ele não atua (...)*”.

É importante verificarmos que a fala do entrevistado, técnico da SEE, coloca quase que a responsabilidade sobre os sujeitos que estão na escola; é como se a estrutura SEE enquanto aparelho burocrático do Estado não fosse responsável historicamente, também, pelas próprias mazelas e assimetrias que vêm sendo reproduzidas nas escolas, como é o caso da relação professores e pais no conselho escolar, como o mencionado acima.

Quando comentamos anteriormente que o conceito de cidadania atual tem uma estreita relação com o sentido de colaboração, ratifica-se aqui a idéia de participação preconizada pelo Estado neoliberal, que é apenas a transferência de responsabilidades para a escola e para os órgãos colegiados, como é o caso do conselho escolar, que se vê atado a tarefas financeiras. Assim, cria-se uma ilusão participativa, mas que na verdade compreende a comunidade enquanto “instância filantrópica e cosmopolita, para a qual todos colaboram, sem conflitos sociais” (VENÂNCIO, 2007, p. 165).

Um dos entrevistados, parte da comunidade escolar, comenta que “a descentralização é diretiva, nós não temos a autonomia; a autonomia para as escolas públicas é no fazer pedagógico, porque se é o calendário, tem que ser como eles dizem. A escola sempre fica atrelada a um órgão superior a ela e não tem a autonomia que é tanto preconizada pela LDB e que tampouco é feita nas escolas. Nós temos ações diretivas, uma descentralização diretiva, que no final sempre é norteada não por nós, mas por um órgão superior, porque inclusive as nossas ações com relação às propostas pedagógicas, elas estão no PPP, mas elas vão para a SEE para serem avaliadas, aprovadas ou rejeitadas. Há uma limitação. O que eu sinto é que o que existe é que a SEE tem medo de perder as rédeas do controle do sistema educacional mesmo, e como ela é um órgão superior e gerenciador de todo o processo, então ela dá liberdade, mas liberdade restrita, limitada”.

A fala do entrevistado nos traz a idéia de que a concepção de poder está relacionada ao contexto dos diversos espaços que os sujeitos ocupam nos aparelhos sociais. Deste modo, o poder se constitui por meio dos indivíduos que passam a exercê-lo ou a sofrer a ação do poder de outro. Neste caso, os indivíduos que estão na escola se encontram em um espaço que na estrutura do poder está em baixo; apesar de a estrutura formal da SEE colocar a escola no centro das decisões, concepção forjada de horizontalidade, na prática a fala do entrevistado demonstra o sentimento de tratamento verticalizado.

Ao perguntarmos aos participantes da pesquisa como eles avaliavam a política de descentralização da SEE, obtivemos o seguinte resultado:

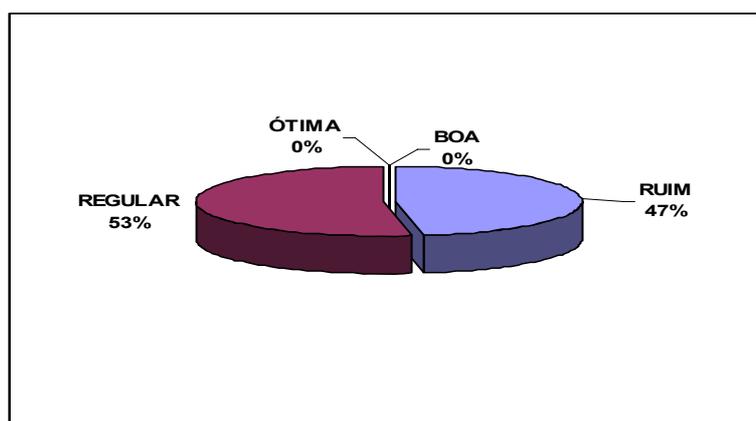


Figura 4 – Avaliação das decisões vindas da SEE para as escolas

Levando em consideração a resposta de maior porcentagem, que foi regular, e que segundo o dicionário da língua portuguesa⁶⁴ significa *mediano, médio* ou *ajustar, acertar*, seguindo essa linha de raciocínio esta resposta nos faz interpretar que 53% dos membros que participaram da pesquisa estão insatisfeitos, ou melhor, não estão totalmente satisfeitos com as ações que vêm sendo desenvolvidas pela SEE quanto à questão da descentralização. A fala de entrevistados ratifica esse índice. Achemos importante não desconsiderar os 47% que responderam que o aspecto descentralização é ruim. Os sujeitos que marcaram essa alternativa estão inseridos nas categorias pai e professores.

⁶⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa*. 4. ed. ver. ampliada. R.J.:Nova Fronteira, 2001.

Compreendemos que o descentralizar ações no contexto do discurso participativo da SEE tem o significado de que a (des)centralização de ações é entendida como tarefas e não enquanto descentralização do poder, socialização do poder tendo portanto relação com a concepção participativa do discurso neoliberal. Em nossa interpretação, esse contexto se reflete nas escolas, com 64% apresentando dificuldades na prestação de contas. As dificuldades estão relacionadas ao preenchimento de planilhas e anexos, aos recursos da merenda, às aplicações dos recursos, ao fornecimento de planilhas, às diferentes informações sobre o mesmo assunto e ao tempo insuficiente para utilização do recurso, ou seja, as escolas, e nelas os conselhos acabam sendo muito mais um espaço de decisões financeiras e de gestão do que um espaço de decisões políticas e pedagógicas (SEE, 2007).

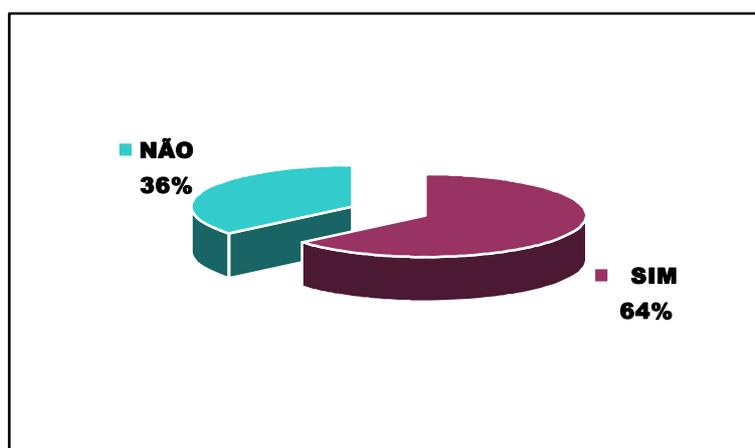


Figura 5: Dificuldades dos conselhos na apresentação de contas

Para um dos entrevistados, “as reuniões (fala-se do Conselho Escolar) são mais administrativas, são para o atendimento legal do funcionamento da escola. Então as reuniões têm acontecido mais para uma perspectiva de administração, do bom funcionamento de uma escola. Isso para tentar se enquadrar nos setores administrativos. Infelizmente, poucas vezes, eu quase que não me lembro de nenhum momento de discussão pedagógica dos conselhos”.

Essa desconcentração de tarefas, por exemplo, tem ocasionado dificuldades na eleição de gestores e/ou conselheiros, particularmente do segmento professores que tem se recusado em alguns estabelecimentos a participar do processo. Segundo relatório da SEE (2003), foi verificado que “o maior entrave [de participação

nas eleições para gestores] esteve relacionado à categoria docente que, contrariando toda uma trajetória histórica de lutas pela democracia, resistiu a colocar-se como candidato a gestor, gerando, assim, em algumas escolas, dificuldades de realização do pleito” (p. 2). A não-participação em muitos estabelecimentos de ensino por parte dos professores refere-se justamente às ações administrativas, pois muitas vezes os administradores se vêem abarrotados de tais tarefas nas escolas. Ações muitas vezes que não direcionam a tomada de decisões locais, mas a simples prestações de contas.

Esse contexto fica mais claro na fala do entrevistado que diz: *“a parte que é o coração da escola, que é justamente o processo pedagógico, ele fica muito a desejar na visão do gestor, porque vem a questão relacional, vem a questão de gerenciar a escola como um todo e até de ser um contador. A gente precisa entender de contabilidade para poder fazer toda essa parte burocrática que a SEE tirou das costas dela e colocou para a gente. (...). Muitas vezes eu me sinto muito presa à parte burocrática e não dou mais de mim na parte pedagógica”*.

Ao fazermos um levantamento de algumas atas de reuniões do Conselho na pesquisa de campo⁶⁵ de uma escola da rede pública estadual de ensino, verificamos que nas atas de três reuniões observadas prevalecem largamente pontos de pauta ligados ao financeiro, enquanto a dimensão pedagógica é pouco ou discutida, ou não é realizada nenhuma relação desta com aquela, como nos mostra o quadro a seguir:

Reunião no mês de abril	Prestação de contas <i>outdoor</i> ; Reunião Família e Escola. Discutir sobre: compras de bancos de cimento, confecção dos portões laterais, recurso <i>outdoor</i> , quadro branco, lixeiras seletivas de lixo, carrinho de supermercado.
Reunião do mês de junho	Fardamento; Planilha para PDDE – material de limpeza; bebedouro industrial, ventiladores para as salas, liquidificador industrial, confecção de portas para a cozinha.
Reunião do mês de agosto	Compra de carrinhos para os livros, material de limpeza, material pedagógico, ventiladores 60 cm, liquidificador de seis litros, botijões de gás

Tabela 2– Assuntos na pauta da reunião do Conselho Escolar

⁶⁵ Durante o período, assistimos a três reuniões, sendo a primeira no mês de abril, a segunda e a terceira, respectivamente, nos meses de junho e agosto de 2007.

Não estamos aqui questionando a importância desses pontos de pauta que são discutidos neste espaço de participação, pois consideramos que tais questões são próprias dele, porém as discussões tendem a reproduzir a condução da administração “central”, atuando os conselhos muito mais no sentido de repartição micro da administração macro, ficando, portanto, limitados às discussões financeiras, do que a uma discussão mais ampla, nos eixos do que a própria Carta de Princípios da Educação em Alagoas descreve como parte do modelo de gestão democrática.

Veja-se que quando falamos em participação, estamos tratando-a numa dimensão ampla que possa permitir uma aprendizagem de transcendência do homem comum para um processo que forje um bloco intelectual-moral de massa. É evidente que a participação será processada observando-se os diversos condicionantes estruturais e superestruturais históricos. No entanto, ao pensar uma política que planeja a participação da comunidade escolar e que permite planejar instrumentos de condução dessa participação, como as capacitações dos conselhos, entende-se que a participação estará sendo produto de uma educação que forma para algo, com alguma finalidade. Quando as discussões circunscrevem-se ao financeiro, ou quando se discute este sem nenhuma relação com o político-pedagógico, tal espaço de participação, deliberação, consulta e mobilização esvazia-se de seu papel político educativo, tanto no fortalecimento de sua própria prática como no incentivo e estímulo a outros espaços participativos de base. Gohn (1995, p. 92) percebe o conselho escolar como mecanismo não apenas administrativo, mas como espaço que deve criar políticas:

(...) a criação do conselho e a participação na escola implicam abertura de canais de participação na administração, tendo como meta a transparência administrativa. O Conselho de Escola deve existir para criar políticas e não apenas para executar decisões. Deve estar inserido em um plano estratégico amplo, sem ser o único instrumento de democratização da escola. Deve deliberar sobre o currículo, calendário escolar, formação de classes, horários, atividades culturais etc. e deve apontar soluções para os problemas no conjunto de interesses da escola, tais como a aplicação de recursos, racionalização de horários de trabalho e seu funcionamento geral. Os conselhos representam a possibilidade da escola transformar-se em um espaço de cidadania e democracia no bairro e na região. Assim, cabe ao Conselho garantir que a escola não seja

uma unidade voltada só para sua clientela, mas uma unidade de educação para toda a comunidade.

A respeito da aplicação dos recursos que são direcionados às escolas da rede pública estadual, um dos entrevistados afirma: *“com a parte dos recursos públicos houve descentralização, porque a escola discute com o colegiado o que precisa comprar, dentro de nossa realidade, aquilo que a gente precisa adquirir, mas há ainda um retrocesso muito grande e um entrave ao valor per capita por aluno como, por exemplo, a merenda escolar R\$ 0,33/dia por aluno. Isso é impossível, nós fazemos milagres para dar aos alunos o que eles merecem. A mesma coisa acontece com os outros recursos. O PDDE, o PDE escola, o Projeto Alvorada⁶⁶, e nesses outros projetos, como o Projeto Alvorada, já vem com um destino certo, então você não pode fazer outros tipos de ações na escola, você tem que seguir à risca aquela ação.”* Outro entrevistado da comunidade escolar diz: *“os recursos são destinados à escola já há um bom tempo, mas já definem com o que é que pode ser gasto essa verba que chega na escola (...). Não deixa de ser uma descentralização, é uma descentralização induzida, permitida, concedida, consentida, alguma coisa assim, porque ela descentraliza, mas já diz com o que é pra ser gasto. Do ponto de vista pedagógico isso é meio que um pouco contraditório. Eu acho que a escola necessita de “uma certa” autonomia para montar alguns projetos como, por exemplo, eu trabalho as questões indígenas, já tenho tentado fazer alguns projetos na escola sem nenhum tipo de financiamento, quem financia sou eu mesmo, eu e os alunos.”*

Observa-se uma contradição de concepção na fala do entrevistado acima quando ele identifica que há uma descentralização e depois diz que os recursos já vêm direcionados pelo órgão central, SEE. Segundo Paro (1997), a descentralização não pode ser compreendida apenas no sentido de transferência de encargos, mas sim como autonomia da escola, autonomia esta que contribui no processo de

⁶⁶Segundo o MEC o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste no repasse anual de recursos às escolas públicas do ensino fundamental estaduais, municipais e do Distrito Federal e às do ensino especial mantidas por organizações não-governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O Projeto Alvorada foi criado em 2000 como uma ação coordenada de vários ministérios e órgãos públicos federais, utilizando recursos exclusivos do Tesouro Nacional, tendo como missão reforçar e intensificar o gerenciamento de ações para reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população dos estados que apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano – IDH inferior a 0,5. Cf. www.mec.gov.br.

definição da identidade da escola, como também proporciona uma redefinição do papel dos sujeitos na escola. Essa concepção de descentralização gera uma progressiva superação dos domínios centralizadores, que têm como base a tecnoburocracia administrativa. Esse é um processo que deve ser dialético, pois à medida que a escola for se tornando autônoma, o paradigma da centralidade vai sendo desconstruído pelo da descentralidade.

A contradição na fala do entrevistado é interpretada por nós como uma forma passiva com que a comunidade escolar tem concebido a participação, aliada à lógica preconizada pelo Estado mínimo, onde a sociedade é convocada a ser parceira. Ora, se considerarmos o processo histórico observado no primeiro capítulo, de uma cultura participativa dominante que foi se desenvolvendo na concepção de que o poder vem de cima, e foi daí que surgiu a idéia na população de estadia, é justificável dizer que o conceito de descentralização, e nele a participação, seja entendido pela comunidade escolar no contexto de concessão, de doação, e não de conquista. Assim, a escola entende que ela tem a possibilidade de administrar, ainda que de forma relativa uma determinada quantia, decidir o que comprar, o que já foi preestabelecido, prática historicamente inexistente, para ela tal prática é descentralização, mesmo compreendendo que é induzida, permitida, concedida, consentida.

Essa percepção e a prática descentralizadora fazem da comunidade escolar apenas um instrumento à disposição dos órgãos centrais. A ausência de consciência da comunidade escolar sobre uma concepção de descentralização radical que proponha o rompimento, ainda que paulatinamente, ratifica a idéia de descentralização da concepção histórica dominante, hoje hegemônica.

Assim a comunidade termina muitas vezes por assimilar a idéia hegemônica de descentralização enquanto doação, ficando restrita a ela, não entendendo portanto que a descentralização é um instrumento para organização do grupo em direção à construção de embates, conflitos, seja no próprio processo escolar, seja com o poder central, na contribuição de formulação de políticas e de conquistas e de sujeitos conscientes, críticos e participativos.

Ao assumirmos de modo radical o entendimento que Paro (1997) tem sobre descentralização, percebemos que a prática observada nada tem a ver com a concepção de descentralização, mas sim com desconcentração.

A ausência de uma consciência contra-hegemônica na comunidade escolar pode ser mais aprofundada quando não se tem uma base integrada, articulada, ainda que com demandas diferentes. Considerando em nosso caso específico que a democracia participativa pode funcionar como uma democracia direta na base e como um sistema representativo nos outros níveis (SILVA, 2003), e que a democracia direta pode ser aplicada, no caso da unidade escolar, onde se apresenta um número razoável de sujeitos que possam participar diretamente, mesmo com suas complexidades,⁶⁷ a não-observação dos princípios da democracia participativa conserva a participação nas escolas reprodutivas de uma democracia esgarçada, que não “detém base popular autêntica” (DEMO, 2006).

A respeito da base, entendemos que em uma sociedade em que a prática educativa de participação foi a de apassivamento, e considerando que a participação é algo que se aprende com o exercício, aquela não deve estar limitada apenas aos conselhos escolares, pois esta ação acaba reforçando o processo participativo institucionalizado construído historicamente. A CGE nesse sentido pouco planejou, não fomentando ou direcionando ações que viabilizassem a criação de espaços de participação direta, da base, tais como associação de pais e grêmios estudantis.

Durante o período analisado, os planejamentos para o fomento de espaços de participação de base continham apenas ações idealizadas, porém não traziam nenhum meio estratégico para a sua efetivação. Ao perguntarmos a um dos técnicos na CGE sobre o número de grêmios estudantis que existiam na rede pública de ensino, a resposta foi a de que não existia esse número na Secretaria e que o fomento a esse espaço de participação não estava no âmbito da SEE, e sim da UESA (União Secundarista dos Estudantes de Alagoas).

Ao comentarem sobre a importância da existência dos grêmios estudantis no processo de gestão democrática, Grácio e Aguiar (2002, p.81) afirmam que o “grêmio é um espaço coletivo, social e político de aprendizagem da cidadania, de

⁶⁷Segundo Tipificação das Escolas de Educação Básica da Rede Pública Estadual – Censo 2005 existem na rede pública de ensino os seguintes tipos de escolas: Tipo I: com mais de 2.000 alunos matriculados; Tipo II: de 1.600 a 1.999 alunos; Tipo III: de 701 a 1.559; Tipo IV: de 400 a 700 alunos, com até 399 alunos matriculados, com ou sem extensão/núcleo (SEE, 2006, p. 58).

construção de novas relações de poder dentro da escola, ultrapassando as questões administrativas e interferindo no processo pedagógico”.

A ausência dos grêmios na maior parte das escolas reflete tanto a omissão de um planejamento que pense ações de fortalecimento da base, como a ausência de uma conversação da entidade representativa dos estudantes com a própria SEE e vice-versa. Prática esta observada em outros momentos como a inexistência de diálogo no processo de formulação do Plano Estadual de Educação de Alagoas, quando a SEE foi a responsável pelos subcomitês da Educação Fundamental e Ensino Médio, não estabelecendo nenhuma conversa com qualquer órgão representativo do segmento estudantil.⁶⁸

Observa-se de fato um distanciamento do discurso inicial ao pensar a construção de um modelo de gestão democrática considerando a realidade alagoana. Apenas em 2003 e em 2004 é que são expressas no planejamento ações voltadas para os grêmios estudantis, mas que não foram efetivadas. A ausência de informações da SEE sobre tal organismo colegiado demonstra que essa ação não é planejada no sentido de fortalecer a participação da comunidade escolar.

Esse fenômeno é algo contraditório em um processo proclamado de gestão democrática. Perguntado sobre a existência dos grêmios nas escolas, um dos entrevistados da comunidade escolar respondeu que *“nos anos 70, 80 existia grêmio nas escolas; já na década de 90 eu não venho percebendo a existência”* e diz *“o grêmio estudantil pelo menos despertou em mim o gosto pela política”*.

Esta omissão configura a ausência da entidade representativa junto às escolas para a criação do grêmio estudantil, já que este é um espaço garantido por lei⁶⁹, embora ratifique a concepção de cooptação dos grupos no poder dos “movimentos sociais brasileiros, desde meados dos anos de 1980, através de um deslizamento da militância comum para prestação de serviços de assessoria” (VENÂNCIO, 2007, p. 165).

A ausência de grêmios estudantis nas escolas da rede pública estadual em Alagoas parece revelar em parte uma diminuição do movimento estudantil em Alagoas. Com a vitória de um governo de esquerda, os movimentos sociais

⁶⁸ Cf. Souza (2007); Alagoas (2007).

⁶⁹ Brasil. Lei federal 7.398/85, art. 1º.

passaram a ter trânsito na burocracia estatal, o que levou muitas das reivindicações de tais movimento, como a da gestão educacional democrática, a serem ratificadas por lei. Nesse sentido parece ter havido uma desmobilização de tais movimentos, especificamente do movimento estudantil, ao não lutarem pela presença de grêmios estudantis em escolas da rede pública estadual.

Dissemos no início deste estudo que os fatores decisivos para a definição de quais ações serão prioritárias no planejamento dependerão de como as relações de forças estiverem sendo construídas, quais os canais de comunicação utilizados, de que forma o projeto de sociabilidade é processado. Isso depende, portanto, de que modo os grupos sociais estão articulados e qual o nível de intensidade de suas organizações e poder. A capacidade de articulação, envolvimento e pressão social é que determinará a conquista de novas demandas, como também a constituição progressiva do ser social.⁷⁰

Para planejar ações que objetivam outra cultura participativa na sociedade é necessário o alargamento da participação, principalmente daqueles que apresentam alternativas que de fato possam intermediar e interferir para outra proposta de sociedade que não seja a da desigualdade social, alargamento este dependente dos grupos interessados. Deste modo, é possível pensar em um planejamento com intenções outras de contribuir na condução de uma cultura de participação que não seja a do fazer parte, passiva, enquanto presença.

Se de fato na burocracia estatal há o consenso de mediar suas ações por meio da concepção da gestão democrática, e sendo o planejamento um dos instrumentos que organiza, direciona e viabiliza o processo de uma cultura participativa, o planejamento deve propor ações que possam vislumbrar diretrizes, metas e objetivos que promovam uma participação com características de uma

⁷⁰ A respeito dessa relação de força, considera-se o conceito de “pequena” e “grande política”, formulado por Gramsci,. Este pensador considera a grande política como aquela que “compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”; já a “pequena política”, política do dia-a-dia, é que “compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política” (2002, p.21). Sobre isto Gramsci (2002) comenta que na relação de forças deve-se observar o grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais.

(...) força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetadas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme (LÜCK, 2006b, p. 29).

A fragilidade do segmento aluno na escola em termos de consciência do processo democrático desenvolvido na escola fica evidente, por exemplo, na contradição das respostas dos questionários respondidos por alunos. Quando perguntados se a escola tinha grêmio estudantil, 50% responderam que sim e 50% não; e quando perguntados qual o tipo de reuniões dos alunos que aconteciam na escola 67% responderam conselho escolar e 33% não souberam responder.

Voltando a perguntar para os alunos se tinham clareza do que seria o grêmio estudantil, as respostas obtidas por nós foram que não sabiam, que era quando aconteciam as reuniões dos alunos no conselho escolar ou da direção com os representantes. É importante esclarecer que em nenhuma das escolas onde aplicamos os questionários com os alunos há grêmio estudantil.

Mesmo considerando questões específicas que podem ter levado os alunos a responde de forma divergente, analisamos que a divergência das respostas está justamente na concepção de grêmio estudantil por parte dos alunos, que, em outras palavras, é um segmento da escola que não está organizado e que, portanto, não tem total clareza do processo democrático de gestão desenvolvido nas escolas, conseqüência da ausência de ações que fomentem uma relação participativa ativa desta categoria no processo educativo.

Quanto ao segmento pai, o mesmo problema ocorre. Não houve um planejamento de ações que fomentasse a criação de associação de pais. Fazendo a mesma pergunta sobre a existência de associação, a resposta por parte da SEE foi que não havia, que desconhecia a existência. Vários estudos comentam a dificuldade da participação dos pais na escola e a necessidade de ações voltadas para o fortalecimento desta categoria na escola⁷¹ O segmento pai é um dos que, segundo dados da própria SEE, pouco tem participado nas escolas. É claro que se

⁷¹ Werle (2003), Lück (2006b), Araújo (2007).

devem considerar muitas questões que implicam a não-participação⁷². Consideramos que o não-fomento de um espaço de base desse segmento por parte da SEE termina por fragilizá-lo ainda mais. Ao ser perguntado sobre quais os espaços que os pais têm para participar na escola e sobre a importância da participação dos pais na escola, um dos entrevistados respondeu: *“a gente só participa quando a gente é convocado para uma reunião dos pais. Eu sei que tem o conselho escolar, mas quase que a gente não tem tempo, porque a gente trabalha, e muitas vezes a gente nem sabe quando vai ter reunião do conselho. (...) Eu acho muito importante a nossa participação na escola, até porque é o nosso filho que está na escola e a gente quer o melhor da educação pra eles, mas nós não temos muito espaço para discutir junto com os outros pais coisas da educação dos nossos filhos, somente mesmo em reunião de pais, que nem sempre acontece. Se existisse uma associação de pais, eu acho que ficaria mais fácil, porque assim a gente poderia marcar reuniões só com os pais, sem a interferência de professor ou da diretora, e depois as nossas propostas seriam levadas para o conselho. Mas sem a associação, fica difícil. Eu nem sei o que muitas vezes é discutido no conselho porque os pais no conselho nem sempre passam pra gente. Mas também, como ele vai passar, se reunião de pais só acontece quando a diretora convoca”*

Verifica-se na fala do entrevistado que há a ausência de uma provocação participativa dos pais estimulada tanto pela própria escola, como pela omissão da SEE, já que é ela que tem assumido o papel de condução do processo desencadeado em 1999. Apesar de sentir a necessidade de participar de decisões na escola por querer interferir na educação dos filhos, para o pai essa necessidade é muitas vezes impossibilitada por falta de tempo, por não ter espaços participativos em que só os pais possam discutir, por falta de comunicação entre conselho escolar e pais, entre representante dos pais e o segmento, por ausência de encontros periódicos dos pais. Outro entrevistado da comunidade escolar diz: *“pelo menos dos setores da SEE eu nunca vi uma discussão para formação desses órgãos complementares à gestão. Eu diria que nesse caso a SEE passou a ser omissa”*.

⁷² Segundo Lück (2006b), os pais pouco participam das decisões tomadas na escola. Dentre as dificuldades apresentadas, podem ser citadas menor poder de mobilização dos pais em relação a outros grupos, a desinformação (condicionada) por parte deste segmento do que ocorre na escola, reuniões marcadas no horário de trabalho dos pais, a concepção que professores e gestores muitas vezes têm desse segmento, convocando-os apenas para opinarem sobre assuntos periféricos.

Conforme gráfico abaixo, sobre uma avaliação em 2007 acerca da atuação dos conselhos escolares, os dados da SEE (2007) revelam que 25% dos conselhos escolares das escolas da rede pública de ensino apresentam problemas quanto à participação dos segmentos alunos e pais. Mesmo não havendo em 75% dos conselhos problemas de vacância, quando o problema é observado ele está relacionado aos segmentos se encontram fragilizados quanto ao planejamento: pais e alunos.

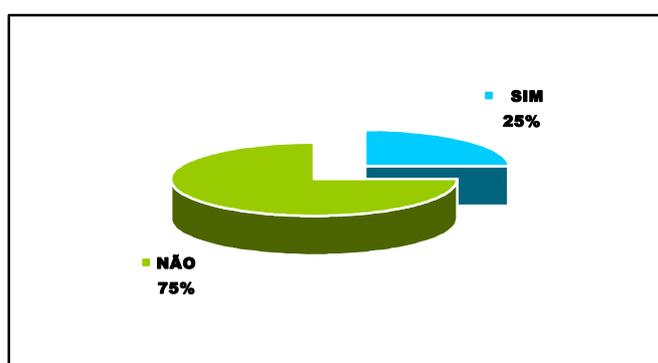


Figura 6 – Vacância nos Conselhos Escolares

Ao observarmos a configuração do contexto supratrazado, entendemos que a participação praticada tem sido a mesma direcionada pelo planejamento da SEE e que se restringe à democracia representativa, caracterizando-se por uma democracia esgarçada, ou seja, esgarçada, em que os “fios do tecido social” são separados. Em outras palavras, a prática democrática fica à mercê dos interesses de um grupo que pode ou não vir a assumir na prática ações relacionadas aos seus representados. A circunscrição da prática participativa restrita à representatividade acaba por reforçar a concepção histórica de esperar do estado os “benefícios”, as “doações” que em terras alagoanas seria a concepção da simbiose de Estado-padrinho.

Os dados coletados ratificam que a democracia direta não tem sido o objeto central das ações desenvolvidas pelo planejamento da SEE, refletindo-se na prática democrática. Quando perguntado aos participantes da pesquisa se a utilização dos recursos é discutida democraticamente com os membros dos conselhos e com a comunidade escolar, obtivemos o seguinte resultado:

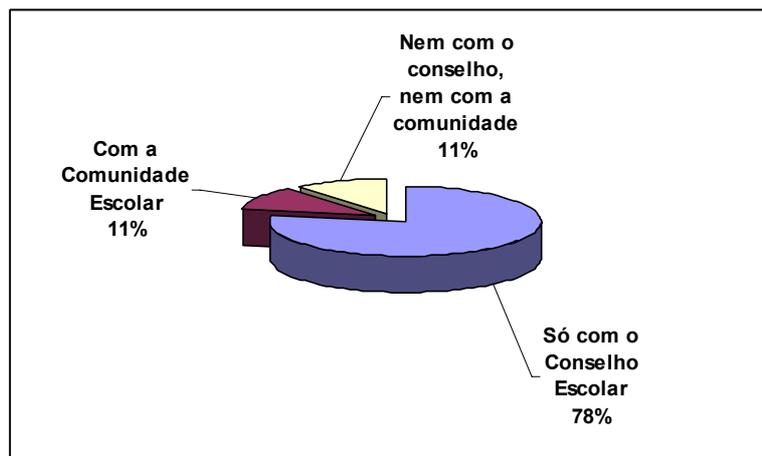


Figura 7 – Com quem se discute a utilização dos recursos da escola

Outra pergunta foi quem propunha e decidia o que seria discutido na reunião do conselho. Os dados obtidos foram:⁷³

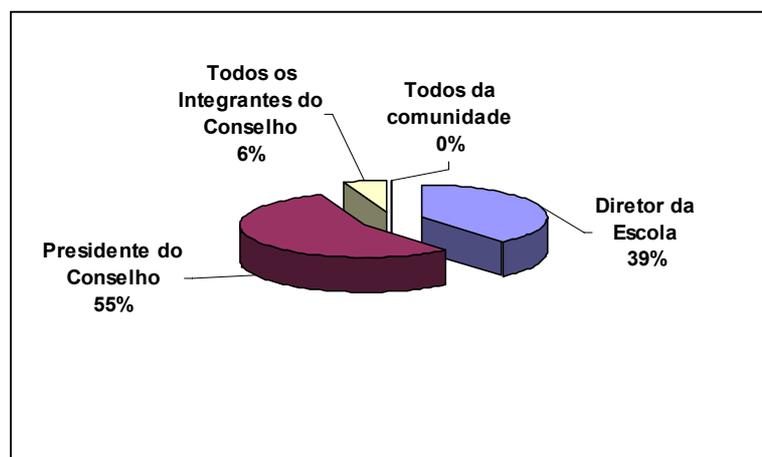


Figura 8 – Quem decide o que é discutido nas reuniões do Conselho.

A respeito dos dados acima, é evidente que em todo órgão colegiado a pauta da reunião é elaborada por seu presidente, mas o interesse nesta pergunta deu-se no sentido de perceber se o que seria discutido passava, também, pelo conhecimento dos integrantes do conselho e da comunidade, já que o processo de uma prática participativa necessita de acesso a informações, bem como de

⁷³ Na escola em que os participantes responderam que era o diretor da escola, este era o presidente do Conselho. O que significa que no final quem decide o que será discutido na reunião é sempre o presidente do Conselho.

comunicação, e que no caso da comunidade escolar é importante para que esta possa tomar parte do processo.

A escola enquanto espaço micro das relações que se constituem no contexto macro acaba por reproduzir as características patrimoniais de formação do Estado brasileiro. Apesar da institucionalização de mecanismos legalizados, formalmente participativos o modelo patrimonial confronta-se com as ações juridicamente definidas. Assim, as ações do presidente do conselho ou do diretor confundem-se entre o privado e público possibilitando o exercício do poder mediante os outros conselheiros, centralizando as decisões e discussões do que será discutido nas reuniões do conselho, podendo até inibir a ação participativa dos outros segmentos no conselho.

Os dados acima ratificam, portanto, que o planejamento formulado pela SEE quanto à participação democrática avançou até uma democracia do tipo representativa, formulando orientações normativas onde tais orientações formais acabaram por ser percebidas em unidades escolares como as únicas existentes oficialmente, sendo absorvidas por membros da comunidade escolar. Ainda que consideremos que nas escolas tal participação formal irá transitar entre o que deve ser, ou seja, o que foi estabelecido e o que realmente é, devemos ponderar que a participação está sujeita à concepção de democracia atual e, portanto, de uma democracia participativa colaborativa, ética, ou melhor, de “responsabilização social” onde são ampliados espaços de participação no sentido de compartilhamento e cooperação da sociedade civil para com o Estado mínimo, visando, por parte das classes dirigentes o controle social das classes dirigidas.

É nesse paradigma que a SEE tem atuado. O que verificamos é que na prática a participação em escolas é uma participação que utiliza intermediários, representantes, na qual a comunidade escolar fica refém do risco de os seus representantes assumirem uma postura de representação dos interesses gerais ou dos interesses particulares.

Demo (2006) comenta que a participação da base é a “alma do processo” democrático. Utilizando como referência a “Comuna de Paris”, o autor considera que o que “faz a democracia é a qualidade de sua base”. Neste sentido, é essa qualidade da base que irá determinar a relação de forças no jogo democrático, já

que a qualidade da democracia depende, acima de tudo, do controle democrático de baixo para cima (p. 50-66).

Ao considerarmos as características históricas da sociedade alagoana afirmamos que é necessário muito mais que a institucionalização da democracia representativa; é de fato necessário um planejamento formulador de ações que criem na escola possibilidades de uma participação de base que permita a construção de uma base de qualidade, como comenta Demo.

Não estamos aqui dizendo que são as ideias que irão ratificar tais pretensões, mas entendendo que o pensar e o agir não são atividades distanciadas, mas sim capacidades que o homem possui e que vão interagindo dialeticamente no processo de humanização. Ponderamos o que elas podem provocar, como se provocou na rede uma relação participativa antes inexistente, ainda que para nós limitada.

Outro ponto que fragiliza a participação instituída pelo estado restrito são as capacitações realizadas pela SEE. Um dos entrevistados, perguntado sobre o processo de capacitação dos conselheiros, diz que *“as capacitações que nós tivemos do conselho escolar só se deu no âmbito de quatro (4) representantes por escola, ou seja, um representante de cada segmento. E depois os representantes que participaram da formação de uma semana, eles foram os multiplicadores. O que a gente sabe fica muito a desejar, porque o pai que está lá e que passa a semana toda, posteriormente ele não tem, até por conta da sua carga horária de trabalho, condições de repassar isso para os outros conselheiros. A mesma coisa se dá no âmbito do segmento funcionário, aluno e dos professores. A gente sente essa dificuldade na escola.”*

Entre participantes da pesquisa através dos questionários, dos 39% que eram membros do conselho escolar, 85% responderam que nunca haviam participado de uma capacitação e apenas 15% disseram que sim.

A ideia da capacitação é formar os indivíduos envolvidos no processo participativo, dotá-los de instrumentos para que possam, ao desconhecer determinados trâmites, atuar de forma consciente. Como verificado na fala do entrevistado, a capacitação desenvolvida pela SEE tem seus limites. Se de fato o estado através da SEE, quer afirmar o discurso democrático, não deveria formar

apenas alguns conselheiros, mas sim todos, já que a ausência de outros indivíduos do Conselho nas capacitações é normatizada, o que compromete a ação dos conselhos como um todo, por meio da não-formação de todos os conselheiros. Especificamente as categorias pais e alunos que estão fragilizadas neste processo de gestão democrática.

As ações planejadas permitem a ausência de orientações que possibilitem uma noção de coletividade, tanto por parte dos segmentos que fazem parte do conselho escolar, como por parte de toda a comunidade escolar. Outro dado apresentado pela SEE (2007) revela que na grande maioria das escolas não são realizados encontros com os segmentos, e quando há a realização, apenas o segmento professor é que participa, o que demonstra a importância de ações para o segmento pai e aluno, se de fato se quer construir um processo de gestão democrática na rede pública.

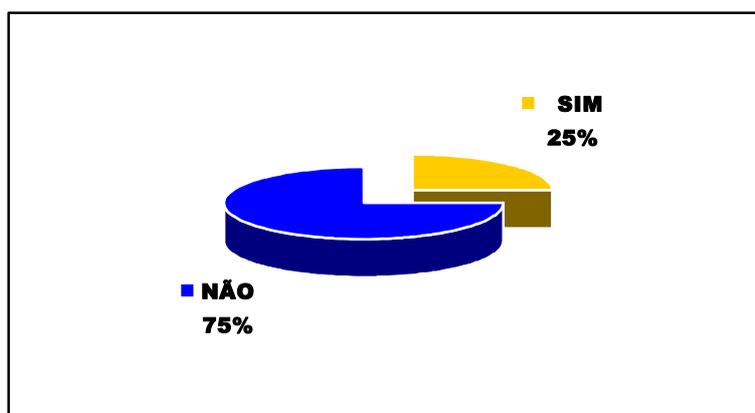


Figura 9 - Encontro de conselheiros por segmentos.

Chega-se ao final deste capítulo inferindo que a garantia legal da existência de mecanismos de participação nas escolas da rede pública estadual de ensino tem possibilitado uma resignificação no processo de participação formal. Esta resignificação é observada no fato de termos avançado na democracia participativa por meio da participação decretada na rede pública, fenômeno antes inexistente, no entanto é imprescindível afirmarmos que ainda existem limites, e que mesmo em um Estado que faz parte de um país onde se afirmam princípios (neo)liberais e nele o conceito de cidadania, é notório pelas nossas características

que nem nisso conseguimos nos tornar ainda. “(...). Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, (...)” (HOLANDA, 1995, p.160).

Observamos nos planejamentos analisados que a SEE entende o Conselho Escolar e a eleição para gestores como mecanismos de participação importantes no processo de materialização do modelo de gestão democrática, sendo, portanto, tais mecanismos incentivados através das eleições, capacitações dos gestores e conselheiros, objetivando o fortalecimento da participação da comunidade escolar.

No entanto, considerando toda a estrutura social e de educação participativa da sociedade alagoana, a cultura de participação planejada precisa ser repensada por parte da SEE haja vista que as ações, mesmo cumprindo o sentido processual, acabaram por reforçar outros segmentos nas unidades escolares em detrimento dos que historicamente estiveram numa relação de força desprivilegiada. Além disso, consideramos que a concepção de participação representativa estimulada pela burocracia estatal possibilitou diretamente a restrição da participação na escola apenas aos sujeitos que fazem parte dos órgãos colegiados, salvo nos momentos de eleições, não provocando experiências de participação que proporcionem um aprendizado ativo da comunidade escolar, uma participação na proposta da filosofia da práxis, que incentiva o rompimento com a participação mediada pelos valores do filhotismo, apadrinhamento.

Considerações Finais

O objetivo principal deste estudo foi investigar a política de participação que a SEE no período de 1999-2004 através do planejamento educacional, sob a perspectiva da participação escolar, realizou a partir da implantação na rede do modelo de gestão educacional democrática em 1999. A necessidade deste estudo surgiu a partir de experiências nossas enquanto docente nos processos participativos vivenciados na escola como professor na rede pública estadual de ensino. Deste modo procuramos neste estudo articular concepções teóricas com as análises de documentos oficiais, bem como a concepção de sujeitos da comunidade escolar da rede, procurando assim contribuir para uma prática participativa política que esteja direcionada a uma cultura de participação ativa, de elevação espiritual dos sujeitos, inserida nas concepções da filosofia da práxis. As ponderações aqui registradas não devem ser consideradas conclusões, contudo, considerações a partir do estudo realizado, onde sistematizamos as diversas questões que foram surgindo ao longo do texto, articulando-as, tornando-as mais evidentes e provocando possíveis considerações ulteriores

O levantamento de dados bibliográficos proporcionou o entendimento de que a cultura participativa no Brasil, especificamente a de que estamos tratando neste estudo, a participação institucionalizada, assim como a concepção de cidadania está relacionada com o processo de ocidentalização do Estado brasileiro.

Quando nos propusemos a esboçar alguns apontamentos a respeito da cultura de participação no Brasil na perspectiva da educação e sob o enfoque relacional burocracia estatal e sociedade civil, tivemos o objetivo de demonstrar que esta cultura em nossa história teve um caráter de exclusão e/ ou de restrição, e conseqüentemente de certo apassivamento da classe trabalhadora, às vezes dominada, às vezes dirigida. Na democracia brasileira, parafraseando Saviani (2002, p. 8), inferimos que a cultura participativa esteve configurada nas duas categorias de democracia: a restrita e a excludente. A restrita se deu quando o Estado brasileiro manteve abertas as franquias democráticas cujos canais de participação formais, entretanto, só foram alcançados por uma determinada parcela da sociedade; já a

excludente, quando o mesmo Estado, deliberada e sistematicamente, excluiu da participação política amplos setores da sociedade civil.

Nesse sentido, cultura de participação institucionalizada no Brasil significa o padrão de comportamento de participação construído historicamente e que contribuiu na orientação da prática dos diversos sujeitos político-sociais nos espaços em que vivem. É uma cultura que transita entre estratégias de conservação do modelo societal vigente e estratégias de transformação.

Historicamente, o discurso de uma democracia brasileira esteve orientado por interesses das elites dominantes, criando meios de exclusão da classe trabalhadora nos espaços de tomada de decisões. Cury (2001) destaca que em 1891, “(...) erige-se um postulado de ‘sociedade de iguais’. Mas, como que a ignorar as expressões sociais de negros recém-libertos, caboclos e índios” (p. 6). As idéias de um liberalismo democrático que foi exportado pelos intelectuais brasileiros dos séculos XVIII e XIX ratificam em diversos fenômenos, como a participação, o que Holanda (2005) disse na década de 30: a democracia no Brasil foi um lamentável mal-entendido.

O olhar das elites no processo de desenvolvimento do Estado brasileiro, e nele a concepção de participação, pode ser inserido em duas categorias abordadas por Santos (1995): o da exclusão e o da desigualdade. Para o autor, a desigualdade está relacionada ao aspecto socioeconômico e “implica um sistema hierárquico de integração social. Quem está em baixo está dentro e a sua presença é indispensável”. Já a exclusão, afirma Santos (idem), é um fenômeno cultural, e mesmo tendo como base um sistema hierárquico, é impregnado pelo princípio da exclusão: “pertence-se pela forma como se é excluído. Quem está em baixo, está fora” (p. 2).

Na sociedade brasileira os desiguais estiveram sempre relacionados em sua grande parte aos negros, caboclos e índios, que “faziam parte” mas não “tomavam parte”. Vistos dessa maneira pela elite brasileira, os desiguais passaram a ser excluídos de espaços em que pudessem opinar e decidir junto aos demais. Exemplo disso foi a questão do voto censitário. Assim, a elite utilizou-se dos critérios da desigualdade social e econômica para justificar a exclusão do processo de participação na escolha dos “representantes”.

A ausência de uma ruptura do ciclo vicioso das elites brasileiras no poder, a centralização das idéias em torno da classe elitista, a princípio dividida pela antítese liberalismo-caudilhismo (Holanda, 2005) e a centralização do poder ao longo da história brasileira reforçam a idéia de que no Brasil a pedagogia de participação foi a de apassivamento, por parte dos grupos dominantes na sociedade civil, utilizando-se de vários aparelhos privados de hegemonia, e sua execução por meio da sociedade política, na garantia dos seus interesses.

No período a que chamamos de oriental na sociedade brasileira, ao comentar sobre o distanciamento que se criou entre a sociedade política e, portanto, também, a burocracia estatal e a sociedade civil no período monárquico, Cordeiro (2000, p. 20-21) diz que “a presença dos cidadãos nas galerias da câmara foi intensa durante o primeiro reinado e em alguns momentos do segundo reinado”. No entanto, “o arranjo coronelista montado por Campos Sales conseguiu domesticar o congresso e deslocar o centro do poder para fora do Rio de Janeiro”. No século XX, o autor afirma que a participação novamente volta a ser considerável durante o governo de Pedro Ernesto, mas dura pouco ao ser transferido o centro de poder para o “deserto de Brasília”. O autor diz que não foi essa a intenção de “JK”, mas uma das conseqüências dessa atitude foi “afastar o governo do tumulto das multidões agitadas da capital”. Desta forma cria-se uma percepção de isolamento na população brasileira, de sentimento de distância do poder, provocando certo alheamento às questões que envolvem os sujeitos, um distanciamento entre o voto e a “qualidade da política pública”.

Ao caracterizarmos a pedagogia de participação institucionalizada no Brasil, podemos classificar que a participação formal, quando fomentada pelo Estado brasileiro, caracterizou-se enquanto uma participação indireta através de uma representação imperativa, e a classe dominante utilizou-se do estado restrito, que se tornou representante dos interesses particulares. Nesse sentido, a não-participação em espaços formais do povo foi muitas vezes conseqüência de regulamentações omissas, não definindo de que modo a participação deveria ser efetivada, afastando assim os sujeitos de uma atitude participativa na organização como também de uma não-participação decretada, quando foram impostas ou forçadas algumas regulamentações, não permitindo a participação dos sujeitos.

A não-participação enquanto não-participação forçada, imposta pelo estado restrito, provocada pelos grupos dominantes na sociedade civil, teve os exemplos do voto censitário e da classificação dos homens bons no período colonial. Já com o desenvolvimento da sociedade brasileira a não-participação alimentada pelo Estado brasileiro foi do tipo induzida, em que mesmo a participação legalizada, arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas em lei e as possibilidades reais de participação foram conduzidas a possibilidades objetivas e subjetivas convidativas e facilitadoras de não-participação (LIMA, 2003, p. 89). Nesse sentido os próprios artifícios utilizados no corpo da sociedade civil através dos aparelhos privados de hegemonia e, portanto, das instituições burguesas no intuito de naturalizar os valores de apassivamento foram responsáveis pela não-participação, mesmo quando institucionalizada.

As relações produzidas historicamente na sociedade civil brasileira fomentaram um Estado brasileiro educador de uma não-participação, provocando, como comentado acima por Carvalho (2000), um determinado nível de alheamento, e distanciamento, levando os sujeitos, mesmo em situações de participação, ao tipo de participação reservada, a assumirem uma postura menos voluntária, tomando atitudes convenientes com a situação que vivenciam, de acordo com os seus interesses, não assumindo idéias nem atitudes definidas e como, também, do tipo passiva, que tem como característica a inércia, a apatia, a atuação inconsciente dos sujeitos, que apenas fazem parte enquanto presença.

A idéia de Estado educador é ratificada pela concepção de Estado de direitos que ao estabelecer normas produz meio educativos na sociedade. Enquanto o Estado brasileiro apresentou-se com características orientais, a prática participativa foi a de exclusão dos demais grupos que não compunham as classes dominantes; já no processo de ocidentalização e de uma relação equilibrada entre estado e sociedade civil, a prática e o discurso foram de inclusão, para trazer à luz por meio de normas e assim vigiar possíveis movimentos marginalizados que pudessem provocar conflitos sociais. Foi assim à época de Vargas, quando setores da sociedade civil, para conservar o controle das classes trabalhadoras, criaram mecanismos como, por exemplo, os sindicatos mantidos e controlados pelo estado restrito, cooptando este espaço de participação e de luta a um patamar de “zelamento” das leis que regiam o trabalho.

No Brasil, a idéia de que o Estado assume um caráter relevante é compreendido pelo fato de que, mesmo antes de nos tornarmos nação, já havia em terras brasileiras um Estado direcionando às regras, normas, direitos. Assim é que consideramos que por meio dos espaços participativos formais foi construído um padrão cultural de participação que excluiu, com normatizações, processos educativos de participação do tipo ativo no processo de evolução do Estado brasileiro. Porém, ao ratificarmos que os espaços participativos formais foram e são mecanismos de vigilância, compreendemos, assim como Foucault (1985), que “haverá sempre formas de escapar às malhas da rede e que as resistências desempenharão seu papel”.

Sendo o Estado a relação de forças entre a classe no poder e entre esta e as classes dominadas, o Estado, também é atravessado pela ação da classe trabalhadora, e se não é o bastante para a sua transformação, é condição (Poulantzas, 1985, p. 162-165). Neste sentido, no Brasil essa relação se materializou em períodos de homogeneização à heterogeneização do Estado brasileiro, o que permitiu ampliar a participação das classes e seus grupos na sociedade política e/ou na sociedade civil através de aparelhos privados de hegemonia.

A própria história demonstrou que quando a participação foi ampliada aos setores representativos da classe trabalhadora, permitindo uma democratização na relação estado restrito e sociedade civil, como foi o caso da Constituinte de 1987, direitos sociais antes negados às classes populares propiciaram uma inserção maior destes ao sistema, como, por exemplo, a criação e ampliação de espaços de participação antes inexistentes para a classe trabalhadora.

Foi nesse embate de pressões vindas de baixo e ações transformistas do alto que a categoria participação da sociedade civil passou a estar presente nos discursos da sociedade política como reflexo do mesmo discurso dos diversos grupos em suas classes na sociedade civil. Se em um primeiro momento, com a nova democracia dos anos 80 do século passado, a participação teve um caráter de mobilização de base, de democracia participativa fora dos parâmetros da institucionalidade, nos anos 90 a categoria passou a estar sob o patamar da legalidade.

Diante deste contexto da participação formal é que se criaram vários mecanismos de participação institucionalizada representativos, que se por um lado significaram a conquista de espaços para a participação de grupos antes marginalizados do processo de decisão, representaram, também, como vimos, a perda do caráter participativo do início dos anos 80.

Se o processo de ocidentalização provocou uma relação equilibrada entre estado e sociedade civil e, conseqüentemente, o alargamento da participação formal, o mesmo processo de ocidentalização proporcionou um fortalecimento da sociedade civil com características da ocidentalização americana provocando uma perda da concepção de participação de caráter reivindicatório, de lutas, conflitos. Tal perda foi produto da estratégia progressiva dos grupos dirigentes por meio de aparelhos privados de hegemonia e de cooptação do Estado dos movimentos reivindicatórios de concepção do trabalho, passando a adotar a idéia da sociedade civil aos níveis de parceira, colaboradora em esferas que deveriam ser gerenciadas pelo estado, mas que passaram a estar sob a responsabilidade da sociedade civil. É uma estratégia de educação participativa que desloca do sentido participativo enquanto conquista de poder e, portanto, de confrontos e conflitos para a aceção do contexto ético participativo.

Inserida nesta totalidade, a discussão sob a participação da comunidade escolar ganhou também impulso pelos ideais dos diversos grupos em favor da escola pública privada, que conceberam a participação na concepção acima como, também, a dos defensores por uma educação pública estatal. Em busca da democratização da educação pública estatal, foi demanda dos setores em favor de tal processo educativo a ratificação por meio de lei da garantia de participação da comunidade escolar. A participação para esses setores assumiu conceitos de descentralização e autonomia da escola para que a escola pudesse construir identidades próprias e permitir um processo educativo participativo político dos vários sujeitos presentes nas unidades escolares.

Tal demanda passou a ser garantida em forma de lei, especificamente pela preconização na LDB 9.394/96 do modelo chamado de gestão democrática educacional, e com ele a idéia de participação através de mecanismos como o conselho escolar, eleições para gestores, grêmios estudantis, associação de pais e mestres, etc. Em Alagoas, especificamente na rede pública estadual de ensino, o

modelo de gestão educacional democrática foi posto em prática formalmente (através de reivindicações que já se apresentavam no corpo da sociedade civil organizada desde a década de 80.) quando ganhou para a administração do Estado alagoano o governador Ronaldo Lessa, em 1999.

Entendendo que a gênese do Estado alagoano se deu particularmente na história da classe de caráter mandonista, coronelista, que tendeu, como vimos, a possuir um acesso maior às instâncias de participação da sociedade política, apregoando seus interesses, universalizando-os, tornando-se classe dominante, a participação formal da sociedade civil alagoana esteve circunscrita a uma pedagogia de participação excludente, o que significa dizer que esse Estado nada mais foi que o reflexo das relações no corpo da sociedade civil. Relação mais complexa no contexto da sociedade alagoana pelo processo de permanências que caracteriza a herança rural do Estado brasileiro, ainda presente no Estado alagoano.

Em Alagoas ainda é atual uma passagem de Holanda (1995), que escreveu, nos anos 30 do século passado, que “os centros urbanos brasileiros nunca deixaram de se ressentir fortemente da *ditadura* dos domínios rurais.” (p.89). Foi nas características do homem cordial, conjunto da personalidade de civilidade brasileira que camufla o público e o privado, que estabelece o sentimento da intimidade, dos privilégios e do apadrinhamento, que se desenvolveu a percepção de participação em terras alagoanas.

Neste contexto, o estudo documental revelou que as ações que foram realizadas na rede pública de ensino antes de 1999 caracterizaram-se muito mais na adequação às exigências que foram direcionadas pelo governo central (União – MEC) do que em democratizar a gestão da rede. Exemplo disto foi a criação das Unidades Executoras, para que de acordo com as regras estabelecidas a nível macro, as escolas viessem a receber os recursos do FNDE. A própria criação desse mecanismo em nada se configurou como democráticas, visto que a sua composição foi realizada sem nenhuma preparação dos sujeitos que estavam na escola e de um processo não democrático na composição dos seus integrantes.

Assim, a caracterização das ações na rede pública estadual de educação de Alagoas antes de 1999 foi a velha prática no Brasil de simbiose do velho com o novo. O novo se caracterizou pelo fato de terem sido adotadas determinadas

medidas em consonância com o modelo de gestão proposto pela sociedade civil, como pela reforma do aparelho de estado. Dentre as concepções deste, como vimos no primeiro capítulo, utilizou-se a idéia de Estado mínimo, com argumentos da desburocratização, descentralização e do discurso de controles democráticos, como a participação da sociedade civil. O velho se caracterizou pela escolha cordial dos integrantes das Unidades Executoras, ratificando a permanência da prática e dos valores do mandonismo, do privado no público, não sendo utilizado o princípio básico da ação democrática de escolha através da maioria. E foi da crítica a este modelo que a sociedade civil organizada em defesa da educação pública estatal democrática proclamou o desejo de reversão e instauração de um modelo de gestão educacional democrática.

O processo de gestão educacional democrática na rede pública estadual de Alagoas, em nossa análise, foi constituído por dois momentos: o primeiro, em que há uma mobilização da comunidade escolar por parte do estado restrito na formulação de uma política de gestão democrática para a rede; e o outro, em que se processam as ações por meio do planejamento para a condução da política formulada e que em nosso estudo trata-se especificamente da participação da comunidade escolar.

No primeiro momento, o processo de implantação do modelo de gestão educacional democrática na rede pública estadual de ensino em Alagoas foi desencadeado pela vontade política em parte da sociedade civil organizada, que desde a década de 80 vinha em um processo de reivindicação junto à sociedade política para a implantação de tal modelo de gestão educacional. Mas, também, pela vontade política do estado restrito alagoano. Esta evidência em Alagoas é percebida na observação de que o processo de gestão educacional democrática se deu em primeiro lugar no município de Maceió, onde a administração na época foi a mesma que veio a se repetir em 1999 no governo estadual, implantando o modelo de gestão democrática. Esse movimento, portanto, foi dialético quando das reivindicações da sociedade civil organizada, da condução de um governo de diálogo com os movimentos representativos dos grupos, sob a concepção societal do trabalho e a cooptação de idéias dos mesmos grupos às políticas de Estado.

Inicialmente o discurso do estado restrito, desencadeado em 1999, teve consonância com o modelo de gestão defendido pelos grupos em defesa da escola

pública estatal e, portanto, de uma gestão pública popular. Isso ficou perceptível ao verificarmos através dos documentos analisados que a preocupação da burocracia estatal foi construir princípios a partir das reivindicações da comunidade escolar, adotando metodologias utilizadas pelos movimentos sociais através de conferências.

O governo de Alagoas teve como princípios em seu plano de governo a proposta de um projeto societal alagoano denominado de “sociedade sustentável” e que formalmente ia em direção das demandas dos grupos dominados. Essa característica administrativa facilitou o processo de conversação com entidades representativas da sociedade civil, que acabou por incorporar muitas das propostas e reivindicações da comunidade escolar.

Sobre a concepção do modelo de gestão educacional democrática pensado para a rede pública estadual de Alagoas verificamos a princípio a preocupação da criação de mecanismos permeáveis à participação da comunidade escolar, procurando deste modo forjar um processo em que as decisões fossem exercidas pelos diferentes componentes da escola e da educação em Alagoas.

Nesse processo inicial da elaboração da Carta de Princípios consideramos que os sujeitos da sociedade civil atuaram, ainda que com restrições, como atores desse processo, mesmo o estado restrito agindo como condutor e legitimador, através das demandas que surgiram da concepção de escola que a comunidade escolar apresentou.

Analisando as etapas de participação que passaram a ser definidas, podemos concluir que foi a partir da idéia de participação consagrada que a burocracia estatal colocou em prática a participação decretada, quando instituiu e regulamentou formalmente de que modo a participação da comunidade escolar deveria acontecer. Tais regulamentações não se justificaram apenas como requisito organizacional, mas também como um meio em que os atores, em especial a comunidade escolar, puderam lançar mão para reivindicar ou simplesmente assumir diversas formas de intervenção.

Caracterizando a participação que ocorreu no primeiro momento — da discussão à concepção da Carta de Princípios —, entendemos que esta se deu por meio de uma democracia participativa que funcionou como democracia direta na base e representativa nos outros níveis. É dessa observação que verificamos os

limites desse processo. Fica evidente que a democracia direta ficou restrita ao nível de consulta, enquanto os outros níveis, especificamente o CECEAL, é que teve a prática de deliberação.

Assim, a participação com características formais reproduziu relativamente a participação decretada, onde os diversos sujeitos tomaram atitudes que estiveram estritamente direcionadas às regras formais estabelecidas e que por sua vez regularam a participação a um nível normativo, impondo orientações e até limitando ações dos sujeitos.

Sobre a questão das orientações, vimos, com um dos entrevistados que participou do processo de concepção da gestão democrática, que o não-enquadramento de uma das CREs às orientações do processo participativo dos sujeitos conduziu a uma melhor produção das sugestões a serem encaminhadas ao CECEAL. Assim, entendemos que as orientações acabaram por direcionar os momentos em que os sujeitos tanto superiores — delegados (democracia indireta) — quanto os subordinados — comunidade escolar (democracia direta) deveriam participar.

Considerando as orientações, podemos inferir que a participação no processo de implantação da gestão educacional democrática apresentou-se como convergente onde as diversas categorias da comunidade escolar agiram no sentido da realização dos objetivos formais que havia na burocracia estatal para a rede pública estatal. A participação nesse sentido assumiu características de empenhamento por parte de grupos da sociedade civil organizada e da comunidade escolar nos moldes definidos pela orientação da SEE, e que assim se caracterizou em consequência do alinhamento das demandas da sociedade civil, especificamente da comunidade escolar, com o projeto de Estado em andamento naquele momento. Entende-se que esse empenhamento se caracterizou pela necessidade de rompimento que a própria base demandou com as características de uma educação centralizadora, de interesses partidários, clientelista, corporativista etc., assim como, também, pelo o discurso do novo governo, que prometeu uma administração que romperia com as elites oligárquicas do Estado

A análise dos documentos nos levou a perceber que este momento, ao mesmo tempo que apontou avanços nesse processo, caracterizou-se por limitações

como, por exemplo, o fato de compreendermos que a comunidade escolar participou desse processo por meio da condução, intimação do estado restrito, ainda que sua participação em nossa opinião caracterizou-se por empenhamento. No nosso entender, tal configuração reproduz o contexto sociopolítico em que a concepção de um modelo proclamado como democrático se deu. É preciso entender que tais contradições refletem justamente a configuração da totalidade, ou seja, o direcionamento da gestão educacional democrática em um espaço com características de patrimonialismo burocrático, revoluções passivas, de filhotismo, e de características participativas de alheamento, de apadrinhamento e de cordialidade.

Sobre a inferência de que o processo de participação da comunidade mesmo tendo sido de forma empenhada se deu pela orientação e condução do estado restrito, consideramos que em parte se deu pela configuração do próprio Estado alagoano e de alocação dos diversos sujeitos no espaço geográfico alagoano. Diferentemente das escolas do município de Maceió — já vivenciando a experiência da gestão educacional democrática na rede municipal, aonde o desenvolvimento econômico e social é pouco diferenciado dos demais interiores, mas que mesmo assim práticas fortes da sociedade rural alagoana permanecem já que é neste município onde se desenvolviam e desenvolvem as relações do jogo de poder central — as demais escolas da rede estão alocadas no interior, ou seja, em espaços onde o poderio local é forte, nos moldes abordados do “patrimonialismo”, da “cordialidade”, do “sabe com quem está falando?”, do “apadrinhamento”, o que caracteriza uma estrutura social de forte dependência da população aos “donos do poder”, que para nós é uma das justificativas para o alheamento, a passividade dos sujeitos que ali vivem, e de uma participação nos moldes de estadania, já classificada no início deste estudo.

As características desse processo se particularizam em Alagoas pelo fato de que houve uma reivindicação da sociedade civil organizada, mas que não conseguiu em momentos anteriores consagrar na rede pública estadual o modelo de gestão educacional democrática. Tal modelo só foi possível na condução ao poder do governo em alinhamento às propostas da sociedade civil, sendo o estado restrito, em nossa consideração, o condutor e o articulador de todo o processo de implantação da gestão educacional democrática, é claro que em diálogo com os

mesmos setores que reivindicavam o mesmo modelo de gestão. Contudo, esse não foi um processo negativo, mas, como já afirmamos, um movimento que não foi conduzido com autonomia da comunidade escolar, a partir dela, ainda que essa tenha participado de modo empenhado pelas características de convergências que o processo demonstrou.

Portanto, esse momento em Alagoas, na rede pública, caracteriza-se por um processo de ampla discussão com a comunidade escolar. É um momento rico na história da educação alagoana pelo fato, principalmente, de serem estimuladas relações e processos participativos antes jamais praticados na rede pública. Por outro lado, demanda certa característica de orientalidade da sociedade civil, visto que apesar das reivindicações da sociedade civil organizada, a base (comunidade escolar) só tomou a iniciativa de participação a partir do momento em que foi convocada, intimada a participar. Daí destacarmos a importância de atuação do SINTEAL junto à comunidade, tendo em vista que mesmo o projeto de governo apresentando características de convergência com as demandas da classe trabalhadora, a participação da sociedade civil pôde neste momento democratizar as ações de um estado restrito de fortes características patrimonialistas.

Assim, foi construído um projeto a partir da conversação entre sociedade política e sociedade civil — comunidade escolar —, a fim de elaborar regras para o jogo democrático na rede pública de ensino, consagrando-se deste modo um modelo de gestão que considera a participação de tal comunidade como um dos meios de concretizá-la.

A partir de então o governo procurou instituir e regulamentar a participação da comunidade escolar, apresentando orientações de como a participação deveria ser realizada. No entanto, considerando dados apresentados e reafirmando ser a qualidade da base que irá fazer a democracia, o poder de baixo para cima, o planejamento de participação que regulamentou e orientou a participação nas unidades escolares da rede pública de ensino em Alagoas acabou por reforçar uma participação de toda a comunidade escolar restrita apenas a eleições. Diretamente essa condução de ações terminou por reforçar uma participação formal, muitas vezes ainda despolitizadas, sem que os sujeitos na escola desenvolvam uma participação através da dinamicidade da filosofia da práxis.

Esse nosso entendimento confirma a tese de que o processo desencadeado, apesar de considerarmos um avanço, esteve relacionado ao conceito de consenso passivo, o que ratifica a idéia de que a participação da comunidade escolar acontece de fato apenas nos dois momentos de sua mais ampla mobilização. Assim, o conceito de escola cidadã pretendido pela SEE ficou circunscrito apenas à etapa de conquistas. Com base em Vieira (2007), dissemos antes que a cidadania exprime a liberdade humana apenas ao sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos, e que ela — cidadania — se desenvolve a partir da luta pela conquista de certos direitos e, posteriormente, através da luta para usufruir deles. Utilizando esta lógica, o que a pesquisa indica é que pelo consenso passivo foi possível a conquista de demandas da comunidade escolar, no entanto, por ter sido essa a via de conquistas, a luta da comunidade escolar para que ela mesma possa usufruir de uma participação ativa não acontece, já que, a base na comunidade escolar não tem um processo de participação de integração ativa.

O segundo momento desse processo se deu na condução e planejamento das demandas formuladas como produto do momento anterior. Considerando os três resultados esperados pela SEE, em que o primeiro idealizou uma gestão colegiada na SEE, verificou-se que apesar de ter sido desenhado um organograma em que a escola aparece como o centro e os demais setores da SEE em volta da escola, levando a um entendimento de que a escola é o centro das decisões e que as diversas coordenadorias na SEE desenvolvem projetos de modo articulado, a burocracia estatal ainda se ressentia de práticas conceituadas como tradicionais.

O planejamento que a SEE passou a operacionalizar em sua estrutura acomodou práticas proclamadas como inovadoras, como a inserção de uma metodologia de planejamento por meio de programas e projetos alinhados ao conceito de planejamento estratégico, com ações ainda pouco participativas e até mesmo desarticuladas em alguns momentos. A inexistência de uma agenda que pudesse articular as idealizações das ações produzidas pelos diversos setores na SEE caracteriza a fragilidade do processo de planejamento no conceito de gestão democrática. A própria metodologia utilizada no aparelho burocrático demonstra ter sido pouco participativa, quando os próprios projetos são planejados de modo isolado em seus programas por cada coordenadoria. Deste modo entende-se que a prática de planejamento participativo como um todo que atinja todo o aparelho

burocrático estatal terminou por prejudicar as ações que foram efetivadas nas escolas e, portanto, o próprio caminhar da concepção de gestão democrática na rede pública de ensino. A desintegração interna observada através dos relatos dos entrevistados, em nossa análise, terminou por produzir propostas conflitantes e até, como observado, duplicadas, ficando a comunidade sujeita a diferentes orientações.

Outra característica da burocracia estatal que consideramos importante enquanto interferência no processo da gestão democrática foram as constantes trocas de secretários realizadas durante o período estudado, atingindo cinco (5) secretários durante o período de 1999-2004, uma média de um secretário por ano, o que implica interferência nas ações planejadas. No período de 2002 a 2004 foram quatro secretários, sendo os três primeiros deste período trocados a cada semestre. Esse fato termina por ratificar a idéia de que “a descontinuidade administrativa tem sido apontada como a causa principal do malogro parcial ou total de planos de educação no Brasil” (AZANHA, 2002, p. 117). As constantes trocas podem ser traduzidas com um dos provocadores na ausência de articulação entre as coordenadorias no processo de planejamento, como também do pouco espírito participativo existente na burocracia estatal.

Neste contexto de descontinuidade e desarticulação é que o planejamento na SEE se caracterizou pela simbiose do velho com o novo, onde metodologias conceituadas democráticas mesclaram-se com atitudes e concepções centralizadoras e gestão antidemocrática. Veja-se, por exemplo, que nos documentos analisados lemos com freqüência que uma das dificuldades para a efetivação do planejado esteve relacionada ao não-reconhecimento por parte de alguns setores da SEE dos conselhos escolares enquanto órgãos colegiados. A própria interferência política no processo democrático da administração geral do Estado é caracterizada nos relatórios como um dos malogros no modelo de gestão adotado.

A configuração da burocracia estatal recorre ao processo de gestão conceituado como democrático na rede. Fica caracterizado que a condução da política da SEE pós-legalização da gestão democrática atuou muito mais no sentido do legalismo, conduzindo uma política participativa muito mais no âmbito de uma gestão gerencial do que de uma gestão popular. Observa-se que, se no primeiro momento as ações desencadeadas caracterizaram-se enquanto uma gestão

popular, ainda que com limitações, no segundo momento de condução das políticas formuladas as ações se caracterizaram mais no âmbito da concepção da gestão gerencial. Essa inferência se caracterizou por quatro categorias que foram surgindo ao longo da análise dos documentos e da fala dos entrevistados: descentralização, autonomia, democracia de base e capacitação dos conselheiros.

O estudo revelou que a política de descentralização da SEE e, portanto, de participação da comunidade escolar tem estado no âmbito da visão colaboradora do discurso participativo hegemônico no Brasil atual. Essa característica é evidenciada pela fala dos diversos entrevistados que configuram uma descentralização diretiva da SEE, que se desresponsabiliza de atividades administrativas, ficando estas, apenas estas, a cargo da escola. Nesse sentido o conselho escolar tem tido uma função muito mais de filantropia do que de autonomia.

Essa filantropia é exercida, por exemplo, pela ausência de uma discussão no conselho escolar nos eixos que a Carta de Princípios preconiza, especificamente o pedagógico. Enquanto o conselho se reúne para discutir as questões administrativas, de recursos direcionados à escola, o aspecto pedagógico tem estado de lado, prejudicando o próprio processo de uma participação que possa contribuir para a liberdade e emancipação dos sujeitos que fazem parte do conselho.

Neste sentido, entende-se que tal espaço participativo tem se esvaziado de seu caráter político, reivindicatório, conflitante, para ser um espaço que atua no sentido apenas da ética. Confirma-se aqui a idéia de que a participação preconizada pelo aparelho burocrático converge mais no conceito do Estado neoliberal, que é apenas a transferência de responsabilidades para a escola e para os órgãos colegiados, como o conselho escolar, que se vê atado a tarefas. Assim criou-se uma ilusão participativa, mas que na verdade compreendeu a comunidade enquanto “instancia filantrópica e cosmopolita, para a qual a escola passou a colaborar sem conflitos sociais” (VENÂNCIO, 2007, p. 165).

As características apontadas no planejamento das ações desencadeadas pela SEE revelam que o conselho escolar não é percebido como espaço que deve favorecer lutas, reivindicações, mas como um mecanismo apresentando-se limitado, já que tem sido um espaço onde os sujeitos que o compõe não definem suas próprias regras. As discussões no seu interior não estão relacionadas a debates na

perspectiva de uma elevação crítica dos sujeitos, nos parâmetros da filosofia da práxis e que permitam ser o modelo de gestão democrática um instrumento de contra-hegemonia.

A configuração de tal política tem proporcionado uma fragilidade do processo democrático provocado e conquistado em 1999, já que a participação planejada tem atuado na 'qualidade' proclamada do discurso do Estado mínimo, sem fomento a uma participação de base. A ausência de uma política que fomente, conduza, oriente ações de formulação dos espaços de participação da base acaba por valorizar a democracia representativa em detrimento da democracia direta. Essa ausência em nossa concepção pode levar muitos dos conselheiros a estarem representando outros interesses que não os da base, a qual eles deveriam representar.

A falta do planejamento de espaços de participação da base tem sido refletida na quase inexistência de grêmios estudantis nas escolas da rede e de total ausência da associação de pais nas escolas. A existência de tais espaços em cada escola da rede pública significaria o fortalecimento do processo de gestão democrática da rede a partir de cada escola. A ausência desses espaços revela a concepção de participação de atuação da SEE ainda centralizadora, que ratifica muito mais uma participação reservada do que uma participação ativa. As ações planejadas acabam por reforçar nos indivíduos uma postura menos voluntária, em que temos atitudes convenientes com a situação que vivenciam de acordo com os seus interesses, não assumindo idéias nem atitudes definidas.

Por outro lado, entendemos que esse fenômeno é também compreendido pela desaceleração da participação na década de 90, que teve seu ápice na década de 80. Desaceleração provocada pela progressiva cooptação que o estado passou a efetivar sobre os diversos aparelhos privados de hegemonia, representados na sociedade civil por meio do discurso preconizador do controle social e de incorporação da sociedade civil enquanto sua parceira. Assim as entidades representativas existentes na sociedade civil organizada alagoana parecem não ter atuado com uma metodologia de articulação com as escolas, para que tais espaços passassem a existir.

O outro fator que fragiliza a concepção de gestão educacional democrática na rede pública de ensino é o fato de que a capacitação dos conselheiros está sendo praticada em um âmbito reservado. O que não diverge da própria concepção de toda a política de participação praticada pela SEE, limitada a uma democracia do tipo representativo. A idéia que se apreende desse processo é que gestão democrática quanto à questão da participação é sinônimo apenas de eleição de diretores e da existência de conselhos escolares.

Nesta perspectiva, apesar de a burocracia estatal ter assimilado uma metodologia e ideais em 1999 que se enquadravam na perspectiva de uma gestão democrática popular, caracterizando um momento de diálogo com a sociedade civil organizada e com a comunidade escolar, reconhecendo demandas dessa sociedade e ratificando-as por meio da legislação, a prática de condução pós-processo de discussão esteve na direção de uma política que mantém a comunidade escolar no exercício de uma participação secundária, reservada, na qual a escola atua por práticas de ratificação das decisões externas, não tendo autonomia para decisão de questões como o calendário escolar, o currículo, o direcionamento dos recursos etc.

Práticas participativas desse modo só servem para qualificar uma comunidade escolar de atitudes despolitizadas, que não promovem ações de interferência através de projetos que integrem a luta contra-hegemonica na direção de uma transformação social. Gramsci (2001, p. 103) comenta que o homem “ativo” de massa pratica suas ações, no entanto não possui “clara consciência teórica” delas, e isso ocorre pela ausência de uma compreensão crítica de si mesmo, impedido pela ação hegemônica da concepção de sociedade desigual. Fica evidente em falas dos entrevistados da comunidade escolar a apatia e a insuficiência de promover a participação por meio de outros espaços alternativos que não seja o conselho escolar, ficando presos apenas às decisões externas hegemônicas, chegando até a normatizá-las como órgão máximo de deliberação. Mas deliberação do que já foi definido?

Tendo em vista que é o governo de Alagoas, através da SEE – CGE, que está responsável pelo planejamento enquanto condução e orientação do processo participativo da comunidade escolar, nada mais correto que seja dele, também, a responsabilidade de efetivar um planejamento que de fato busque concretizar o discurso idealizado em 1999, tentando construir uma participação não momentânea,

mas permanente, não restrita às questões financeiras, mas politizada, aliada às questões políticas, sociais e econômicas da classe trabalhadora.

No início deste estudo, com base em Bobbio (2000), dissemos que para saber se há uma evolução da democracia, deve-se verificar em termos quantitativos o aumento dos espaços participativos. O aspecto quantitativo foi verificado através da política de gestão democrática implantada pela SEE. No entanto, mesmo concordando com o autor, afirmamos que, no entanto, é preciso dizer que esse é o primeiro passo no desenvolvimento democrático; o segundo seria o de verificar como tais espaços estão sendo utilizados, ou seja, os aspectos qualitativos desse espaço e foi o que este estudo procurou provocar.

Neste sentido apontamos que caberia à SEE atuar em ações que pudessem preconizar um planejamento que atue na busca progressiva da autonomia da escola. Repensar o modelo de participação que vem sendo institucionalizado na rede pública estadual, que como visto não rompe com a perspectiva de um projeto societal dirigente, é um dos primeiros passos que irá interferir no planejamento através dos questionamentos “para quem”, do “para que” e “o que”. Se de fato se entende escola pública como escola do povo, não deveria ser a comunidade escolar que deveria atuar como a autora do processo educacional? Se de fato preconiza-se uma gestão educacional democrática, não se deve pensar que tal proposta é para transformação do modelo educacional vigente contribuindo para atitudes contra-hegemônicas da classe historicamente excluída?

Esse processo pode ser viabilizado a partir da rearticulação da SEE com setores da sociedade civil organizada para a orientação de ações que viabilizem a existência dos grêmios estudantis em cada escola da rede, como também da associação de pais, ainda que entendamos que esse seja um processo difícil e demorado de se efetivar; uma avaliação interna compartilhada para que a SEE possa atuar com planejamentos que apresentem um discurso, ainda que não no âmbito da igualdade, mas igualitário; um mapeamento procurando diagnosticar qual o nível de participação nas escolas da rede pública estadual, para assim viabilizar políticas que fomentem uma participação ativa, também é um dos mecanismos compreendidos por nós que pode corroborar outra concepção de participação conduzida pela SEE; reuniões que envolvam líderes de bairros e conselheiros escolares por meio das CREs.

Contudo, consideramos que esse é um movimento dialético a partir, principalmente, das atitudes da própria classe subalterna que ao se politizar buscará também democratizar o Estado, bem como de um governo que pode estar comprometido com um discurso societal do ponto de vista do trabalho, mesmo agindo ainda que num modo de transformismo. Por várias razões, como o estudo aponta, o aparelho burocrático estatal, ainda que esteja atravessado por sujeitos que pensem políticas para a classe trabalhadora, não será o bastante; será condição para transformação.

Desta forma, entendemos que limitações apontadas no planejamento e ações desencadeadas pela SEE podem ser transpostas com a participação da sociedade civil organizada – SINTEAL, UESA – e a mobilização junto à comunidade escolar para a efetivação dos espaços de base nas unidades escolares, com ações que orientem a uma qualidade de atuação dos sujeitos.

A articulação dos movimentos através de uma metodologia que relacione interesses micros com os interesses macros é um desafio para os próprios movimentos. No entanto, essa é uma provocação a ser enfrentada ante as estratégias dirigentes de que os espaços participativos formais sejam locais de ratificação da concepção participativa hegemônica. É necessário que os sujeitos que pensam de modo articulado possam construir e efetivar práticas participativas junto às escolas como meio de desconstruir a ação passiva das classes dirigidas que têm em si idéias mecânicas e individuais, empecilho para uma ação moral e política ativa.

A participação deve ser compreendida por atitudes de politização dos diversos sujeitos que compõem os locais de participação. É a oportunidade do exercício na apropriação das capacidades políticas quanto à mudança de postura diante da realidade. A relação dialética da subjetividade com a objetividade, o pensar, o opinar, o participar e tomar parte.

Difícilmente a proposta de uma democracia que possibilite à comunidade escolar poder articular-se e construir seu projeto de sociedade através do processo (guerra de posição) sem uma base fortalecida será efetivado. A ausência de uma base consciente é, em nossa concepção, o maior vácuo em nossa democracia. Historicamente fomos educados a 'estadanizar', a 'apadrinhar', 'patrimonializar',

‘cordializar’ os espaços participativos, não conseguindo muitas vezes nos articular e organizar. É como se o poder estivesse distante de nós. E, de fato, historicamente fomos educados a pensar assim, a pensar que poder vem de cima e não de baixo, e não que poder é algo que se exerce, que se executa.

Com o compromisso de continuar verificando e compreendendo a participação dos sujeitos na escola como forma contributiva de processos participativos que sejam contra-hegemônicos, alguns outros temas precisam ser explorados no âmbito das políticas que vêm sendo efetivadas no Estado, como o processo avaliativo do planejamento que a SEE realiza; o processo de formação – capacitação – dos conselheiros, já que são caminhos que interferem nas ações direcionadas às escolas; as características das entidades representativas organizadas alagoanas e suas ações no melhoramento da qualidade educativa participativa em Alagoas; e também um estudo das estruturas sociais de uma sociedade com aspectos que parecem ser tão homogêneos, mas que são tão complexos e contraditórios. São temas que permitirão compreender melhor a dinâmica de um ideal de gestão educacional democrática em um contexto de práticas ainda antidemocráticas. O fato é que este estudo nos permitiu suscitar reflexões e questões sobre como espaços considerados por nós estratégicos no campo da luta contra-hegemonica vêm sendo concebidos e processados.

Deste modo chegamos ao final deste estudo colocando mais questões e inferindo que, apesar de o processo efetivado em 1999 na rede pública de Alagoas ter sido de convergência entre as demandas da sociedade civil organizada e da comunidade escolar da rede e as concepções do governo dito de esquerda, caracterizando em um primeiro momento uma participação da comunidade escolar, ainda que limitada enquanto empenhamento, a política que foi posta em prática das reivindicações surgidas, especificamente a proposta de participação da comunidade escolar, esteve limitada pelas características da participação institucional, pela idéia de (des)centralização nos moldes da concepção hegemônica da década de 90, pela ausência de ações focalizadas a uma participação de base, de um processo de planejamento descompartilhado, capacitações dos conselheiros reservadas, pelas sucessivas trocas dos gestores da SEE e, portanto, de uma participação institucionalizada convergente com as idéias do modelo de gestão educacional gerencial.

Neste sentido infere-se que a prática participativa mudou de forma, mas há ainda muito por se fazer para mudar a essência. No caso do instrumento planejamento em um modelo que se afirma de gestão educacional democrática entendemos que este deve ser idealizado dentro da dinâmica da filosofia da práxis, na perspectiva de contribuir no processo de um diferente aprendizado de participação que não seja o de uma participação limitada à representação, reservada, passiva, através de um “consenso espontâneo” da comunidade, dos sujeitos que “participam” mas que não “tomam parte”, apenas “fazem parte”. A elaboração das ações deve ser balizada na perspectiva de outro aprendizado participativo que vislumbre nos sujeitos a oportunidade de perceberem-se enquanto “homens criadores” de uma realidade que não existe em “si mesma, em si para si, mas em relação histórica com os homens que a modificam” (Gramsci, 2001, p. 203). Um planejamento que adote a participação dos conceitos do “historicismo” em que há uma unidade entre teoria e prática.

Referências

ALAGOAS. **Plano Pluri-anual de governo - 2000-2003** – Governo Ronaldo Lessa. Maceió, 2000a.

_____. Constituição Estadual de 1989. Título I – Da Ordem social, Capítulo III – da educação – Art 20. In: **Revista Edita**. Nº 07, Maceió, Setembro de 2002.

_____. Decreto Nº 36.586 de 06 de julho de 1995. **Estabelece a criação das Unidades Executoras**. Maceió, 1995.

_____. Decreto nº 38.131 de 23 de setembro de 1999. Institucionaliza a Equipe de Construção e Acompanhamento da Gestão Democrática Educacional. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, nº 179, 24 de setembro de 1999a.

_____. Lei 6.202 de 22 de dezembro de 2000. **Cria a Coordenadoria de Gestão Educacional**. Maceió. 2000b.

_____. Lei Estadual nº 5.945 de 25 de agosto de 1997. **Dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares**. Maceió, 1997.

_____. Lei Nº 6.196 sancionada em 26 de setembro de 2000 no Estatuto do Magistério, Capítulo III, Seção II. Art. 46 In. **Leis Básicas do Magistério do Estado de Alagoas**. Maceió, SEE, 2002.

_____, Secretaria de Educação e do Desporto. **Plano Estadual de Educação 2006-2015**. Maceió, 2007.

_____, Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual – 2004-2007**. Maceió, 2004

ALMEIDA, Luiz Sávio de. **Notas sobre poder, operários e comunistas em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2006.

ARAÚJO, Sergio Onofre de. **Gestão Democrática?** Os desafios de uma gestão participativa na educação pública em uma sociedade clientelista e oligárquica. Maceió: EDUFAL, 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: Orgs. Krawczyk, Nora et all (orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. – Campinas, SP: Autores associados, 2000. p. 95 – 115.

AZANHA, José Mario Pires. Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. IN: **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. Vários Autores.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3. ed.- São Paulo: Cortez, 2001. p. 147-176.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Lei n. **9.394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br> > Acesso em Julho de 2006.

_____, Ministério da Educação e cultura.. **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1982-1985**. Brasília, MEC/CCS, 1982. 52 p.

_____. **Plano Nacional de Educação**: Lei nº 10.172. PNE, 2001. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em setembro de 2006.

BURKE, Peter. **História e teoria social**. São Paulo: editora UNESP, 2002.

CABRAL, Luiz Antonio Palmeira. **Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960-2000**. Maceió:EDUFAL:SEPLAN-AL: Fundação Manoel Lisboa, 2005.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. IN: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90 – política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Braziliense, 1999.

CHAUÍ, Marilena. **Convite a Filosofia**. 13ª ed. São Paulo, Editora Afiliada, 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COELHO, Vera Schattan P. et alli. **Política Social**: o que podemos esperar da participação? Disponível em < <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro> > Acesso em agosto de 2007.

CORDEIRO, Leny. **Quatro autores em busca do Brasil**: entrevista a José Geraldo Couto. Leny Cordeiro & _____ (orgs). Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil et alii al. A relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001a. (Coleção memória da educação). P. 05-30.

_____ et alii. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. – São Paulo, 2001b.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001c. (Coleção memória da educação). p. 69-80.

_____. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001d. (Coleção memória da educação). p.81-107

_____. A educação como desafio na ordem jurídica. IN: LOPES, E. M.; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 2000.

DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DELGADO, Lucila de Almeida Neves. Partidos Políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflito na democracia. IN: **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Organização Jorje Ferreira e Lucila de Almeida Neves Delgado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003. p.127-154.

DEMO, Pedro. **Introdução a Metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Ed. Globo, Vol. II, 1997

FERNANDES, Fabiana S. **Planejamento Educacional: Conceitos, definições e mudanças**. Disponível em < www.anped.org.br > Acesso em agosto de 2007.

FREIRE, Silene Moraes. Estado, Democracia e questão social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (organizadoras). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo Cortez Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p.149-172.

FREITAS, Maria Tereza. **A Abordagem sócio histórica como orientadora da pesquisa qualitativa**. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14397.pdf>.> Acesso em 14 de ago. 2006.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Org. e tradução de Roberto Machado. 9ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1990.

GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez. 1997.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos, cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1994.

GIDDENS, Antony. **Sociologia**. Tradução Sandra Regina Netz. 6ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GOHN, Maria da Glória M. Workshop **Participação da Sociedade Civil na Educação: alternativas para a melhoria da escola pública**. São Paulo: Laser Press, 1995.

_____. **Movimentos Sociais e educação**. 4 e.d. S.P: Cortez, 2001a.

_____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001b.

GRACINDO, Regina Vinhaes & KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais. a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes (coordenadores). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001. p. 192-226.

GRÁCIO, Juçara da Costa; AGUIAR, Regina Célia Ferreira. Grêmio Estudantil: construindo novas relações na escola. IN. BASTOS, João Baptista. (org.). **Gestão Democrática**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002. p. 73-82.

GRAMSCI. Antonio. **Cadernos do Cárcere, volume 1**. Edição e tradução de Luiz Sérgio Henrique; co-edição, Carlos Nelson Coutinho e Marcos Aurélio Nogueira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

_____. **Cadernos do cárcere, volume 2**. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere, volume 3**. Edição e tradução de Luiz Sérgio Henrique; co-edição, Carlos Nelson Coutinho e Marcos Aurélio Nogueira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 8ª ed. 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas, SP: Papirus, 1994.

HORTA, José Silvério Baía. A constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção memória da educação). p. 139-151.

_____. Plano Nacional de Educação: da Tecnocracia à Participação Democrática. In. CURY, Carlos Roberto Jamil et alli. **Medo à Liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.137-207.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da Educação**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

KIPNIS, Bernardo & ALGARTE, Roberto. Planejamento e avaliações educacionais. In WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes (coordenadores). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001. p. 151-171.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política Educacional e Planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. IN: _____. **Planejamento e educação no Brasil**. 6ª ed. São Paulo, Cortez, 2003. p. 55-88.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: _____ (org). **Planejamento no Brasil**. Perspectiva, São Paulo, 1970. (1970):

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica** – 2.ed. – São Paulo: Cortez, 2003 a.

LIMA, Vera Lúcia França de. **Pelos caminhos da democratização: Possibilidades e implicações na educação Municipal de Maceió 1993/1996**. Maceió, 2003b. 140p. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal de Alagoas.

LIN, Sung Chen. **Participação da Comunidade na Escola Pública: Os modelos colegiado e voluntariado e seus campos de significação**. São Paulo, 2003, 289 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Educação.

LIRA, Fernando. **Corrupção e Pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**. Maceió: EDUFAL, 2005.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006a. Série: cadernos de gestão.

_____. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006b. Série: cadernos de gestão.

MACIEL, Osvaldo Batista Acioly (org). **Operário em movimento: documentos para a história da classe trabalhadora em Alagoas (1870-1960)**. Maceió, 2007.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, Setembro 1995.

MARTINS, André Silva. Estratégias Burguesas de obtenção do Consenso nos anos de Neoliberalismo da Terceira Via. IN: **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. Lucia Maria Wanderley Neves (org.) – São Paulo: Xamã, 2005. p.127-174.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela**. Maceió: EDUFAL, 2004.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. IN: **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. Lucia Maria Wanderley Neves (org.) – São Paulo: Xamã, 2005. p. 19-39.)

NEVES, Lucia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. IN: **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. Lucia Maria Wanderley Neves (org.) – São Paulo: Xamã, 2005. p. 87-125.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. IN: **Ler Gramsci, entender a realidade**. Organização e apresentação Carlos Nelson Coutinho, Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 215 – 233.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de oliveira. A educação na Assembléia constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção memória da educação). p. 153-189.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ed. Ática, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática**. São Paulo, 2003. 224 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

PINHEIRO, Maria Francisca Pinheiro. O Público e Privado na Educação: Um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. 2.ed. versão. Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção memória da educação), P 255-291.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição 1985.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

_____. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004b

RIBEIRO, Darcy. **O Povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICHARDSON, Roberto Jarry; et.al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª ed.

ROMÃO, José Eustáquio & PADILHA, Paulo Roberto. Planejamento socializado ascendente na escola. In: GADOTTI, Moacir & _____ (orgs.). **Autonomia da escola, princípios e propostas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A construção Multicultural da igualdade e da diferença**. In. VI Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: 1995, s.n.t.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura?** 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS, Ronaldo Augusto Lessa. **Alagoas para Todos: uma proposta de vida**. Coligação Alagoas Para Todos. Maceió, 1999.45p.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino**. 5 ed. Revista. Campina, Sp: Autores Associados.2002

SAVIANI, Dermeval. **Educação: o senso comum à consciência filosófica**. 15ª ed. Campinas, SP: Autores Associados.1999

SECRETARIA EXECUTIVA DE EDUCAÇÃO (Alagoas). **Antecedentes Históricos da Gestão Educacional em Alagoas**. Maceió, SEE. 2002. 3p.

_____. **Caderno de Subsídios a avaliação da política Educacional e proposições das Escolas**. Maceió, 2004a.

_____. **Eleição Direta para Diretores Gerais e Diretores Adjuntos da Rede Pública Estadual de Ensino: Manual de orientações**. Maceió, 2006.

_____. **Matriz de planejamento: quadro operacional das linhas estratégicas da Gestão Democrática**. Maceió, 1999a.

_____. **Plano Estadual de educação (1998-2007)**. S.E.E., Maceió, 1998.

_____. **Plano Plurianual de Educação – 2000-2003**, S.E.E, Maceió, 1999b.

_____. **Relatório Anual** – 1999, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 1999c.

_____. **Relatório Anual** – 2000, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 2000.

_____. **Relatório Anual** – 2001, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 2001.

_____. **Relatório Anual** – 2002, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 2002.

_____. **Relatório Anual** – 2003, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 2003.

_____. **Relatório Anual** – 2004, Coordenadoria de Gestão Educacional, S.E.E., Maceió, 2004b.

_____. **Relatório: Acompanhamento e avaliação da atuação do conselho escolar nas escolas públicas estaduais.** Maceió, 2007.

SHELLING, Vivian. **A presença do povo na cultura brasileira: ensaio sobre o pensamento de Mário de Andrade e Paulo Freire.** Tradução: Frederico Caroti. Campinas, SP.: Editora da UNICAMP, 1990.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil: colônia, império, república.** São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo, Cortez, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas.** 1999. disponível em < <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=106> > acesso em março de 2008.

_____. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social.** 3. ed. Florianópolis: Ed da UFSC: São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil.** 10 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979

SOUZA, Somaya de Albuquerque. **A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas 2006-2015.** Maceió, 2007. 120p. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal de Alagoas.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. IN: (Org.) BAPTISTA, João. **Gestão Democrática.** Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002, 3ª ed. p.45-72.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988.** 2.ed. Versão Ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção memória da educação). p. 31-53.

TAVARES, Maria das Graças. **Educação Brasileira e Negociação Política: o processo constituinte de 1987 e gestão democrática.** Maceió: EDUFAL, 2003.

TRIVINÕS, A. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo, Atlas, 1987.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? 2 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?cript=sci_rtext&pid=S0101-73302002008000007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 de maio 2007. doi: 10.1590/S0101-73302002008000007

VASCONCELOS, Ruth. **O poder e a cultura da violência em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2005.

VEIGA, I. P. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 13. ed. Campinas: Papirus, 2001.

VENÂNCIO, Escola Politécnica de Saúde Joaquim. **Debates e Síntese do seminário Fundamentos da educação escolar do Brasil Contemporâneo**. Organizado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em saúde. Coordenação de Lúcia Maria Wandereley Neves, marcela Alejandra Pronko e Marco Antônio C. santos. Rio de Janeiro: EPSJV, 2007.

VERÇOSA, Elcio de Gusmão. **Cultura e Educação nas Alagoas**: História, Histórias. 3 ed. Maceió: AL Educação, 2001.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes (coordenadores). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

WORLD BANK. **The State in a Changing World**. WDR 1997. Disponível em < www.bancomundial.org.br >. Acesso setembro de 2006.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição. **Como elaborar o planejamento estratégico de sua secretaria de Educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. 98p.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. O planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica. In: **Em aberto**. Brasília. V.17 n.72, fev. jun. 2000, p.125-140.

A N E X O S



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Roteiro das entrevistas semi-estruturadas com os técnicos da SEE-AL que participaram do processo de implantação da Gestão Democrática da Educação na Rede Pública de Ensino em Alagoas.

OBJETIVOS: Complementar as informações presentes nos documentos pesquisados e conhecer a percepção dos planejadores sobre o processo implantado em Alagoas em 1999 e do processo de planejamento da participação da CE.

1. Falar da formação e qual foi a participação no processo de implantação da G.D. e se há participação atualmente no processo.
2. Comentar sobre o modelo de escola adotado pela SEE de “escola cidadã” encontrado nos relatórios da C.G.E.
3. Descrever como foi o processo de institucionalização da G.D.
4. Opinar se o processo de GD na rede foi desencadeado pelo governo ou pela sociedade civil organizada ou em conjunto.
5. Opinar sobre o possível sucesso ou não de um dos focos da política apontados no relatório de 2000 da C.G.E. que foi o de superação da forma fragmentada, autoritária e clientelista da rede estadual de ensino
6. Caracterizar o momento de implantação das Unidades Executoras em Alagoas em 1995.
7. Comentar sobre o processo de implantação da G.D. foi especificamente sobre o desencadeamento da primeira ação de discussão e debates com a comunidade escolar
8. Falar a respeito da ação de nº. 4 – CECEAL – que teve como objetivo formal envolver os segmentos da comunidade escolar.
9. Falar como foi o processo desenvolvido da ação de nº 5 que propôs a reestruturação da SEE quanto a uma democratização com os cargos colegiados.

10. Opinar sobre o significado da 1ª eleição para diretores na educação pública em Alagoas.

11. Comentar se a eleição para conselheiros escolares trouxe algum problema quanto à existência das U.E. nas escolas e dizer quais foram eles caso a resposta seja positiva se negativa dizer por que não.

12. Descrever como é realizado o processo de planejamento da CGE?

13. Informar se há uma agenda integrada de todos órgãos colegiados da SEE

14. Opinar sobre o processo da realização do planejamento na SEE

15. Dizer o que pensa sobre o processo de descentralização na rede – SEE-CREs-Escolas

16. Opinar quais os possíveis avanços, retrocessos e não alteração com a política de gestão democrática na rede pública de ensino em Alagoas





UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Pesquisa: Planejamento Educacional e participação democrática: Um estudo sobre a rede pública estadual em Alagoas (1999-2004)

Pesquisador: Prof. Tiago Leandro da Cruz Neto

CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A- Caracterização dos entrevistados:

1) GÊNERO

Masculino

Feminino

2) IDADE

Até 25 anos

de 26 a 35 anos

de 36 a 45

Acima de 25 anos

3) ESCOLARIDADE

1º grau incompleto

1º grau completo

2º grau incompleto

2º grau completo

Superior incompleto

Superior Completo

Mestrado

Doutorado

4) Qual sua profissão?

Professor (a)

Do lar

Domestico (a)

Secretario (a)

Agente escolar

- () Estudante
- () Coordenador(a)
- () Bibliotecário(a)
- () Motorista
- () Autônomo(a)
- () Vendedor(a)
- () Outra. Qual? _____

5) Você participa de alguma entidade, associação, sindicato, partido político? (Nesta questão pode ser respondida mais de uma alternativa).

- 5.1() Sindicato
 - 5.2() Associação de bairro
 - 5.3() Partido Político
 - 5.4() Igreja
 - 5.5() ONGs
 - 5.6() Não Participo
 - 5.7() Outros. Quais?
-

6) A qual segmento você pertence na escola?

- () Alunos
- () Pais
- () Funcionários
- () Professores

7) Há quanto tempo você faz parte desta escola?

- () menos de 2 anos
- () entre 2 a 4 anos
- () entre 05 a 10 anos
- () entre 10 a 20 anos
- () mais de 20 anos

B - SOBRE A ESCOLA

8) A Escola tem Conselho Escolar?

- () SIM
- () NÃO

9) A Escola tem grêmio estudantil?

- SIM
 NÃO

10) A Escola tem Associação de Pais e Mestres?

- SIM
 NÃO

11) Você é membro ou dirigente :

- do Conselho escolar
 do grêmio estudantil
 da Associação de Pais e mestres
 Não sou membro ou dirigente de nenhum desses

12) Você tem conhecimento da política de Gestão Democrática da Educação que a Secretaria Executiva de Educação vem implantando nas escolas da rede pública de ensino em Alagoas desde 1999?

- Sim.
 Não.

13) Você conhece o regimento da escola?

- Sim.
 Não.

Se você marcou SIM, marque abaixo:

- Já recebi e li
 já recebi, mas não li

14) Você conhece o projeto político pedagógico da escola?

- Sim.
 Não.

Se você marcou SIM, marque abaixo:

- Já recebi e li
 já recebi, mas não li

15) Existem reuniões de pais na escola?

- () Sim.
- () Não.
- () Não sei

16) Se existe qual?

- () Associação de Pais e Mestres
- () Conselho Escolar
- () Reuniões de Pais
- () Conselho de classe
- () Assembléia Geral
- () não sei responder

17) Existem reuniões de alunos na escola?

- () Sim.
- () Não.
- () Não sei

18) Se existe qual?

- () Grêmio Estudantil
- () Conselho Escolar
- () Assembléia Geral
- () Conselho de classe
- () Reuniões com representantes de alunos
- () não sei responder

17) Existem reuniões de funcionários na escola?

- () Sim.
- () Não.
- () Não sei

18) Se existe qual?

- () Conselho Escolar
- () Assembléia Geral
- () Reunião de funcionários
- () não sei responder



19)Quais reuniões você costuma freqüentar?

- () Associação de Pais e Mestres
- () Conselho Escolar
- () Grêmio Estudantil
- () Assembléia Geral
- () Festas, comemorações
- () Todas
- () Nenhuma

20)Com qual freqüência você participa das reuniões?

- () Sempre
- () Quase sempre
- () Raramente
- () Nunca

Por que? _____

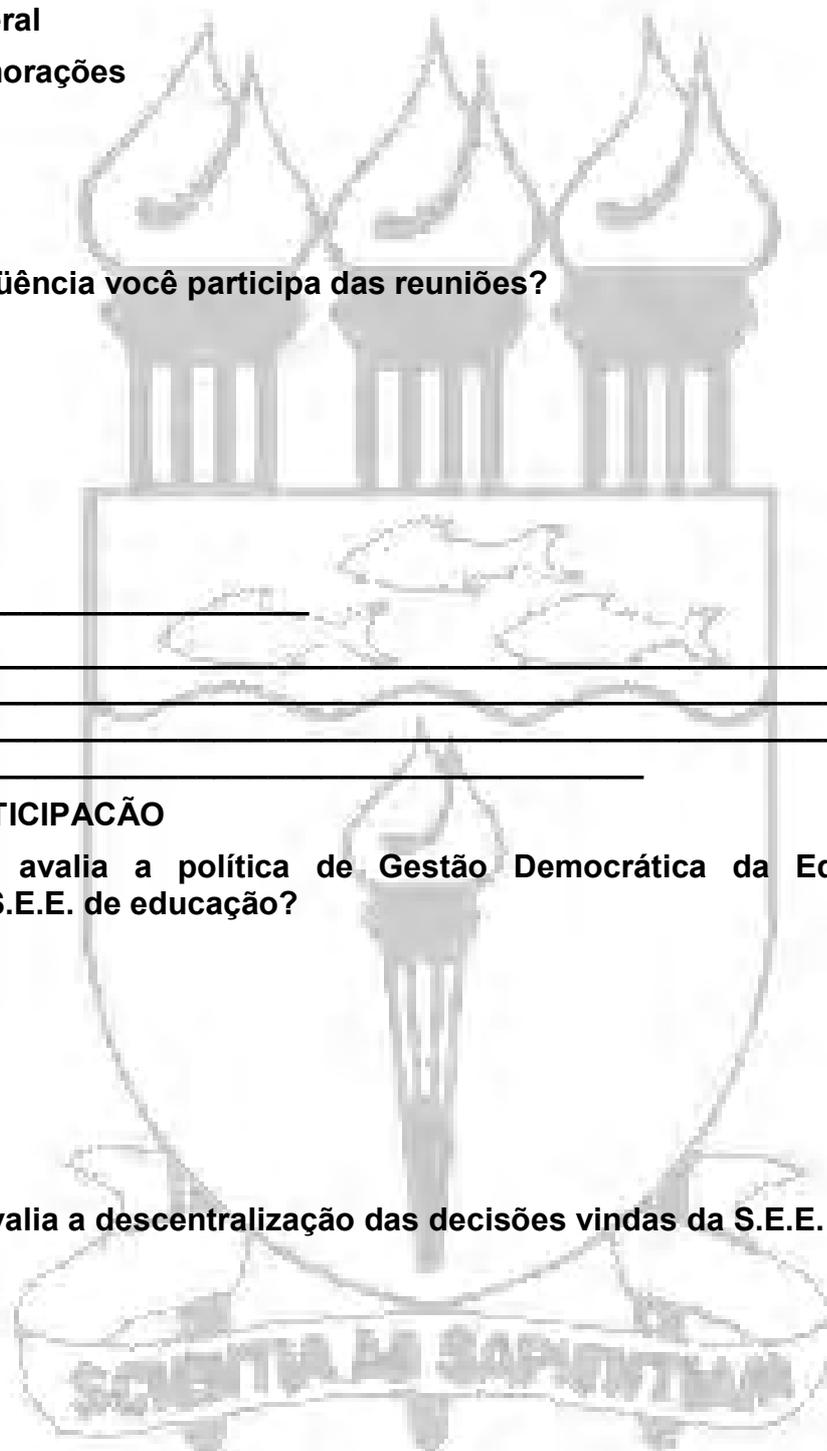
C)SOBRE A PARTICIPAÇÃO

21- Como você avalia a política de Gestão Democrática da Educação implantada pela S.E.E. de educação?

- () Ruim
- () Regular
- () Boa
- () Ótima

22- Como você avalia a descentralização das decisões vindas da S.E.E. para as escolas?

- () Ruim
- () Regular
- () Boa
- () Ótima



23- Na sua opinião existe uma Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de ensino de Alagoas?

Sim

Não

24- Já participou de alguma capacitação para conselheiros escolares realizada pela S.E.E.? Diga quantas e quando?

Sim

Não

25- A administração e o conselho escolar prestam contas à comunidade escolar das decisões tomadas, apresentando regularmente seu orçamento e gastos?

Sim

Não

26- A direção consegue informar a toda comunidade escolar sobre os principais acontecimentos da escola?

Sim

Não

27- A utilização dos recursos é discutida democraticamente com os membros dos conselhos e com a comunidade escolar?

Sim, apenas com os membros do conselho

Sim, com conselho e comunidade escolar

Não, nem com o conselho nem com a comunidade escolar.

28- Você participou da elaboração do Projeto Político pedagógico da Escola?

Sim

Não

29- Como você avalia a democracia representativa na escola?

Ruim

Regular

Boa

() Ótima

30- Existem condições favoráveis para a participação de todos na escola?

() Sim

() Não

31- Você já participou de alguma eleição na escola? Quantas?

() Sim

() Não

32- Com que frequência acontece às reuniões do Conselho Escolar?

() Semanalmente.

() De quinze em quinze dias

() De mês em mês

() a cada dois meses

() de seis em seis meses

33- Quem propõe e decide o que vai ser discutido na reunião do conselho?

() Todos os integrantes do conselho

() Os alunos, pais, professores, funcionários e gestores

() O diretor da escola

() O presidente do conselho

34- Antes da reunião do Conselho Escolar os segmentos são informados do que vai ser discutido?

() Às vezes

() Sempre

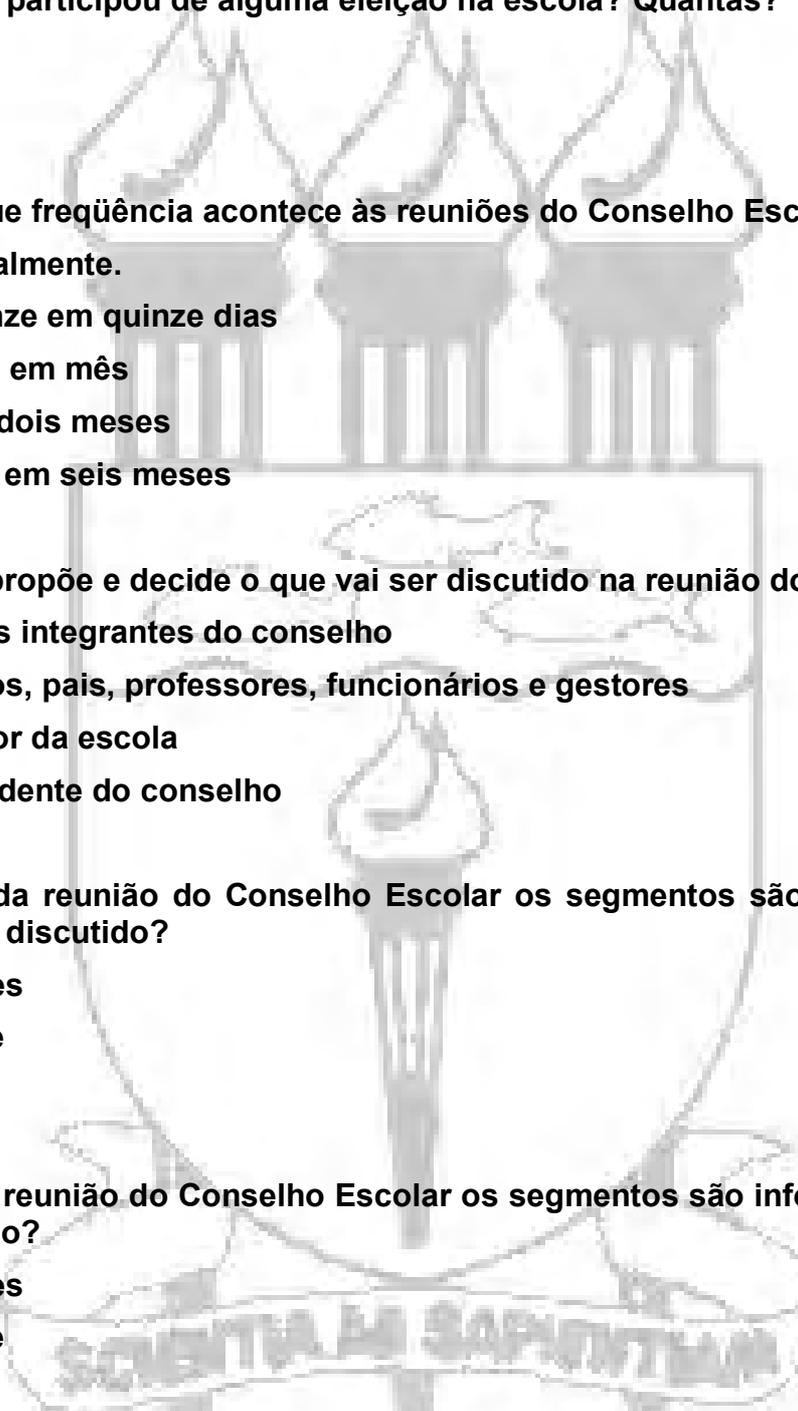
() Nunca

35- Após a reunião do Conselho Escolar os segmentos são informados do que foi discutido?

() Às vezes

() Sempre

() Nunca



36- Quantas Assembléias Gerais de seu conhecimento acontecem por ano na escola?

- 1
- 2
- 3
- + de 3

37- O Conselho Escolar tem normas de funcionamento e conhecidas por todos na escola?

- Sim
- Não

38- Todos que fazem parte do conselho escolar têm à sua disposição informações sobre a escola em quantidade e qualidades suficientes para que possa tomar as decisões necessárias?

- Sim
- Não

39- Como é realizada a escolha do gestor escolar nesta escola?

40- Como você avalia a eleição para gestor nesta escola?

- Participativa.
- Pouco participativa.
- Não Participativa.

41- Nesta escola os alunos, pais, professores, funcionários estão cientes de questões relacionadas ao ensino, ao dinheiro e a administração da escola?

- Sim
- Não



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Pesquisa: Planejamento Educacional e participação democrática: Um estudo sobre a rede pública estadual em Alagoas (1999-2004)

Pesquisador: Prof. Tiago Leandro da Cruz Neto

Roteiro para as entrevistas com sujeitos da Comunidade Escolar

1. Falar da formação e da participação, função na escola a qual trabalha
2. O que entende por participação da comunidade escolar
3. Como acha que deve ser a participação dos pais/alunos/professores/ funcionários na escola
4. Falar se houve mudança no que concerne a participação dos pais/professores/alunos/funcionários com a implantação da Gestão Educacional Democrática nas escolas estaduais públicas
5. Qual a importância que atribui a participação da comunidade na escola
6. Como na escola a participação é viabilizada
7. Qual é o papel que o entrevistado atribui ao conselho escolar/ APM/ Grêmios estudantis
8. Falar se existe a participação dos pais nas reuniões do CE/ da APM/ do GE. Dizer como.
9. Comentar quais são os obstáculos para a efetivação da participação dos alunos/pais/professores/funcionários na escola e nos espaços colegiados que existem na escola.
10. Dizer se há uma comunicação entre a escola e SEE. Justificar
11. Comentar se houve ou não descentralização das ações atribuídas a escola pela SEE.

12. Identificar dentre as ações desenvolvidas pela SEE qual ou quais que na opinião do entrevistado proporcionou ou proporcionaram descentralização pedagógica, administrativa e/ou financeira. Dizer o por que.

13. Opinar se a comunidade tem liberdade para tomar decisão nas questões que envolvem a escola

14. Comentar se vale a pena ser gestor da escola pública estadual justificando.

15. Falar sobre o que não avançou na escola com a política participativa planejada pela SEE.

16. Falar se existe por parte da SEE incentivo as escolas para a formação de órgãos colegiados, além do CE, como a APM e GE

17. Comentar sobre o que é discutido nas reuniões do Conselho Escolar

18. Opinar se as CREs funcionam como elo de ligação entre a SEE e a escola

19. Dizer o que pensa sobre os cursos de formação que a SEE realiza com os conselheiros?

20. Saber se todos os conselheiros participam dos cursos de formação. Justificar mediante a resposta negativa

21. Opinar se acha importante a articulação dos Movimentos representativos existentes na sociedade civil organizada – SINTEAL, UESA - com a Escola Justificar.

22. Opinar sobre quais ações devem ser planejadas e efetivadas pela SEE para contribuir no melhoramento da participação da comunidade escolar na escola

