

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EM ESCOLAS
PÚBLICAS COM ATIVIDADES DO 6º AO 9º ANO DO ENSINO
FUNDAMENTAL, NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES**

FERNANDA FACHETTI HORTA

VILA VELHA
AGOSTO / 2018

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EM ESCOLAS
PÚBLICAS COM ATIVIDADES DO 6º AO 9º ANO DO ENSINO
FUNDAMENTAL, NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

FERNANDA FACHETTI HORTA

VILA VELHA
AGOSTO / 2018

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

H821a

Horta, Fernanda Fachetti.

A atuação dos conselhos de escola em escolas públicas com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES / Fernanda Fachetti Horta. – 2018. 135 f.: il.

Orientador: Paulo Edgar da Rocha Resende.
Dissertação (mestrado em Sociologia Política) -
Universidade Vila Velha, 2018.
Inclui bibliografias.

1.Sociologia Política. 2. Ensino fundamental. 3. Conselhos de educação . I. Resende, Paulo Edgar da Rocha.
II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 306.2


FERNANDA FACHETTI HORTA

**A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EM ESCOLAS
PÚBLICAS COM ATIVIDADES DO 6º AO 9º ANO DO ENSINO
FUNDAMENTAL, NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES**

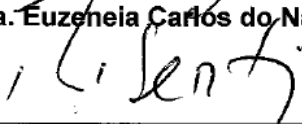
Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 15 de agosto de 2018,

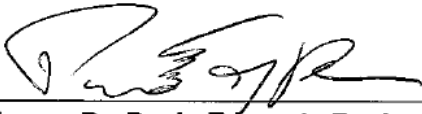
Banca Examinadora:



Professora Dra. Euzeneia Carlos do Nascimento - UFES



Professor Dr. Riberti de Almeida Felisbino – UVV



Professor Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende – UVV
Orientador

À minha família, meu amparo e minha força nessa caminhada.

Aos meus amigos, que significaram estímulo e determinação.

À turma do Mestrado, que com sua força e união me impulsionaram durante toda a jornada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conduzir durante toda a caminhada e me conceder a sabedoria necessária para alcançar o resultado tão desejado.

A meus pais, irmãs, cunhado, afilhada e amigos, tão amados e queridos, que tiveram paciência durante todo esse tempo e entenderam minhas ausências. Além de terem sido alento e descontração nos momentos em que os desafios se colocaram quase que intransponíveis.

Ao Alfredo, pelas caronas, conversas e desabafos. E a todos os colegas da turma do Mestrado: Bruna, Carlos Eduardo, Carolina, Diana, Elizabete, Mariana e Vanessa, agradeço o apoio, força e por dividirem comigo momentos de ansiedade e alegria. Vocês são inesquecíveis!

Ao meu orientador, Paulo Edgar da Rocha Resende, por sua paciência e dedicação; por transmitir seus conhecimentos e compartilhar artigos e livros tão relevantes para esta pesquisa.

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT.....	9
INTRODUÇÃO.....	10
1 A FORMAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE CIVIL.....	19
1.1 O SURGIMENTO DOS CONSELHOS: UMA EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	20
1.1.1 A Formação dos Conselhos no Brasil	28
1.2 A FORMAÇÃO DE UMA SOCIEDADE CIVIL	32
1.3 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPATIVA E RADICAL: UMA ANÁLISE DA VINCULAÇÃO COM OS CONSELHOS.....	40
1.4 A PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO COMO MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	53
2 A FORMAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE ESCOLA	59
2.1 A NORMATIZAÇÃO E OS CONSELHOS DE ESCOLA	61
2.2 A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA FRENTE AOS DESAFIOS DA REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE CIVIL	70
3 OS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES	78
3.1 A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EM DUAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, DO 6º AO 9º ANO, NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES	78
3.1.1 Escola Municipal de Ensino Fundamental “Cleres Martins Moreira”	79
3.1.2 Escola Municipal de Ensino Fundamental “José Fachetti”	84
3.2 IDENTIFICANDO OS DESAFIOS E A RESOLUTIVIDADE DOS CONSELHOS DE ESCOLA	90
3.2.1 A Atuação do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira”	91
3.2.2 A Atuação do Conselho de Escola da EMEF “José Fachetti”	100
3.3 RESOLUTIVIDADE DOS CONSELHOS DE ESCOLA – COMPARATIVO ENTRE AS ESCOLAS PESQUISADAS.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
ANEXO 1. ENTREVISTAS	134
DIRETORES DAS ESCOLAS.....	134
MEMBROS DO CONSELHO DE ESCOLA.....	135

RESUMO

HORTA, FERNANDA FACHETTI, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, julho de 2018. **A atuação dos Conselhos de Escola em escolas públicas com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES.** Orientador: Paulo Edgar da Rocha Resende.

A pesquisa tem o condão de identificar se em escolas públicas com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental (Anos Finais), no Município de Colatina-ES há uma participação dos Conselhos de Escola de modo a ser possível qualificar sua atuação. Foi apresentado o histórico da evolução dos movimentos sociais, principalmente no Brasil, relacionando-os com o surgimento dos Conselhos, demonstrando ser a escola local, também, de manifestações sociais, onde se busca a formação de um cidadão crítico e participativo. O que se pretende aqui é investigar a atuação dos Conselhos de Escola e sua atividade como parte da sociedade civil nos casos em que sua atuação é vista como necessária para garantir a qualidade do ensino. É importante que seja observada a atuação dos Conselhos de Escola e de seus membros, diante de situações-problemas detectados nas escolas campo desta pesquisa. Pretende-se, então, analisar a participação da sociedade civil nas escolas, organizada em Conselhos.

Palavras chaves: *Conselhos de Escola, Ensino Fundamental, Efetividade Participativa.*

ABSTRACT

HORTA, FERNANDA FACHETTI, M.Sc, University of Vila Velha – ES, July 2018. **Performance of School Councils in Public Schools with Activities from the 6th to the 9th Elementary grade in the City of Colatina-ES.** Advisor: Paulo Edgar da Rocha Resende.

The objective of the research is to identify if there is a participation of the School Councils from the city of Colatina-ES in public schools with activities from the 6th to the 9th Elementary grade (Final Years), in order to qualify their performance. It was presented the history of the social movements' evolution, especially in Brazil, relating them to the emergence of the Councils, and demonstrating that the local school is also a place for social manifestations in which one can develop the formation of a critical and participative citizenship. It was done an Investigation of the performance of these School Councils and their activity as part of the civil society in cases where their action is seen as necessary to guarantee the quality of teaching. It is important to observe the performance of the School Councils and their members in the context of the situations and problems detected in the schools targeted by this research. The final purpose is to analyze the participation of civil society – by means of organized councils - in schools.

Keywords: *School Councils, Elementary School, Participative Performance.*

INTRODUÇÃO

Quando na escola criam-se espaços que possibilitam a distribuição de poder e a participação de mais pessoas nos processos deliberativos, estes se fortalecem, e podem incentivar um maior envolvimento nas decisões públicas, com vistas à democratização na escola (LUIZ e BARCELLI, 2013, p. 66).

É nesse sentido que se busca na presente dissertação verificar a participação de todos os interessados no crescimento e aprimoramento da escola, em sua gestão, tornando-a democrática, em seu aspecto deliberativo e participativo. Dessa feita, a atuação dos Conselhos de Escola em escolas públicas com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES deve ser entendida a partir do que ensinam os autores apresentados nas Referências Bibliográficas, que trazem a evolução dos movimentos sociais, principalmente no Brasil, assim como conceitos e surgimento dos Conselhos em todo o mundo, especialmente nos lugares em que as manifestações sociais foram destaque para a formação de um cidadão crítico, mas principalmente, participativo.

A proposta desta é a de investigar a atuação dos Conselhos de Escola, para que seja percebida a real atividade da sociedade civil nos casos em que sua atuação é necessária para o aprimoramento da qualidade da gestão escolar. Observa-se a importância de considerar as demandas e preferências da comunidade nas resoluções de todas as situações que envolvam o interesse coletivo. Torna-se imperioso, então, a verificação da atuação dos Conselhos de Escola e as respostas que apresentam diante de situações-problemas detectados nas escolas que são campo dessa pesquisa, sendo essas municipais com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, aqui destacadas duas dessas localizadas no Município de Colatina, Espírito Santo. Insta salientar que o pretendido com a presente dissertação é verificar se a participação da sociedade civil está ocorrendo de forma a produzir resultados. Interessa saber se situações-problemas detectados estão sendo resolvidos a partir do questionamento e da ação das partes interessadas, organizadas em Conselho. Desta feita, uma efetividade participativa de conselheiros é o que se espera, quando se colocam os Conselhos de Escola como Instituições Participativas (IP), que têm o condão de estimular “o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que

ampliam os atores e os espaços da política” (LÜCHMANN, 2007b, p. 142). Destaca-se aqui a seguinte explicação:

O conceito eficácia está ligado ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um determinado período de tempo com referência a um determinado público-alvo. Refere-se ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados. Assim, uma política é tão eficaz quanto os resultados por ela alcançados se aproximem dos objetivos a ela elencados. A eficiência, por sua vez, corresponde à utilização competente de recursos para se atingir determinados resultados. Uma política é tão mais eficiente, portanto, à medida que os recursos disponíveis sejam utilizados da maneira mais racional possível (isto é, sejam otimizados). Por fim, **o conceito de efetividade diz respeito ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo. Envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção. Neste caso, não existe uma preocupação específica com os custos envolvidos ou com um conjunto de objetivos específicos previamente estipulados** (grifo nosso) (PIRES et al, 2011, p. 351).

Uma participação da sociedade civil pode ser entendida como importante e fundamental para a consagração dos ideais democráticos e para o aprimoramento das políticas públicas. A identificação, então, da atuação dos Conselhos de Escola fundamenta-se na verificação da participação da população e se seus propósitos são o de beneficiar os envolvidos, quais sejam, a comunidade acadêmica e todos os que diretamente participam da escola, como as famílias dos alunos. A dissertação visa a compreender a importância dos conselhos e sua atuação, como órgãos de participação da sociedade civil, com voz ativa diante do Estado, com capacidade de intervenção em questões que se apresentam como importantes.

Os Conselhos de Escola devem ser órgãos atuantes, capazes de identificar os problemas das unidades de ensino e atuar de forma a solucioná-los com eficiência e eficácia. Dessa forma, o que se pretende é saber se os referidos Conselhos são atuantes de forma efetiva, com competência e capacidade para detectar e solucionar situações-problemas identificados nas escolas, apresentando resultados que sejam relevantes para uma melhoria na gestão escolar. Para tanto, será necessária uma verificação dessa atuação diante da comunidade escolar, para entender se há uma representatividade da sociedade civil dentro da mesma. Também será preciso explorar as funções, atuações e capacidades decisórias dos Conselhos de Escola, conforme a legislação e regulamentações vigentes, em níveis Federal, Estadual e Municipal, além de verificar em duas escolas do Município de Colatina-ES a atuação dos seus Conselhos, percebendo como essas detectam

situações-problemas e como agem na resolução desses, explorando e buscando entender as dificuldades que tais Conselhos enfrentam para solucionar as questões apresentadas.

Para o desenvolvimento da dissertação foi efetuado um estudo com natureza qualitativa, sendo o levantamento de dados realizado por meio de distintas fontes: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas com diretores e demais membros do Conselho de Escola, representantes de cada segmento (professores, técnico-administrativo, alunos, pais e representantes da comunidade). As entrevistas identificaram os motivos das reuniões, se essas seguem o que determina o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES (2010), como se define o cronograma das reuniões ordinárias e o que é considerado motivo para marcação de reuniões extraordinárias, como se dá o comparecimento e assiduidade dos membros e autorização para se ter acesso às atas das reuniões. As entrevistas, análise das atas e participação nas reuniões dos Conselhos de Escola foram importantes para que sejam identificadas as situações, que foram apontadas como questões a serem solucionadas em âmbito escolar e a verificação de como essas são resolvidas, ou esclarecidas, dependendo de cada caso. Foi identificado se quando nas reuniões são percebidos situações-problemas, como esses são solucionados e se a solução acontece no cerne do problema, ou de forma pontual, para que possa ser apreendido o nível de resolutividade dos Conselhos. Também, foi importante uma analisar se o Conselho, em sua atuação, é percebido como consultivo ou vinculante, com decisões consideradas pela gestão escolar.

Importante esclarecer que as escolas selecionadas para o estudo empírico abrangem as regiões 5 e 6, nas áreas Sul e Norte do Município, respectivamente. A escola da região 5 atende os bairros São Vicente, São Judas Tadeu, Colatina Velha, IBC, Santa Margarida e Barbados, sendo essa a Escola Municipal de Ensino Fundamental “**Cleres Martins Moreira**”, localizada no Bairro São Vicente, e a escola da região 6 atende os bairros Maria das Graças, Santa Helena, Castelo Branco, Lacê e Mario Giurizatto, sendo essa a Escola Municipal de Ensino Fundamental “**José Fachetti**”, localizada no Bairro Maria das Graças. Destaca-se que essa divisão regional segue os critérios estabelecidos na Lei Municipal nº 5.506, de 27 de julho de 2009, que define os limites territoriais dos bairros da cidade de Colatina-ES. As escolas atendem do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental – Anos Finais.

Cabe aqui uma breve explanação da escolha da idade escolar a ser estudada, pois nos Anos Finais do Ensino Fundamental encontram-se alunos com idade entre 11 e 14 anos, sendo essa uma fase de descobertas e necessidade de aprendizado, e analisar sua atuação como membro de um conselho, com tarefas tão importantes para o desenvolvimento escolar é mais do que identificar a importância do Conselho, em si, dentro da escola. Nessa etapa da vida crianças e adolescentes vivem mudanças que lhes apontam como um “sujeito em desenvolvimento, com singularidades e formações identitárias e culturais próprias, que demandam práticas escolares diferenciadas, capazes de contemplar suas necessidades e diferentes modos de inserção social” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017, p. 58).

Ao longo do Ensino Fundamental – Anos Finais, os estudantes se deparam com desafios de maior complexidade, sobretudo devido à necessidade de se apropriarem das diferentes lógicas de organização dos conhecimentos relacionados às áreas. Tendo em vista essa maior especialização, é importante, nos vários componentes curriculares, retomar e ressignificar as aprendizagens do Ensino Fundamental – Anos Iniciais no contexto das diferentes áreas, visando ao aprofundamento e à ampliação de repertórios dos estudantes. Nesse sentido, também é importante fortalecer a autonomia desses adolescentes, oferecendo-lhes condições e ferramentas para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação. Os estudantes dessa fase inserem-se em uma faixa etária que corresponde à transição entre infância e adolescência, marcada por intensas mudanças decorrentes de transformações biológicas, psicológicas, sociais e emocionais (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017, p. 58).

A dissertação apresenta como título **“A Atuação dos Conselhos de Escola em Escolas Públicas com Atividades do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES”**, e para melhor elucidação do tema pesquisado a dissertação apresenta três capítulos divididos de forma a ser compreendida a formação dos Conselhos e sua importância para a sociedade civil, a formação e a importância dos Conselhos de Escola e os Conselhos de Escola no Município de Colatina-ES. Tratando o primeiro capítulo, que tem como título **“A formação dos Conselhos e sua importância para a sociedade civil”** de como essa forma de representação teve seu início, como foi que se estabeleceu e passou a ter validade e ser visto de forma positiva por todos, assumindo uma espécie de representatividade, a qual se coloca como uma possibilidade de participação por representantes dos segmentos que compõem o ambiente escolar. No entendimento desse capítulo foi feito um estudo sobre **o surgimento dos Conselhos, numa perspectiva histórica**, identificando esse tipo de atuação social desde os soviets, passando pela Revolução Francesa, as cidades-estados gregas, a Revolução

Inglesa e os Conselhos de Fábrica na Itália, chegando à **formação dos Conselhos no Brasil**, um país que buscava sua redemocratização, que se encontrava saindo da Ditadura Militar e que almejava ares sociais, estando em plena constituinte, com ideais de cidadania e participação popular.

Para todo esse entendimento é preciso buscar a compreensão do que é uma **sociedade civil**, como se estabelece e o que tem como meta. Esse entendimento deve ter como base o que se entende por cidadão e cidadania, como esses conceitos são vistos e como aconteceu toda a evolução da formação cidadã, que tem sua discussão desde as cidades-estados gregas, que em suas leis tinham bem definido quem eram considerados cidadãos, para que se pudesse estabelecer os direitos e deveres da população. Mas, um novo cidadão surge, o qual busca mais acirradamente seus direitos e quer a construção de uma identidade coletiva, com vistas a formar pessoas melhores, mais participativas, sendo, efetivamente, cidadãos. E, toda essa transformação faz emergir uma sociedade civil que busca sua participação de forma coletiva e por meio de movimentos sociais, os quais permitem a participação de uma maioria, pertencente a diversas classes, que surge das articulações entre sociedade civil e Estado e tem como ideal formar uma população participativa.

O entendimento dessa camada socialmente atuante faz surgir a necessidade de serem entendidas as **Democracias Deliberativa, Participativa e Radical** e como acontece o envolvimento dessas com os Conselhos. Para esse entendimento deve-se considerar que sem a participação do povo, do cidadão, não há que se falar em Democracia, pois é esse que faz a vida política do país e só se percebe uma Democracia quando há relação do povo com o Estado, com uma atuação deliberativa ou participativa, podendo ser direta ou por representação, não se olvidando da importância de se entender a formação de uma Democracia Radical. É preciso que a participação da sociedade civil alcance um novo patamar, como a deliberação, para assim, ter uma atuação direta e efetiva na organização do Estado e nas políticas públicas. Uma garantia dessa participação efetiva da sociedade civil na gestão escolar pode ser identificada nos Conselhos, que caracterizam espaços para a atuação dos cidadãos, garantindo a efetividade da Democracia, sendo essa a participação popular nas questões vistas apenas como obrigação do Estado. Quando os Conselhos garantem a participação da sociedade civil, e tornam-se

Instituições Participativas, há garantia que as funções deliberativas da administração pública aconteçam, surgindo assim, a possibilidade de uma Democracia Direta.

Essa participação e deliberação popular devem ser mecanismos para acompanhamento e aprimoramento de políticas públicas, sendo imperiosa a percepção de que por políticas públicas se devem entender as ações do Estado que garantam a concretização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, conferindo a todos os cidadãos o status de ter uma vida digna, condizente com o que possa garantir a esses não apenas sua subsistência, mas tudo o que prescreve a Constituição Federal (1988) em seu art. 6º, quando descreve os direitos sociais, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A partir dessa identificação da importância de se ter políticas públicas capazes de atender às necessidades de todos os cidadãos é que foram estruturadas parcerias entre o Estado e sociedade civil, por meio de ONG's¹ e movimentos sociais, para que novos espaços pudessem ser criados, com o intuito de que esses grupos e movimentos passassem a integrar e sugerir ações que gerem a formulação, ou implementação, de políticas públicas. Nessa evolução participativa surgem os Conselhos como órgãos de participação de segmentos da sociedade civil na formulação dessas políticas, de forma a fazer com que esses se tornem espaços legitimamente considerados como de participação social.

O segundo capítulo versa sobre **“A formação e a importância dos Conselhos de Escola”**, que busca demonstrar a democratização das unidades escolares, com a implementação dos Conselhos de Escola, que têm sua origem identificada desde 1842, com o “Concelho de Instrução Pública”, que surge na Bahia. E, para se compreender a efetivação desses Conselhos nas escolas foi identificada **a normatização dos Conselhos**, para que se possa verificar o que a legislação traz sobre o tema. Nesse sentido, tem-se a Constituição Federal de 1988 com suas prerrogativas de ser chamada de Constituição Cidadã, por trazer direitos à educação e sociais em seu texto normativo. Além da Carta Magna, também outras

¹ Organizações não Governamentais.

leis infraconstitucionais corroboram com a especificação dos direitos do cidadão de manifestar-se de forma a resguardar suas garantias sociais, como a LDB² (Lei nº 9.394/1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), além de normas que emanam do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação Estadual e Municipal. Essas regras e normas tratam da organização social sob a forma de participação ativa por meio dos Conselhos, desde a escolha de seus membros, estruturação e atribuições, até a escolha dos gestores das escolas das redes públicas.

Na sequência foi estudada a **atuação dos Conselhos de Escola frente aos desafios da efetiva representatividade da sociedade civil**, pois a escola deve estar organizada de forma a permitir, e querer, uma gestão democrática, em que haja a participação de toda a comunidade escolar, tanto interna quanto externa, porque somente com a atuação efetiva de todos é que se faz possível a construção de uma escola que atenda os anseios e necessidades da comunidade em que está inserida. Gerando, assim, uma participação, que reconhece as limitações da gestão escolar, mas que visualiza as melhorias, porque faz parte dessa construção comum a todos. Para melhor entender a gestão democrática, a comunidade precisa reconhecer situações-problemas que a escola pode vivenciar e saber opinar e resolver essas questões, buscando identificar de onde surgem as demandas e se o nível de resolutividade é suficiente para erradicar o problema ou se apenas o ameniza.

No terceiro capítulo foram apresentadas as escolas objeto da pesquisa empírica, iniciando com uma explicação sobre “**os Conselhos de Escola no Município de Colatina-ES**”, retomando uma explanação sobre a estrutura dos Conselhos e o que reza o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES (2010) quando regulamenta a constituição e atribuições dos Conselhos de Escola do Município. Em seguida traz-se **a formação e a atuação dos Conselhos de Escola em duas escolas de Ensino Fundamental, do 6º ao 9º ano, no Município de Colatina-ES**, o que torna imperioso uma contextualização dessas escolas, para que seja apresentado o local de inserção de cada comunidade e como está registrado no PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional das

² Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

mesmas o fator social do entorno, ressaltando que em uma das escolas as famílias pertencentes à comunidade são aquelas formadas por cidadãos de baixa renda, que lutam com dignidade e querem seus filhos estudando em um espaço que proporcione mais do que o estudo regular, mas, sobretudo, atividades esportivas e culturais, que é o que as escolas têm organizado em seus projetos educacionais, na outra escola há um perfil ativo da comunidade, exigindo o cumprimento das políticas públicas de modo participativo e atuante. A descrição das mesmas implica em apresentar a **Escola Municipal de Ensino Fundamental “Cleres Martins Moreira”** e a **Escola Municipal de Ensino Fundamental “José Fachetti”**, a primeira localizada em bairro considerado de alta vulnerabilidade social, conforme indicação do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social que atende a escola, apresentando em seus relatórios o índice de famílias consideradas dentro do contexto de extrema pobreza. E, a segunda escola considerada, pela Secretaria Municipal de Educação a que tem maior representatividade e atuação da comunidade como um todo e, principalmente dos membros do Conselho de Escola.

As duas escolas possuem o Conselho de Escola devidamente formado e seguem o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES (2010) para estruturar sua formação e suas atribuições. Uma delas não possui regras específicas para a constituição de seu Conselho, seguindo apenas a legislação municipal que trata do tema, sem estabelecer critérios específicos que possam atender as necessidades peculiares do espaço em que a escola se encontra inserida. Já a outra escola, com perfil mais participativo, possui um Estatuto do Conselho de Escola específico, com regras que seguem o que se encontra regulamentado pelo Município. Em ambas há reuniões para as discussões das questões legalmente determinadas para que sejam ouvidos os conselheiros e seja verificado, com a oitiva desses, como essas colocações são consideradas pela direção da escola, quando não retrata o que essa desejaria que fosse decidido. A pesquisa mostrou que as escolas que, inicialmente, se apresentavam como diferentes na forma de atuação dos conselheiros, identificou-se serem homogêneas na forma comportamental desses, com resultados semelhantes nas ações e decisões.

Como verificação final, foram **identificados os desafios e a resolutividade dos conselhos de escola**, para que se considere tudo o que foi apurado no campo e por meio da análise dos documentos gerados pelos Conselhos, as atas

devidamente registradas, e do levantamento e transcrição das entrevistas realizadas com os membros dos Conselhos das Escolas, suas opiniões sobre a gestão escolar, se é realmente compartilhada, se suas decisões são acatadas e como percebem sua atuação, o grau de importância que transferem para o cargo que ocupam diante da comunidade escolar, a qual se compõe de membros internos e externos, considerando os muros da escola. Para fechar essa análise, foi realizado um comparativo das atuações dos dois conselhos estudados para que ser verificada a resolutividade de cada um, havendo uma busca para mostrar diferenças e similitudes nas ações em comunidade consideradas, inicialmente, diferentes. Toda essa identificação, espera-se, revele se a **Atuação dos Conselhos de Escola em Escolas Públicas com Atividades do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES**, se apresenta como positiva, de forma a agregar valores na escola e nos que dela fazem parte, ou se apenas se verifica como mais uma tarefa para pais e funcionários, sem que traga resultados diferentes do que se teria com a gestão unificada e centralizada na direção escolar.

1 A FORMAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE CIVIL

Há tempos a organização social se apresenta como uma necessidade para a construção de uma sociedade colegiada e consciente de sua participação para a formação de cidadãos capazes de exercer seus deveres e exigir o cumprimento de seus direitos. A estruturação da sociedade civil em conselhos mostra que a reunião de grupos com os mesmos interesses faz com que se torne possível uma gestão democrática, com vistas a construir ideais e fazê-los acontecer.

Para falar de Conselhos é importante um debate de como foram construídos espaços coletivos que possibilitaram a discussão, a análise e o enfrentamento das situações cotidianas. Sendo necessário estabelecer condições para o pleno exercício da cidadania, o que tornará viável, como ensinam Marx e Engels, “a extensão da cidadania efetiva a todos os seres humanos” (KONDER, 2003, p. 178). Entende-se que a constituição desses espaços de debate significa a possibilidade do exercício da afirmação da liberdade, uma vez que esses viabilizam a discussão para a criação de novas estratégias de convivência.

No Brasil, a formação dos Conselhos acontece, principalmente, na década de 1990, com o agravamento dos problemas sociais e a crise que caracterizou o setor público, questionando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas, além da capacidade do Estado em responder às demandas sociais (TATAGIBA, 2002).

A organização da sociedade civil e sua estruturação com a construção e fortalecimento de uma Democracia Deliberativa, Participativa e Radical, mostra que a participação de todos, traz o crescimento da população e forma cidadãos capazes e integrados com o desenvolvimento sustentável. Além disso, a organização dos Conselhos, especialmente os Conselhos de Escola, e sua atuação deliberativa, participativa e vinculante traz uma atuação direta na formulação e concretização de políticas públicas que atendam as demandas sociais.

1.1 O SURGIMENTO DOS CONSELHOS: UMA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os conselhos são entendidos como canal de participação da sociedade civil nas coisas públicas, e seu nascimento não é recente. Para melhor entender o surgimento destes, torna-se imprescindível identificar o conceito de Pannekoek (1936), trazido com base no que foi vivenciado na Revolução Russa de 1905, com o surgimento de comitês de greve organizados pelos soviets, ao afirmar que:

A classe operária em luta tem necessidade duma organização que lhe permita compreender e discutir, através da qual possa tomar decisões e fazê-las concretizar, e graças à qual possa fazer conhecer as acções [sic] que empreende e os objectivos [sic] que se propõe atingir (PANNEKOEK, 1936).

Dessa forma, diferentes contextos históricos apresentam formas de organização de espaços coletivos e, na tentativa de acompanhar os movimentos sociais que ao longo da história da humanidade produziram formas de funcionamento, pretende-se nessa pesquisa apresentar os processos de constituição de espaços coletivos. Referimo-nos a espaços como as assembleias e “Conselhos das cidades-Estado da Grécia Antiga, a Comuna de Paris, os soviets da Rússia e as comissões e Conselhos de fábrica na Itália” (NASCIMENTO, 2005, p. 22).

Segundo Nascimento (2005), para poder participar das questões da cidade era preciso ser reconhecido como membro da comunidade, e na constituição das cidades-estado gregas o pertencimento legítimo dos cidadãos às comunidades se dava por ancestrais comuns, divindades, ou grupo de famílias originárias. Havia uma tendência ao fechamento do acesso à comunidade que variava para cada cidade. Em Atenas, por exemplo, somente era reconhecido como cidadão filho de pai e mãe ateniense e, apesar de participar da sociedade civil com seu trabalho e recursos, os estrangeiros, principalmente nas cidades portuárias e comerciais, não integravam o conjunto de cidadãos, bem como os prisioneiros após as guerras, que se tornavam escravos, regidos pelas regras dos seus donos. Essas situações de exclusão geravam conflitos internos nas cidades-Estado. Nesses conflitos, dois eram os focos principais: “[...] a participação nas decisões que envolviam o destino da comunidade e a distribuição ou redistribuição dos recursos comunitários, tanto materiais – terra, alimentos, rendas – quanto os simbólicos, como a honra e a dignidade” (GUARINELLO, 2003, p. 38).

Nas cidades-estado os problemas eram resolvidos comunitariamente, por mecanismos públicos, como os Conselhos de Anciãos, ou simplesmente a reunião de cidadãos aberta ao conjunto dos proprietários. Todos, desde que homens, livres e gregos, tomavam parte nas decisões. Dessa forma tem-se que:

Quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder.

[...] *Participação no poder* significava: todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da polis, votando ou revogando decisões. Esse direito possuía um significado muito preciso. Nele afirmava-se que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria polis.

A democracia ateniense, como se vê, era direta (CHAUI, 2012, p. 504).

A gestão da comunidade, por meio de conselhos, como uma forma de organização em espaços coletivos para tomadas de decisão, como acontecia nas cidades-Estado, da Grécia antiga, encontrou sua expressão mais radical, segundo Konder (2003), na Comuna de Paris, em 1871. Experiência que se efetivou durante a guerra franco-prussiana, na qual o Governo francês, mediante um acordo com os alemães, estava disposto a entregar a cidade aos prussianos. Houve uma revolta popular e os trabalhadores, em 18 de março de 1871, tomaram o poder e governaram a cidade por 72 dias (KONDER, 2003). “Num aspecto importante, a Comuna de Paris sobrepujou a República soviética: a Comuna foi obra de todo o proletariado; todas as correntes socialistas dela participaram, nenhuma foi excluída nem se omitiu” (KAUTSKY, 1918, n.p.).

Para Liberati e Cyrino (1993), as chamadas “oficinas da comuna” representavam uma democracia popular, com salários e jornada de trabalho, além de uma organização na participação de todos os trabalhadores nos comitês. A grande importância dessa organização, sob o modelo de insurreição, dos trabalhadores consagra-se na autogestão da *res pública*, com a participação da população na gestão pública, estando essa articulada com a gestão de produção, objetivando um projeto político libertador.

Antes desse episódio revolucionário, conhecido como Comuna de Paris, seguindo as ideias apresentadas na Revolução Francesa, Robert Owen³ (1771-1858) propôs uma mudança radical, centrada em um socialismo libertário (anarquia), que pretendia dispensar o Estado. Sua ideia era evitar as desigualdades sociais, pois acreditava que o ser humano era formado por situações externas, e sendo assim, era preciso organizar a vida em comunidade para surgirem cidadãos conscientes, eliminando as guerras e a fome (KONDER, 2003). E, como uma forma de reagir aos processos capitalistas, “alguns grupos e setores da sociedade desenvolveram a capacidade de organizar e reivindicar, refundando e repondo seus valores próprios” (KONDER, 2003, p. 176).

Muitos socialistas do século XIX, no período da Revolução Francesa, se destacaram por lutar por direitos de cidadania que não eram reconhecidos, e lutavam, cada qual a seu modo, pela mobilização dos trabalhadores. Dentre esses socialistas destacam-se, segundo Konder (2003, p. 177): “os franceses Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) e Auguste Blanqui (1805-1881), o russo Mikhail Bakunin (1814-1876) e o alemão Ferdinand Lassalle (1825-1864)”.

Na formulação teórico-política que apresentavam para articular o interesse da classe operária com o que convinha à humanidade, a perspectiva que acabou prevalecendo foi a de Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895). Eles sustentavam que o proletariado, fazendo a revolução necessária à superação do capitalismo, não só asseguraria as condições para o pleno exercício da sua cidadania como tornaria viável a extensão da cidadania efetiva a todos os seres humanos (no comunismo) (KONDER, 2003, p. 178).

Em 1824, na Inglaterra, a Câmara dos Comuns conseguiu aprovar uma lei que revogava a proibição de atividades sindicais, permitindo o direito de livre associação e de greve, e “de uma só vez, e sem que houvesse grande envolvimento das classes sociais interessadas, a lei aprovada garantia aos sindicatos imunidade contra as perseguições que haviam sofrido nos 25 anos anteriores” (SINGER, 2003, p. 224).

³ “Owen aprendeu que o caráter dos homens é formado pelo ambiente em que são criados, que vícios e maus hábitos são causados por más instituições e podem ser eliminados pela educação das crianças e pelo império da justiça social” (SINGER, 2003, p. 221).

Segundo o ensinamento de Bottomore (1988), no período de Marx e Engels, um único movimento social precedeu os soviets⁴, sendo esse a Comuna de Paris, que surgiu de forma espontânea, representando um poder popular democrático chamado por Marx de “marco de uma nova etapa do movimento revolucionário” (BOTTOMORE, 1988, n.p.). Sendo assim, pode-se afirmar que posteriormente à Comuna de Paris, de 1871, a Revolução Russa, com os soviets, em 1905, representou uma nova revolução proletária ou, melhor afirmando, uma tentativa de revolução proletária.

Destaca-se que os soviets eram “conselhos de representantes operários, camponeses e soldados, formados por delegados eleitos e sujeitos à destituição por decisão de seus pares, tornando-se assim o centro da organização revolucionária” (NASCIMENTO, 2005, p. 28), tendo esses a função política de permitir que os interesses integrais da classe operária ficassem acima de divisões profissionais. Tratava-se de um novo tipo de organização que abarcava todos os operários, independentemente da profissão ou do tipo de envolvimento político (NASCIMENTO, 2005). Segundo Liberati e Cyrino (1993, p. 30), “os soviets iniciaram-se a partir de assembléias [sic] de delegados, de uma ou mais cidades. Discutiam-se as greves contra o czarismo, o processo revolucionário em curso e a forma de constituição de um contrapoder [sic] operário”. Os autores relatam, ainda que “os soviets são os casos mais famosos de gestão participativa através de conselhos operários, cidadãos e camponeses” (LIBERATI e CYRINO, 1993, p. 30).

O Estado Soviético é baseado nos Soviets — ou Conselhos — de trabalhadores e nos Soviets de camponeses. Estes Conselhos — instituições características da Revolução Russa — originaram-se em 1905, quando durante a primeira greve geral dos trabalhadores, as fábricas de Petrogrado e as organizações obreiras enviaram delegados ao Comitê Central. Este Comitê de Greve foi chamado Conselho de Deputados Obreiros. Convocou a segunda greve geral no Outono de 1905, mandou organizações a toda a Rússia e, por um breve lapso de tempo, foi reconhecido pelo Governo Imperial como o interlocutor autorizado da classe trabalhadora revolucionária russa (REED, 1918, n.p.).

⁴ Os Soviets surgiram em 1905 como órgãos da insurreição armada, concebidos pela criatividade revolucionária das massas populares (DICIONÁRIO POLÍTICO, s.d., n.p.)

Há a ideia de que os conselhos surgem a partir dos ideais dos conselhos de trabalhadores (soviets⁵), que representam uma forma de poder popular, um poder democrático.

Após o fracasso das revoluções na Europa Central e o declínio da importância dos soviets na URSS, surgiram poucos textos teóricos sobre a significação dos conselhos, com exceção dos seguidores de PANNEKOEK na Holanda e do Grupo Comunista dos Conselhos, de Mattick, ao qual Korsch estava ligado. Esses dois grupos atribuíram aos conselhos um papel mais crucial nas revoluções políticas do que todos os teóricos anteriores e viram o poder dos soviets como um indicador do sucesso de uma revolução. Desse modo, criticaram a URSS por não ter conservado o poder dos conselhos. Em suas análises, tendem a **identificar os conselhos como uma forma específica de poder da classe operária e, como tal, como uma forma espontânea de organização dessa classe, que não se deveria subordinar aos ditames do partido revolucionário** (BOTTOMORE, 1988, n.p.) (grifo nosso).

Na Itália, Gramsci (1921, n.p.) apresenta a importância de uma conscientização da necessidade de organização popular explicando que somente com a luta pelo controle, que não se trava no Parlamento, que deve ser uma luta revolucionária, é que a classe operária poderá adquirir sua autonomia e personalidade histórica. E, destaca que a forma de organização capaz de estruturar a sociedade civil é o “conselho de fábrica”. Incita que a luta deve almejar a “constituição de um conselho nacional da classe operária”, eleito do conselho de fábrica, “mediante sistemas e procedimentos estabelecidos pela própria classe operária, e não pelo parlamento nacional, não pelo poder burguês”.

Esta luta deve ser encaminhada no sentido de demonstrar às grandes massas da população que todos os problemas existenciais do atual período histórico, os problemas do pão, do teto, da luz, do vestuário, só podem ser resolvidos quando todo o poder econômico - e, portanto, todo o poder político - tiver sido transferido para a classe operária.

Ou seja: esta luta deve ser encaminhada no sentido de organizar em torno da classe operária todas as forças populares em revolta contra o regime capitalista, com o objetivo de fazer com que a classe operária se torne efetivamente classe dirigente e guie todas as forças produtivas a se emanciparem através da realização do programa comunista.

Esta luta deve servir para pôr a classe operária em condições de escolher, em seu próprio seio, os elementos mais capazes e enérgicos, para fazer deles seus novos dirigentes industriais, seus novos guias no trabalho de reconstrução econômica (GRAMSCI, 1921, n.p.).

É preciso distinguir os conselhos de trabalhadores, chamados soviets, politicamente orientados, dos conselhos de fábrica, ou conselhos do trabalho, “que

⁵ “Não é necessário lembrar que a palavra *soviète* significa simplesmente *conselho* e pode ser usada para indicar qualquer corpo representativo” (GRAMSCI e BORDIGA, 1981, p. 70).

se ocupavam da administração econômica de fábricas. Os conselhos de fábrica eram vistos principalmente como um instrumento de concretização da ‘democracia industrial’” (BOTTOMORE, 1988, n.p.). Mas, é preciso conhecer o que Gramsci e Bordiga (1981) afirmam sobre os conselhos de fábrica quando falam de sua constituição:

Concluimos: não somos contrários à constituição dos conselhos internos de fábrica quando solicitados pelas próprias aristocracias operárias ou pelas suas organizações.

Mas, afirmamos que a atividade do Partido Comunista deve alicerçar-se sobre uma outra base: sobre a luta pela conquista do poder político (GRAMSCI e BORDIGA, 1981, p. 68).

O modelo dos conselhos foi, muitas vezes, vivenciado pelos trabalhadores nos processos revolucionários, o que ocorre desde a Comuna de Paris, em 1871, como dito anteriormente. “Segundo Gombin (1972: 106), a teoria dos conselhos operários ‘propõe um conteúdo para o socialismo (a vida econômica, social e política gerida pela organização de conselhos) [...] propõe um modelo de organização revolucionária do proletariado’” (MENDONÇA e OLIVEIRA, 2007, n.p.).

Pannekoek (s.d.) traz uma explicação clara sobre os conselhos, chamados de conselhos operários:

Os conselhos operários constituem a forma de auto-governança que substituirá, no futuro, as formas de governo do velho mundo. Não para sempre, bem entendido; nenhuma destas formas é eterna. Quando a vida e o trabalho em comunidade constituem uma maneira normal de existir, quando a humanidade controla inteiramente a sua própria vida, a necessidade cede o lugar à liberdade e as regras estritas de justiça estabelecidas anteriormente convertem-se num comportamento espontâneo. Os conselhos operários constituem a forma de organização desse período de transição durante o qual a classe operária luta pelo poder, destrói o capitalismo e organiza a produção social. Para conhecermos o seu verdadeiro carácter [sic], será útil compara-los [sic] às formas existentes de organização e de governo, que o hábito [sic] apresenta ao juízo público como coisas evidentes (PANNEKOEK, s.d., p. 32).

Pode-se afirmar que a organização de que se tem necessidade no processo de revolução é uma capaz de permitir que cada um participe, de corpo e alma, tanto na estruturação, quanto na direção de um conselho. Uma organização em que todos pensem, decidam e ajam, formando um bloco único de pessoas plenamente responsáveis. Mas, deve ficar claro que será necessário obedecer, pois cada um deverá aceitar as decisões para cuja formulação ele próprio contribuiu. A totalidade do poder, porém, deverá estar concentrada, sempre, nas mãos dos próprios operários (PANNEKOEK, 1936).

[...] quando o sistema de produção capitalista alcançou alto grau de desenvolvimento, as condições econômicas permitem [sic] a transformação,

pelo poder político, da propriedade capitalista dos meios de produção em propriedade social; porém, por outro lado, o proletariado não está em condições de conquistar o poder político e de conservá-lo a não ser onde tenha chegado a constituir uma massa poderosa, indispensável à economia do país, em grande parte solidamente organizada, consciente de sua posição de classe e instruída sobre a natureza do Estado e da sociedade. Essas condições, no entanto, só se alcançam dia a dia, em consequência [sic] do desenvolvimento do sistema de produção capitalista e das lutas de classes que daí resultam entre o capital e o trabalho; tão inevitável, tão irresistível como o desenvolvimento incessante do capitalismo, é também a reação final contra esse desenvolvimento, isto é, a revolução proletária. É irresistível porque é inevitável que o proletariado, fortalecido, **ponha-se em guarda contra a exploração capitalista, organize-se em seus sindicatos, cooperativas e grupos políticos, que procure conquistar melhores condições de trabalho e de existência**, e uma influência mais considerável. Em todas as partes o proletariado, socialista ou não, exerce essas diferentes formas de atividade (grifo nosso) (KAUTSKY, 1909, n.p.).

Essa organização do proletariado em busca de melhores condições e influência para a consolidação de sua estrutura social é que forma a estruturação necessária para se ter cidadãos capazes de entender seus direitos e lutar por qualidade de vida para si mesmo, sua família e a comunidade em que está inserido.

Tocqueville (2005) ensina que quando o direito de associação é reconhecido, há várias maneiras do cidadão dele servir-se, pois essa associação consiste na adesão pública dos indivíduos a determinadas doutrinas, firmando o compromisso de contribuir para fazer prevalecer os direitos. “De acordo com Mill, a ‘máquina política’ não age por si mesma, ela precisa ser operada por homens e para que isto aconteça, a população deve [...] desejar e ser capaz de manter o sistema em funcionamento para que possa atingir os objetivos” (MILL, 2006, p. 7). Dessa forma, Mill confirma a ideia apresentada por Tocqueville, quando esse destaca que para que se consiga estruturar a sociedade civil na busca de fazer prevalecer direitos, é preciso que ela assuma o compromisso de manter o Estado em funcionamento. Também é importante compreender que “a liberdade de associação tornou-se uma garantia necessária contra a tirania da maioria”, pois se há uma democracia é imprescindível que seja entendido que as associações são “necessárias para impedir o despotismo dos partidos” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 223).

Ao se pensar em organizações sociais, tem-se em mente a ideia de consciência de vida em comunidade e, seguindo esse pensamento pode-se citar Pannekoek (s.d.) ao afirmar que:

Na organização dos conselhos, o domínio dos delegados sobre os seus mandantes desaparece, uma vez que desapareceu também a própria base deste domínio, a divisão de tarefas. Nessa altura, a organização social do trabalho obriga cada operário a dedicar toda a sua atenção à causa comum, à totalidade da produção. Tal como anteriormente, a produção daquilo que é

necessário à vida como base da própria vida, ocupa inteiramente o espírito. Mas não se trata já da preocupação de cada um com sua própria empresa, com o seu próprio emprego, em concorrência com os outros, porque a vida e a produção só podem ser asseguradas na colaboração entre companheiros através do trabalho colectivo [sic]. Este trabalho colectivo [sic] domina assim o pensamento de cada um. A consciência da comunidade constitui o fundo e a base de todo e qualquer sentimento, de todo e qualquer pensamento (PANNEKOEK, s.d., p. 34).

Assim, pode-se entender o que diz Luxemburgo (1918, n.p.) ao ensinar que se “criarmos um povo de trabalhadores, em que todos trabalhem para todos, para o bem-estar e o benefício coletivos” será possível organizar uma sociedade civil que se estruture para conquistar a ordem, de forma a proporcionar um bem-estar geral, coletivo. Essa coletividade se apresenta, na política atual, em forma de conselhos de políticas públicas, sendo que essas se colocam como sendo capazes de trazer uma “resolução de um problema público reconhecido como [problema social] na agenda governamental⁶” (SUBIRATS *et al*, 2008, p. 35).

Gohn (2006a, p. 5-6) ensina que “a forma ‘conselho’ utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História”. Porém, “observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais”.

Os conselhos, como formas de gestão da coisa pública, foram defendidos por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da República* (1973), ela afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como os da esquerda. A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder (GOHN, 2006a, p. 6).

Dessa forma, compreende-se que a participação da sociedade civil se tornou intervenção social, com periodicidade e planejamento, instaurando uma política pública, com estratégias para desenvolvimento e transformação social. E, seguindo as ideias de Gohn (2006a, p. 7), “a sociedade civil não é o único ator social passível

⁶ Tradução da Autora.

de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises”, havendo uma ampliação do arcabouço institucional do Estado.

1.1.1 A Formação dos Conselhos no Brasil

Na década de 1980, o Brasil começa a viver um processo de redemocratização, período em que se iniciam reivindicações sociais para participação nos debates políticos.

A [sic] medida que aumentam as reivindicações por uma maior participação, tais experiências também vão sendo consolidadas. Não é só no campo político partidário que as transformações ocorrem em virtude da “abertura” política. O movimento sindical vai se reorganizando no país, com a realização de uma série de greves. Este movimento ficou conhecido como “novo sindicalismo”. Resultado disso foi à [sic] realização, ainda em 1981, da primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), que em 1983 deu surgimento a duas organizações sindicais nacionais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat) (TAVARES, 2006, p. 39).

Nesse período chamado de redemocratização, os movimentos sociais começaram a perceber a possibilidade de sua efetiva participação na política, com influência na gestão governamental. Dessa forma, pode-se considerar que:

Buscou-se realizar no Brasil, no curto espaço de aproximadamente uma década, a (re)introdução simultânea dos direitos civis, políticos e sociais, as clássicas três gerações de direitos – tarefa que em países como a Inglaterra levou três séculos. Mas essa expansão, em especial a dos direitos sociais de cidadania, logo seria revelada como ambígua: entre a inscrição de direitos na Constituição e a garantia efetiva de seu benefício abria-se um abismo – e os mecanismos institucionais disponíveis à época não seriam capazes de superá-lo (cf. Sarlet, 2003; Sobottka, 2000). Este foi um dos fatores que levou os movimentos sociais populares a apostarem decididamente na conquista do poder do estado pela via democrática, para poder efetivar os direitos formalmente assegurados a partir da gestão do estado (SOBOTTKA, 2004, p. 97).

Carlos (2015) ensina que no período de redemocratização do Brasil a participação da sociedade civil se mostra como fator decisivo na relação entre o Estado e essa sociedade, sendo que “o processo de democratização do país no final dos anos 70 e década de 80 e [o] papel dos movimentos sociais nesse processo” é o que gera “a importância dos novos atores na diversificação e democratização do próprio tecido societário através da organização e fortalecimento da sociedade civil” (CARLOS, 2015, p. 48-49). Na Constituição Federal de 1988, a participação popular se evidencia quando se trata de elaboração de políticas públicas como saúde,

assistência social e educação, incluindo os direitos da criança e do adolescente, o que tem claro em alguns dispositivos que formulam e implementam um controle social para as políticas públicas.

A conjuntura política do final dos anos 80 representou a construção de outras dimensões para a atuação dos movimentos sociais, caracterizando uma participação de tipo institucionalizada. Neste contexto, cria-se uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos, por um lado, e entre os movimentos e o Estado em geral, por outro. Um processo de participação de nova forma que leva esses movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências públicas, embora caracterizado como um processo extremamente fragmentado. O processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando no debate o caráter que eles deveriam ter: se consultivos ou deliberativos. Neste quadro, estabilizam-se as primeiras experiências de conselhos de gestão de políticas públicas, que funcionavam paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais. Enquanto os conselhos populares fundavam-se nos princípios da participação direta, os conselhos de gestão de políticas públicas eram articulados pelos governos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta (CARLOS, 2015, p. 51).

A democracia representativa, na década de 1980, trouxe à participação popular o retorno da possibilidade de uma manifestação direta, com a eleição de representantes em todos os níveis, surgindo assim, um Brasil que favorece as práticas sociais por meio de Conselhos (LIBERATI e CYRINO, 1993). Na década de 1990, porém, percebe-se no Brasil uma descrença e desesperança da população com relação a seu futuro, pois não há confiança em valores éticos e morais, quando se fala da coisa pública. É evidente que o Estado falha ao se colocar como instância política, porque há uma queda na qualidade de vida, há aumento do desemprego e não se vislumbra um crescimento profissional. “O país que tradicionalmente se aceitava com humor e que valorizava-se [sic] como tendo uma cultura aproximativa das pessoas encontra-se com a sensação do ‘vale-tudo’: aquém das leis, das normas, dos limites éticos” (PAOLI, 1991, p. 116-117).

Já desde o processo constituinte, mas muito mais após a definição clara do confronto entre os projetos nacionais, estava colocado um dilema para as elites políticas vencedoras, que foi assim definida por Fleury (1994, p. 232): “abrir o jogo político de forma a incorporar a experiência e as demandas dos setores populares organizados, sabendo que isso implica administrar diferentemente a distribuição dos recursos escassos, ou relegar essa massa periférica a uma situação de deserdados sociais, o que representa o fortalecimento de uma sociedade dual”. A opção foi claramente no sentido de conter as demandas materiais, fortalecendo o pólo da reforma focalista, que num contexto de democracia formal restringe as políticas sociais à assistência localizada, assegurando não o conjunto de direitos inscritos no texto constitucional, mas mínimos sociais (cf. Lopes, 1998; Sposati, 1997). Vieira denomina o período posterior a 1988, coroado com a vitória nas eleições presidenciais, como sendo o de política social sem direitos sociais (Vieira, 1997) (SOBOTTKA, 2004, p. 97).

A construção de uma cultura de espaço democrático é percebida “na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” (DAGNINO, 2004a, p. 95). Para esse crescimento de participação, a sociedade civil precisa se colocar como parte das decisões políticas e como responsável por fazer valer seus direitos, cumprindo com suas obrigações, colocando-se como diretamente responsável, sendo parte da construção de uma política pública que valorize a todos.

A participação popular não pode ser reduzida ao pleito eleitoral, indicando uma visão schumpeteriana⁷ de que o voto é a forma de manifestação e de organização dos cidadãos frente ao Estado. Surge, então, a participação do povo sob a forma de movimentos populares, para que a sociedade civil faça parte da gestão. Quando, então, a sociedade civil é chamada para participar das decisões políticas evidenciam-se as fragilidades e virtudes de sua organização. Percebe-se, inicialmente, que os movimentos sociais não conseguiram apresentar mais do que demandas e reivindicações, faltando propostas concretas para ocupar os espaços criados (LIBERATI e CYRINO, 1993).

Ensina Dagnino (2002b) que os espaços públicos constituídos no interior da sociedade civil trazem como objetivo central o debate entre interesses diferenciados que conduzem à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração pelo Estado. Esses espaços, por estabelecerem a convivência entre interlocutores com interesses diferenciados, tornam-se democraticamente regulados para a administração de conflitos e a construção de consensos, tornando-se espaços que fortalecem o aprendizado e a consolidação de uma cultura de direitos, por meio do exercício efetivo da cidadania. Desde o final da década de 80 o país passa por um processo de democratização que pode ser visto em duas fases: a revitalização da sociedade civil (aumento do associativismo, legalização e dinamização dos movimentos sociais organizados, reorganização partidária, etc.) e a democratização do Estado (restabelecimento de procedimentos democráticos formais, gerando o acesso das novas forças políticas

⁷ As ideias de Joseph A. Schumpeter serão apresentadas no item 1.3 desta pesquisa.

constituídas na luta contra o regime autoritário). A Constituição de 1988 é o marco formal desse processo.

Segundo Avritzer (2016), a Constituição Federal de 1988, ao tratar da soberania (art. 1º)⁸, da participação direta (art. 14)⁹ e das políticas sociais participativas, representou o ponto inicial para que surgisse a participação social no Brasil, sendo o Orçamento Participativo (OP) a principal política nessa direção. “A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas” (AVRITZER, 2016, p. 49).

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência em 2003 aumentou ainda mais as contradições das políticas participativas no Brasil. Por um lado, é inegável que, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou a expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências – prática que existia antes de 2003, mas que estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a assistência social – constituiu uma das marcas registradas do governo Lula (AVRITZER, 2016, p. 55).

As conferências nacionais são espaços públicos de discussão que favorecem o interesse de determinado grupo social, e superam os espaços geográficos, pois apesar de acontecerem em âmbito nacional, seu início ocorre nos Municípios, pois é em seu espaço que o indivíduo reconhece sua demanda, e depois as discussões são levadas em âmbito estadual, para posteriormente chegar ao nível federal, com a verificação de todas as demandas (loco-regionais), tendo como foco a formulação de diretrizes para políticas públicas nacionais. Assim, as conferências nacionais permitem que qualquer questão seja levada para o debate nacional, “como também que qualquer cidadão possa lá ser o seu representante. As conferências nacionais têm, assim, a potencialidade de fazer de problemas locais soluções nacionais” (POGREBINSCHI, 2012, p. 08). Também, as conferências nacionais refletem experiências participativas que se desenvolvem em instituições representativas

⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania [...].

⁹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

“desafiando, assim, o argumento de que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrentes” (POGREBINSCHI, 2012, p. 08).

Desde 1988, o Brasil democratizou-se de forma a operacionalizar a governabilidade, com formas ativas de participação popular. Mas, durante esse período de estabilização da participação social, houve processos que se institucionalizaram, e outros que não o fizeram, como a campanha das Diretas Já. Alguns movimentos sociais também não se institucionalizaram, como o Movimento Sem Terra. Dentre os movimentos que se institucionalizaram pode-se citar o Movimento Popular de Saúde, o Movimento Sanitarista e o Movimento pela Reforma Urbana, que passaram a ter políticas participativas com a criação de Conselhos e com orçamento participativo, além de Conferências Nacionais (AVRITZER, 2016, p. 119).

Dagnino (2002a) explica que a participação da sociedade civil nos espaços públicos faz com que seja preciso que esses se tornem locais de disputas hegemônicas, e devem se tornar, eminentemente, públicos, no seu formato e no resultado. É importante reconhecer que os conflitos desse processo nascem em espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil, o que representa um avanço democrático na medida em que os conflitos se tornam públicos. Se não existem esses espaços públicos de decisão, o que ocorre é um exercício autoritário do poder por parte do Estado. “A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas” (DAGNINO, 2002a, p. 300), além de combater a despolitização da participação da sociedade civil.

1.2 A FORMAÇÃO DE UMA SOCIEDADE CIVIL

Para começar a perceber a formação de uma sociedade civil, vê-se como importante entender o que a forma, ou seja, o cidadão. Seguindo esse raciocínio, destaca-se o que ensina Pinsky (2003):

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o

direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. **Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais** (grifo nosso) (PINSKY, 2003, p. 9).

Esse entendimento pode ser percebido quando Mondaini (2003, p. 116) explica que a história da evolução da cidadania acontece há cerca de três séculos, envolvendo conflitos exasperados, que se relacionam com os direitos acima destacados: “direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no século XX”. Seguindo ainda esse pensamento, tem-se que:

O indiscutível ponto de partida para o desenvolvimento dos direitos de cidadania tem sua localização no século XVII. Foi quando um país se envolveu naquela que é considerada a primeira revolução burguesa da história. Falamos aqui, é claro, da Revolução Inglesa. Uma revolução que se inicia em 1640 e tem sua conclusão quase meio século depois, em 1688, dando origem ao primeiro país capitalista do mundo (MONDAINI, 2003, p. 116).

Mas, para situar o tempo histórico, é preciso lembrar a Antiguidade Clássica, período que se caracterizava por ser reconhecido que fora das cidades-estado não havia homens plenos e livres. Era necessário pertencer a uma comunidade para ser cidadão. Havia aqueles que participavam da comunidade com trabalho e recursos, mas não integravam o grupo de cidadãos, situação que aumentou com o crescimento de algumas cidades-estado, como Atenas, Esparta e Roma, que “abrigavam vasta população não-cidadã, completamente excluída do corpo de cidadãos” (GUARINELLO, 2003, p. 35).

Foi nos dois primeiros séculos do Principado romano que a concepção de cidadania abarcou todos os habitantes do Império, o que teve características positivas e negativas, pois nessa época os cidadãos romanos perderam suas prerrogativas, visto que todos se tornaram súditos do Imperador (GUARINELLO, 2003). Não se percebia mais a cidadania em seu sentido pleno, mas o que era vivido era a obediência.

Nesse contexto o próprio estatuto de cidadão perdeu sua capacidade de representar, politicamente, uma comunidade de direitos e deveres. O poder, centralizado na figura do imperador, passou a articular-se por grupos de pressão, vinculados à riqueza e influência pessoais, ou à proximidade com a casa imperial (GUARINELLO, 2003, p. 45).

A história da cidadania na Antiguidade surge desde o Império Romano, com a necessidade de pertencer a uma cidade-estado, de fazer parte de comunidades agrícolas. Com o fim das cidades-estado não se fala mais em cidadão, mas em súditos do Imperador, e os direitos são garantidos por meio de privilégios. A riqueza e a influência pessoal passam a ser o diferencial na presença do Imperador, na

garantia dos direitos, as cidades-estado territoriais passam a ser “oligarquias de homens ricos e letrados”. “De pertencimento a uma pequena comunidade agrícola, a cidadania tornou-se, com o correr dos tempos, fonte de reivindicações e de conflitos, na medida em que diferentes concepções do que fossem as obrigações e os direitos dos cidadãos no seio da comunidade se entrecrocaram” (GUARINELLO, 2003, p. 44-45).

A formação e identificação do cidadão volta a ocorrer nas Revoluções Inglesa e Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, publicada em 26 de agosto de 1789, considerando ser essa, como ensina Odalia (2003, p. 164) uma “declaração que pretende alcançar a humanidade como um todo. É universal e por isso sensibiliza a seus beneficiados e faz tremer, em contrapartida, em toda a Europa, as monarquias que circundavam a França”.

Em seu preâmbulo, a Declaração do Homem e do Cidadão, assevera que:

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia [sic] Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP, s.d.).

Assim, pode-se perceber a vontade contida na Declaração de “transformar o homem comum em cidadão” (ODALIA, 2003, p. 166). Mas, os artigos da Declaração, ao mesmo tempo em que trazem essa noção de cidadania, também demonstram não haver uma preocupação com todos os membros da sociedade civil, pois assegura “o direito de alguns à propriedade, por exemplo, [...] [e nada diz] em relação aos miseráveis sem propriedade” (ODALIA, 2003, p. 166). O que se percebe é que as leis, sempre foram escritas considerando os interesses de quem as edita, sem perceber que há outros ao redor que também são desfavorecidos e que, mesmo após a publicação de direitos que deveriam alcançar a todos, sem distinção, ainda os coloca abaixo do alcance da lei, mesmo com direitos, tão nobres, alcançados.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu art. 1º afirma ser o Brasil um Estado Democrático de Direito e elenca a cidadania como um

dos fundamentos do Estado¹⁰. E, em um entendimento jurídico, cidadania se relaciona com os direitos políticos, assumindo apenas o direito de votar e ser votado. Mas, a cidadania se apresenta com conceito diferenciado, numa concepção que entende a existência de uma nova compreensão da mesma. O que apresenta Dagnino (1994) ao ensinar que na busca de direitos sociais, que visam lutar tanto pela igualdade, quanto pela diferença, constitui-se fundamental entender essa nova cidadania:

significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados precisamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política (DAGNINO, 1994, p. 107).

A cidadania se apresenta de acordo com o que cada instante histórico precisa para ser considerado, para que o cidadão possa se sentir, e efetivamente fazer, parte do momento societal que se vive. Essa nova noção de cidadania apontada por Dagnino mostra que surge, nos anos 90, uma redefinição do que se considera ser direito, em uma perspectiva de reconstrução da cidadania para a inovação e (re)inserção dos movimentos sociais. E, o que se pretende é que a cidadania, nessa nova ideologia, possibilite respostas capazes de articular os múltiplos campos em que ocorrem lutas “pela construção da democracia e pelo seu aprofundamento, dependendo o futuro da nova cidadania enquanto estratégia política” (DAGNINO, 1994, p. 114-115).

Destaca-se que o retorno às instituições democráticas formais básicas, tais como eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa, entre outras, não resolveu o problema da exclusão e da desigualdade social nas suas várias expressões, pelo contrário, coincidiu com seu agravamento, o que desencadeou uma ênfase significativa na sociedade civil brasileira na construção de uma nova cidadania. Na década de 80 houve uma redefinição da noção de cidadania, com a busca de uma sociedade civil mais igualitária em todos os seus níveis, com o intuito de assegurar uma das condições de existência da sociedade

¹⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - *omissis*;

II - **a cidadania**;

III - *omissis*... (grifo nosso).

civil, que é “a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade” (DAGNINO, 2002b, p. 10).

Essa nova visão da cidadania foi identificada por Habermas (2002) quando explicou a mudança na visão do que significa integrar o Estado, deixando de haver uma submissão ao poder estatal, passando para a permissão de uma participação do indivíduo na organização, tornando-o membro efetivo do Estado, como “cidadãos participantes do exercício da autoridade política” (HABERMAS, 2002, p. 129), deixando a população de simplesmente integrar o Estado, sendo agora cidadãos. Habermas (2002) segue sua percepção da formação do cidadão ao aclarar suas ideias informando que a população passa do status de súdito para o de cidadão quando adquire consciência de seu pertencimento ao Estado, com uma percepção nacional de que a língua e a história são elos que o coloca dentro do todo, trazendo a compreensão de que são responsáveis uns pelos outros, formando assim, uma identidade coletiva.

Sendo assim, pode-se afirmar que:

O povo esteve na origem do Estado moderno, seja por meio de um contrato, seja através de outras formas de construção da vontade coletiva (incluindo a de ser súdito de um governante esclarecido). E então, surgido do povo, o Estado transformou-o num corpo político, a nação. Esta transubstanciação (verdadeiramente mística) do povo em nação, isto é, numa outra espécie de povo, está na base do Estado moderno, que se constituiu no curso de vagas revolucionárias ou de reformas democráticas (EDER, 2003, p. 6-7).

E, essa identidade coletiva faz surgir um povo que, politicamente, se organiza com possibilidades de haver uma população que viva com igualdade e liberdade. Esse povo se estrutura por meio do que se identifica por sociedade civil, sabendo que “o conceito de *societas civilis* tal como foi utilizado no período medieval não distinguia a sociedade do Estado” (AVRITZER, 1994b, p. 32), continuando sua análise, Avritzer (1994b, p. 32), diz que “os primeiros autores modernos a utilizarem o termo sociedade civil da mesma forma como ele é utilizado hoje foram Montesquieu, Paine e Ferguson. A eles podemos atribuir a preocupação de procurar um princípio constitutivo próprio para a idéia [sic] de sociedade”.

Hegel é o primeiro autor moderno a apresentar seu entendimento sobre a sociedade civil, destacando ser essa algo que envolve “determinações egoístas e individualistas provenientes da ação dos indivíduos no interior do sistema das necessidades e na procura de um princípio ético que [...] jamais poderia ser proporcionado pelo mercado” (AVRITZER, 1994b, p. 33). Marx critica Hegel

afirmando que “a sociedade civil se reduz ao sistema das necessidades, isto é, à economia capitalista, que de forma alguma pode ser considerada uma instituição intermediária na construção da vida ética” (AVRITZER, 1994b, p. 33). E, importante se faz saber que a partir de Marx foi que o conceito de sociedade civil passou a apresentar significados distintos, de acordo com o autor que o utiliza, pois foi sua percepção que mostrou a existência de uma espécie de fusão entre o Estado e a sociedade civil.

Avritzer (1994b) traz a perspectiva de Gramsci ao criticar Marx e afirmar que seu conceito reduz a sociedade civil a uma ideia economicista. É Gramsci quem apresenta a sociedade civil como “lugar por excelência da organização da cultura e [propõe] um entendimento multifacetário das sociedades modernas [...] enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação” (AVRITZER, 1994b, p. 34).

Desde Aristóteles, o conteúdo normativo do conceito de sociedade civil (*koinonia politike*) levou à concepção de uma associação de sujeitos autônomos livres de dominação, capazes de estabelecer comunicativamente seus objetivos e as normas que regulam suas interações por intermédio de padrões de justiça. A versão de sociedade civil da modernidade temporã acrescentou a esta concepção (agora despolitizada) os princípios da autonomia individual e social, da pluralidade moral e, certamente, o princípio da universalidade (ARATO e COHEN, 1994, p. 152-153, N.R.).

Para Habermas (2003), o termo sociedade civil hoje se mostra muito diferente do que já foi identificado por outros pensadores, para ele, a sociedade civil assim se apresenta:

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-se e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política (HABERMAS, 2003, p. 99).

Em todos esses conceitos, não se pode deixar de apresentar o pensamento de Chauí (2012) quando aponta que a estrutura social de hoje precisa garantir que os ricos permaneçam ricos e que os pobres aceitem sua condição de pobreza, surgindo dessa relação um chefe que se torna senhor de tudo, ou uma sociedade, representada por cidadãos, com práticas fundamentadas em leis e no direito, simulando a vontade coletiva. Sendo a representação da sociedade realizada por meio de chefes, ou pela própria sociedade, o que se sabe é que o Estado surge

como “poder separado da sociedade e encarregado de dirigi-la, comandá-la, arbitrar os conflitos e usar a força” (CHAUI, 2012, p. 439).

Dentre as formas de apresentação da sociedade civil Avritzer (1994a) assevera que essa pode cumprir um papel de ser a ligação entre indivíduos e autoridade política. Também ela permite controlar o exercício do poder por meio de publicidades que delimitam os limites legais da demonstração de autoridade, assim, meios legais são usados como forma de controle da sociedade civil, bem como para controle das ações do Estado. Seguindo esse ensinamento Lüchmann (2003, p. 2) explica que “a cidadania está vinculada aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, cabendo aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, os seus interesses privados”.

O autoritarismo social e as desigualdades econômicas fazem com que a sociedade brasileira esteja polarizada entre as carências das camadas populares e os interesses das classes abastadas e dominantes, sem conseguir ultrapassar essas carências e interesses e alcançar a esfera dos direitos. Os interesses, porque não se transformam em direitos, tornam-se privilégios de alguns, de sorte, que a polarização social se efetua entre os despossuídos (os carentes) e os privilegiados. Estes porque são portadores dos conhecimentos técnicos e científicos, são os “competentes”, cabendo-lhes a direção da sociedade (CHAUI, 2012, p. 507-508).

Diante dessas situações envolvendo a estruturação da sociedade civil, Dagnino (2002b) identifica como consequência dessa situação a necessidade de construção de espaços públicos que promovam o debate nos ambientes em que se reúnem seus membros, envolvendo temas de interesse de todos, com discussões que promovam uma agenda pública, em vistas a uma democratização das ações do Estado, com a criação de, por exemplo, conselhos, fóruns, orçamento participativo, dentre outras. Esse processo de democratização se evidencia com a luta pelo fim das desigualdades sociais e econômicas, por meio de projetos políticos que visem a uma mobilização política, com organização, pela sociedade civil.

É sabido que o Estado, nos níveis municipal, estadual ou federal, em muitos momentos se desresponsabiliza de suas obrigações sociais, transferindo essas para as organizações civis que, segundo os entes estatais, são mais capazes de atender as demandas sociais. Isso faz com que movimentos sociais assumam e executem tarefas que eram de responsabilidade do Governo (TEIXEIRA, 2002).

A relação entre sociedade civil e Estado não necessariamente perpassa pelo entendimento de que a sociedade civil representa um “polo de virtude” e o Estado é a “encarnação do mal”, mas há uma relação entre eles, essa relação não só se faz

equivalente em força de ação política, mas os conflitos não podem ser reduzidos a diferenças nas respectivas “lógicas de atuação”, que derivam de características estruturais distintas. Em alguns momentos a sociedade civil não se coloca contrária a uma ação do Estado, mas sim pode se colocar a favor de um dos braços desse, que luta por questões do interesse da sociedade civil (DAGNINO, 2002a, p. 280-281).

Segundo Telles (1994) a sociedade não pode ser confundida como polo de virtude política, ao contrário disso, trata-se de uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com o que se denomina:

uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (TELLES, 1994, p. 93).

Há um novo papel sendo entendido na estruturação dos movimentos sociais, que têm ênfase em uma filantropia, que percebe uma marginalização, ou criminalização, dos envolvidos nesses movimentos, observado isso quando a sociedade civil apenas se reconhece organizada quando esses movimentos sociais se apresentam, o que se corrobora com o que hoje se considera uma onguização dos movimentos. Isso torna imprescindível quando se percebe ser importante aprofundar os conceitos dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004b) para abarcarem campos mais amplos de participação.

Nos tempos atuais, “os movimentos ecológicos, organizações não governamentais, levantes populares contra Estados autoritários, organizações pacifistas, feministas, raciais, enfim, a emergência de uma multiplicidade de movimentos sociais”, tem formado a sustentação para se “repensar as relações entre Estado, mercado e sociedade”. Diante disso, cabe dizer que o resgate no conceito de sociedade civil se relaciona com os atuais movimentos sociais (LÜCHMANN, 2003, p. 4). Também, os movimentos sociais são considerados sujeitos públicos, e também ativos, de uma sociedade civil moderna, são motivadores de um processo de democratização. Esses movimentos constituem sujeitos que apresentam problemas com a necessidade de prestação de justiça social, além de representarem os interesses daqueles que não têm oportunidade de

participar de “debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa” (LÜCHMANN, 2003, p. 5).

O que os movimentos sociais são, e têm sido, está na descoberta que fazem de si mesmos como atores políticos, ou seja, na ideia e no exercício de uma participação equivalente, diferenciada e coletiva na condução dos assuntos públicos que lhes dizem respeito – por mais localizados que sejam. A sua importância não está no localismo e no comunitarismo de sua mobilização coletiva, mas no alcance que há, em cada uma destas mobilizações e ações, em sua enunciação como sujeitos coletivos de direitos (PAOLI, 1991, p. 121).

Dessa forma, então, vê-se que os movimentos sociais emergem das articulações entre sociedade civil e Estado, com respeito ao pluralismo das ideias sociais, em uma sociedade civil, com vistas à garantia dos princípios fundamentais, entendendo as realidades sociais e transformando “excluídos em sujeitos de seus destinos” (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004, p. 31). E, nesse sentido, torna-se importante o ensinamento de Pateman (1992, p. 61), quando afirma que “para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas”.

1.3 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPATIVA E RADICAL: UMA ANÁLISE DA VINCULAÇÃO COM OS CONSELHOS

Para um melhor entendimento da Democracia Deliberativa e da Democracia Participativa, necessário se faz conhecer o processo da formação, ou da construção, da Democracia.

A Democracia propriamente dita sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia [sic] de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc, fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia [sic], mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 323-324)

Ainda em seu dicionário, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 897) ensinam que para haver uma democracia política é necessária a efetiva participação

dos cidadãos na vida política do país, então “a criação de um senado profissional, a descentralização e a reforma regional, temas fundamentais para uma democracia participativa, reaparecem em programa após programa, desde o fim do século passado até os nossos dias”. Entretanto, a Democracia, em uma visão atual, pode ser entendida como “uma palavra que para a maioria das pessoas evoca [...] formas de governo nas quais as pessoas se sentem partícipes do exercício do poder, entendido este como a capacidade de decidir sobre assuntos que nos afetam coletivamente¹¹” (COLLADO, 2011, p. 24). “Por conseguinte, a democracia é, antes que um conceito estático, um verbo vivo, uma práxis que se nutre do poder que a rodeia e de si mesma, de seu imaginário de aspirações de inclusão e participação popular¹²” (COLLADO, 2011, p. 27).

Faria (2000, p. 48) ensina que Habermas oferece “uma oportunidade ímpar de compatibilizar o ideal da participação com os problemas colocados à sociedade moderna pela complexidade e pelo pluralismo”. Para Habermas (2014) o bem-estar social está presente na lei fundamental e deve ser uma meta do Estado, que tem por obrigação adaptar os direitos sociais a cada caso, de acordo com as exigências da sociedade civil. Assim, os direitos sociais fundamentais ultrapassam o que dizia o preâmbulo da Constituição francesa de 1946¹³ e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948¹⁴, eles devem garantir a participação em instituições políticas, como em grupos que garantam a “liberdade de discurso e opinião, a liberdade de associação e reunião, a liberdade de imprensa, e assim por diante [...], [como garantia de] uma esfera pública politicamente ativa” (HABERMAS, 2014, p. 472).

O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas

¹¹ Tradução da Autora.

¹² Tradução da Autora.

¹³ O Preâmbulo da Constituição francesa de 1946 possui 18 itens. Segue o primeiro: *1. No dia seguinte à vitória conquistada pelos povos livres sobre os regimes que tentaram dominar e degradar a pessoa humana, o povo francês proclama novamente que qualquer ser humano, sem distinção de raça, de religião nem de crença, possui direitos inalienáveis e consagrados. Reafirma solenemente os direitos e liberdades do homem e do cidadão consagrados pela Declaração dos direitos de 1789 e os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República.*

¹⁴ Dentre as garantias sociais da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cita-se a seguinte: *Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.*

nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. No percurso desse projeto, desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o fato de que o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente da República. Assim, os anos 90 foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, e como consequência [sic], durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto no qual o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 140 cidades brasileiras (DAGNINO, 2004b, p. 141-142).

É possível afirmar que “a democracia está presente quando se tem a organização do regime ou sistema político a partir de instituições que mediam a relação entre os indivíduos (sociedade) e o poder (Estado)” (SOUZA, 2010, p. 121). Ainda, pode-se dizer que “cada vez que um Estado é capaz de responder satisfatoriamente às demandas da cidadania, o regime é democrático” (CHAUI, 2001, p. 139). Chauí (2001) explica, então, que democracia, para o pensamento democrático tradicional, significa: “a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade”. E, com tantos predicados, afirmou Rousseau (2016, p. 80) sobre a democracia que “se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito, não convém aos homens”.

Para Habermas, toda a formação de uma cultura de um sistema de direitos exige uma participação privada, visando a uma construção cidadã, pois a realização do bem-comum deve acontecer de modo gradativo e objetivando conhecer os interesses privados e autônomos, e somente com a “*regulamentação* de um estado de fato novo”, ou “a *concretização* de uma resolução política” é que se pode “transformar responsabilidades formais e práticas existentes” (HABERMAS, 2003, p. 40-41). Assim, “a democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois

pólos [sic]: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade através de uma esfera pública vitalizada” (FARIA, 2000, p. 52).

A democracia, em seus variados significados, também se apresenta como direta ou representativa. Para a pesquisa em tela, será estudada a democracia representativa e sua variação em participativa e deliberativa. Sobre a democracia representativa, Bobbio (2017, p. 73) ensina que “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. O que se corrobora com o pensamento schumpeteriano que afirma que “o método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 329).

E, sobre a questão democrática, Schumpeter (1961) é enfático ao apresentar suas convicções afirmando que “a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do *povo*” (SCHUMPETER, 1961, p. 331). Além disso, atesta que o povo apenas participa da democracia por meio do sufrágio, que sucede a negociação dos votos pelos partidos políticos e seus candidatos. “Os eleitores comuns devem respeitar a divisão do trabalho entre si e os políticos que elegem. [...] necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua” (SCHUMPETER, 1961, p. 358). Como ensina Felisbino (2009, n.p.) “na democracia schumpeteriana, o cidadão é apenas um produtor de elites políticas”.

Em uma reestruturação das ideias de Schumpeter, há o cientista político Robert A. Dahl, para quem uma das preocupações é a de que para haver democracia é preciso existir oposição entre partidos políticos, para o alcance de eleições livres e idôneas. O Estado precisa ser responsivo para com seus cidadãos e considerar suas preferências; sendo assim possível que todos expressem as mesmas e; para que se garanta a igualdade. Essa responsividade se traduz no cumprimento do que Dahl denomina como Poliarquia, que seriam requisitos de uma Democracia, como a existência de um grande número e variedade de pessoas formulando e expressando preferências e tendo-as igualmente consideradas na conduta do Governo (DAHL, 1997).

Ao contrário de Joseph A. Schumpeter, Robert A. Dahl observa que além dos cidadãos escolherem seus representantes, eles têm uma outra função importante no processo político, que é organizar em grupos de interesses. Esses grupos desempenham a função de processar os *inputs* (demandas advindas da sociedade), isto é, têm o objetivo de agregar e articular os diferentes interesses dos atores sociais envolvidos na produção de políticas públicas. Essa organização da sociedade em grupos de interesses é vista por Dahl (1997) como um dos aspectos mais importantes da democratização das sociedades contemporâneas (FELISBINO, 2009, n.p.).

Dessa forma, então, pode-se dizer que Dahl apresenta como característica da Poliarquia a suscetibilidade do Governo para com as necessidades e preferências do povo, dos cidadãos. Sendo assim, Sales (2005, p. 243) afirma “que a participação à qual Dahl se refere significa, antes de tudo, o direito que o povo tem de votar, tomando parte, dessa forma da competição eleitoral. [...] o direito do povo de participar do governo pode ser interpretado como o direito de participar em sua administração”. Porém, Pateman (1992) afirma que Dahl reflete sobre os perigos da participação do homem comum, ao afirmar que:

A atividade política constitui um pré-requisito da poliarquia, mas o relacionamento é algo extremamente complexo dentro dela. Os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política e também revela com maior frequência as personalidades "autoritárias". Assim sendo, na medida em que o aumento da atividade política traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando por conseguinte a poliarquia. Um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992, p.20).

Para entender o que Dahl chama de Poliarquia, é preciso saber que para ele a democratização é formada por, pelo menos, duas dimensões, denominadas contestação pública e direito de participação. Por essas dimensões Dahl explica que “as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997, p. 31). O que explica o ensinamento de Sales (2005, p. 234) ao afirmar que “a bidimensionalidade de uma poliarquia trabalha com a hipótese de que a democratização consiste em um processo de progressiva ampliação da competição política e do direito de participação”.

É preciso, porém, cuidar da democracia para que seja realmente algo positivo para todos os cidadãos, pois como disse Rousseau (2016), a democracia precisa reunir algumas características para bem funcionar, e dentre elas deve-se ter:

Muita igualdade nas classes e fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo à dos direitos e à da autoridade. Finalmente, pouco ou nenhum luxo, porque o luxo é o efeito das riquezas ou as faz necessárias e corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, a um pela

posse, a outro pela cobiça. Vende a pátria à indolência, à vaidade, e tira ao Estado todos os seus cidadãos para fazê-los escravos uns dos outros e todos da opinião (ROUSSEAU, 2016, p. 79).

Rousseau ensina, ainda, como elucida Pateman (1992, p. 40), que “a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor”. Mas, deve-se cuidar para que o ensinamento de Mill (2006) seja considerado, pois bem o disse que quando o poder está nas mãos dos homens, de apenas um, ou de uma classe, o interesse individual adquire um grau de importância diferenciado e maior a seus olhos. “Quando ele se vê adorado por outros, torna-se adorador de si mesmo e considera-se no direito de ter o próprio valor contado cem vezes mais do que o valor de outras pessoas” (MILL, 2006, p. 106). Percebe-se, então, ser importante a participação do povo na efetiva formação da democracia, devendo esse, como ensinou Rousseau (2016) servir à pátria, deixando a preguiça de lado, pois quando os cidadãos preferem seu interesse pessoal ao do Estado, esse se aproxima de sua ruína, porque “nada mais danoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos” (ROUSSEAU, 2016, p. 78).

Nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo [*qualunquismo*] dos que cultivam seu “particular”. Trata-se de algo que já havia sido claramente percebido pelos antigos: “Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão – afirma Péricles numa célebre sentença registrada por Tucídides – não como alguém que se ocupa apenas dos próprios negócios, mas como um indivíduo inútil” (BOBBIO, 2017, p. 93-94).

Para entender o processo democrático e as democracias deliberativa e participativa, Miguel (2005, p. 07) ensina que em 1997, Jon Elster apresentou uma “concepção dominante de democracia”¹⁵, e esta “ligada às ‘teorias da escolha social’, e duas diferentes contestações a ela”. Para a presente pesquisa, interessam as contestações à teoria dominante, que Elster denomina democracia participativa e democracia deliberativa.

A primeira vertente de contestação é o que Elster chama de “democracia participativa”, correspondendo à “desenvolvimentista” na terminologia de Macpherson e Held. É uma corrente que rejeita a caracterização da política

¹⁵ “No modelo dominante, o processo político é apenas instrumental; o método democrático resume-se a uma forma de agregação de preferências individuais, sempre tidas como prévias e construídas na esfera privada. A metáfora do “mercado político” é levada ao pé da letra: os cidadãos escolhem entre as ofertas que lhes são apresentadas, buscando a maior satisfação pessoal” (MIGUEL, 2005, p. 07).

como possuindo mero valor instrumental, apresentando-a como um bem em si mesmo. A segunda contestação é a “democracia deliberativa”, inspirada sobretudo pela teoria de Jürgen Habermas, que nega o caráter privado da formação das preferências, enfatizando a necessidade do debate público (MIGUEL, 2005, p. 07).

Esses modelos de democracia trazem em si uma preferência ao princípio da participação, em comparação com o princípio da representação. A democracia participativa traz um “caráter instrumental, individualista e competitivo da democracia representativa”, reduz a política ao processo eleitoral e se vincula diretamente com “a recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política” (LÜCHMANN, 2007b, p. 142). A democracia deliberativa coloca a participação como “uma nova concepção acerca da legitimidade política”. Traz a ideia de que para ter validade, as decisões políticas devem ser oriundas de discussões orientadas “pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum [e assim, conferirem] um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LÜCHMANN, 2007b, p. 143).

A democracia deliberativa representa um ideal de apologia ao exercício do poder político, mas com um viés coletivo, que surge das discussões políticas entre todos os cidadãos, sem distinção. Trata-se da “institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade” (LÜCHMANN, 2003, p. 8), sendo que cada cidadão tem legitimidade para decidir, reunidos em espaços públicos, ou não, “a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal” (LÜCHMANN, 2003, p. 9). Dessa forma, cabe a cada cidadão a participação nas decisões das políticas públicas do Estado.

A sociedade civil precisa se organizar para retirar o oligopólio que existe das federações públicas e dos partidos políticos, para que sejam formadas associações e assembleias politicamente relevantes e organizadas, pois é preciso assegurar aos cidadãos “a participação na organização política para a realização de uma determinada tarefa e para uma correspondente ordenação de sua estrutura” (HABERMAS, 2014, p. 474). Ensina, então Lüchmann (2003, p. 11), que a democracia deliberativa estabelece formas de participação institucionalizadas, “tendo em vista não apenas a discussão pública de um sujeito plural, como também

o poder de decisão, à luz do estabelecimento – público e coletivo – de ideais ou princípios vinculados à promoção do bem comum”.

Deve-se perceber que o processo de democratização consiste na assunção de poder pela sociedade, do que era apenas do Estado, surgindo uma democracia que sai do entendimento de sociedade política, para a organização de uma sociedade civil (BOBBIO, 2017). Nessa concepção, Faria (2000, p. 65) explica que “a tomada de decisão não se dará por meio da competição dos grupos de interesse nem através da agregação de preferências individuais no mercado político, mas através de mecanismos deliberativos que tem como fundamento a participação dos cidadãos [...]”.

Contudo, essa participação deve ser cuidada para que realmente seja do indivíduo para o todo e não um governo de cada um para si mesmo. Pois, sabe-se que, como afirma Mill (1991, p. 48) “o povo [...] pode desejar oprimir uma parte de si mesmo, e precauções são tão necessárias contra isso quanto contra qualquer outro abuso de poder”. Mill (1991) continua sua explicação, ensinando que a tirania do maior número, ou tirania da maioria, como chamava Tocqueville, “ainda é [...] encarada com terror, principalmente, quando opera por intermédio dos atores das autoridades públicas” (MILL, 1991, p. 48), o que se realiza com a democracia representativa. Mas, é importante que se compreenda que a sociedade, quando executa, ela própria ou por meio de mandatos, atos errôneos “pratica uma tirania social mais terrível que muitas formas de opressão política” (MILL, 1991, p. 48).

A participação da sociedade civil no Brasil, como ensina Avritzer (2007) se caracteriza por um aumento da representatividade, e isso ocorre em duas situações: porque os atores sociais se autodenominaram como representantes da sociedade civil, ou porque o próprio Estado passou a aceitar como oficial essa representação da sociedade civil. Esse aumento da representatividade aconteceu, também, porque houve uma imposição, de certa forma, de como algumas instituições passaram a exercer essa representação em temas como saúde, educação ou interesses sociais gerais, além disso, em alguns conselhos há eleições para a constituição dos representantes da sociedade civil. Nesse ponto, importante se faz diferenciar a representatividade por atores da sociedade civil, da realizada pelo Poder Legislativo ou Executivo, havendo dois aspectos principais para essa diferenciação:

Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente,

desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território. Nesse sentido, a representação realizada pela sociedade civil lembra mais a estrutura medieval de superposição simultânea de diversos tipos de representações (Gierke, 1987) do que a estrutura monopolista própria à modernidade (Pitkin, 1967; Mansbridge, 2003). Assim, na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania (AVRITZER, 2007, p. 444).

Nessa análise é possível se perceber a necessidade de ser estudado um entendimento sobre autonomia, numa visão de que se trata de “tomar nas mãos o próprio destino: liberdade política” (SOUZA, 2006, p. 69), o que remonta à percepção da diferença entre autonomia individual, que trata da forma como o indivíduo estabelece sua existência e busca igualdade de oportunidades, e a autonomia coletiva, que pode ser entendida como sinônimo de Democracia Radical (SOUZA, 2006). Essa afirmação traz em si a importância do entendimento dessa espécie de Democracia, que também apresenta como importante, nos relacionamentos sociais, haver uma horizontalidade das relações. Assim:

Este modelo de radicalização dos princípios democráticos deve dar forma a instituições que sejam operacionalmente capazes de manter e fortalecer a pluralidade de identidades na sociedade e as ações políticas articuladas em redes sociais rizomáticas¹⁶ (VIEJO et al, 2009, p. 50).

Pode-se entender a Democracia Radical, frente à Democracia Participativa e Representativa, em uma análise de três estruturas: “a dimensão humana, os bens comuns e os âmbitos de decisão¹⁷” (COLLADO, 2011, p. 28), situações que se entrelaçam e apresentam uma Democracia que traz em si uma prática social, com valores voltados para a liberdade, igualdade e participação plena, visando ao bem-estar pessoal e social, sendo o governo exercido pelos cidadãos, em processos horizontais, com decisões que buscam cooperação (COLLADO, 2011). Pode-se afirmar, então, que “a participação da cidadania na esfera pública, segundo o modelo de democracia radical resulta fundamental para a produção e a resolução de

¹⁶ Tradução da Autora.

¹⁷ Tradução da Autora.

conflitos, mas não dentro de um desenho institucional determinado mas mediante ao aprofundamento e a radicalização democrática¹⁸ (VIEJO et al, 2009, p. 51). Collado (2011, p.35), ainda ensina que “a democracia radical constituiria uma fonte de ‘equivalências’ com a que os movimentos sociais, desde algumas décadas, apontam à criação de uma proposta política compartilhável¹⁹”.

Fung e Cohen (2007) ensinam que a Democracia Radical busca ser uma Democracia com participação cidadã em âmbito público, apoiando-se no entendimento de que o cidadão é o usuário dos serviços públicos. Dessa forma, trazem-se esses cidadãos para as deliberações, visando criar oportunidades de participação, que intentam a melhoria da qualidade das decisões públicas. “Conquistar tanto a participação quanto a deliberação é complicado. Em nossa opinião, os arranjos participativo-deliberativos representam o caminho mais promissor rumo à realização da democracia radical” (FUNG e COHEN, 2007, p. 233).

A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade e novas relações sociais, não se limitando, assim, à forma de governo adotada pelo Estado, objetivando, portanto, criar um novo tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadram numa perspectiva individualista, mas democrática, criando uma nova hegemonia, que é resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, a multiplicação dos espaços políticos na sociedade (MARQUES, 2008, p. 64).

Essa multiplicação dos espaços políticos, a que Marques (2008) se refere, pode ser entendida como a identificação dos Conselhos de Escola como instituições participativas, pois toda forma de organização que repasse à sociedade civil a possibilidade de se manifestar e ser vocalizada é um local em que se encontra Democracia. Ressaltam-se, então, os Conselhos Escolares, que em alguns lugares não têm sua representatividade dentro da arena estatal garantida, mas que precisam ser entendidos como uma ampliação da prática de direitos sociais, pois a “politização de todos os espaços sociais, inclusive da escola e do sistema educacional, abre a possibilidade da ampliação das oportunidades do exercício democrático, que se daria pela construção de práticas cotidianas democráticas” (MARQUES, 2008, p. 74).

¹⁸ Tradução da Autora.

¹⁹ Tradução da Autora.

Sendo que essas práticas democráticas precisam estar consolidadas, no caso dos Conselhos de Escolas, no ambiente escolar, precisam ser registradas e trazer resultados que denotem sua importância, com ações que gerem efetividade a partir dos resultados apresentados, como a melhoria do ambiente de convívio entre alunos, professores e demais membros da comunidade escolar, bem como ser capaz de resolver temas que tragam resolutividade relevante, com possibilidade de fazer a comunidade interna e externa da escola confiar a ele suas demandas. Essa representatividade precisa ser concretizada no âmbito da sociedade civil e para isso faz-se importante a identificação de alguns indicadores que demonstrem a estruturação de conselhos, que sejam de fato representativos das necessidades e vontades sociais, sendo assim, é preciso identificar: “a) o grau de institucionalização dos conselhos; b) a abrangência e as condições da deliberação; e c) a qualidade da representação” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016, p. 3). Os mesmos autores ensinam que uma efetiva participação dos conselhos pode ser identificada quando um debate público legitima essa atuação dos conselheiros, tornando reais as participações que advêm dos sujeitos inseridos e afetados pelas respostas desse mesmo debate, o que pode gerar efeitos positivos no que se refere às políticas públicas. Os conselhos devem ser reconhecidos “espaços públicos de participação institucionalizados pelo Estado, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas” (BENELI e COSTA-ROSA, 2012, p. 579).

Como ensinam Almeida, Carlos e Silva (2016) é preciso considerar algumas variáveis importantes que demonstram a efetividade da participação dos membros dos mais diversos conselhos, sendo elas a institucionalização, a deliberação e a representação. A institucionalização está relacionada às condições de infraestrutura e denota sua capacidade para tomar decisões independentes, sendo que essa variável se interliga ao “grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; [...] [aos] recursos que essas instâncias possuem [...]; e [ao] grau em que os conselhos são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016, p. 5). A deliberação trata do grau de inferência das decisões nas políticas públicas e de como suas ideias são vistas e consideradas na tomada de decisão dos gestores públicos. Importante identificar a qualidade da deliberação, para que seja possível participar de forma a capacitar a tomada de decisão. Quanto à representação, é

preciso que seja de qualidade e que haja publicidade de suas ações e decisões, sem olvidar que a “legitimidade da representação exercida no seu interior depende da força dos laços que essas instâncias possuem com a sociedade” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016, p. 6).

Conforme ensina Gohn (2006b, p. 28) os conselhos podem ser designados como “educação não-formal” e atuam em “práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltados para a solução de problemas coletivos cotidianos”. Essas práticas ocorrem em “ambientes e situações interativos construídos coletivamente, segundo diretrizes de dados grupos, usualmente a participação dos indivíduos é optativa, mas ela também poderá ocorrer por força de certas circunstâncias da vivência histórica de cada um” (GOHN, 2006b, p. 29). Essa participação na educação não-formal, segundo Gohn (2006b) visa à capacitação do indivíduo, tornando-o um real cidadão no mundo, à melhoria das relações sociais, à construção de projetos interativos, que se tornam projetos educativos, com resultados voltados aos interesses e às necessidades da sociedade civil, o que resulta no fato de que “a construção de relações sociais baseadas em princípios de igualdade e justiça social, quando presentes num dado grupo social, fortalece o exercício da cidadania” (GOHN, 2006b, p. 30).

Tatagiba (2006, p. 247) mostra que os conselhos representam “experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”, colocando-se ativamente em quase todas as cidades, atuando em diversas áreas e setores sociais, representando a construção de uma democracia participativa. “Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2006, p. 247).

Moreira nos oferece algumas informações preciosas acerca da conformação legal dessas novas instâncias deliberativas: “(...) [os conselhos] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera do governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...) Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil. (...)”

Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos de administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção (...) Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde (...)) (TATAGIBA, 2002, p. 50).

Uma visão dos conselhos é que esses refletem o contrassenso da sociedade civil, vistos como instrumentos da democracia deliberativa, como uma organização legítima que preza pelos interesses dos representados. “Em resumo ‘o limite do papel dos conselhos dentro da democracia representativa seria o de contribuir na transmissão das reivindicações dos setores organizados ao governo, negociar possíveis decisões e fiscalizar a implementação das decisões’” (SOUZA, 2010, p. 127). Além disso, Souza (2010) ao analisar a participação atual nos conselhos, afirma que é possível perceber “uma discussão sobre o caráter deliberativo desses, haja vista, que os conselhos não vêm conseguindo participar autonomamente do processo de tomada de decisão”, o que se percebe com alguns conselhos que ficam “restritos ao papel de referendar o que já está decidido pelo Estado” (SOUZA, 2010, p. 126).

Segundo Lüchmann (2012), para a democracia participativa, a importância dos conselhos, ou associações, está no fato de serem espaços que consideram essencial a participação social, formando cidadãos, para a existência de uma real democracia. Os conselhos devem criar espaços para a efetiva participação popular, além de mostrar a cada um o seu poder para uma participação ativa e de qualidade, frente às instituições. A participação dos cidadãos em funções deliberativas ou de administração, em acordo com instituições com base na democracia representativa garantem a possibilidade de uma democracia direta, com vistas para um autogoverno.

O Conselho [...] é o modelo do Estado proletário. Todos os problemas que são inerentes à organização desse Estado são inerentes à organização do Conselho. Em um e no outro acaba o conceito de cidadão, que é substituído pelo conceito de companheiro: a colaboração para uma boa e útil produção desenvolve o sentimento de solidariedade, multiplica os laços de afeto e de fraternidade. Cada um é indispensável, cada um está em seu lugar, e cada um tem uma função e um lugar (GRAMSCI e BORDIGA, 1981, p. 42).

Resta perceptível então, que para que haja uma Democracia em sua forma deliberativa, participativa e radical, é preciso que o processo seja inclusivo e atuante,

levando todos os cidadãos à estruturação de um consenso, para a criação de normas legitimadas por decisões de caráter público e político, pois se é possível haver Democracia em espaços sociais diversificados, então, pode-se entender ser “maior a possibilidade de inclusão e emancipação social, tendo em vista que não há emancipação em si, mas relações emancipatórias que podem criar um número cada vez maior de relações igualitárias, que concorrerão na mudança social” (MARQUES, 2008, p. 74-75), tornando possível a Democracia nas escolas, bem como nos sistemas educacionais.

1.4 A PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO COMO MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo política pública pode ser visto como uma ação coletiva, objetivando a resolução de um problema social e seu conceito se apresenta bem estruturado nas palavras de Subirats *et al* (2008), quando ensinam que políticas públicas são como:

Uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver (grupos-objetivo), no interesse de grupos sociais que padecem dos efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)²⁰ (SUBIRATS et al, 2008, p. 38).

Para analisar essas políticas públicas, cumpre apresentar as palavras de Bucci (2013), quando explica que:

Pode-se marcar os anos 1990 como o período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988. Não bastava a democracia política, do voto, que só viria a ser plenamente reconquistada nas eleições presidenciais de 1989, dado o insucesso do movimento pelas eleições diretas, em 1984. O país reclamava que ela fosse completada pela democracia econômica e social (BUCCI, 2013, p. 25).

A implementação dos objetivos fundamentais do Estado, contidos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, apresenta a necessidade de ser garantido o mínimo existencial para que seja possível a dignidade da pessoa

²⁰ Tradução da Autora.

humana. E, como ensina Grinover (2013, p. 132), “o mínimo existencial é considerado um direito às *condições mínimas de existência humana digna* que exige prestações positivas por parte do Estado”. A Constituição carrega em si uma eficácia que deve ser considerada quando da análise de seus preceitos normativos, e essa deve ter a certeza de garantir os direitos fundamentais e sociais, mediante políticas públicas que objetivem não só a garantia do mínimo existencial, mas a certeza de fazer valer o princípio da dignidade da pessoa humana.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

O constituinte de 1988 permitiu uma mudança estrutural no regime democrático brasileiro, pois trouxe em seu texto normativo a instituição, de forma legalizada, dos movimentos sociais e de políticas que estruturam esse ideário que marcou os anos 70 e 80.

Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980 (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2009, p. 373).

Assim, é preciso que se entenda que o Poder Público não sintetiza em si uma instância única de formulação de políticas, pois é “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedade política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais” (VIEIRA, 2009, p. 23). O Estado, porém, é que deve prover os direitos e garantias fundamentais, implementando políticas públicas, que são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI e VILARINO, 2013, p. 145). Dessa feita, “*os mundos da administração e da democracia, em definitivo, se apresentam como as duas caras de uma mesma moeda: ser cara e coroa às vezes é impossível,*

*enquanto que não se pode ser cara sem coroa, nem coroa sem cara*²¹ (BRUGUÉ e GALLEGO, 2001, p. 43).

Grinover (2013, p. 138) afirma que “a implementação de uma política pública depende da disponibilidade financeira – chamada *reserva do possível*. E a justificativa mais usual da administração para a omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la”. Mas, não se pode olvidar que é do Estado a obrigatoriedade de planejar as contas para que haja um desenvolvimento nacional com equilíbrio, que possibilite sejam cumpridas as “atribuições essenciais fixadas nas normas constitucionais” (BUCCI e VILARINO, 2013, p. 146). Além disso, “a promoção da cidadania depende do Estado de implementar políticas públicas, assegurando a todos os brasileiros o exercício de seus direitos” (NAVES, 2003, p. 563).

Os problemas e as expectativas vividas através das organizações sociais primárias requerem soluções concretas, mas sobretudo soluções de proximidade. De ser entendido o bem-estar como uma segurança na manutenção dos direitos sociais para toda a população (universalismo-homogeneidade-hierarquia), vai sendo cada vez mais visto como uma nova forma de entender as relações de maneira integradora e solidária (especificidade-reconhecimento-participação)²² (SUBIRATS, 2011, p. 83).

Para a formação de uma cidadania consciente, porém, é preciso a prática e a participação popular, então, deve-se “articular a democracia representativa e a participação direta, colaborando na concepção de um novo tipo de cidadão, consciente de sua importância como sujeito e da importância da ação coletiva” (MORIGI, 2016, p. 151), para, assim, se construir uma sociedade civil solidária que busca a justiça social. Essa participação direta se apresenta quando, em uma Democracia, “o poder central revela-se inacessível aos interesses da população, e a política deixa de ser o caminho para o exercício dos direitos, [então], a tendência é surgirem novas formas de organização, que vão constituir o que se entende por ‘sociedade civil’” (NAVES, 2003, p. 564). “Lutar por uma sociedade melhor é lutar por uma sociedade em que as pessoas se sintam ‘incluídas’, seja qual for sua posição ideológica, sua opção de gênero, sua origem ou crença, sua idade ou forma de entender a vida”²³ (SUBIRATS, 2011, p. 92).

²¹ Tradução da Autora.

²² Tradução da Autora.

²³ Tradução da Autora.

Essa estruturação é apresentada por Medeiros (2007) quando explica que nos anos 1980, no período considerado como de redemocratização, agentes do Governo descobrem nas ONG's (Organizações não Governamentais) uma importante legitimação política, por estabelecerem uma parceria estratégica na consecução do serviço público. Com essa aliança o Governo aproxima as ONG's do poder público, por meio de parcerias para a “criação de novos espaços de participação política com o objetivo de incorporar estes grupos nos processos que envolvem a formulação e/ou implementação de políticas públicas” (MEDEIROS, 2007, p. 167).

Malmegrin (2014), explica que houve uma alteração no conceito de cidadania, a partir dos anos 1990, pois a ideia de participação civil e de responsabilidade social dos cidadãos, por meio de parcerias entre Governo e sociedade civil, se fixa não apenas no desenvolvimento das políticas sociais, mas na prestação de serviços públicos com aspecto social. A mudança na estrutura da participação popular faz surgir um novo espaço público, onde se desenvolvem “os conselhos, os fóruns, as redes e as articulações entre a sociedade civil e os representantes do Poder Público, visando à democratização da gestão da parcela do Estado, responsável pelo atendimento das demandas sociais” (MALMEGRIN, 2014, p.91).

Os conselhos, então, se tornam espaços legítimos de participação social, inovando a abordagem da gestão das políticas públicas, pois se caracterizam como espaços democráticos, tendo em vista sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo, tendo suas funções de natureza deliberativa (SANTOS e ALMEIDA, s.d.). Esses conselhos deliberativos possuem composição colegiada, e envolvem representantes do governo e da sociedade civil, suas decisões são “tomadas após a discussão de ideias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, potencialmente onde prevalece o melhor argumento” (GOMES, 2015, n.p.).

A sustentação do pressuposto mencionado pode ser feita enumerando algumas características de um processo de argumentação pública e livre entre iguais para a tomada de decisão. Ou seja, podemos sugerir que a decisão por meio da argumentação é melhor porque (ELSTER, 1998, p. 11; GAMBETTA, 1998, p. 22; FEARON, 1998, p. 45-55; MARCH e OLSEN, 1989, p. 121):

1. Revela informações que não são públicas, distribuindo melhor as informações;
2. Diminui ou supera o impacto da *"bounded rationality"*²⁴, propiciando inclusive mais criatividade nas soluções;
3. Reduz a prevalência das preferências dos atores que possuem *"endowments"* (recursos, capacidades, informação, autoridade) iniciais superiores;
4. Desestimula comportamentos autointeressados devido à exigência das justificativas ocorrerem em público, o que torna o interesse público a única justificativa aceitável;
5. Desestimula dissimulações, uma vez que o discurso em prol do bem comum induz a alguma necessidade de consistência nos atos privativos, devido à necessidade de lidar com a dissonância cognitiva que discurso e atos divergentes podem trazer;
6. Legitima a escolha feita, uma vez que alcança consensos maiores e reforça o compromisso com sua implantação e suas consequências. Os participantes se veem na decisão;
7. É desejável *per se*, pois melhora a qualidade intelectual e moral dos participantes, disseminando princípios de *"public life"*²⁵, além de propiciar certas habilidades e/ou virtudes, como eloquência, retórica, empatia, cortesia, imaginação, raciocínio, preparação;
8. Alcança decisões mais eficientes, uma vez que são tomadas a partir de argumentação racional justificada com informações e submetidas a múltiplas visões (GOMES, 2015, n.p.).

Percebe-se, então, que a deliberação nos conselhos torna possível apurar o método democrático para tomada de decisão, considerando a distribuição da informação e a capacidade de interpretar e julgar estas por meio da argumentação. Uma Democracia Deliberativa “pode levar a melhores resultados devido à maior facilidade de obter uma concertação de interesses, que não tem necessariamente a pretensão de atingir um consenso ou revelar um improvável ‘bem comum’, mas que qualifica e viabiliza a tomada de decisões coletivas” (GOMES, 2015, n.p.).

O processo de publicização denota a luta por uma mudança da tendência histórica de subordinação de camadas da sociedade civil frente ao Estado, através do fortalecimento da democracia, mecanismos de organização e de representação dos interesses coletivos na esfera pública, de modo que entendemos este espaço como essencialmente político, marcado pela relação entre as forças divergentes presente [sic] na sociedade e que não podem deixar de ser percebidos nas análises que envolvem a questão da participação social em qualquer organização social, inclusive na escola (MARANHÃO e MARQUES, 2014, p. 127).

A formação dos conselhos, como órgãos participativos e deliberativos, coloca à sociedade civil, como nos sufrágios, “o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, entre outras

²⁴ “Racionalidade limitada”. Tradução da Autora.

²⁵ “Vida pública”. Tradução da Autora.

prerrogativas” (GOMES, 2015, n.p.). Considerando as escolas e a participação dos membros do entorno com uma Democracia Deliberativa e Participativa, deve-se direcionar a ação popular à constituição de “relações sociais que superem as relações centralizadoras e autoritárias existentes em nossa sociedade, não apenas no âmbito das instituições escolares, mas em todos os órgãos e nas relações entre os sujeitos em todas as camadas sociais” (MARANHÃO e MARQUES, 2014, p. 127).

É importante que as escolas sejam democráticas, participativas e que reconheçam nos pais e/ou responsáveis, além de colaboradores, professores e demais membros da comunidade interna e externa, a presença de seus direitos, dando a esses a possibilidade de uma participação por representantes na gestão escolar, formando uma equipe corresponsável pela escola e seus membros, promovendo a inserção de todos no processo educativo. E, segundo Morigi (2016), as políticas de gestão devem fazer com que as cidades sejam voltadas para o bem da população, com a valorização da vida humana, devendo esse ser o eixo central das políticas, garantindo, assim, a preservação da qualidade de vida de todos. Mas, não se pode olvidar que se trata da sociedade, que é composta por pessoas com vontades e preferências, e como elucida Carlos (2015, p. 52) ao apresentar as palavras de Telles, “a sociedade não é um polo de virtude política”, então, deve-se cuidar dessa participação para uma real verificação do que está sendo praticado em nome de uma democracia.

2 A FORMAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE ESCOLA

A democratização da escola deve visar a uma educação de qualidade, suscitando uma ação gerida por todos os participantes da comunidade escolar, momento em que agentes escolares exercem um ato político. Pode-se considerar, como ensinam Parés e Resende (2009b), que a democracia participativa pode ter um efeito pedagógico se os espaços de diálogo chegarem à vida cotidiana, sendo que “isto significa expandir a democracia até as estruturas familiares, afetando o rol de cada um, [...] [como] possibilitar aos estudantes trocar um professor ou o método de ensino”²⁶ (PARÉS e RESENDE, 2009b, p. 71). A gestão democrática, então, deve compartilhar decisões, para que haja melhorias educacionais, demonstrando transparência e corresponsabilidade. Para uma construção democrática nas escolas, com a expectativa de superar as dificuldades cotidianas, importante se faz a atuação de todos de forma participativa e colegiada (LUIZ e BARCELLI, 2013).

Os Conselhos Municipais são uma inovação política no cenário nacional e representam uma forma de democracia direta, indicando que pessoas, grupos e instituições têm capacidade de conduzir os rumos do próprio destino e também do país. A Constituição Brasileira (Brasil, 1988) reconhece que o poder do povo pode ser exercido de duas maneiras: por meio da participação, também conhecida como democracia participativa, e pela eleição, também conhecida como democracia representativa (BENELLI e COSTA-ROSA, 2012, p 578).

No Brasil, os conselhos, vistos como elementos importantes na gestão escolar, foram estabelecidos em 1842, durante o Império. Esses foram denominados Conselhos de Instrução Pública e eram compostos por funcionários públicos que exerciam cargos de chefia ou diretores de escolas. Suas atribuições eram de organizar e inspecionar escolas, definindo matérias e métodos de ensino, além de “elaborar compêndios escolares, fiscalizar a conduta dos professores, entre outras da mesma natureza” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 27).

Dentre os Conselhos de Instrução Pública, o primeiro a ser implantado no Brasil foi na Bahia, sob a Lei Provincial 172, de 1842, sendo esse o primeiro registro efetivo da criação de um conselho de educação no Brasil, com âmbito estadual (provincial), denominado “Concelho de Instrucção Pública (grafado com c, talvez no

²⁶ Tradução da Autora.

conceito de *concilio* – assembléia [sic] - e não de *consilium*)” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 27).

Sobre os conselhos, pode-se afirmar que representam a cidadania, a democracia, como forma de controle do Estado, tornando o cidadão responsável pela escola e seus espaços de decisão, democratizando a informação e controlando a atividade do Estado. Os conselhos são a participação da sociedade civil, realizando ações concretas de cidadania em diversos municípios (CURY, 2002). Surgiria um resultado importante se os Conselhos de Escola fossem vistos “como mecanismos de democratização da escola [...], ampliando o debate sobre os processos de gestão democrática, que não se restringiriam às eleições diretas para escolha do diretor” (AGUIAR, 2008, p. 135), pois “a implementação dos conselhos e mecanismos de democracia deliberativa ou participativa [...] buscam cumprir a [...] função de melhorar a qualidade das decisões públicas” (RESENDE e ROSA, 2016, p. 51). Resta preciso, então, estabelecer a efetividade da participação desses conselhos nas escolas e identificá-los como Instituição Participativa (IP), percebendo sua interferência na gestão escolar, tornando-a democrática.

Faz-se importante, então, “mensurar a efetividade da participação e perscrutar *sob quais condições a participação importa* [o que] constitui problemática central para [...] essa agenda de pesquisa” (CARLOS, SILVA e ALMEIDA, 2018, p. 2), pois estabelecer essa efetividade participativa dos conselhos de escola e entender sua atuação em âmbito escolar é objetivo desta investigação, que pretende demonstrar a influência dos conselheiros na resolutividade das situações-problemas verificadas nas escolas, levando-se em consideração que:

Decisões, é claro, não equivalem à efetividade, [...] mas constituem indícios relevantes por pelo menos dois motivos: a eventual incidência em políticas por parte dos conselhos supõe resoluções que visam a essa incidência, e a verificação da variação dos padrões decisórios permite qualificar os efeitos passíveis de serem esperados (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 641).

Dessa feita, verifica-se ser necessário e importante identificar, o que se faz com o intuito de contribuir com essa agenda de pesquisa, que qualifica o Conselho de Escola como Instituição Participativa, a relevância das decisões dos conselheiros, se essa “participação importa para a gestão pública” (CARLOS, SILVA e ALMEIDA, 2018, p. 3), e qual a “importância da *qualidade da participação* para o grau de influência dos conselhos no desempenho das gestões e resultados de políticas públicas” (CARLOS, SILVA e ALMEIDA, 2018, p. 4).

2.1 A NORMATIZAÇÃO E OS CONSELHOS DE ESCOLA

Para melhor elucidação dessa participação da sociedade civil, e ressaltando o entendimento de que “a educação tem ligação direta com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, pois representa um instrumento de cidadania e dignidade da pessoa” (FERREIRA, 2013, p. 385), importante se faz conhecer o que diz a Constituição Federal, reconhecendo essa como Constituição Cidadã, e identificando nela a participação da sociedade civil em políticas públicas como mecanismo legal e institucional de controle social, além de perceber que essa apresenta espaços identificados como democráticos para decisão e participação dos cidadãos, de forma deliberativa, o que se estabelece em seus arts. 205 e 206, VI:

Art. 205. **A educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, **será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I – *omissis* [...]
 VI - **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei;
 [...]. (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Com base na norma acima, evidente está que a educação é sim direito de todos, mas também cabe à sociedade civil participar da construção da educação de base, ou básica, para acesso de todas as crianças e adolescentes, pois a gestão democrática do ensino requer uma entrega na participação para a formação da cidadania. Esse mesmo artigo traz em si “uma primeira noção importante, a de que a educação é tarefa a ser compartilhada entre o Estado e a Sociedade” (VIEIRA, 2009, p. 36). Ressalta-se que, como ensina Cury (2008, p. 201), gerir um bem público é mais do que administrar um bem alheio, por se tratar de algo “que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia. Só que aqui é a gestão de um serviço público, o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública)”. Importante nesse momento é identificar a “dimensão da gestão escolar com relação à comunidade” (VIEIRA, 2009, p. 44), que traz o inciso VI do art. 12 da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
 I - *omissis* [...]
 VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
 [...].

Para essa gestão democrática, há uma intervenção do Estado como já renunciava o inciso VI, do art. 206 da Constituição Federal, acima explicitado, quando diz que essa gestão deverá acontecer “na forma da lei”²⁷. Assim, pode-se entender o Estatuto da Criança e do Adolescente como um retrato dessa normativa, pois há artigos que orientam essa participação (CURY, 2008), como por exemplo, o parágrafo único do art. 53, *in verbis*:

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Tal norma “assegura aos pais e responsáveis não somente ter ciência do processo pedagógico mas, e principalmente, influir na elaboração e na prática das propostas educacionais, o que é de todo salutar em uma escola democrática” (VASCONCELOS, 2010, p. 264). Assim, a escola assegura uma participação da sociedade civil, de forma democrática, visando a obtenção de práticas que façam da escola local de debate e de interação dos membros da comunidade na qual se encontra inserida. Também essa participação é identificada no art. 58 do Estatuto da Criança e do Adolescente, abaixo transcrito:

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Dessa leitura depreende-se que a escola deve ser local onde ocorre o processo educacional, com transmissão e organização do conhecimento, com vistas ao desenvolvimento de habilidades nos alunos, proporcionando, assim, uma convivência de aprendizado coletivo, pois esse processo deve complementar o que a criança e o adolescente trazem de casa, construído em sua história individual, com respeito e valorização de sua cultura, proporcionando acesso às culturas vividas por outros, com histórias diferentes, mas também importantes. “É a possibilidade de conhecer e trocar experiências e idéias [sic] que enriquece a todos e faz acontecer os avanços sociais” (SERRA, 2010, p. 280). Importante, então, é a participação da

²⁷ Essa mesma determinação de lei complementar pode ser identificada no art. 3º, inciso VIII, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB):

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...].

sociedade civil na gestão escolar, pois se entende que: “a gestão democrática do ensino público supõe a transparência de processos e de atos” (CURY, 2008).

A política pública na escola se fundamenta na concepção de participação social e de cidadania, gerando a gestão democrática da mesma, mostrando que “a participação pressupõe um tornar-se parte ativa do processo decisório que define leis, políticas públicas e disciplina atuações de instituições e órgãos estatais” (RESENDE e ROSA, 2016, p. 43). Os conselhos de escola, dessa forma, são órgãos deliberativos com participação privilegiada na estruturação de acordos para a “organização do trabalho escolar, as decisões curriculares, a regulação entre os segmentos da escola e as decisões pedagógicas”, podendo ser exemplificados por “decisões sobre a parte diversificada do currículo, as medidas de flexibilização da jornada escolar e outras medidas previstas na legislação educacional de 1996” (ROCHA e COSTA, 2016, p. 206).

Desde o momento em que o acesso à educação obrigatória (ensino fundamental) torna-se um direito público subjetivo no §1º, art. 208 da Constituição Federal²⁸ e art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional²⁹, a gestão democrática da educação em geral, e da escola em particular, constitui um princípio organizador da educação em todos os níveis: federal, estadual e municipal (PALMA FILHO, 2010, p. 39).

Evidencia-se assim, que a legislação educacional vigente entende que a participação popular gera um meio de fazer a sociedade civil participar ativamente nas atividades escolares, sendo que “esses instrumentos normativos objetivam garantir espaço para processos de deliberação coletiva sobre o fazer cotidiano da escola” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 42), o que se percebe estabelecido no art. 14, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/1996:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
 I - *omissis*
 II - **participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.**
 (grifo nosso)

²⁸ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: *[omissis]*

§1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

²⁹ Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

É fundamental que o conselho de escola, durante sua construção e constituição, vivencie momentos de coletividade em que não apenas se discuta o significado de um órgão colegiado na organização política e pedagógica da escola, mas se defina, também, o tipo de pessoa, de educação e de sociedade que se pretende construir. É preciso pensar em formas e estratégias que contribuam para que haja estudos, encontros e assembleias com os diversos segmentos da comunidade escolar, para que a construção e estruturação do conselho tenha condições que possibilitem a compreensão teórica, prática e política que evidenciem sua necessidade (OLIVEIRA, MORAES e DOURADO, s.d.). Diz, então, o Ministério da Educação sobre a competência dos conselhos de escola:

Aos conselhos escolares cabe deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d.).

A busca da gestão democrática nas escolas não é recente, e para melhor estruturar essa participação, o Ministério da Educação em 2004, por meio da Portaria Ministerial 2.896/2004, instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que visa a implantação desses conselhos, com elaboração de material didático para uma formação continuada para os conselheiros, sendo analisadas as “necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d., n.p.). O programa tem como objetivos:

- Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.
- Apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares.
- Instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares.
- Promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares.
- Estimular a integração entre os conselhos escolares.
- Apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade.
- Promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d., n.p.).

Cabe aqui destacar que, para o Estado “não basta abrir as portas da administração para que participe quem quiser e como quiser. Essa participação é

sempre disciplinada, guiada e regulamentada” (RESENDE e ROSA, 2016, p. 43). Então, para o fortalecimento dos conselhos o Ministério da Educação organizou doze cadernos temáticos, que instituem e ampliam a discussão sobre os Conselhos Escolares, “com o intuito de que estes se tornem multiplicadores de conhecimentos e ações nos CE ³⁰, contribuindo assim para uma efetiva participação dos profissionais da educação e da comunidade na gestão escolar, com vistas a uma gestão democrática” (BARCELLI e WELLICHAN, 2013, p.6). A organização desses cadernos contou com a formação de um grupo de trabalho composto com a finalidade de discutir, analisar e propor medidas para implementação do programa, sendo esse composto por: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de especialistas na área de gestão da educação de algumas universidade brasileiras, como UFPE, UnB, UFG, UFSC e UFPb (AGUIAR, 2008, p. 132-133). Destaca-se que a “execução do programa é de responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB), por intermédio da Coordenação-Geral de Redes Públicas (CGRP) da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional (DAGE)” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d., n.p.). O material didático do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é composto por:

Caderno 1 – Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania - Está organizado em duas partes. A primeira aborda a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares em seus objetivos, limites e possibilidades e a segunda parte trata das funções e atribuições dos conselhos escolares.

Caderno 2 – Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola - Trata a educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados. Desta forma, entende o Conselho Escolar como um instrumento de gestão democrática e de acompanhamento responsável da prática educativa que se desenvolve na escola visando sua função política-pedagógica.

Caderno 3 – Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade - Reflete sobre a importância da presença do saber e da cultura sobre a negação no processo didático-pedagógico da escola. O caderno divide-se em três partes: a escola, o Conselho Escolar e o processo de formação; a escola da inclusão:

³⁰ Conselhos Escolares.

pedagogia da emancipação; e o encontro dos saberes: pedagogia do respeito e da integração.

Caderno 4 – Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico - Aborda a função da escola de formar o cidadão, assegurando ao educando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício às aprendizagens significativas e às práticas de convivência democrática.

Caderno 5 – Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor - Tem como objetivo oferecer contribuição para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática.

Caderno 6 – Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação - O Conselheiro é um militante na construção da democracia e cidadania. Participa como corresponsável na construção de uma educação escolar inclusiva e de qualidade social. Sua prática é um processo de formação humana e exige momentos específicos de qualificação, que se realiza pelo aprimoramento da prática educativa escolar. Para os encontros de qualificação dos conselheiros é apresentada uma metodologia fundada nos Círculos de Cultura, enfatizando as fases de: a) problematização, investigação rigorosa do problema, b) teorização, estudo para fundamentação de alternativas de solução e c) planejamento da intervenção e acompanhamento da execução.

Caderno 7 – Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil - Este caderno tem como objetivo discutir o financiamento da educação básica no Brasil e contribuir com os conselheiros escolares na análise e compreensão das questões referentes a esta temática. Discute a questão do financiamento no âmbito legal, o papel dos movimentos e órgãos colegiados na garantia do direito à educação. Busca debater, ainda, as políticas educacionais em um sentido mais amplo, ou seja, aquelas ligadas diretamente aos sistemas de ensino e as questões relacionadas à instituição e à participação da comunidade local e escolar.

Caderno 8 – Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação - Traz uma reflexão sobre esses trabalhadores, para que esta valorização ocorra: quem são, qual a trajetória histórica, que lugar ocupam na divisão social do trabalho, as razões da desvalorização social ou desprestígio que sofrem e o que pode e deve ser feito para que esse processo de valorização continue e alcance resultados positivos. O objetivo político-pedagógico desse processo é o de resgatar a importância desses trabalhadores no campo educacional, contribuir para que a escola possa tornar-se um espaço efetivo de mediação, de formação humana e de exercício da democracia participativa, visando à construção de uma sociedade igualitária e justa.

Caderno 9 – Conselho Escolar e a Educação do Campo - O caderno prioriza reflexões sobre a Educação do Campo e as Escolas do Campo, a partir do entendimento das organizações sociais e encaminha sugestões para que cada coletivo escolar possa estabelecer seus próprios mecanismos que assegurarão a participação social na delimitação de suas ações, dando destaque ao conselho escolar como uma estratégia ímpar nesse contexto de democratização da educação e da sociedade, e objeto central deste caderno. Este caderno integra o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e tem como objetivo contribuir para que o conselho escolar possa atuar como um dos instrumentos de gestão democrática nas escolas do campo.

Caderno 10 – Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social. Neste Caderno procura-se, junto aos conselhos escolares, ampliar o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento, focalizando algumas questões cruciais para a educação no cotidiano das escolas. O aprofundamento desse debate na escola é potencialmente rico por possibilitar a todos os profissionais da

educação, aos pais e aos estudantes ampliem a compreensão e as vinculações da escola com a sociedade e com os projetos sócio-educativos, bem como o (re)conhecimento dos mecanismos de exclusão e discriminação de quaisquer ordens presentes na sociedade e na escola, para melhor enfrentá-los e superá-los.

Caderno 11 - Conselho Escolar e Direitos Humanos - Este 11º caderno pretende ser um subsídio à formação dos conselheiros escolares, trazendo, à sua reflexão, elementos para a compreensão da Educação em Direitos Humanos como uma política pública atravessada por valores éticos, subjetividades, relações, práticas sociais e institucionais. Nesse sentido, os Direitos Humanos podem ser compreendidos como um processo de organização e de luta pela conquista de direitos individuais, coletivos, políticos, religiosos, sociais, culturais, ambientais, dentre tantos outros.

Caderno 12 - Conselho Escolar e sua organização em fórum - Este caderno se constitui em um mapa para criação e movimentação dos conselhos escolares e sua organização em fórum. Trata-se de um mapa, com sugestões para a criação e movimentação de uma política de gestão educacional para unidade de ensino (conselho) e redes ou sistemas de ensino (fórum) (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d, n.p.).

Compõe, ainda, o material didático do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, do Ministério da Educação (s.d., n.p.), os cadernos denominados “Módulo 1 – Conselho Escolar: Processos, Mobilização, Formação e Tecnologia” e “Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública”. Ressalta-se que a estruturação do programa parece trazer o entendimento “de que o Conselho Escolar pode ser construído de forma coletiva, como um lugar de participação e decisão de caráter pedagógico e político, como um espaço de debate e negociações em torno das necessidades e prioridades da escola e como um canal de democratização da gestão escolar” (AGUIAR, 2008, p. 141). Insta salientar que os conselhos de escola devem estar articulados com “a gestão escolar e fundamentado nos princípios legais que regem a gestão democrática da educação, constitui-se em colegiado de natureza consultiva, deliberativa, fiscalizadora e mobilizadora”, e o mais importante, “ser formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar” (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2011, p. 20). E, analisando a estrutura dos conselhos, destaca-se o art. 48, do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, aprovado em 17/01/2011:

Art. 48 O Conselho Escolar deve elaborar seu próprio regulamento ou estatuto, seguindo as diretrizes dos órgãos competentes da Secretaria Municipal de Educação e delegar atribuições às assembleias, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a organização.

Importante se faz esclarecer que os Conselhos de Escola têm atuação diferenciada do que deve ser realizado pelos membros dos Conselhos de Educação, pois a principal função desses é a de mediar e articular a relação entre a sociedade

civil e os gestores da Educação no Município. O Conselho de Educação deve “garantir a gestão democrática da educação e um ensino de qualidade no município” (NOVA ESCOLA, 2004, n.p.). Em contrapartida, os Conselhos de Escola representam a “própria escola, sendo a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 36).

A importância de uma gestão democrática nas escolas se revela no fato de que mesmo sem o povo ter direito ao voto para Presidente “as escolas públicas de todo o País já votavam no seu diretor, o que evidencia que já no início dos anos 1980 as iniciativas para instaurar um novo modelo de gestão escolar não eram recentes” (MELLO, 2013, p. 484). No Município de Colatina/ES, a gestão democrática das escolas tem respaldo na Lei Orgânica Municipal, de 1990, que estabelece diretrizes para a escolha dos diretores, o que se identifica ser o princípio de uma participação da comunidade na escola, elegendo o dirigente da instituição:

Artigo 260 – Os cargos de Diretor das unidades escolares da rede pública do Município, serão preenchidos mediante eleições diretas, livres e secretas, realizadas no âmbito de cada unidade, com a participação de toda a comunidade.

Ampliando a participação da comunidade escolar em Colatina/ES, a Lei nº 6.355, de 13 de setembro de 2016 traz, nos arts. 50 e 51, o título “Da Gestão Democrática nas Unidades Escolares” que destaca essa participação, com representatividade dos pais, alunos e colaboradores na gestão:

Art. 50 - As Escolas da Rede Pública Municipal de Colatina desenvolverão as suas atividades educativas tendo por base o espírito democrático, incentivando-se a participação da comunidade educativa na elaboração e execução da sua Proposta Pedagógica, assegurando:

I - a participação da comunidade escolar, compreendendo a representação dos servidores da escola, alunos e seus pais ou responsáveis e de organizações da comunidade local na composição do Conselho de Escola e processo de escolha de dirigentes escolares;

II - a garantia de acesso às informações;

III - a transparência no recebimento, na aplicação e prestação de contas de recursos financeiros;

IV - o efetivo envolvimento da escola na formulação, discussão, implementação e avaliação da Proposta Pedagógica e das ações educacionais desenvolvidas.

Artigo 51 - A **escolha dos Diretores e Coordenadores Escolares dar-se-á através de eleições diretas, com a participação de toda a comunidade escolar** e seguirá os critérios emanados da Secretaria Municipal de Educação, estabelecidos em legislação específica. (grifo nosso)

Os Conselhos de Escola do Município são ativos e a eleição acontece de forma unificada, sendo essa organizada pela Secretaria Municipal de Educação. Findo o processo eleitoral é ofertada uma capacitação para os conselheiros eleitos para esclarecimentos dos procedimentos básicos, para que haja uma participação qualificada de todos. Destaca-se que o Conselho de Escola é corresponsável por

72% (setenta e dois por cento) da gestão escolar, sendo esse composto por representantes da comunidade escolar, interna e externa. Os membros do Conselho contam com a assessoria de uma equipe de trabalho, designada para esse fim, na Secretaria Municipal de Educação, para que possam receber orientações quanto à legalidade de seus atos (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017b, p. 104).

Os conselhos de escola têm atribuições definidas e devidamente especificadas em âmbito municipal, sendo as dos conselhos do município de Colatina-ES apresentadas no art. 49 do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, aprovado em 17/01/2011:

<p>Art. 49 São atribuições do Conselho Escolar:</p> <p>I - elaborar o seu regimento, em conformidade com os princípios e diretrizes da política educacional do governo municipal, da proposta pedagógica da unidade de ensino e da legislação vigente, zelando pela sua divulgação e seu cumprimento;</p> <p>II - participar do processo de construção da proposta pedagógica da unidade de ensino;</p> <p>III - primar pela gestão democrática no cotidiano da unidade de ensino;</p> <p>IV - discutir com a comunidade escolar e deliberar sobre as metas e os objetivos propostos e alcançados pela unidade de ensino em cada ano letivo, de acordo com a proposta pedagógica, bem como discutir os objetivos, metas e princípios da política educacional;</p> <p>V - trabalhar na superação das práticas individualista e corporativista, integrando segmento com segmento, unidade de ensino com comunidade escolar e comunidade local;</p> <p>VI – Promover atividade sociocultural visando: Integrar a comunidade escolar à comunidade local; Complementar e enriquecer as atividades pedagógicas;</p> <p>VII - participar da integração dos turnos da unidade de ensino, propiciando o alcance dos objetivos apresentados na proposta pedagógica;</p> <p>VIII - divulgar e garantir o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e da legislação educacional vigente por meio de fiscalização e denúncia aos órgãos competentes;</p> <p>IX - realizar assembleias ordinárias e/ou extraordinárias, por segmento, quando necessário, e definir prioridades dos recursos destinados à unidade de ensino;</p> <p>X - elaborar, deliberar e fiscalizar o plano de aplicação das verbas destinadas à unidade de ensino, a partir das assembleias dos segmentos;</p> <p>XI - colaborar com a unidade de ensino, quando solicitado, para análise e proposição de solução de problemas administrativos e pedagógicos, antes de encaminhar para a esfera superior;</p> <p>XII - acompanhar a execução de construção e reforma na unidade de ensino, considerando a qualidade, custos e benefícios, podendo para isso, solicitar assessoria técnica da Secretaria Municipal de Educação;</p> <p>XIII - participar da elaboração de norma de convivência na unidade de ensino;</p> <p>XIV - convocar assembleia geral da comunidade escolar, quando julgar necessário;</p> <p>XV - encaminhar, quando for o caso, à autoridade competente denúncia formalizada em decisão tomada pela maioria de seus membros e com razões fundamentadas para fins de averiguação das ações do diretor da unidade de ensino;</p> <p>XVI - recorrer a esfera superior sobre questão em que não se julgar apto a decidir e não prevista neste Regimento;</p> <p>XVII - eleger, entre os membros eleitos, o presidente, o vice-presidente, o secretário e o tesoureiro;</p> <p>XVIII - convocar assembleia de pais para eleição dos membros do conselho fiscal, até quinze dias após a eleição e a posse dos integrantes do conselho escolar.</p>
--

Em análise às atribuições e competências dos Conselhos, cabe entender que são mecanismos de gestão democrática, com caráter deliberativo, consultivo, fiscal ou mobilizador, interpretando essas competências da seguinte forma:

Deliberativa: decidir, deliberar, aprovar, elaborar.

Consultiva: opinar, emitir parecer, discutir, participar.
Fiscal: fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestação de contas.
Mobilizadora: apoiar, avaliar, promover, estimular e outros não-incluídos acima (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 44).

No Estado do Espírito Santo os Conselhos de Escola são identificados como tendo regulamento próprio, número de participantes mínimo de 5 (cinco) e máximo de 15 (quinze), formado pelo diretor da escola, além de professores e servidores (50% - cinquenta por cento); pais e estudantes (maiores de 10 anos) e representantes da comunidade local (50% - cinquenta por cento). A eleição acontece pela assembleia escolar (regulamentada pela Secretaria de Educação), com mandato de 3 anos. A presidência será exercida por quem eleito pelos pares, sendo que o diretor, quando não eleito presidente, deverá ser o tesoureiro. Os Conselhos têm funções pedagógicas e de unidade executora (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a).

O Conselho de Escola deve primar pela participação ativa da comunidade externa nas ações escolares, porém, essa gestão democrática não pode anular especificidades hierárquicas das escolas, mas conviver com elas. Em uma relação de conhecimentos, há uma hierarquização na relação professor/aluno, o que não significa “que o aluno jamais chegue à condição de mestre. Pelo contrário, a relação de conhecimento existente na transmissão pedagógica tem como fim, não a perpetuação da diferença de saberes, mas a parceria entre sujeitos” (CURY, 2008, p. 205).

2.2 A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA FRENTE AOS DESAFIOS DA REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE CIVIL

Libâneo (2015) ensina que a identificação da escola como organização de trabalho e seu reconhecimento como administração escolar remonta a década de 1930, com os chamados pioneiros da educação. Esses estudos aproximam o conceito de gestão escolar às características de uma organização empresarial. Na década de 1980 as reformas curriculares nos Cursos Superiores de Pedagogia e Licenciaturas trouxeram a denominação de uma disciplina para Organização do Trabalho Escolar, destacando nessa um enfoque crítico. Importante se faz entender que as escolas são organizações marcadas por interações sociais entre as pessoas, com relações para além do que se tem em termos burocráticos, pois há relações

informais dentro das escolas, obtidas com as vivências do dia a dia (LIBÂNEO, 2015). Esse mesmo autor ensina, ainda, que a participação é o mais importante meio de assegurar uma gestão democrática nas escolas, pois possibilita o envolvimento de todos (profissionais e usuários) do ambiente escolar, favorecendo uma aproximação entre o diretor, professores, alunos e pais. O sentido dessa participação coletiva se apresenta quando se percebe que na prática de democracia experimentam-se formas não autoritárias de poder, momento em que todos podem “intervir nas decisões da organização e definir coletivamente o rumo dos trabalhos” (LIBÂNEO, 2015, p. 89).

Uma forma de melhor organizar a participação é a escola estar aberta a uma gestão democrática, compartilhando decisões e informações para que a comunidade, tanto interna, quanto externa, participe das mesmas. A gestão escolar deve ser aquela que atende aos desígnios da Constituição da República Federativa do Brasil, quando especifica que a educação é responsabilidade do Estado e da família, mas deve contar com a participação da sociedade civil, o que consolida a formação de uma escola democratizada, com descentralização do poder, surgindo, assim, uma autonomia frente aos problemas detectados em cada escola, o que enseja em um planejamento escolar não centrado nas mãos do diretor, mas participativo (FERREIRA, 2013).

Compartilhar decisões significa envolver pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade na administração escolar. Quando as decisões são tomadas pelos principais interessados na qualidade da escola, a chance de que dêem [sic] certo é bem maior. Os conselhos escolares, como mecanismos de participação da comunidade na escola, já estão presentes em muitas escolas do país. A função dos conselhos é orientar, opinar e decidir sobre tudo o que tem a ver com a qualidade da escola (como participar da construção do projeto político-pedagógico e dos planejamentos anuais, avaliar os resultados da administração e ajudar na busca de meios para solucionar os problemas administrativos e pedagógicos, decidir sobre os investimentos prioritários) (UNICEF; PNUD; INEP-MEC, 2004, p. 31).

Segundo Libâneo (2015) a organização de uma gestão escolar participativa apresenta alguns princípios, dentre os quais pode-se perceber o envolvimento da comunidade no processo escolar, que se apresenta na representatividade dos pais e da comunidade na escola, por meio dos Conselhos de Escola que dentre suas funções, devem preparar o projeto político-pedagógico e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços educacionais prestados, o que gera um “aumento da capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política

educacional” (LIBÂNEO, 2015, p. 121). Essa participação pode respaldar projetos de leis para haver melhor atendimento e garantia das necessidades educacionais.

Para uma gestão democrática é importante o comprometimento do aluno, da mesma forma que deve haver o envolvimento de colaboradores e professores nas ações a serem realizadas na escola, pois é preciso estabelecer um clima de trabalho em que todos atuem de forma a alcançar o mesmo resultado, todos agindo com competência e com compromisso para que a escola atinja seus objetivos sociais, atendendo às necessidades de seus alunos e da comunidade em que se encontra inserida (FERREIRA, 2013). Alguns aspectos são destacados para que a escola tenha efetividade em suas concepções, dentre elas Castro (2013) destaca o compartilhamento de metas e o compromisso da comunidade escolar, o que remete à importância de uma gestão compartilhada, com foco a estimular processos que ajudem na estruturação de atividades de ensino e aprendizagem de qualidade. Insta salientar que:

Se a família é o fator mais importante na determinação do percurso escolar de seus filhos, o fortalecimento da gestão escolar não será pleno se junto com a escola não estiver uma comunidade de pais e lideranças também proativas e focalizadas nas necessidades de aprendizagem de seus filhos (MELLO, 2013, p. 488).

É importante que a escola esteja centrada na emancipação do ser humano, o que significa estruturar uma coletividade na escola, de “forma que todos os profissionais, que nela atuam, sejam co-responsáveis [sic] pela sua gestão, sem que se perca de vista a especificidade de cada área de atuação no interior da escola e no sistema educacional como um todo” (PALMA FILHO, 2010, p. 40). Pode-se entender que a organização dos membros da comunidade acadêmica na escola visa à formação de cidadãos que sejam atuantes, críticos e criativos, tendo como uma de suas funções a de ser agente de participação, vivenciando e colaborando nas discussões que formam o cotidiano escolar e em seus processos decisórios. Uma escola que conta com a existência de outros espaços de discussão, como o grêmio estudantil, por exemplo, tende a trazer benefícios para um Conselho de Escola atuante, sendo que a participação em espaços coletivos fortalece a vivência política da educação e gera um importante aprendizado sobre a forma de atuação da Democracia e, como uma consequência, fortalece a organização política do Conselho (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004c).

Analisando a atuação dos Conselhos de Escola, evidente se torna que é preciso ter em mente que os comportamentos e reações vistos em casa e nas demais localidades em que as crianças se inserem, como brincadeiras na rua, casa de amigos e praças da comunidade, são repetidos dentro das escolas, e isso afeta os alunos em seu processo de aprendizagem. Para se resolver e evitar a repetição dessas ações, que podem ser problemáticas, ou não, é preciso uma identificação e conscientização para a solução. Para uma possível resolução desses casos, as escolas devem reconhecer as realidades sociais da comunidade do entorno e organizar para que os pais e os educandos trabalhem em conjunto com a escola no combate aos possíveis problemas. Esse trabalho em conjunto deve vislumbrar estratégias para minimizar os impactos dessas situações sociais nas escolas.

Não é possível à escola, se, na verdade, engajada na formação de educandos e educadores, alhear-se das condições sociais culturais, econômicas de seus alunos, de suas famílias, de seus vizinhos.

Não é possível respeito aos educandos, à sua dignidade, a seu ser formando-se, à sua identidade fazendo-se, se não se levam em consideração as condições em que eles vêm existindo, se não se reconhece a importância dos “conhecimentos de experiências feitos” com que chegam à escola. O respeito devido à dignidade do educando não me permite subestimar, pior ainda, zombar do saber que ele traz consigo para a escola (FREIRE, 1996, p. 63-64).

O que se identifica, então, é que além das intenções pessoais, a escola deve considerar a experiência subjetiva de cada um que a compõe, suas intenções sociais e significados culturais. Destaca-se que se deve considerar a organização escolar como cultura, pois a escola precisa reconhecer que seus integrantes trazem consigo interesses e objetivos culturais próprios (LIBÂNEO, 2015). Observa-se, todavia, que a identificação de situações-problemas a serem analisados pelos conselhos deve levar em conta que cada comunidade vivencia situações cotidianas diferenciadas e cada uma delas tem sua importância e significado social, que merece ser estudado, como bem ensinou Foucault (1990, p. 78): “São fatos banais, que todos conhecem. Mas o fato de serem banais não significa que não existam. Diante de fatos banais, o que nos cabe é descobrir — ou tentar descobrir — que problemas específicos e talvez originais associam-se a eles”.

A afirmação acima confirma que esta investigação busca identificar o problema de cada comunidade escolar, considerando o público de cada uma das escolas pesquisadas, além de verificar a atuação dos Conselhos de Escola, para perceber sua inserção na comunidade escolar e sua atuação, pois é em espaços públicos que se pode perceber se há positividade na busca da democratização. Insta

identificar se essa democratização na gestão escolar traz como resultado uma melhoria na estrutura e no ambiente escolar, como forma de vivência mais prazerosa e acolhedora. Essas informações que serão consideradas para a realização empírica da pesquisa remetem ao ensinamento de David Easton e seus conceitos de *input*, *withinput* e *output*. Para melhor entender, importante considerar sua afirmação quando assim analisa o *input*:

O valor dos *inputs* como conceito é que através do seu uso será possível apreender o efeito da enorme variedade de acontecimentos e condições no meio ambiente no que concerne à persistência do sistema político. Sem os *inputs* seria difícil delinear de alguma forma precisa como o comportamento nos vários setores da sociedade afeta o que acontece no setor político. *Inputs* servirão como variáveis sumárias que concentrarão e refletirão tudo que no meio ambiente é relevante para a pressão política (EASTON, 1968, p. 155).

Os *inputs*, então, consideram os fatos externos ao sistema pesquisado, mas que os atinge e geram demandas que são convertidas em *outputs*, que retornam ao meio ambiente gerando a resposta de um sistema. Mas, é preciso considerar que na presente pesquisa também podem ocorrer situações que influenciam a situação da escola, que surjam diretamente na escola, o que Easton (1968) denomina *withinput*:

Às vezes tenho escrito como se todas as influências ou distúrbios que precisam ser considerados para compreender-se como um sistema consegue persistir ocorressem no meio ambiente de um sistema. Como sabemos, pelo que já foi dito, várias dessas influências podem ocorrer dentro do próprio sistema. Na medida em que as coisas acontecem dentro de um sistema marcam seus destinos como um sistema de interações, será possível levá-las em conta como são refletidas através dos *inputs* dos membros de um sistema. Não parece razoável falar desses acontecimentos como *inputs* desde que eles já ocorram dentro do sistema. Para efeitos de consistência lógica, podemos chamá-los de *withinputs*. Tudo o que significaria este neologismo é que decidimos tratar, em uma forma unificada, os efeitos que tanto os acontecimentos como as condições, internos e externos a um sistema, podem ter sobre a sua persistência (EASTON, 1968, p. 157).

Dessa forma, esclarece-se que a análise da situação-problema a ser considerado em cada escola pesquisada, para que seja verificada a atuação do Conselho de Escola, será definida pelos *inputs* ou *withinputs* apresentados em cada uma das escolas. E, espera-se que o resultado aqui alcançado gere decisões e ações que se tornem *outputs* para o ambiente escolar. Com essa análise, pode-se considerar que “o que deve ser avaliado é como estão funcionando estes órgãos, qual é a qualidade democrática de sua composição e seu funcionamento, qual é sua

atividade e, sobretudo, quais são seus impactos”³¹ (PARÉS e RESENDE, 2009a, p. 143).

Parés e Resende (2009b) trazem em seu ensinamento que há três análises importantes que precisam ser consideradas, quando se fala de participação, e isso permite serem verificados, em sua atuação, os Conselhos de Escola. Segundo os autores, é preciso verificar a estrutura política, a administração pública e a estrutura social, considerando cada um desses aspectos da seguinte forma:

A estrutura política: a potencialidade última da participação é radicalizar a democracia, recuperando as raízes deste sistema e estendendo o poder do povo mediante sua participação direta e ativa nas decisões que determinarão suas liberdades.

A administração pública: o grande potencial da participação reside em cercar a administração de cidadania, transformando o atual modelo de gestão e enfatizando a transparência e a eficácia de seus resultados.

A estrutura social: a participação em assuntos coletivos estimula nos cidadãos sentimentos de pertencimento à sociedade, de credibilidade nas instituições políticas, de solidariedade até outros setores sociais, de vontade de cooperar para resolver os problemas do entorno social e urbano, assim como de controlar as atividades do governo, reivindicar o cumprimento dos direitos individuais e o cumprimento da justiça social ³² (PARÉS e RESENDE, 2009b, p. 60).

Pode-se entender, então, que “a capacidade de incidência das práticas participativas no resultado final das políticas públicas é o que denominamos o ‘poder de participação’”³³ (PARÉS e RESENDE, 2009b, p. 64). Dessa feita, a autonomia da escola e uma democratização da educação podem construir uma gestão acessível a todos, que gere a participação de todos os membros da comunidade acadêmica, sendo que a implantação e consolidação de Conselhos de Escola instituem elemento importante para a busca da democratização das decisões, possibilitando um aprendizado coletivo e a construção de um poder compartilhado (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004c). Deve-se entender que a relação entre a direção da escola e demais participantes da comunidade escolar, deve ser dialogada e consensual, além de ser preciso combinar “exigência e respeito, severidade e tato humano” (LIBÂNEO, 2015, p. 122). A atuação dos Conselhos de Escola, então, depende de como a direção da unidade escolar atua em conjunto com esses. Sua manifestação acontece quando chamado para resolução de situações-problemas detectados e sua

³¹ Tradução da Autora.

³² Tradução da Autora.

³³ Tradução da Autora.

efetiva participação resguarda a direção da escola, visto que os Conselhos são compostos, também, por membros da comunidade do entorno da escola, o que reforça sua atuação como parte da comunidade escolar.

Na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. A esse respeito, vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada (PARO, 2016, p. 17).

O ensinamento de Paro (2016) mostra que o Conselho de escola pode ser a estrutura de gestão democrática que se precisa nas escolas, mas o mesmo autor apresenta a situação de que se trata de um instrumento imperfeito, pois há problemas institucionais em sua instalação, para que atuem de modo satisfatório nas escolas. Seu aperfeiçoamento deve ser buscado, porque se o Conselho se torna incisivo em suas colocações e se mostra eficaz em suas ações isso demonstrará que existe uma gestão colegiada, que representa um grupo e se encontra “instrumentalizado pela conscientização que sua própria organização propicia” (PARO, 2016, p. 17). Nesse compartilhamento de gestão, há questões que precisam ser discutidas, pois quando os órgãos são colegiados existem interesses e competências diferentes, e não se pode olvidar que categorias diferentes possuem interesses também diferentes, com particulares culturas, hábitos e visões escolares (LIBÂNEO, 2015).

Por exemplo, os professores podem fazer uma legítima reivindicação de uma competência profissional autônoma que pode colocar-se como barreira nas relações com os pais, bloquear a discussão e até mesmo a comunicação. Os pais, ao abordar problemas pedagógico-didáticos, podem assumir uma atitude preconcebida de censura aos professores, num campo em que, a rigor, não são especialistas.

[...]

Somente a prática pode ajudar a esclarecer estes problemas, de modo a encontrar formas de acordo mútuo e de ajuda recíproca, melhorando a organização do trabalho escolar e o trabalho dos professores em função da qualidade cognitiva, operativa, social e ética dos processos de ensino e aprendizagem (LIBÂNEO, 2015, p. 98).

Pode-se, então, perceber que uma gestão democrática precisa ser coletiva, com a participação de todos e objetivos comuns, mas também, depende de serem respeitadas capacidades e responsabilidades individuais, para uma ação coordenada e controlada. Desta feita, o Conselho Escolar precisa ser identificado como um espaço de participação e integração dos membros de uma escola, sendo esses o diretor, os professores, os colaboradores, os alunos e seus familiares, além da comunidade externa. A escola deve partilhar diferentes olhares e vivências para

que sejam viáveis a construção e a garantia de uma melhor qualidade do ensino. “Para que esta construção coletiva seja possível, o diálogo torna-se um instrumento essencial, pois é por meio dele que as pessoas podem compartilhar concepções e buscar o entendimento recíproco entre aqueles que se comunicam” (BARCELLI e WELLICHAN, 2013, p.2). O Conselho de Escola, então, tem como função básica “democratizar as relações de poder” (LIBÂNEO, 2015, p. 108).

3 OS CONSELHOS DE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES

Todo esse estudo faz crer que “a democratização da informação implica o acesso de todos às informações e canais de comunicação que agilizem a tomada de conhecimento das decisões e de sua execução” (LIBÂNEO, 2015, p. 122). A democratização das decisões demonstra o tipo da administração pública, sendo a descentralização na tomada de decisão uma gestão compartilhada que valoriza o conhecimento dos vários sujeitos que compõem essa gestão (CARLOS, 2015). Mas, “não se pode negar que, mesmo na gestão democrática efetivada de forma cooperativa e participativa, o funcionamento e a eficácia da escola dependem em boa parte da capacidade de liderança de quem está exercendo a direção e a coordenação pedagógica” (LIBÂNEO, 2015, p. 90).

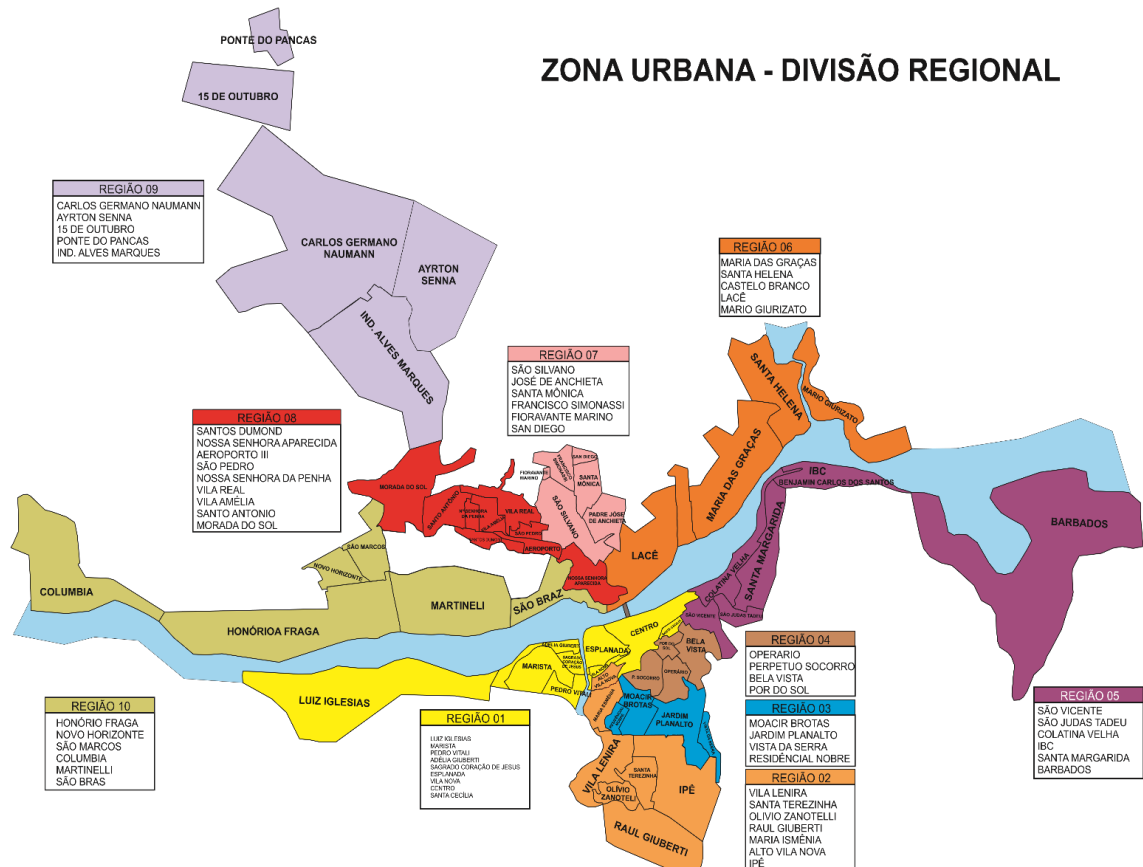
Nessa forma de ver a participação democrática da escola, Paro (2016) diz que é preciso que se entenda que a qualidade da educação não está adstrita às fórmulas mágicas para solução das carências escolares. Se o Estado não faz concretizarem-se as propostas pedagógicas, se há pouca probabilidade na democratização do saber, faz-se necessária a participação efetiva da comunidade na gestão escolar, gerando sua autonomia, e isso somente irá acontecer quando “aqueles que mais se beneficiarão de uma democratização da escola puderem participar ativamente das decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los” (PARO, 2016, p. 50).

3.1 A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ESCOLA EM DUAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL, DO 6º AO 9º ANO, NO MUNICÍPIO DE COLATINA-ES

As escolas objeto da presente pesquisa estão abaixo apresentadas, sendo elas: Escola Municipal de Ensino Fundamental – EMEF – “Cleres Martins Moreira” e Escola Municipal de Ensino Fundamental – EMEF – “José Fachetti”. A primeira escola abrange a região 5, na área Sul do Município, que compõe os bairros São Vicente, São Judas Tadeu, Colatina Velha, IBC, Santa Margarida e Barbados. A segunda escola abrange a região 6, na área Norte do Município, que compõe os bairros Maria das Graças, Santa Helena, Castelo Branco, Lacê e Mario Giurizatto.

Destaca-se que essa divisão regional segue os critérios estabelecidos na Lei Municipal nº 5.506, de 27 de julho de 2009, que define os limites territoriais dos bairros da cidade de Colatina. Essas escolas atendem do 6º ao 9º ano.

Figura 1 - Mapa da zona urbana de Colatina – Divisão regional



Fonte: Disponível em: <http://www.colatina.es.gov.br/acidade/mapa_colatina_perimetro_urbano.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

O Município de Colatina-ES traz em seu Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES (2010) a regulamentação para que toda escola que forma a rede municipal de educação organize seu Conselho de Escola. Como já apresentado no item 2.1, cada escola deve ter Regulamento próprio para a definição e organização do Conselho, sendo que suas atribuições estão descritas no art. 49, do mesmo Regimento, também apresentadas no item 2.1.

3.1.1 Escola Municipal de Ensino Fundamental “Cleres Martins Moreira”

A EMEF “Cleres Martins Moreira” fica localizada na Praça Antenor Santos Filho, s/nº, Bairro São Vicente, cidade de Colatina-ES, CEP 29700-465. Situa-se em

um bairro residencial (São Vicente), de fácil acesso, próximo ao Centro da Cidade, atende aos alunos dos bairros vizinhos como: São Judas Tadeu, Colatina Velha, Santa Cecília, IBC, Santa Margarida, Bela Vista e Barbados. Conforme consta do PDI 2017-2021 – Plano de Desenvolvimento Institucional – da escola, a origem da comunidade onde a escola está inserida provém de italianos e afrodescendentes. Alguns pais ou responsáveis são analfabetos ou com Ensino Fundamental incompleto, raramente com Nível Superior. A disponibilidade de tempo dos mesmos em acompanhar os filhos é mínima, dificultando o trabalho pedagógico. As famílias são classificadas com renda média e/ou baixa, estão inseridas no contexto de subemprego ou estão desempregadas, sendo que muitas são contempladas com algum tipo de Programa Social como, por exemplo, o Programa de Bolsa Família. (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017a).

A Escola Municipal de Ensino Fundamental “Cleres Martins Moreira” é uma instituição pública de ensino, mantida pela Prefeitura Municipal de Colatina-ES. Foi fundada em 04 de maio de 1961, com o nome de Escolas Reunidas do Bairro São Vicente. Em 1º de maio de 1965 passou a chamar-se “Grupo Escolar Bairro de São Vicente”. Em 08 de julho do mesmo ano, a escola denominou-se Grupo Escolar “Cleres Martins Moreira”. Em 1972 a escola foi desativada e passou a funcionar no Grupo Escolar “Oséas Rangel de Amorim”, uma Instituição de Ensino próxima à Escola, todavia, devido à necessidade do bairro, a escola foi reativada, após dez anos, com o nome de EPG “Cleres Martins Moreira”. De acordo com o Ato de Aprovação Resolução CEENº 41/75 – 28/11/75 – passou a denominar-se Escola de 1º Grau “Cleres Martins Moreira”, com modalidade de Ensino oferecido para a 1ª a 4ª séries e Educação de Pré-Escola. De acordo com a Portaria nº 2823 de 26/11/91, a EPG “Cleres Martins Moreira” foi transformada em Unidade completa de 1º Grau, 1ª a 8ª séries, com implantação gradativa a partir da 5ª série, vigorando a partir de 1992 (D.O.U. 12/12/92). As etapas que compõem o ensino prestado pela EMEF “Cleres Martins Moreira” são: Educação Infantil, 1º e 2º períodos; Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Finais –, 1º ano ao 9º ano. As matrículas obedecem a legislação pertinente, emanada da Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual de Educação (Resolução CEE nº 3.777/2014).

Foto 1 - EMEF “Cleres Martins Moreira”



Fonte: Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-19.5328427,-40.6214775,3a,75y,167.82h,83.17t/data=!3m6!1e1!3m4!1syHHgcfv-5yU80XdKb6SYVg!2e0!7i13312!8i6656?hl=pt-BR>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

O Conselho de Escola está instituído de acordo com eleição realizada 19/04/2017, de acordo com a Portaria nº 014/2017. A eleição é realizada a cada dois anos com representatividade dos seguintes segmentos: pais, alunos, funcionários administrativos, professores e comunidade. O Conselho Escolar tem suas ações respaldadas por meio do seu próprio Estatuto, que normatiza a quantidade de membros, formas de convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias, como é realizado o processo de renovação dos conselheiros, dentre outros assuntos que competem a essa instância. O Conselho de Escola da EMEF. “Cleres Martins Moreira”, na eleição dos representantes de cada segmento, ou seja, pais, alunos, administrativo e professores e, em ato contínuo, indicou e aprovou o representante da comunidade, desta forma, o atual conselho terá vigência de 02 (dois) anos. Tudo isso conforme consta na ata devidamente registrada em cartório. O Conselho Escolar é o órgão máximo para a tomada de decisões realizadas no interior de uma escola. Este é formado pela representação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar, como: alunos, professores, pais ou responsáveis, funcionários administrativos, diretores e comunidade externa.

O Conselho está inscrito no CNPJ sob o nº 31.798.218/0001-67 e sua representatividade atual é a seguinte, conforme o PDI 2017-2021:

- Presidente: Fabiani D'arc Vieira Ferreira, que foi substituída pela nova diretora, professora **Isabel Cristina Dias Dutra**, em 26 de fevereiro de 2018, nomeada por meio do Decreto 21.156;
- Secretária Titular: Carmen Lúcia Bondi;
- Secretária Suplente: Regiane de Souza Martins;
- Tesoureira: Carina Cecato Kirmse.
- Membros da Comunidade:
 - Magna Pouça Scarlzer (Membro Titular);
 - Maria Luzia Zaché Lucas (Membro Titular)³⁴;
 - Jocimar Clóvis Ferrari (Membro Suplente);
 - Fabiani Pereira Nascimento (Membro Suplente).
- Representante de alunos:
 - Ballack Vitória de Souza;
 - Maria Eduarda Norato da Silva.
- Representante de professores:
 - Cássia Maria Machado Chisté (Membro Titular);
 - Rosilene Lipaus (Membro Titular);
 - Carla Munique Rego Furtado Carlini (Membro Suplente).
- Representante de pais:
 - Regiane de Souza Martins (Membro Titular);
 - Luzinete Alves Vieira da Rocha (Membro Suplente);
- Conselho Fiscal:
 - Cássia Maria Machado Chisté (Membro Efetivo);
 - Rosilene Lipaus (Membro Efetivo);
 - Luzinete Alves Vieira da Rocha (Membro Suplente).

O PDI informa que a EMEF “Cleres Martins Moreira” possui uma gestão democrática, fundamentada nos princípios que regem a educação e tem suas ações articuladas pelo Conselho de Escola, sendo importante destacar que essa afirmação

³⁴ Com o falecimento da Sra. Maria Luzia Zaché Lucas, o conselheiro Jocimar Clóvis Ferrari assumiu como membro titular.

poderá ser constatada ou refutada com o resultado da presente pesquisa. O Conselho de Escola tem natureza consultiva, deliberativa, fiscalizadora das contas na utilização dos recursos financeiros e mobilizadora, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar. A Equipe Gestora da escola é formada pela diretora escolar, coordenadoras de turno, supervisoras escolares e articuladora do Programa “Novo Mais Educação”. A gestão da escola tem no diálogo a base da construção de decisões, com vistas ao seu bom funcionamento, em todos os aspectos.

Destaca-se que mesmo antes da formação devidamente constituída como Conselho de Escola, que ocorreu em junho de 1998, há registro da participação dos pais por meio da Associação Escola Comunidade (AEC), com reuniões frequentes e com ativa participação dos pais. Em 25 de junho de 1998, para cumprir as exigências da Lei nº 9.394/96, art. 14, inciso II, a Associação Escola Comunidade da Escola de 1º Grau Municipal “Cleres Martins Moreira” passou a denominar-se Conselho de Escola de 1º Grau Municipal “Cleres Martins Moreira”. A formação do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira” segue o que determina o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, com função especificada no art. 49, transcrito no subcapítulo 2.1 A NORMATIZAÇÃO E OS CONSELHOS DE ESCOLA. O PDI 2017/2021 traz uma tabela com as informações da estrutura da gestão da EMEF “Cleres Martins Moreira”, com período e nomes dos membros do Conselho de Escola:

Tabela 1 - Relação do Conselho da EMEF “Cleres Martins Moreira”

Data de posse	Presidente	Secretário	Tesoureiro	Conselheiros Fiscais
25/06/1998	Célia Regina Cirilo Ferreira	Milton Vieira Maciel	João Marcelino da Silva	Luciene Goldner Bessigo e Cássia Maria Machado Chisté
05/06/2000	Célia Regina Cirilo Ferreira	Rosilene Lipaus	João Marcelino da Silva	Marluce Miguel do Nascimento e Jacinéia Fonseca dos Santos

03/06/2002	Rosely dos Santos Corrêa Dalla Bernardina	Andréa Cristina Gonçalves	Cássia Maria Machado Chisté	Aloísio Santana e Dulcinéia Campos Paulino
19/05/2004	Maria Goreth Dalapicula Pattuzo	Fabiani D'arc Ferreira de Oliveira	Marluce Miguel do Nascimento	Nilzete da Silva Carvalho e Marluce Miguel do Nascimento
17/10/2006	Maria Goreth Dalapicula Pattuzo	Carmen Lúcia Bondi Gomes	Patrícia Maria Morais de Andrade	Cássia Maria Machado Chisté e Rosilene Lipaus
16/04/2009	Maria Goreth Dalapicula Pattuzo	Micheli Aparecida Cunha	Carina Cecato Kirmse	Rosely dos Santos Corrêa Dalla Bernardina e Erlaine Ribeiro da Silva
30/03/2011	Maria Goreth Dalapicula Pattuzo	Carmen Lúcia Bondi Gomes	Carina Cecato Kirmse	Marluce Miguel do Nascimento e Rosana Roldi Martinelli
05/04/2013	Maria Goreth Dalapicula Pattuzo	Marluce Miguel do Nascimento	Carina Cecato Kirmse	Carmen Lúcia Bondi Gomes e Fabíola Guimarães da Silva Alves
12/03/2015	Maria do Carmo Silva	Marcela Gozzer	Carina Cecato Kirmse	Magna Pouca Scalzer e Cássia Maria Machado Chisté
19/04/2017	Fabiani D'arc Vieira Ferreira	Carmen Lúcia Bondi	Carina Cecato Kirmse	Cássia Maria Machado Chisté e Rosilene Lipaus

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017a, p. 220.

3.1.2 Escola Municipal de Ensino Fundamental “José Fachetti”

A Escola Municipal de Ensino Fundamental – EMEF “José Fachetti” fica localizada na Avenida Brasil, nº 1607, Bairro Maria das Graças, Colatina/ES, CEP: 29705-100. Sua atual diretora, eleita pela comunidade em 2014, é a professora Andréa Lorencini Costa Astore, que possui Graduação em Letras Português/Português, e Especialização em Língua Portuguesa e em Gestão Escolar.

Segundo seu PDI 2017-2021, a EMEF “José Fachetti” é uma instituição pública de ensino, mantida pela Prefeitura Municipal de Colatina, do Estado do Espírito Santo, tendo sido fundada na década de 60, período em que era oferecido o Ensino de 5ª a 8ª série. A instituição foi legalizada pelo Ato de Criação publicado em Diário Oficial, através da Portaria Nº 3021/94 – 22.02.94 recebendo o nome de EGP “José Fachetti” (Escola de 1º Grau “José Fachetti”). Por motivos governamentais, em 1998 aconteceu um Convênio de Municipalização nº 027/98 – D.O. 01/02/1998 com o Decreto Municipal nº 8404, 27/03/1998 e a escola passou a chamar-se Escola de 1º Grau Municipal – EPGM “José Fachetti”. Depois, por meio do decreto nº 9475 de 10 de janeiro de 2002, passou a ser denominada EMEF “José Fachetti”.

Consta, também, do PDI 207-2021, que em 1968, o Sr. Manoel Fachetti doou um terreno à Comunidade do Bairro Maria das Graças, com o objetivo de construir uma escola que atendesse os moradores. Destaca-se que o nome "José Fachetti" foi dado em homenagem ao pai do doador do terreno. A Escola começou a funcionar com turmas de ginásio (5ª a 8ª séries), e com o nome de Escola Cenequista - CNEC (Campanha Nacional Escola-Comunidade). O primeiro diretor foi o Professor Edson M. Negrelli, que administrou de 1968 a 1983. Em 1984, assumiu a Professora Ana Cenair Viganô, que foi sucedida pelo Professor Valdir José Dias (1985 a 1987). A última diretora da CNEC foi a Professora Aldecir Ferreira Cipestre Mascarelo, sendo que em 1988 a Escola foi desativada, funcionando apenas como "Pré-Vestibular José Fachetti". No ano de 1994 foi criada a Escola de Primeiro Grau - EPG "José Fachetti", cuja criação foi publicada no Diário Oficial de 25/02/1994, sob a Portaria nº 3021 de 22/04/94, com o objetivo de atender alunos de 5ª a 8ª séries. Tendo como primeira diretora a Professora Eliane Rose Lopes Guerra, que atuou nessa função por dois anos. Em 1996, a Professora Lenir Bianchi assumiu a direção, ficando até o final de 1997. Em 1998, a Escola entrou em processo de municipalização, de acordo como Decreto nº 8404, passando a pertencer à Prefeitura Municipal de Colatina, e a chamar-se Escola de Primeiro Grau Municipal - EPGM "José Fachetti", sob a direção da Professora Sandra Helena Saquetto Seidel. Dois anos depois, através do Decreto nº 9475 de 10 de janeiro de 2002, passa a ser denominada Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "José Fachetti". Em maio de 2003, a Professora Sâmia Torres do Vallis assume a direção da Escola, após processo eleitoral, em cumprimento ao Decreto nº 9800/2003, tendo como coordenadora a Professora Karla Carvalho Sarcinelli. Após novo processo eleitoral, Karla Carvalho Sarcinelli

assume a direção da Escola em 14/07/2006, em cumprimento ao Decreto nº 11343/2006, tendo como coordenadora as Professoras Juliana Fassina Fereguetti e Ivete Pimentel Miranda Viana, permanecendo na direção desta Unidade de Ensino até 16/05/2014, a partir desta assume a direção da escola Andréa Lorencini Costa Astore, sob o Decreto Municipal nº 17.466/2014. No final do ano de 2014, após processo eleitoral Andréa Lorencini Costa Astore é eleita e assume a direção desta Unidade de Ensino sob o decreto Municipal Nº 17.946/2014 (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017b).

Ainda segundo o PDI 2017-2021, atualmente, a EMEF “José Fachetti” oferece o Ensino Fundamental Anos Finais de 04 anos do 6º ao 9º ano. No que se refere às condições adequadas de acessibilidade, a escola conta com banheiros adaptados e rampa de entrada. As salas de aula são compatíveis com o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e com o limite máximo de alunos estabelecido pelo Sistema de Ensino do Estado, respeitando a área superior a 1,20 m² (um metro e vinte centímetros quadrados) por estudante e 2,00m² (dois metros quadrados) para o professor. A escola funciona nos turnos matutino (7h às 11h20min - Ensino Fundamental – Anos Finais de 6º ano ao 9º ano) e vespertino (12h30min às 17h - Ensino Fundamental – Anos Finais de 6º ano ao 9º ano). A EMEF “José Fachetti” funciona em um prédio com um pavimento, estruturado com cinco salas de aula com capacidade para atender trinta e cinco alunos cada, totalizando uma capacidade de 140 alunos por turno e um total de 280 alunos nos dois turnos. A EMEF “José Fachetti” possui 16 alunos que apresentam laudos e que precisam de atendimento diferenciado em sala de aula.

Foto 2 - EMEF “José Fachetti”



Captura da imagem: fev 2012 © 2018 Google

Fonte: Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-19.5182046,-40.6220958,3a,75y,27.28h,101.96t/data=!3m6!1e1!3m4!1sej732hXzZN7lylcDiLqhMg!2e0!7i13312!8i6656?hl=pt-BR>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

O Conselho de Escola está inscrito no CNPJ sob o nº. 00.659.963/0001-00, sendo composto pelos membros abaixo apresentados, com composição para o período **2017 / 2019**:

- Presidente: Andréa Lorencini Costa Astore;
- Secretário: Rafael Rosa;
- Membro Suplente: Teresinha Bolsoni Zago;
- Tesoureiro: Helena Cellin D’Avila.
- Membros da Comunidade:
 - Martha Valadão Campo Dall’Orto (Membro Titular);
 - Dulcimary Possa Tomazelli (Membro Suplente).
- Representante de alunos:
 - Ana Beatriz Costa Caldeira;
 - Amanda Drago Marianelli.
- Representante de professores:
 - Rafael Rosa (Membro Titular);
 - Mércia de Mello Tristão Celestino (Membro Suplente).
- Representante do segmento administrativo:
 - Helena Cellin D’Avila (Membro Titular);

- Teresinha Bolsoni Zago (Membro Suplente).
- Representante de pais:
 - Márcia Adriana Moscon Gomes (Membro Titular);
 - Jânia Mara Bertoldi Lorencini (Membro Titular).
- Conselho Fiscal:
 - Mércia de Mello Tristão Celestino (Membro Efetivo);
 - Jânia Mara Bertoldi Lorencini (Membro Suplente);
 - Márcia Adriana Moscon Gomes (Membro Efetivo);
 - Martha Valadão Campo Dall’Orto (Membro Suplente).

O Conselho Escolar possui personalidade jurídica, sendo um órgão de deliberação coletiva, sem fins lucrativos, de duração indeterminada e vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Todos os segmentos da Comunidade Escolar têm representatividade no Conselho de Escola, através de eleição secreta ou por aclamação. Considera-se Comunidade Escolar o conjunto formado por alunos, professores, pessoal técnico e administrativo, pais, mães ou responsáveis legais, pelos alunos matriculados frequentes e representantes da comunidade em que a escola está inserida. O Conselho Escolar visa ao desenvolvimento das atividades de ensino, dentro do espírito democrático, assegurando a participação dos segmentos da Comunidade Escolar na discussão das questões pedagógico-administrativo-financeiras. O Conselho Escolar é um órgão representativo de toda a Comunidade Escolar, tendo por objetivos: Promover entrosamento da Escola com a comunidade; participar das decisões sobre o funcionamento da Escola; participar do Planejamento Curricular a fim de garantir conteúdos que atendam aos anseios da comunidade e respeitem suas raízes culturais; dialogar com a Secretaria Municipal de Educação e com a comunidade, buscando apoio para o bom andamento das atividades educacionais; supervisionar e colaborar com funcionários administrativos, professores, alunos, diretor e demais responsáveis pela Escola, no cumprimento de seus deveres para com a educação; incentivar e participar das comemorações e demais acontecimentos cívicos e culturais; conhecer e observar as normas do Regimento Escolar, propor alterações e encaminhá-las à respectiva Unidade Regional de Ensino (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017b, p. 15-16).

A gestão da EMEF “José Fachetti” é fundamentada nas políticas atuais que visam a participação efetiva de toda a comunidade escolar. Possibilitando a cooperação de todos da equipe e do Conselho Escolar em muitas decisões da escola, sejam elas administrativas ou pedagógicas. Essa parceria fortalece o trabalho dos gestores e permite a transparência nas suas ações (PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA, 2017b, p. 105). Para garantir a efetiva ação da comunidade escolar e local na gestão da escola, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos a representatividade dos conselheiros é garantida por meio de eleição, e com uma gestão democrática a escola tem baseado suas atitudes e ações na proposta de uma participação de toda a comunidade escolar, interna e externa.

Os membros representantes de 2006 a 2008 são:

- Presidente: Karla Carvalho Sarcinelli;
- Secretária: Nancy Maria Moura;
- Tesoureira: Maria Helena Fernandes;
- Representantes do Conselho Fiscal: Márcia Gomes Zouain Badiani e Eliane de Fátima Inácio;
- Segmento de alunos: João Paulo Nicoli Ghisolfi e Monique Fachetti Bolsonato.

Os representantes de 2009 a 2011 são:

- Presidente: Karla Carvalho Sarcinelli;
- Secretária: Juliana Fassina Fereghetti;
- Tesoureira: Franciani Passamani;
- Representantes do Conselho Fiscal: Geraldo Bongiovani e Sebastião Losse Machado;
- Segmento de alunos: Betinia Ferron Moura e Ana Flávia de Oliveira Vigano;
- Suplentes: Eliane Rose Lopes Guerra e Jaqueline Magalhães Leite.

Os representantes de 2011 a 2013 são:

- Presidente: Karla Carvalho Sarcinelli;

- Secretária: Juliana Fassina Fereghetti;
- Tesoureira: Franciani Passamani;
- Representantes do Conselho Fiscal: Robson Sanchese e Eliana Furtado Vieiras;
- Segmento de alunos: Wellington Jessé de Souza Silva e Ellen Londves;
- Suplentes: Jaqueline Magalhães Leite, Bethania Chieppe Giurizzato, Dalva de Oliveira e Dorinha Fassina.

Os representantes de 2013 a 2015 são:

- Presidente: Karla carvalho Sarcinelli;
- Secretária: Juliana Fassina Fereghetti;
- Tesoureira: Jaqueline Magalhães Leite;
- Conselho Fiscal: Robson Sanches e Eliane Rose Lopes;
- Segmento de alunos: João Felipe Moura e Adrieli Fassarella Ribeiro;
- Suplentes: Helena Cellin D`Ávila, Mércia de Mello Tristão Celestino, Doriana Fassina, Acássia Rosa Corrêa Lorencini.

Os representantes de 2015 a 2017 são:

- Presidente: Andréa Lorencine Costa Astore;
- Secretária: Juliana Fassina Fereghetti;
- Tesoureira: Jaqueline Magalhães Leite;
- Conselho Fiscal: Mércia de Mello Tristão Celestino;
- Suplente: Pedro Alves da Silva;
- Membros Efetivos: Jânia Mara Bertoldi Lorencini e Rosaria Viana da Silva.

Os representantes de 2017 a 2019 foram acima apresentados.

3.2 IDENTIFICANDO OS DESAFIOS E A RESOLUTIVIDADE DOS CONSELHOS DE ESCOLA

Riscal (2010, p. 30) ensina que “a implementação de práticas sociais democráticas e de relações de poder que de fato permitam a participação de todos nas decisões políticas são alguns dos aspectos mais difíceis de concretizar em toda

a história humana”, o que faz com que seja entendido que os Conselhos de Escola têm papel importante na desconstrução dessa ideia de dificuldade, para que seja percebido que é possível construir uma gestão democrática na escola, pois a participação de todos os membros da comunidade faz com que essa se desenvolva vocalizando todos os envolvidos na consolidação da harmonia no ambiente escolar. Dessa feita, pode-se afirmar que a construção de uma gestão democrática funda-se no entendimento de que “a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação de gestão que atenda aos interesses de toda a população” (RISCAL, 2010, p. 30).

Para avançar até órgãos com maior capacidade de impacto o fundamental é submeter a debate temas realmente relevantes, aumentar as estruturas e o funcionamento desses órgãos para que seus resultados realmente tenham incidência nas políticas públicas e, sobretudo, formalizar um alto compromisso político, por parte dos responsáveis pertinentes, com os resultados destes espaços participativos³⁵ (PARÉS e RESENDE, 2009a, p. 152).

Para que se tenha um Conselho de Escola consolidado e atuante é preciso estruturá-lo e permitir que os conselheiros sejam agentes capazes de estar na escola de forma a serem vistos como agentes para transformação de práticas educacionais, para que essas possam se transformar em atividades pedagógicas que façam alunos e professores entenderem que uma gestão participativa leva para a escola a possibilidade de serem formados cidadãos democráticos, com capacidade de atuarem e desenvolverem políticas públicas que sejam capazes de trazer as melhorias almejadas por todos.

3.2.1 A Atuação do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira”

Para melhor entender a atuação do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira”, em 06 de novembro de 2017, foi realizada uma conversa com a então diretora, Fabiani D’arc Vieira Ferreira, nesse momento essa explicou que o Conselho não tem reuniões ordinárias previamente agendadas e que esse é convocado sempre que percebe ser importante ouvir os conselheiros. Destacou que em alguns momentos não convidava os representantes do corpo discente, por

³⁵ Tradução da Autora.

entender que o assunto era delicado e não seria bom que os alunos soubessem do acontecido, como por exemplo, situação envolvendo comportamento de professores. Para uma confirmação dessas palavras, foi marcada uma reunião com a diretora para realização de uma entrevista, mas com sua saída da direção foi aguardado que a nova diretora assumisse e se inteirasse das questões da escola para que a entrevista pudesse ser marcada. Essa espera aconteceu a pedido da nova diretora, professora Isabel Cristina Dias Dutra.

Em 10 de maio de 2018, foi realizada a entrevista com a professora Isabel Cristina Dias Dutra, diretora da EMEF “Cleres Martins Moreira”, nomeada em 6 de fevereiro de 2018. Durante a entrevista a diretora respondeu aos questionamentos previamente estruturados, mas novos foram surgindo e suas respostas sempre foram acompanhadas de exemplos e de demonstração de zelo e cuidado para com a escola, mas principalmente com relação aos alunos e colaboradores, tanto técnico-administrativos quanto professores.

Quando perguntada sobre haver um regulamento ou estatuto específico da escola, que trate do funcionamento do Conselho, o que está determinado no art. 48 do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES, foi respondido que desconhece haver esse documento na escola, mas que se for localizado entregará para compor a presente pesquisa sem qualquer problema, mas que nunca o viu. Segue, todavia, as determinações do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES no que diz respeito à estruturação, organização e reunião do Conselho. E, segundo o que já havia sido relatado pela diretora anterior, as reuniões não são previamente organizadas por meio de calendário, mas acontecem sempre que precisa da participação dos conselheiros em decisões a serem tomadas, principalmente no que diz respeito às verbas recebidas. Não há, portanto, uma periodicidade predeterminada para ocorrerem as reuniões, essas são marcadas quando se julga serem necessárias. A convocação é sempre realizada por meio de contato telefônico e sem dificuldades, com comparecimento dos membros nas reuniões.

Quanto às pautas discutidas essas normalmente versam sobre os seguintes assuntos: alocação de verbas, realização da Festa Junina (quando acontecerá e qual a destinação da verba arrecadada), comprometimento dos alunos e conservação e manutenção do prédio escolar. Nesse último tópico foi narrado que logo que assumiu a direção percebeu-se a necessidade de manutenção da caixa

d'água, o que a levou a comunicar o fato em uma das reuniões do Conselho, para que ficasse registrada a importância da manutenção, no caso de algum incidente vir a acontecer. A Secretaria Municipal de Educação iniciou as obras, o que fez com que fosse possível segurar um pouco mais os pedreiros disponibilizados para uma reforma nas dependências da escola, bem como em sua fachada. Destacou, durante a entrevista, que tem ciência de recorrer pouco ao Conselho, o que sabe ser negativo, pois em toda a obra que está fazendo, mesmo estando recebendo elogios da comunidade por estar deixando a escola mais bonita, sequer comunicou ao Conselho e precisará da verba da Festa Junina para o pagamento dos materiais comprados, o que é um risco assumido, pois o Conselho pode não aprovar ser essa a destinação dos valores.

No tocante às capacitações, lembra-se de ter ocorrido quando foi diretora de outra unidade escolar, há muito tempo. Atualmente, por ter assumido a escola no final do ano passado, não soube de nenhuma capacitação agendada. Destacou que os conselheiros são comprometidos, participam das reuniões e sempre se colocam à disposição para realizarem atividades que podem ajudar na melhoria do ambiente escolar. Ressaltou ser claramente perceptível o olhar cuidadoso que têm com a escola e os alunos.

Todas as reuniões são registradas em atas, mas disse reconhecer que esses registros poderiam ser melhores estruturados e acontecer por mais vezes, pois em alguns momentos conversa com os conselheiros de forma informal, o que não gera registro em ata. Respondeu positivamente ao acesso às atas, sendo permitido o estudo e análise das mesmas. Ressaltou que será possível perceber, no estudo das atas, que as principais demandas e situações-problemas discutidos no Conselho são as destinações de verbas e comportamento dos alunos, mas para ela, em sua gestão, para que se torne mais democrática, precisaria mudar o pensamento de alguns professores mais antigos de profissão, que resistem ao novo e não aceitam as mudanças que precisam ser implementadas para melhoria do convívio no ambiente escolar. Informou que tal assunto não é levado ao Conselho para que não ocorram constrangimentos nas relações. Também, sente muito a omissão dos pais, o que percebe ser o principal motivo no comportamento inadequado de alguns alunos. Quanto a esse comportamento não concorda com o entendimento de alguns professores que creem ser a transferência compulsória a melhor opção, pois se pode dar qualquer nome bonito que no final trata-se de expulsão e isso não resolve

o problema. E, assim como a diretora anterior apresentou em sua fala, entende que esses alunos vivem à margem da sociedade e precisam de amor e cuidado e não de abandono, também, na escola.

Informou que há orçamentos públicos geridos pelo Conselho, e que esses são verbas emanadas do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola. Sempre que a verba é recebida o Conselho se reúne para que a esse seja dado conhecer do montante do recurso e, assim, serem identificadas as necessidades da escola. Faz-se, então, a definição de como serão usados os recursos, a partir da obrigatoriedade de destinação a ser dada. Quando necessário, organiza-se uma votação para uso da verba. Finalizando suas palavras, a diretora restou esclarecido que, para haver uma gestão realmente democrática, é preciso estar aberta ao novo, a ouvir os conselheiros e suas ideias e sugestões e, principalmente, aceitar as opiniões diferentes e decisões contrárias à sua vontade inicial, pois um Conselho que diz sim para tudo não acrescenta na organização escolar.

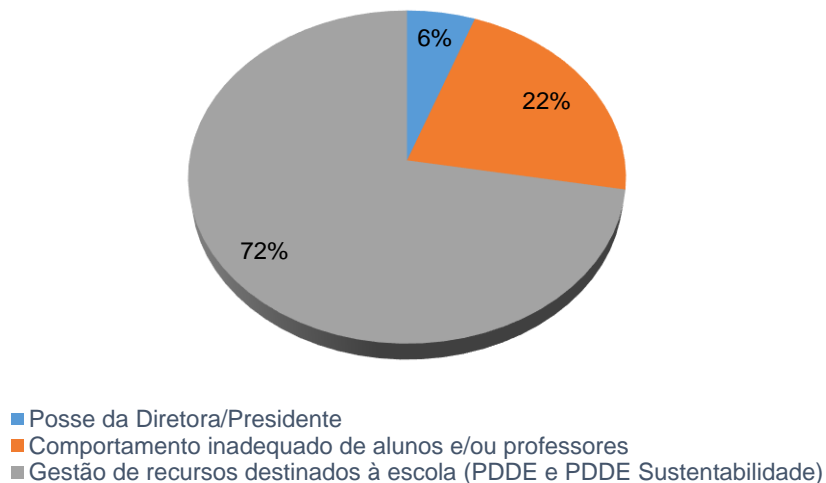
Foi permitida, então, a análise da atuação do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira”, com a verificação de suas atas de reunião. Iniciou-se esse estudo a partir do ano de 2016, quando a diretora e presidente do Conselho, Fabiani D’arc Vieira Ferreira tomou posse, em 11 de março de 2016. Sua nomeação como diretora da escola, conforme registro em ata, aconteceu com o amparo legal do Decreto 18.800, de 05 de fevereiro de 2016, perdendo sua eficácia com a publicação do Decreto 21.094, de 19 de fevereiro de 2018. E, em 26 de fevereiro de 2018, por meio do Decreto 21.156 é nomeada para o cargo de diretora da escola, a professora Isabel Cristina Dias Dutra³⁶.

A análise do livro de registro das atas, com termo de abertura datado de 25 de abril de 2013 demonstra que a partir da posse da professora Fabiani D’arc Vieira Ferreira, em 11 de março de 2016, conforme já mencionado, foram registradas 32 (trinta e duas) reuniões, sendo 18 (dezoito) reuniões em 2016, 12 (doze) reuniões em 2017 e 02 (duas) em 2018. Das 18 (dezoito) reuniões do ano de 2016, 1 (uma) tratou da posse da nova diretora/presidente do Conselho, 4 (quatro) reuniões trataram de comportamento inadequado de alunos e/ou professores e as 13 (treze)

³⁶ Todas essas informações encontram-se registradas no Livro de Ata do Conselho de Escola.

demais reuniões foram para gestão de recursos destinados à escola por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola e PDDE Sustentabilidade – Programa Dinheiro Direto na Escola Sustentabilidade. As reuniões sobre os Programas de Dinheiro Direto na Escola (geral e sustentabilidade) descrevem a forma de gerir o gasto desses recursos por meio de licitação de Compra por Menor Preço, apreciação e aprovação da prestação de contas e informações das compras realizadas com as verbas recebidas. Percebe-se a clareza na comunicação referente ao uso da verba pública recebida, sempre utilizada conforme sua destinação legal. Abaixo se apresenta o gráfico referente aos assuntos tratados nas reuniões do ano de 2016.

Gráfico 1: Reuniões do Conselho de Escola - EMEF "Cleres Martins Moreira" – 2016

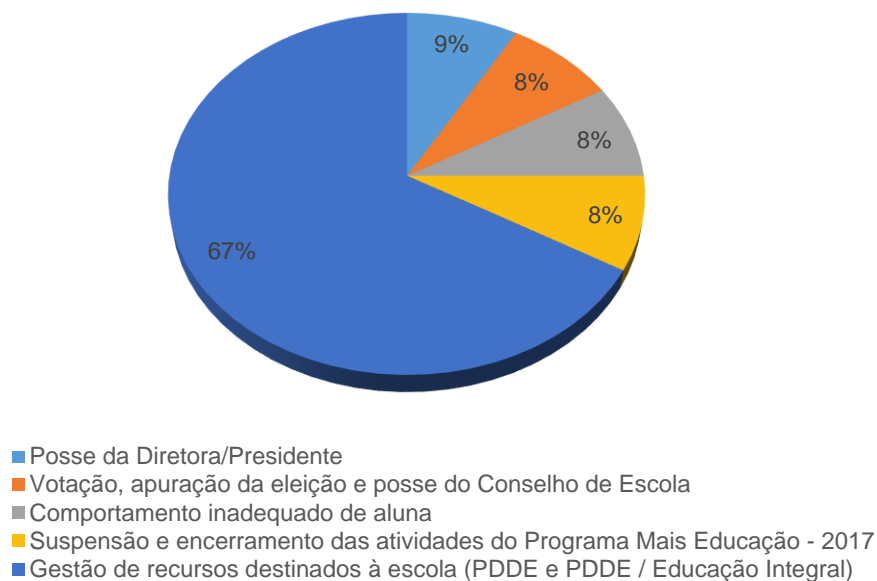


Fonte: Dados levantados para esta pesquisa; elaboração própria.

No ano de 2017 as 12 (doze) reuniões se apresentam distribuídas nos seguintes temas: 01 (uma) reunião para nomeação e posse da diretora, permanecendo a professora Fabiani D'arc Vieira Ferreira; 01 (uma) reunião que tratou da votação, apuração da eleição e posse do Conselho de Escola; 01 (uma) reunião que tratou de comportamento inadequado de uma aluna; 01 (uma) reunião para tratar da suspensão e encerramento das atividades do Programa Mais Educação no ano letivo de 2017; e 08 (oito) reuniões para tratar da gestão de recursos destinados à escola por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola / Educação Integral, que recebe recurso do FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, que disponibiliza recurso para o Programa Mais Educação 2017 e do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, dos anos de

2016 e 2017. Destaca-se, novamente, que as reuniões sobre os programas para recebimento de verba pública descrevem a forma de gerir o gasto desses recursos por meio de licitação de Compra por Menor Preço, apreciação e aprovação da prestação de contas e informações das compras realizadas com as verbas recebidas, com a devida clareza na comunicação referente ao uso da verba e sua destinação legal. Segue, então, o gráfico com os assuntos discutidos no ano de 2017, pelo Conselho.

Gráfico 2: Reuniões do Conselho de Escola - EMEF "Cleres Martins Moreira" – 2017



Fonte: Dados levantados para esta pesquisa; elaboração própria.

No corrente ano, o registro da reunião do Conselho realizada aconteceu em 02 de março de 2018, com a posse da nova diretora/presidente do Conselho, professora Isabel Cristina Dias Dutra. A segunda reunião aconteceu em 07 de maio de 2018, com o registro da alteração do Estatuto da UEx (Unidade Executora Própria), apresentando as mudanças na movimentação de recursos financeiros que passam a ser em alguns recebimentos de verba por meio de cheques (como sempre foi) e em outras verbas recebidas a movimentação deve acontecer por meio de cartão de crédito/débito. Insta salientar que, segundo informação da professora Isabel Cristina, outras reuniões deverão ser marcadas, mas aguarda-se o registro do PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional da Escola em Cartório, o que somente poderá acontecer depois desse ser aprovado pela Secretaria Municipal de Educação.

Com a análise das atas, resta demonstrado que a principal função do Conselho de Escola da EMEF “Cleres Martins Moreira” é a de gerir os recursos públicos destinados para a escola. Sendo importante o entendimento de que cada verba recebida tem destinação específica que deve ser obedecida. O Conselho também se preocupa com alunos e professores e busca estar sempre atento às demandas geradas nesse aspecto, para que as situações-problemas sejam resolvidas de forma rápida e justa.

Em 22 de maio e 06 de junho de 2018 foram realizadas as entrevistas com os membros do Conselho. Foram ouvidas a Tesoureira, a Secretária, a representante da comunidade, a representante dos pais e a representante dos alunos. Ouvidas as respostas apresentadas, pode-se identificar que os conselheiros sabem a importância de sua atuação e reconhecem que o Conselho de Escola é um órgão que deve cuidar da comunidade escolar com competência e zelo, agindo em nome daqueles que cada um representa e em parceria com a Direção da escola, o que gera uma gestão participativa. Quanto aos questionamentos apresentados, verifica-se que quanto à legislação que rege as ações e obrigações do Conselho, todos os conselheiros a desconhecem, apesar de entenderem sua função e importância. Em contrapartida, todos confirmam que há eleições e que sempre participaram das mesmas, independente de serem candidatos.

Nenhum dos conselheiros já esteve engajado em algum tipo de movimento social, sendo essa a primeira experiência na representatividade de um grupo, falando por ele na gestão da *res pública*. Mas, todos apreendem para que se reúnem e, para destacar como entendem ser os objetivos do Conselho de Escola, apresenta-se a fala da Secretária, que assim se expressou quando perguntada acerca dos objetivos do Conselho: “É um colegiado que ajuda nas decisões, propostas pedagógicas, verbas e solução de problemas. Permite o contato melhor com a comunidade escolar e local”. Essa fala é identificada na dos demais conselheiros, o que evidencia que sabem o que precisa ser feito.

As reuniões, como também falado pela Diretora da escola, não têm uma periodicidade, ou uma agenda prévia. Essas são marcadas quando há uma situação-problema que precisa ser ouvido o Conselho, ou quando chegam as verbas destinadas à escola, então é preciso que o Conselho se reúna e decida como será utilizada essa, de acordo com a determinação previamente informada pelo FNDE. As discussões em cada convocação, então, versam sobre comportamento de aluno

e professores, mas, principalmente, sobre a forma de utilização da verba recebida, ou da verba conseguida pela escola, por meio do Governo ou de festas organizadas, como a Festa Junina. Ressalta-se que a Festa Junina é mencionada por todos os conselheiros, o que demonstra ser considerado um evento importante para a arrecadação de verba e divulgação da escola.

A ciência dada à SEMED – Secretaria Municipal de Educação – sobre as decisões do Conselho depende do grau de importância dessas. Apenas considera-se relevante levar ao conhecimento da SEMED quando há transferência compulsória de aluno ou pedido de afastamento de professor. Esse comunicado é feito por meio de ofício, mas cabe destacar que somente a Secretária do Conselho sabe por meio de que documento essa comunicação é realizada. Essa, inclusive, relatou que já houve oportunidade, no passado, de chamarem representantes da SEMED para uma reunião do Conselho por não concordarem com uma decisão emanada desse órgão. Ressalta-se que a falta de informações, como o tipo de documento acima relatado e o desconhecimento expresso da legislação que rege os Conselhos de Escola, torna-se explicada quando a maioria dos conselheiros informa que nunca participou de qualquer tipo de capacitação ou formação, sendo que os que participaram relataram que o fizeram há alguns anos.

Quanto às decisões proferidas pelo Conselho de Escola, resta comprovado, pela fala unânime dos entrevistados, que essas são acatadas pela Direção, pois se discute o que está em pauta e fica validado o voto da maioria, tendo o Conselho liberdade de atuação e de proferir sua decisão. Essa análise do Conselho, como o que se discute em cada reunião, torna-se evidente no comparativo das falas dos conselheiros e no conteúdo das atas, previamente analisado, pois nos dois estudos percebe-se que as discussões versam sobre situações-problemas envolvendo alunos e professores e a destinação das verbas do PDDE e Festa Junina, principalmente. E, todos entendem que as respostas e soluções do Conselho devem estar além do caso concreto analisado, e precisam abranger toda a escola, apesar de perceberem que nem sempre é assim que acontece.

O entendimento é de que basta a presença dos conselheiros nas reuniões e suas participações nas situações cotidianas da escola para que se caracterize uma participação na administração escolar, sendo claramente percebido que cada conselheiro conhece sua representatividade e reconhece seu papel nesse contexto educacional de participação da gestão. Todos os entrevistados identificam que a

atuação do Conselho representa uma mudança e um aprimoramento pedagógico na escola, pois as respostas chegam aos alunos, e como há professores na representatividade, esses levam para os demais e para as turmas as decisões, e isso influencia no comportamento de toda a comunidade escolar. Há um contrassenso, porém, quando se analisa a atuação do Conselho frente às mudanças no processo ensino-aprendizagem, pois os representantes dos segmentos que estão atuando na escola, professores e técnico-administrativo, informam perceber uma interferência nesse processo após discussões dos conselheiros, não sendo assim entendido pelos representantes de pais e alunos, o que remete ao entendimento de que parece evidente uma situação para os colaboradores da escola não restando com a mesma clareza para pais e alunos.

Com relação às verbas recebidas pela escola, sendo os recursos enviados pelo FNDE, ou produzidos pela escola, como nas Festas Juninas e rifas, todos os conselheiros afirmaram saber a quantidade recebida ou arrecadada, e opinam em que podem ser empregadas, sempre lembrando que o recurso do FNDE tem destinação determinada, devendo seguir esse parâmetro. Cabe destacar a fala da Tesoureira que afirmou saber o destino dos cheques assinados, acompanhar o extrato das contas e, sempre que preciso, recorre à SEMED para alguma orientação. Toda essa participação conjunta retrata o pensamento dos conselheiros entrevistados ao afirmarem a importância do Conselho na gestão da escola, pois sabem da relevância de sua participação e veem na escola uma administração democrática, que inclui todos nas decisões. Isso se retrata claramente na fala da representante da comunidade quando diz, sobre as decisões do Conselho que: “é importante porque não há regime autoritário da diretora. Se só um manda, não precisa de Conselho, por isso a opinião desse é importante”. Dessa forma, vê-se que o Conselho participa e tem voz presente e ativa nas decisões.

Todos os entrevistados disseram que se candidatariam novamente, pois percebem que sua atuação e decisão é considerada dentro da escola, o que fica evidente na fala da representante dos pais quando assim se manifesta: “o Conselho busca o bem para o aluno. E o diálogo com os alunos os ajuda a mudar e ao Conselho reconhecer a realidade e os problemas do aluno”. E, em uma visão ampla da atuação do Conselho da EMEF “Cleres Martins Moreira”, pode-se apresentar a fala da representante da comunidade quando relata que “entende que a escola deveria mostrar mais para os pais que o Conselho existe, fazer com que os pais

conheçam o Conselho e saibam qual a sua função. Ressaltou que a escola sempre esteve de portas abertas”, o que evidencia uma gestão participativa, que pode ser vista como incentivada pela gestão anterior e que permanece como objetivo na conduta da atual Diretora que sempre convoca o Conselho e o apoia nas decisões.

3.2.2 A Atuação do Conselho de Escola da EMEF “José Fachetti”

Para um melhor entendimento da atuação do Conselho de Escola da EMEF “José Fachetti”, no dia 25 de maio de 2018, foi realizada uma entrevista com a diretora da escola, professora Andrea Lorencini Costa Astore, que informou que quando assumiu a direção da escola, como o ano letivo estava em andamento, recebeu tudo como estava, mas desde que assumiu busca manter uma postura democrática, sempre consultando os conselheiros. Para a gestão e organização do Conselho, informou que segue, além do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, um Estatuto próprio da escola, registrado no Livro de Atas, sendo que esse poderá ser objeto de estudo quando o referido livro for disponibilizado para análise.

Quanto ao agendamento de reuniões, não há uma periodicidade estruturada, não há cronograma. Essas acontecem quando há alguma demanda na escola, o que foi justificado com o fato de não saber quando as verbas chegarão à escola, para que não ocorra excesso de solicitação de comparecimento à escola. Essa situação, ressaltou, já é combinada com os conselheiros no dia da posse, que preferiram, inclusive, que as convocações acontecessem por telefone, sem a formalidade de uma convocação escrita, para se possível flexibilizarem a data, pois as reuniões somente ocorrem quando todos podem estar presentes. Destacou que o Conselho é muito atuante e os membros sempre comparecem às reuniões.

As discussões realizadas nas reuniões seguem as demandas que necessitam de serem avaliadas, podendo ser casos de indisciplina de alunos, destinação da verba da Festa Junina, a verba do PDDE, entre outras. Por entender ficar melhor organizado, quando há mais de uma demanda na mesma reunião, faz uma em cada momento, com registro em atas separadas. Contudo, mesmo com a inexistência de um cronograma pré-determinado e evitando excesso de reuniões, a direção busca não acumular os assuntos, mas mesmo assim não é possível precisar o número de reuniões por ano, pois essa estatística é variável de acordo com a clientela, qual o

grupo matriculado. Como exemplo informou que em 2017 teve um problema inesperado com um professor e em outra situação, um conselheiro solicitou uma reunião.

Com relação às capacitações, disse que sempre que há nova eleição, conversa com os eleitos e apresenta as atribuições e funções dos conselheiros, mas não há uma capacitação específica. Explicou que há alguns anos houve, mas não tem mais, o que considera uma perda para as atividades do Conselho. Mesmo sem um treinamento específico, percebe ser seu Conselho, como já dito, muito atuante, pois são comprometidos e sempre estão juntos na tomada de decisões. Importante destacar que todas as reuniões se encontram registradas em um Livro de Atas, sendo que esse poderá ser objeto de análise para a presente pesquisa. Ressaltou que será possível identificar nas atas que a principal questão demandada no Conselho é a execução dos recursos federais recebidos, sempre com o intuito de realizar ações que beneficiem os alunos. Essa definição perpassa por uma conversa prévia com os professores que apontam as necessidades para melhoria do processo ensino-aprendizagem e depois essas demandas são levadas para a reunião do Conselho, que pode aprovar, ou não a solicitação dos professores. Caso não haja aprovação, a verba é direcionada para outra solicitação que o Conselho entenda ser mais relevante. Também são demandas comuns os casos de indisciplina de alunos e não adaptação de professores, e demais colaboradores, às regras da escola.

As verbas recebidas na escola são provenientes do FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Básica, também o dinheiro proveniente da cantina e da Festa Junina que é organizada anualmente. Todo esse dinheiro é gerido pelo Conselho, que tem autoridade para analisar as propostas de gasto apresentadas e aceitar, ou não. Todo o orçamento de gasto é aprovado e, posteriormente, apresenta-se uma prestação de contas. Foi ressaltado que em todas as compras a Diretora da escola está acompanhada da tesoureira, e assinam os cheques conjuntamente. Para um melhor gasto dos valores recebidos, informou que busca ter uma reunião, antes de estar com o Conselho, com todos os segmentos da escola para ouvir suas demandas, depois é que é passado para o Conselho as necessidades da escola e, então, toma-se a decisão de como melhor utilizar a verba recebida.

A diretora destacou que a participação no Conselho segue o determinado pelo Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina/ES, havendo a

representatividade de todos os segmentos, pais, professores, alunos, técnico-administrativo e comunidade externa, sempre com eleição, devidamente convocada e registrada, pois é feito um convite para cada segmento para que todos possam se inscrever como candidatos, havendo lisura e idoneidade em todo o processo. Destacou, ainda, que não toma qualquer decisão sem consultar o Conselho, sendo que o que é dito pelos conselheiros é considerado e acatado, pois esse é o órgão máximo da instituição, e deve ser ouvido sempre.

Ouvida a diretora, foi concedida permissão para a análise das atas, objetivando a verificação da atuação do Conselho de Escola da EMEF “José Fachetti”, iniciou-se, então, esse estudo a partir do ano de 2016, porém cabe aqui ressaltar que em 2014 a escola teve um contratempo que envolveu o Conselho de Escola, pois a diretora à época, prestou informações inverídicas ao FNDE sobre o número de alunos matriculados, para recebimento de verba vinculada a essas, o que fez com que a escola quase perdesse todo o direito e esse tipo de recebimento, além de ter realizado compras com verba da escola sem autorização dos conselheiros, registrou boletim de ocorrência informando ter sido assaltada e que foi levado o Livro de Ata, devidamente registrado, o que fez com que fossem perdidos os registros de recebimento e comprovação de utilização de verba até o referido ano. Em 10 de junho de 2014, representantes da Secretaria Municipal de Educação agendaram uma reunião com o Conselho para passarem a situação atual da prestação de contas da escola e cobrar dos conselheiros um posicionamento, pois deveriam ter gerido a verba pública recebida. Os conselheiros realizaram algumas reuniões, posteriormente, para ser solicitado à diretora anterior a prestação de contas, situação em que não obtiveram êxito. No dia 23 de junho de 2014, em reunião do Conselho, foi empossada a nova presidente, a diretora Andréa Lorencini Costa Astore, nomeada sob o Decreto nº 17.466, de 04/06/2014, permanecendo a nomeação dos demais membros do Conselho³⁷.

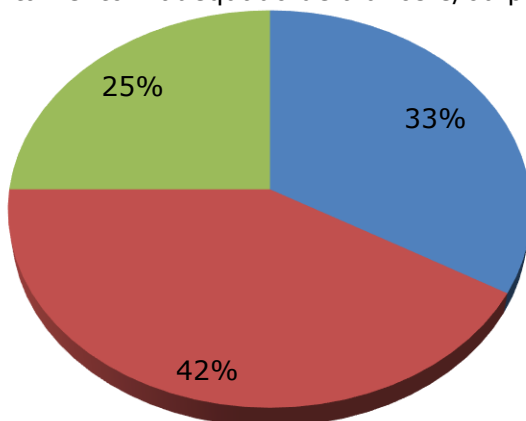
A análise do livro de registro das atas, com termo de abertura não datado, tem como primeiro registro o Estatuto do Conselho de Escola da Escola Municipal de Ensino Fundamental “José Fachetti”, que remonta ter sido fundado o Conselho em 14/06/1995. Cumpre aqui ressaltar que o referido Estatuto será, também, objeto

³⁷ Essas informações encontram-se registradas no Livro de Ata do Conselho de Escola.

da presente pesquisa. Destaca-se que a partir do ano de 2016, foram registradas 24 (vinte e quatro) atas de reuniões, sendo 12 (doze) reuniões em 2016, 10 (dez) reuniões em 2017 e 02 (duas) em 2018. Das 12 (doze) reuniões do ano de 2016, 4 (quatro) trataram de informação e disponibilização de gestão de recursos destinados à escola por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Básica, 05 (cinco) reuniões trataram de prestação de contas das verbas recebidas e 03 (três) reuniões trataram de comportamento inadequado de alunos e/ou professores. As reuniões sobre o Programa de Dinheiro Direto na Escola – Educação Básica descrevem a forma como a direção da escola apresenta a verba recebida, informa das necessidades da escola e coloca para aprovação dos conselheiros as compras, em reunião posterior sempre é feita prestação de contas, que segue o que foi aprovado previamente pelo Conselho. Abaixo encontra-se o gráfico com a especificação das reuniões realizadas no ano de 2016.

Gráfico 3: Reuniões do Conselho de Escola - EMEF "José Fachetti" – 2016

- Gestão de recursos destinados à escola (PDDE - Educação Básica)
- Prestação de contas das verbas recebidas
- Comportamento inadequado de alunos e/ou professores



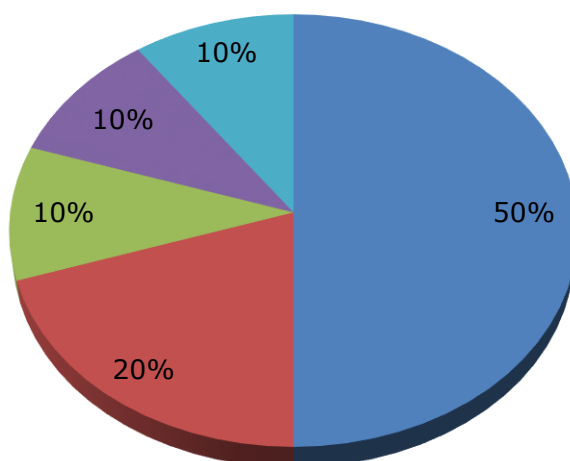
Fonte: Dados levantados para esta pesquisa; elaboração própria.

No ano de 2017 as 10 (dez) reuniões se apresentam distribuídas nos seguintes temas: 5 (cinco) trataram de informação e disponibilização de gestão de recursos destinados à escola por meio do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Básica; 02 (duas) reuniões trataram de prestação de contas das verbas recebidas; 01 (uma) reunião tratou da insatisfação dos pais com a conduta de um professor, sendo que essa reunião foi solicitada pela representante dos pais no Conselho; 01 (uma) reunião que tratou da votação, apuração da eleição e posse

do novo Conselho de Escola; e 01 (uma) reunião que tratou do problema que a comunidade escolar estava enfrentando com uma colaboradora. Destaca-se que novamente foi percebido que as reuniões sobre o recebimento de verba pública descrevem a forma de gerir o gasto desses recursos por meio de licitação de Compra por Menor Preço, apreciação e aprovação da prestação de contas e informações das compras realizadas com as verbas recebidas, com a devida clareza na comunicação referente ao uso da verba e sua destinação legal. Apresenta-se abaixo o gráfico que destaca os assuntos tratados nas reuniões do ano de 2017.

Gráfico 4: Reuniões do Conselho de Escola - EMEF "José Fachetti" – 2017

- Gestão de recursos destinados à escola (PDDE - Educação Básica)
- Prestação de contas das verbas recebidas
- Insatisfação dos pais com a conduta de uma professor
- Votação, apuração da eleição e posse do Conselho de Escola
- Problema com uma colaboradora



Fonte: Dados levantados para esta pesquisa; elaboração própria.

No corrente ano, duas reuniões foram registradas, sendo 01 (uma) para tratar do pedido de aluguel da quadra da escola, e outra para aprovação da alteração do Estatuto Social da UEx (Unidade Executora Própria), apresentando as mudanças na movimentação de recursos financeiros que passam a ser em alguns recebimentos de verba por meio de cheques (como sempre foi) e em outras verbas recebidas a movimentação deve acontecer por meio de cartão de crédito/débito.

Com a análise das atas pode-se constatar que o Conselho de Escola da EMEF "José Fachetti" participa ativamente da gestão escolar, sendo a ele permitido se envolver diretamente nas questões da escola e, nenhuma decisão, que cabe a

participação do Conselho, segundo o Regimento Municipal, é tomada sem sua interferência, podendo esse decidir com liberdade, tendo suas decisões cunho vinculante.

Para outra forma de verificar essa atuação do Conselho da EMEF “José Fachetti” foram realizadas entrevistas com os representantes dos segmentos que compõem o Conselho, sendo a representante dos professores, representante dos pais, representante dos alunos e a tesoureira. Importante destacar que a representante da comunidade não pôde ser ouvida porque começou em um novo emprego e não foi autorizado que comparecesse na escola em nenhum horário de funcionamento, além de não ser permitido ouvi-la em seu ambiente de trabalho.

Realizadas as entrevistas nos dias 25/05 e 04/06/2018, identificou-se que sabem que há normas que regem o Conselho, mas não têm conhecimento de qual seja, pois no dia da posse, a Diretora passou para todos as atribuições dos conselheiros. Quanto à escolha/eleição para integrarem o Conselho, todos informaram que foram convidados a se candidatarem, bem como todos os demais que fazem parte dos segmentos e após a candidatura, houve o processo eleitoral, sendo todos eleitos democraticamente. Ressaltaram que em outras oportunidades já participaram de votação para eleição dos membros do Conselho de Escola. E, nenhum deles tem participação em qualquer outro tipo de movimento social ou representatividade na gestão pública.

Há um entendimento sobre o objetivo do Conselho relacionado com a importância de poder na tomada de decisão do que precisa ser organizado na escola, como bem esclarece a tesoureira ao afirmar que o Conselho existe “para deixar bem claro o que acontece a escola, como destinação de verba (PDDE, Festa Junina, rifa). Resolvem os problemas que a escola não consegue resolver internamente”, destacando ainda terem os conselheiros atuação relevante. E, como também esclarecido pela Diretora, não há uma agenda das reuniões do Conselho, acontecendo essas sempre que ocorre uma situação envolvendo alunos ou professores que necessite da intervenção dos conselheiros, ou quando a escola recebe as verbas do FNDE, referentes ao PDDE. Quando surgem essas necessidades de reunião do Conselho, a Diretora convida a todos a participarem, pessoalmente ou por telefone, sempre com alguns dias de antecedência.

Sobre o que se discute em cada reunião, a representante dos professores esclarece, o que segue como identificado nas demais falas, que para haver reunião

“depende dos assuntos, p. ex. compra de materiais, problema com alunos (casos mais graves), problema com professores. O Conselho precisa aprovar tudo”. Resta entendido, então, que as reuniões versam em torno de comportamento de alunos e professores e destinação das verbas recebidas pela escola, ou do que é arrecadado nas Festas Juninas e com a venda de rifas. Cabe destaque a fala da representante dos alunos que disse que não é chamada para as reuniões quando o assunto são as verbas recebidas, o que foi esclarecido pela Diretora ao afirmar que não a convoca por receio de que essa informação seja repassada e, como a escola não tem cofre e às vezes, por causa do valor não ser tão alto e poder ser usado logo, não o deposita na conta do banco. Prefere não a chamar por entender que dessa forma está protegendo a aluna de uma informação que pode gerar um problema para ela mesma.

Para que os assuntos, quando há necessidade, sejam levados à SEMED – Secretaria Municipal de Educação – a informação passada é que se faz um ofício e o mesmo é encaminhado juntamente com a ata, ressaltando que apenas a representante dos alunos não obtinha essa informação. Tal resposta leva ao que se confirma com o fato de não haver capacitação formal para os conselheiros, mas por todos foi dito que a Diretora sempre os orienta e apresenta as normas e regras sobre o Conselho, como já afirmado anteriormente ter ocorrido na data da posse. Essa conduta da Diretora remete às respostas quanto a ser acatado por ela o que é decidido pelo Conselho, pois todas responderam que há discussão dos assuntos colocados em pauta nas reuniões e as decisões tomadas em conjunto são as que se colocam em prática na escola. Sendo assim, confirma-se a resposta de que o Conselho tem liberdade para atuar e tomar suas decisões.

Quanto ao motivo das convocações, muito foi dito sobre comportamento de alunos e professores e destinação das verbas da escola, e a representante dos pais informou ainda que “não há principal motivo [para as convocações]. Quando surge a situação, há a convocação. As decisões buscam ser abrangentes”. Nessa última afirmação, o que se percebe é que as decisões tomadas em reunião buscam abarcar toda a escola, para que as situações-problemas não se repitam. O que nem sempre é possível, como relatado pelos demais conselheiros. Todos ressaltam que o conselheiro deve estar junto com a Direção, buscando resultados que sejam benéficos para os alunos. E, como relatado pela representante dos pais, o Conselho

deve “fazer com que a escola consiga andar bem, junto com os pais, alunos e comunidade. Para que tenha harmonia”.

Ao relatarem sua função e responsabilidade no Conselho de Escola, todos reconhecem que representam um segmento e que esse precisa ser vocalizado. Além disso, relata a tesoureira que “participa de tudo o que vai ser comprado. Vai junto para fazer as pesquisas de preço. Verifica com a Diretora a disponibilidade de verba”. Entende-se, então, que a função de cada um está definida e que reconhecem seu papel na representatividade que assumiram. Com relação ao aprimoramento pedagógico da escola, porém, percebe-se que, mesmo que todos tenham respondido que a atuação do Conselho reflete nessa área, pode-se perceber, pelas justificativas apresentadas que não entendem bem como acontece essa interface, pois todas as justificativas estão voltadas às ações que refletem em mudança de comportamento dos alunos. Somente a tesoureira amplia esse entendimento e acrescenta em sua fala a compra de material pedagógico necessário para um melhor desenvolvimento de atividades em sala de aula.

Quanto ao questionamento se as pautas discutidas no Conselho interferem na qualidade do ensino-aprendizagem, apenas a representante dos alunos respondeu não saber, os demais afirmaram que sim, com a apresentação de um exemplo de que quando o Conselho decide dar nova chance a um professor que gerou algum problema esse o faz, mas se percebe que conversas e orientações não estão resolvendo o colocam à disposição da Secretaria de Educação para que seja remanejado para outra escola. Entendem que casos como esses estão diretamente ligados ao processo ensino-aprendizagem. Com relação às verbas que a escola recebe, ou arrecada, a participação de todos é a de saber qual a verba recebida, reconhecer as prioridades da escola, de acordo com a destinação que pode ser dado ao valor disponível e autorizar a compra, para posteriormente tomarem ciência e aprovarem a prestação de contas. Nesses casos, porém, cabe destacar que a tesoureira é quem assume todas as responsabilidades de forma direta, juntamente com a Diretora. E a aluna, como relatado anteriormente, não participa dessas reuniões, como forma de resguardá-la de informações que podem gerar problemas, como outras pessoas não confiáveis terem acesso a essas informações de quantitativo e local em que o dinheiro está guardado.

As decisões do Conselho são consideradas como decisão final para os casos para ele levados, como relata a representante dos alunos: “a ajuda que acontece faz

a escola melhorar. A participação é positiva”. Dessa forma ela resume o que os demais conselheiros relataram, pois todos afirmam que percebem ser positiva a sua atuação e sabem, porque reconhecem na escola, a importância de sua representatividade. Diante disso, todos afirmam que se candidatariam novamente para serem membros do Conselho de Escola, cabendo aqui dois destaques, sendo o primeiro a fala da representante dos pais que disse que por ser o último ano de sua filha na escola, para a próxima eleição irá se candidatar para representatividade da comunidade, e o segundo destaque está no fato de que todos afirmam que somente estão no Conselho porque a Diretora é a professora Andrea Lorencini Costa Astore, que permite a atuação do grupo de forma desimpedida e com integridade, pois a escola, na gestão anterior, passou por problemas que envolveram gastos não autorizados pelo Conselho, havendo, inclusive problemas que demoraram a ser sanados, com registros de autorização de compras no Livro de Atas do Conselho, mas de reuniões não comprovadas. Tudo isso acarretou o afastamento da Diretora anterior, tendo essa posteriormente registrado boletim de ocorrência informando o roubo do Livro de Atas do Conselho. Com o início da nova gestão, outro livro foi registrado em cartório para recomeço da organização do Conselho.

Toda a análise da atuação do Conselho na gestão escolar mostra que a Direção busca uma participação efetiva e democrática, gerando uma escola agregadora, com profissionais que sentem sua valorização e alunos que sentem que são, realmente, parte de todo o processo.

3.3 RESOLUTIVIDADE DOS CONSELHOS DE ESCOLA – COMPARATIVO ENTRE AS ESCOLAS PESQUISADAS

O principal ponto comum de atuação dos Conselhos de Escola está na gestão dos recursos públicos destinados à compra de materiais e equipamentos. Esse fundo é denominado PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, e seu uso deve ser destinado para “manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); de material didático e pedagógico; e também para realização de pequenos investimentos” (FNDE, s.d., n.p.). Esse fundo visa a “assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, além de reforçar a participação social e a autogestão escolar” (FNDE, s.d., n.p.). E, conforme informação do FNDE e explicitado nas atas, o repasse é realizado duas vezes ao

ano. Quanto ao valor recebido por cada escola destaca-se que o cálculo se constitui da seguinte forma:

Soma de um valor fixo com um valor variável per capita (com base no número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino). Esse valor per capita é calculado a partir do número de alunos da educação básica recenseados no ano anterior ao do repasse e considerando a situação da unidade escolar em que os alunos estão matriculados (FNDE, s.d., n.p.).

Essa informação do quantitativo de alunos é responsabilidade de cada escola e na EMEF “Cleres Martins Moreira” isso não foi relatado como problema em nenhum momento, em quaisquer das duas gestões analisadas. Em contrapartida, como relatado anteriormente, esse foi um dos problemas que geraram o afastamento da Diretora anterior à gestão analisada, na EMEF “José Fachetti”, pois o informativo de alunos em número maior ao que realmente havia na escola gerou uma investigação e quase foi perdida a possibilidade de se receber novas verbas oriundas do Governo Federal.

Há outros pontos semelhantes no que tange à visão dos Conselheiros sobre sua atuação e importância nas escolas, pois todos demonstram saber representar um segmento e que precisam buscar a melhoria para a escola, mas cabe aqui lembrar as palavras ditas por Libâneo (2015), apresentadas no item 2.2, quando informa que cada categoria deve vir a reivindicar o que entende ser prioridade para a melhoria daqueles que representa, mas cabe ao Conselho, como grupo colegiado, decidir pelo que é melhor para a escola, para o aprimoramento do processo ensino-aprendizagem e para uma construção pedagógica de qualidade para a comunidade escolar.

Na perspectiva de participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance, como o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população (PARO, 2016, p. 58-59).

Os membros dos dois Conselhos foram eleitos democraticamente, havendo possibilidade de participação de todos que compõem os segmentos nele representados. Gerando uma gestão democrática com vistas a proporcionar a todos um reconhecimento de sua importância, fazendo com que os conselheiros reconheçam seu papel e busquem levar para a escola formas de progresso, com ideias que possam transformar e aprimorar as atividades, para que essas sejam

capazes de proporcionar cada vez mais melhoria para o ambiente educacional, trazendo uma certeza de que “o uso de mecanismos e técnicas de participação costuma melhorar a qualidade dessa, pois são ferramentas que facilitam a canalização da participação de forma ordenada e sistematizada”³⁸ (PARÉS e RESENDE, 2009a, p. 149).

Pode-se destacar, também, que as duas gestoras têm ideias democráticas para a construção do ambiente escolar, mas na EMEF “Cleres Martins Moreira”, sob a gestão da professora Isabel Cristina Dias Dutra, há um ambiente que ainda não se mostra com essa prática consolidada. A percepção trazida na pesquisa é a de que a mudança de direção no início do ano gerou o sentimento de entender como é a ação da nova gestora, mas em sua fala e na forma como proporcionou todo o acesso para a realização desta investigação, pode-se considerar que com um pouco mais de tempo a comunidade escolar entenderá essa gestão participativa que está sendo implementada. Especula-se, ainda, e é uma especulação, tendo em vista o pouco contato com a diretora anterior, mas considerando a forma como se comporta o Conselho, que a gestão na escola era dita participativa, mas com algumas restrições percebidas não na atuação do Conselho, mas nos assuntos discutidos quando se reunia. Sendo que, na nova gestão, a fala dos Conselheiros denota que são chamados com mais frequência, mesmo que de forma informal. Relatam que sempre que estão na unidade escolar são chamados a conversar com a Diretora para apresentarem opiniões sobre assuntos relativos à escola.

Com relação à EMEF “José Fachelii”, percebe-se uma segurança do Conselho com a Diretora, principalmente, por sua transparência na gestão das verbas, o que pode ser reflexo dos problemas vividos na gestão anterior. Mas, a fala de todos, acima mencionada, de que ficam no Conselho enquanto a professora Andrea Lorencini Costa Astore for a diretora da escola, demonstra claramente a confiança que essa passa e a liberdade por ela concedida aos conselheiros, para que se expressem e tomem suas decisões. Importante destacar o relato da aluna de que se sente com liberdade para falar qualquer assunto com a Diretora, mesmo fora das reuniões do Conselho, pois como representante dos alunos, coloca-se à disposição dos colegas para ouvi-los e levar as solicitações para a Direção.

³⁸ Tradução da Autora.

As duas escolas registram em atas as reuniões do Conselho, o que é salutar, pois o registro no Livro de Atas “é um importante elemento que proporciona transparência e memória”³⁹ (PARÉS e RESENDE, 2009a, p. 148), visto que somente quando se há registro e memória se torna possível avaliar as decisões anteriormente tomadas e identificar seus efeitos, para que, se houver falhas, não se torne a repeti-las, além de identificar os acertos para, esses sim, serem repetidos.

Um ponto comum a ser destacado, mas que não é positivo, é a ausência de capacitação e formação para os conselheiros, que deveria ser organizada e estruturada pela SEMED – Secretaria Municipal de Educação, pois não é bom que esses atuem sem ter uma orientação do que são seus direitos e deveres, para que possam realizar uma representatividade capaz de atingir os objetivos legalmente propostos quando são descritas as atribuições dos conselheiros, o que se tem no art. 49 do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, aprovado em 17/01/2011, transcrito no item 2.1 desta pesquisa. Também, Parés e Resende (2009a) enfatizam que há outras localidades que, em sua maioria, não realizam essa formação, mesmo com a ciência de que formar os representantes de segmentos de órgão de participação social é um dos indicadores da qualidade da atividade desse.

Essa ausência de formação e de pedido dos conselheiros para que essa aconteça, é facilmente percebida quando se reconhece que a maioria dos conselheiros desconhece a norma que defina sua atuação, pois poucos sabem da existência de normatividade sobre a estruturação do Conselho de Escola existente no Regimento acima mencionado, principalmente, que esse mesmo Regimento recomenda que cada escola tenha sua normativa própria. Ressalta-se que, mesmo sendo desconhecido pelos conselheiros, a EMEF “José Fachetti” abre seu Livro de Ata com o estatuto interno, que especifica a atuação do Conselho da Escola. Na EMEF “Cleres Martins Moreira”, entretanto, não foi localizado essa norma e, inclusive, informa-se que não existe na escola, sendo seguido apenas o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES.

Com relação ao Estatuto do Conselho de Escola da Escola Municipal de Ensino Fundamental “José Fachetti”, percebe-se que, no que tange às atribuições e

³⁹ Tradução da Autora.

formação do Conselho, segue, *ipsis litteris*, o que reza o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES. Há, porém, algumas determinações e orientações que, claramente não são seguidas, pois trata de regras para estruturação de reuniões ordinárias, sempre ao final dos bimestres, e extraordinárias, quando evidente está, pelas respostas apresentadas pelos conselheiros entrevistados e pela Diretora da escola, que relatam que não há agenda prévia das reuniões, que todas acontecem quando necessário, seguindo assim, o que o Estatuto determina para as reuniões extraordinárias. Ainda informa o referido Estatuto que, antes de cada reunião ordinária, haverá uma reunião específica, de cada segmento representado no Conselho, para que as demandas sejam a esse levadas, para as devidas discussões, o que também não ocorre, visto que as discussões são relativas às necessidades da escola para a utilização da verba recebida e as demandas de situações-problemas que precisam de respostas urgentes, principalmente, com relação ao comportamento de alunos e professores. Evidente está que a EMEF “José Fachetti” possui estatuto específico para a estruturação do Conselho de Escola, mas desconhece as normas ali definidas e não segue suas determinações.

Para que seja entendida toda essa participação dos conselheiros, reconhecendo-os como representantes da comunidade escolar, mas também, da sociedade civil, é importante o entendimento de que “a organização escolar não é uma coisa objetiva, um espaço neutro a ser observado, mas algo construído pela comunidade educativa, envolvendo os professores, os alunos, os pais” (LIBÂNEO, 2015, p. 102). Uma análise, porém, do que é proposto pelas escolas, como participação do Conselho de Escola, encontra-se o que Paro (2016, p. 61) também relata de seus estudos, quando constata que na participação dos conselheiros “não há nada além do que o previsto nas normas e nas expectativas oficiais [...]. Percebe-se que não há programa ou algo preparado, intencionalmente, para propiciar a participação”.

Dessa feita, o que se torna perceptível é que as escolas, mesmo considerando-se democráticas e participativas, não inovam nessa forma de participar da comunidade, e entendem que seguir as normas para ciência e decisão dos conselheiros quanto ao comportamento inadequado de alunos e professores, quando essa situação não se resolve internamente, além de comunicar as verbas recebidas e como será seu gasto, o que não deixa de ser uma forma de usar o

Conselho para se resguardar de problemas que pode haver com a gestão indevida de verba pública, é suficiente para caracterização de uma gestão democrática, o que não parece ser um fato, quando se entende o que realmente significa uma Gestão Democrática.

Visto que essa ideia de gestão democrática não é apenas o que descreve o art. 14, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/1996, que trata da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, mas de uma gestão que permita o protagonismo de seu Conselho de Escola, permitindo e incentivando propostas de atividades que envolvam a comunidade e permitam a todos participar não apenas do que a escola propõe, mas propor as atividades a serem realizadas.

Uma gestão democrática pressupõe a escola como parte da sociedade civil e é nesse ambiente que se devem começar as práticas que levam à participação e à igualdade, o que deve acontecer para democratizar as relações sociais. Toda a comunidade, envolvida no ambiente escolar, orientada pelo Diretor, precisa refletir, de forma contínua, sobre qual o papel da educação dentro do ambiente escolar no momento em que se estabelecem as diretrizes e planejamento das atividades a serem desenvolvidas na escola. “Aquilo que se denomina qualidade do ensino é também estabelecida pelo grau de desenvolvimento democrático das relações escolares e do tratamento às questões relativas às desigualdades sociais e diversidade nos elementos curriculares” (RISCAL, 2010, p. 30).

Realizando uma análise mais abrangente dos Conselhos de Escola, identificando a visão apresentada pela SEMED, é perceptível que quanto mais presente se fazem os conselheiros, maior é a resistência e de forma mais negativa é identificada a participação, pois o que destacam é que um Conselho que faz muitas exigências, se torna irritante e encravesco. Isso se fez perceber com interlocutores na SEMED, quando foi realizada uma conversa para identificar conselhos com maior e menor atuação na comunidade escolar e do entorno, para definição das escolas a serem objeto da presente pesquisa.

Durante essa conversa restou evidenciado que as escolas com maior participação da comunidade são as denominadas EMCOR – Escola Municipal Comunitária Rural – que estão localizadas na Zona Rural do Município. Como a pesquisa encontrava-se em adiantado estado, não foi possível realizar a alteração de objeto, dando-se continuidade à investigação da atuação dos Conselhos de

Escola das EMEF – Escolas Municipais de Ensino Fundamental. Tal identificação abre margem para futura pesquisa que trate da atuação desses conselheiros nas EMCORs e, também, um comparativo dessa atuação entre EMCOR e EMEF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação mostrou que as diferentes formas de expressão da Democracia, e como a sociedade civil se coloca diante dessas, é o que demonstra como a população irá se organizar para que sejam estabelecidos seus direitos. A consolidação de uma Democracia Participativa, Deliberativa e Radical estabelecerá uma forma de fazer política pública diante de uma gestão compartilhada, que deve resultar na construção de espaços que se consolidem em lugares sociais que possibilitem a construção de práticas realmente democráticas. Essa visão é o que se busca para que seja possível avançar em estudos que demonstrem a democracia no ambiente e nas práticas escolares, trazendo os Conselhos de Escola como forma de institucionalização da participação da sociedade educacional na gestão da *res pública*.

As transformações ocorridas nas duas últimas décadas levaram à emergência dos novos movimentos sociais, que representam a afirmação da subjetividade sobre a cidadania, desenvolvendo lutas no campo da emancipação pessoal, social e cultural, protagonizadas por diferentes grupos sociais, que trazem a recontextualização e reparticularização das identidades e práticas que conduzem à reformulação das interrelações sociais, emergindo, assim, novos sujeitos sociais (MARQUES, 2008, p. 57-58).

Dessa forma, percebe-se que é preciso uma análise das ações dos Conselhos e seus impactos sobre o Estado e a própria sociedade civil, para assim se compreender o processo de construção da cidadania, bem como avaliar as possibilidades de se aprofundar o processo de democratização da sociedade no Brasil (GOHN 2011, p. 116). Para Bobbio (2017), hoje está ocorrendo uma ampliação do processo de democratização, com evidências de se formar uma sociedade civil politicamente em expansão, exigindo e exercitando uma nova forma de participação. Pode-se dizer, então, que o processo de democratização, que surge de um poder ascendente, ou seja, que vai de baixo para cima, exercido em nome de todo cidadão, como ocorre com o poder político, está extrapolando essa esfera política e alcançando as relações sociais, local em que o cidadão é entendido na consolidação de seu papel especificamente considerado, como pai de família, aluno, professor e nas demais áreas sociais e profissões que exercer (BOBBIO, 2017).

O mesmo autor ensina, ainda, que o processo de democratização consiste na extensão do poder ascendente para que alcance a organização da sociedade civil

em suas variadas articulações, que podem ir das escolas às fábricas. O mote Democracia vem sendo objeto de análise e debate na questão educacional há algum tempo no Brasil. Marques (2008) apresenta que esse tema foi discutido, inicialmente, no Brasil, nos anos 1930, sendo visto como gerador de acesso e permanência das crianças na escola, e nos anos 1980, “com o processo de redemocratização dos sistemas educacionais e das unidades escolares e, na década de 1990, o foco do debate é direcionado às relações internas da escola” (MARQUES, 2008, p. 72).

O princípio de gestão democrática das escolas públicas, um dos pilares da atual política educacional, está indissociavelmente vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política e vincula-se à concepção segundo a qual a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, no seu planejamento como na tomada de decisões, quanto ao que diz respeito à definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos. Neste sentido, a participação da comunidade da escola na sua gestão, tal como é prevista em lei, constitui um mecanismo que tem como finalidade não apenas a garantia da democratização do acesso e da permanência, com a finalidade de garantir a universalização do ensino, mas também a propagação de estratégias democratizantes e participativas que valorizem e reconheçam a importância da diversidade política, social e cultural na vida local, regional ou nacional (RISCAL, 2010, p. 29).

Para uma real estruturação dos conselhos, em seus diversos segmentos, esperava-se que houvesse uma efetiva participação e deliberação, atreladas a um poder resolutivo, gerando locais de aumento do “exercício da cidadania, inclusão de setores tradicionalmente excluídos dos circuitos da política formal e ampliação da responsividade das políticas às necessidades desses setores” (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 614), para que fosse possível estabelecer a capacidade de atuação de cada um dos diferentes tipos de conselho existentes. Pode-se aqui apresentar uma visão liberal-democrática, com a ideia de cidadania que foi sistematizada por Marshall, quando afirma que:

os direitos sociais não envolvem definição precisa, pois estão relacionados ao padrão de desenvolvimento das sociedades, implicando desde o "direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança" até o direito à "participação total" nos níveis de "vida civilizada" prevalentes em cada sociedade. Direitos que se exercem, fundamentalmente, através do sistema educacional e dos serviços sociais (LEITE, 1991, p.119).

Essa participação societal apresenta variadas possibilidades de motivação, sendo capaz de fortalecer a sociedade civil, de forma a estruturar órgãos deliberativos, representativos, participativos e administrativos, que atuem de forma institucionalizada, sob a organização de grupos “que entendem a participação como

movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classes, raças, etnias etc.” (GOHN, 2011, p. 19). Há muitas formas de se organizar uma participação democrática, como acontecem nos Conselhos de Escola, e busca-se uma gestão democrática, para que sejam compreendidas as formas de atuações dos conselhos existentes, sendo que essa gestão precisa ser compreendida na ideia de descentralização de poder. Seguindo esse entendimento, a gestão democrática nas escolas se traduz em ponto importante e central, em elemento essencial e basilar na construção efetiva de uma gestão democrática no ambiente escolar, para que seja considerada ultrapassada uma gestão centralizadora e autoritária.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, colocou em tela a possibilidade de os conselhos da área educacional adquirirem características diferentes do que vinham apresentando no período do Regime Militar, então, estabeleceu a regra de que os municípios poderiam criar seus próprios sistemas municipais de educação, o que foi determinante para os destinos da educação fundamental e básica, criando-se os Conselhos Municipais de Educação (RISCAL, 2010). Para uma melhoria da democratização das escolas foram criados os Conselhos de Escola, pois se sabe que o Conselho de Educação é a garantia da gestão democrática no Município, já os Conselhos de Escola têm a característica de ser a voz da própria comunidade da escola que representa.

Essa organização de conselhos, como forma de ouvir a sociedade civil, encontra amparo na voz de pesquisadores que indicam ser essa uma “invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa” (GOHN, 2011, p. 68) e se fortalece no entendimento de organização dos conselhos mais antigos que se tem registro sendo eles “a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci –, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana etc.” (GOHN, 2011, p. 69).

Nas escolas é importante a promoção de formas consensuais para as tomadas de decisão, “o que implica a participação dos sujeitos envolvidos, como medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação das medidas consideradas necessárias” (BRUNO, 2008, p. 40). Isso mostra que a evolução dos movimentos sociais trouxe esse entendimento de que a sociedade civil deve se fazer presente na gestão de equipamentos públicos, o que

reduzirá conflitos e insatisfações. Mas, essa mobilização social deve levar ao interesse comum da sociedade civil, que precisa estar civilmente organizada. E, em âmbito escolar, pode-se ter como certo que sempre que professores, corpo técnico-administrativo, estudantes, pais e comunidade participam das decisões tomadas, comprometem-se com o sucesso dessas e se dedicam para a construção de uma escola agregadora e participativa.

Com a análise das Escolas Públicas com atividades do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, no Município de Colatina-ES, e atuação de seus Conselhos de Escola, pode-se perceber que há uma busca de democratização da gestão escolar, mas o fato de o Conselho, inicialmente, apenas escolher a aplicação do uso da verba recebida, por exemplo, a partir de opções apresentadas pela Direção das escolas, mostra que é apenas uma tentativa de democratizar a gestão, o que não deixa de ser relevante, pois foi relatado que os conselheiros podem não concordar com nenhuma das opções, e, então, será necessária outra reunião para que novas opções sejam apresentadas. Isso demonstra que o Conselho não emite sua opinião sem opções a marcar. Em contrapartida, não foi relatado por nenhum conselheiro o impedimento de apresentar sugestões.

Em uma análise mais detalhada dessa atuação, pode-se estabelecer um comparativo com as espécies de Democracia que foram apresentadas, sendo essas Participativa, Deliberativa e Radical. A atuação desses conselhos estudados está colocada em cada uma delas de forma diferenciada. Com relação a ser uma Democracia Participativa, pouco há, pois, mesmo havendo uma participação que pode ser considerada ativa, o número de participantes em cada um dos Conselhos restringe a possibilidade de assim o considerar. Quanto à Democracia Deliberativa, essa é reconhecida na atuação dos Conselhos, porque se pode ver, claramente, a participação e deliberação dos conselheiros, inclusive do representante da comunidade externa, na regulação das atividades do Conselho e nas decisões do que se considera ser melhor para o ambiente escolar. Já a Democracia Radical pode ser identificada com o fato de que há uma deliberação, como dito anteriormente, e as opiniões são ouvidas e acatadas, mas questiona-se o poder de decisão que é dado aos conselheiros.

Os Conselhos de Escola podem ser reconhecidos como uma forma da sociedade civil intervir na gestão pública, pois há uma representatividade dessa nos segmentos que formam o Conselho. Esses devem representar um espaço de

decisão, tendo os conselheiros efetividade na área que representam, devendo essa representatividade ter peso político e conseguir democratizar o ambiente escolar. É preciso que o Conselho de Escola possa exercer sua participação planejando suas ações e prorizando as emergências por ele apontadas. É preciso haver formação e capacitação de forma a respeitar todos os segmentos representados, e permitir que o conselheiro tenha condições de entender sua função e possa saber se portar diante do que lhe é apresentado.

A EMEF “Cleres Martins Moreira”, situada no Bairro São Vicente, em Colatina-ES, traz em sua gestão uma busca de democratização, compreendida na forma como a nova Diretora trata os conselheiros, pois esses são ouvidos. Essa busca, acredita-se, pode ter relação com o fato de que com a necessidade de mudança de Diretora, a SEMED – Secretaria Municipal de Educação – informou a nomeação de uma professora que não foi aceita pela comunidade, que se reuniu e foi à Secretaria apresentar sua insatisfação. Tal atitude da comunidade fez com que outra professora fosse indicada, sendo essa aceita, que é a Diretora atual. As indicações para o cargo de Diretora se justificam pelo fato de que no intervalo do período eleitoral para escolha de diretores, quando há vacância, a SEMED deve indicar o diretor durante esse período. Destaca-se que o processo eleitoral acontece de 2 (dois) em 2 (dois) anos, e haverá nova eleição neste ano de 2018, em outubro.

A EMEF “José Fachetti” já apresenta uma melhor sedimentação de sua gestão, vista como democrática por todos na escola, pois a Diretora busca realizar uma administração conjunta com o Conselho de Escola. Essa forma de gerir a escola pode estar relacionada com o ocorrido durante a gestão anterior, em que a Diretora, à época, alterou atas e tomou decisões unilaterais para o uso das verbas recebidas pela escola, o que gerou problemas para os conselheiros e fez com que todos ficassem mais atentos às suas funções e consequências de suas responsabilidades. E, mesmo o fato da atual Diretora não ter feito parte do Conselho de Escola no período do problema ocorrido, essa adotou postura de compartilhar com os conselheiros todas as demandas, para respaldar suas ações e preservar a comunidade escolar.

Todo esse entendimento denota a importância de se buscar estruturar um Conselho de Escola capaz de atuar de forma independente, mesmo considerando o ensinamento de Paro (2016), acima apresentado, ao afirmar que o Conselho de Escola apenas faz o que é determinado ser, legalmente, de sua competência. E,

também, quando se observa que o Conselho escolhe, dentre opções pré-estabelecidas qual a destinação da verba recebida pela escola. É preciso considerar ser importante esse passo inicial, que pode gerar a possibilidade de uma participação cada vez mais estruturada e eficiente daqueles que compõem a comunidade escolar como um todo, interna e externa. Inclusive, porque se deve perceber o espaço escolar como local de exercício efetivo da cidadania.

Mas, se a transformação da autoridade no interior da escola for entendida como uma quimera, se a participação efetiva das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar for uma utopia no sentido apenas do sonho irrealizável, [...], então de nada adianta continuarmos falando de escola como algo que possa contribuir para a transformação social e, definitivamente, devemos deixar cair as máscaras e as ilusões com relação à escola que aí está e partir para outras soluções, ou então cruzar os braços e esperar passivamente que os grupos dominantes, por meio de suas “reformas” e “acomodações” de interesses, continuem nos fazendo engolir as soluções paliativas que os mantêm perenemente no poder (PARO, 2016, p. 19).

Essa reflexão faz com que se perceba a necessidade de tratar os Conselhos de Escola como Instituições Participativas e entender que se trata de agenda importante a ser ponderada e discutida por todos, e que deve ser considerado como uma forma de organização da sociedade civil, que se coloca como partícipe direta na construção de uma educação de qualidade, que vise a possibilitar a construção de um projeto pedagógico que inclua todas as camadas da sociedade civil que se integra na comunidade escolar, permitindo que todos possam participar. Essa participação pode ser desde o fato de, simplesmente, ter filhos matriculados na escola, ou ser parte da comunidade do entorno, além de poder ser candidato nas eleições do Conselho de Escola e conquistar seu cargo de representante de algum segmento quando eleito membro do referido Conselho.

Pode-se considerar, então, que dentro daquilo que os conselheiros entendem ser sua função e ter como responsabilidade e, em conformidade com as atribuições estabelecidas no Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina-ES, os Conselhos de Escola das Escolas Municipais de Ensino Fundamental “Cleres Martins Moreira” e “José Fachetti”, demonstram ter efetividade em sua atuação, e colocam-se como integrantes da gestão escolar, com voz ativa e possibilidade de gerir o espaço da unidade, sempre em uma atuação conjunta dos conselheiros, com a Diretora da escola. Essa necessidade de ser uma atuação conjunta e de buscar respaldo de suas ações na Direção escolar torna perceptível haver limitação do poder entregue nas mãos dos conselheiros.

Além disso, a verificação da participação da sociedade civil pode gerar resultados que levem à percepção de que esse envolvimento traz respostas que podem coadunar com o que essa sociedade, principalmente a comunidade do entorno escolar, espera que seja feito. Será preciso, então, saber ouvir os membros dos Conselhos de Escola e deixar que eles expressem o que quer que seja feito e identificar se isso traz uma satisfação da comunidade escolar externa e interna com o resultado e se esse é suficiente para a solução de situações-problemas, sendo esse um assunto interessante para ser discutido em outra investigação. E, como apresentado anteriormente, também é pauta para outra pesquisa uma análise detalhada e um comparativo da atuação dos Conselhos de Escola das EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental – e EMCOR – Escolas Municipais Comunitárias Rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. *Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares*. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. *Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil*. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000200250&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 07 fev. 2018.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 147-182.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 167p.

_____. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____ (Coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a. p. 23-40.

_____. Sociedade civil: além da dicotomia estado-mercado. In: _____ (Coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994b. p. 23-40.

_____. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BARCELLI, Juliana Carolina; WELLICHAN, Viviane. *Regulamentação dos conselhos escolares e ações das secretarias de educação*. 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JulianaCarolinaBarcelli-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BENELLI, Silvio José; COSTA-ROSA, Abílio da. *Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo*. Psicologia em Estudo, Maringá, v. 17, n. 4, out./dez. 2012. p. 577-586. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v17n4/a04v17n4.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Marco Aurélio Nogueira (Trad.) 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017. 303p.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. João Ferreira (Trad.). 11 ed. Brasília: Editora UnB, 1998. v. I.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1988. 705 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394compilado.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRUGUÉ, Joaquim; GALLEGÓ, Raquel. ¿Una administración pública democrática? In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001. p. 43-58.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 284p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 319p.

_____; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015. 221p.

_____; SILVA Rafael da; ALMEIDA, Carla. Participação e Política Pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, 2018, no prelo. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por fhorta@gmail.com em: 08 mar. 2018.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A gestão administrativa e pedagógica da escola. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 457-471.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. 14 ed. São Paulo: Editora Ática. 2012. 520p.

_____. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2001. 309p.

COLATINA-ES. *Lei nº 3.547, de 05 de abril de 1990*. Lei Orgânica Municipal. Disponível em:

<http://www.colatina.es.gov.br/legislacao/Lei_Organica_Municipal.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2017.

_____. *Lei nº 6.355, de 13 de setembro de 2016*. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Colatina. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/colatina/Arquivo/Documents/legislacao/html/L63552016.html>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

COLLADO, Ángel Calle. Aproximaciones a la democracia radical. In: _____ (Ed.). **Democracia radical**: entre vínculos y utopías. 1 ed. Barcelona: Icaria, 2011. p. 11-51.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação básica no Brasil*. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Org.). **Gestão democrática da educação**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 199-206.

DAGNINO, Evelina. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**. v. 03. n. 05. Out. 2004b. p. 139-164. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a. p. 95-110. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 279-301.

_____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p. 9-15.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DICIONÁRIO POLÍTICO. *Soviets*. s.d. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/s/soviets.htm>>. Acesso em: 24 out. 2017.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Trad. Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1968. 183 p.

EDER, Klaus. *Identidades coletivas e mobilização de identidades*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18. n. 53. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n53/18075>>. Acesso em: 28 out. 2017.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Revista Lua Nova. n. 49, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

FELISBINO, Riberti de Almeida. O cidadão na democracia de Joseph A. Schumpeter e Robert A. Dahl. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2250, 29 ago. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13421>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Gestão administrativo-pedagógica da escola: considerações legais. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 385-456.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola*. s.d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOUCAULT, Michel. *Omnès et singulatim: por uma crítica da "razão política"*. Trad. Heloísa Jahn. Novos Estudos. n. 26, 1990. p. 77-99. Disponível em: <<https://joaocamilloopenna.files.wordpress.com/2015/11/foucault-omnes-et-singulatim.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

FRANÇA. *Constituição Francesa*. s.d. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 146p.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. *Democracia radical*. **Política e Sociedade**. n. 11. 2007. p. 221-237. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e gestão pública*. **Ciências Sociais Unisinos**. 2006a. p. 5-11. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011. Coleção questões da nossa época, v. 32. 128p.

_____. *Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas*. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente*. **Cad. EBAPE.BR**. v.13, n.4, Rio de Janeiro, out.-dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395123196>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

GRAMSCI, Antonio. *Controle Operário*. 1921. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/gramsci/1921/02/10.htm>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____; BORDIGA, Amadeo. **Conselhos de fábrica**. Trad. Marina Borges Svevo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. 121p.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: _____; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. 390p.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II. 352p.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denílson Luís Werle. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 564p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/lvs/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

KAUTSKY, Karl. *A conquista do poder político*. 1909. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/kautsky/1909/mes/conquista.htm>>. Acesso em: 22 out. 2017.

_____. *A ditadura do proletariado*. 1918. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0>>

cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/karl-kautsky-a-ditadura-do-proletariado-1918.html>. Acesso em: 23 out. 2017.

KONDER, Leandro. Ideias que romperam fronteiras. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto. 2003. p. 171-189.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. *O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas*. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2016, p. 609-650. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. *Políticas sociais e cidadania*. **PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva**. v. I, n. I, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v1n1/06.pdf>>. Acesso em: 15 jul.2018.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 6 ed. São Paulo: Heccus Editora, 2015. 304p.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 226p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *A representação no interior das experiências de participação*. 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. *Democracia deliberativa, pobreza e participação política*. Revista Política e Sociedade. n. 11, 2007a. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1278/1207>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. *Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações*. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, v.20, n.43, out. 2012. p. 59-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. *Sociedade civil, esfera pública e democracia deliberativa*. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 2003. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=775&Itemid=170>. Acesso em: 29 out. 2017.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina. *Conselhos escolares e participação: a perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educação do estado de São Paulo*. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. n. 14. 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9342>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Socialização da Sociedade**. 1918. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1918/12/socializacao.htm>>. Acesso em: 24 set. 2017.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Redes públicas de cooperação local*. 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília], CAPES, UAB, 2014. Disponível em:

<<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ebECGPsQhw8J:https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145419/1/PNAP%2520-%2520Modulo%2520Especifico%2520-%2520GPM%2520-%2520Redes%2520Publicas%2520de%2520Cooperacao%2520Local.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

MARANHÃO, Iágrici Maria de Lima; MARQUES, Luciana Rosa. *Os mecanismos de participação social na escola: instrumentos de gestão democrática ou de controle? Espaço do Currículo*. v.7, n.1, jan-abr. 2014. p.125-136. Disponível em:

<<http://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/19416/10761>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

MARQUES, Luciana Rosa. *Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. 590p.

MELLO, Guiomar Namó de. Gestão financeira da escola pública e compromisso com a aprendizagem de alunos e professores. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 472-489.

MENDONÇA, J. C.; OLIVEIRA, T. B. de. **Organização política na concepção dos comunistas de conselhos**. 2007. Disponível em:

<http://lastro.ufsc.br/?page_id=1842>. Acesso em: 24 set. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*. 2005. Disponível em:

<https://www.academia.edu/28318676/Teoria_democr%C3%A1tica_atual_esbo%C3%A7o_de_mapeamento_BIB_2005_>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. Trad. Débora Guinza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Editora Escala. 2006. 270p.

_____. **Sobre a liberdade**. Trad. Alberto da Rocha Barros. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1991. 158p.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Base Nacional Comum Curricular: a educação é a base. Versão final. 2017. 468p. Disponível em:

<<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/bncc-20dez-site.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. *Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor*. Brasília-DF, 2004c. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. *Conselhos Escolares*. s.d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília-DF, 2004a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. *Conselho Escolar e a aprendizagem na escola*. 2004b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad2.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

MONDAINI, Marco. O Respeito aos Direitos dos Indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 115-133.

MORIGI, Valter. **Cidades educadoras**: possibilidades de novas políticas públicas para reinventar a democracia. Porto Alegre: Sulina, 2016. 197p.

NASCIMENTO, Mônica Pereira Andrade. **Modos de funcionamento dos conselhos de escola da rede municipal de Colatina: práticas instituintes?** 2005. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Pedagógico, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFES – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

NAVES, Rubens. Novas possibilidade para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 563-583.

NOVA ESCOLA. *Conselho Municipal de Educação: participação e autonomia*. 2004. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/2816/conselho-municipal-de-educacao-participacao-e-autonomia>>. Acesso em: 23 set. 2017.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 159-169.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas e gestão na educação: Conversando um pouco mais sobre o conselho escolar*. s.d. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/saibamais_4.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

PALMA FILHO, João Cardoso. A Gestão Democrática da Educação. In: UNESP – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Caderno de formação**: formação de professores - introdução à educação. v. 2. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010. p. 39-54.

PANNEKOEK, Anton. **As Tarefas dos Conselhos Operários**. s.d. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000046.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2017.

_____. **Os Conselhos Operários**. 1936. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/pannekoef/1936/mes/conselhos.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

PAOLI, Maria Célia. **Movimentos sociais, cidadania, espaço público: perspectivas brasileiras para os anos 90**. Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 33, out. 1991. p. 115-133.

PARÉS, Marc; RESENDE, Paulo E. R. **Roles, estructura y funcionamiento do los espacios estables de participación ciudadana**. 2009a. p. 139-159. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por fhorta@gmail.com em: 07 mar. 2018.

_____. **Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades**. 2009b. p. 49-72. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por fhorta@gmail.com em: 07 mar. 2018.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2016. 141p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992. 157p.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: _____; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9-13.

PIRES, Roberto Rocha C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: _____ (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p. 347-364.

PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA. *História: a chegada dos imigrantes*. s.d. Disponível em: <<http://www.colatina.es.gov.br/acidade/?pagina=historia&item=3>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021, da EMEF “Cleres Martins Moreira”**. 2017a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021, da EMEF “José Fachetti”**. 2017b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES**. 2010.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Regimento Comum das Escolas Municipais Comunitárias Rurais (EMCORs) de Colatina-ES**. 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, jun. 2012.

REED, John. *Os Sovietes em Acção*. 1918. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/reed/1918/10/soviets.html>>. Acesso em: 24 out. 2017.

RESENDE, Paulo Edgar da Rocha; ROSA, Pablo Ornelas. Participações contingenciadas e participações autônomas. In: KROHLINH, Aloísio; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon (Coord.). **Estado, cidadania e democracia na contemporaneidade**. Curitiba: Juruá Editora. 2016. p. 41-57. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por fhorta@gmail.com em: 12 mar. 2018.

RISCAL, Sandra Aparecida. *Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador*. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo: Xamã. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8683-livconselhos-ufscar-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01 jul. 2018.

ROCHA, Jefferson Alves da; COSTA, Áurea de Carvalho. *O descompasso entre a legislação que regula a gestão democrática da escola e o funcionamento dos conselhos de escola*. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v.20, n.2, p. 202-222, 2016. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9460/6284>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. 160p.

SALES, Carla V. *As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos*. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 233-245, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100015&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 04 nov. 2017.

SANTOS, Ana Cristina de Lima; ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figuerêdo de. *O controle social na política de assistência social*. s.d. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/ixsidh/ixsidh/paper/download/3933/164>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Das mobilizações às redes de movimentos sociais*. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, jan./abr. 2006. p. 109-130. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução*. **Revista Política e Sociedade**. n. 5. 2004. p. 13-35. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1976/1725>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SERRA, Elizabeth D'Angelo. Comentário social ao art. 58. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 279-282.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_Questao_Social.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2017.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-263.

SOBOTTKA, Emil A. *Orçamento participativo: Conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo*. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/48/1731>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

SOUZA, Luciana da Costa e. *Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos neste debate*. **Revista Multidisciplinar da UNESP**. n. 10. 2010. p. 120-131. Disponível em: <<http://www.unesp.provisorio.ws/revista/revista10/pdf/artigos/12.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1 ed. Barcelona: Ariel, 2008. 285p.

_____. **Otra sociedad, otra ¿política?** De “no nos representan” a la democracia de lo común. 1 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2011. 103 p.

TATAGIBA, Luciana. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, 2006. p. 247-250. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7077/5049>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAVARES, Paulo de Tarso Sant'ana. **Os modelos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul: as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)**. 2006. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América** – livro 1: leis e costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2005. 560 p.

UNESCO. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

UNICEF; PNUD; INEP-MEC (Org.). *Indicadores da qualidade na educação*. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. *Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789*. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. s.d. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 1 out. 2017.

VASCONCELOS, Hélio Xavier de. Comentário jurídico ao art. 53. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 264.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009. 219p.

VIEJO, Raimundo et al. La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teóricos-normativos y modelos de democracia. In: PARÉS, Marc (Coord.). **Participación y calidad democrática**: evaluando las nuevas formas de democracia participativa. 1 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2009. p. 29-53.

ANEXO 1. ENTREVISTAS

DIRETORES DAS ESCOLAS

1. Conforme reza o art. 48 do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES, cada Conselho de Escola deve elaborar o seu Regulamento ou Estatuto, seguindo a legislação vigente. É possível que seja concedida permissão para estudar esse Regulamento/Estatuto?
2. São seguidas as determinações do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Colatina – ES para a estruturação, organização e reunião do Conselho?
3. Há um cronograma das reuniões do Conselho da Escola? Se sim, posso ter acesso a esse? Se não, como acontece a convocação para as reuniões do Conselho?
4. Qual a periodicidade das reuniões ordinárias?
5. Ocorrem reuniões de forma extraordinária? Como acontece a convocação e qual pauta faz com que essas reuniões sejam necessárias?
6. Qual a pauta discutida no Conselho?
7. Há capacitações para os membros do Conselho? Com que frequência?
8. Como o (a) senhor (a) descreve a participação dos membros do Conselho de Escola, com relação à participação, assiduidade e comprometimento?
9. As reuniões são registradas em atas? É possível que essas sejam analisadas e estudadas para fins da presente pesquisa?
10. Quais são as principais questões discutidas nas reuniões do Conselho?
11. Há um orçamento público gerido pelo Conselho? Como essa verba é recebida pela escola e como acontece a gestão da mesma?
12. Quem participa do Conselho? Como são selecionados? A participação é aberta a quem quiser? Qual é o perfil dos participantes?
13. As decisões do Conselho são implementadas pela escola? Em quais ocasiões?

MEMBROS DO CONSELHO DE ESCOLA

1. Qual legislação segue o Conselho para pautar e organizar sua participação?
2. Como foi sua escolha/eleição para a participação no Conselho? Você já participou alguma vez dessa escolha/eleição?
3. Antes de sua atuação no Conselho de Escola, já havia participado de outros movimentos relacionados com a participação popular na gestão pública?
4. Quais são os objetivos do Conselho de Escola? Para que serve exatamente?
5. Qual a periodicidade das reuniões e como tem ciência delas?
6. O que é discutido em cada convocação?
7. Como as decisões e solicitações do Conselho são levadas para a Secretaria Municipal de Educação?
8. Há oferta de capacitação para os membros do Conselho?
9. As decisões do Conselho são acatadas pela Direção, mesmo quando diferentes do que essa demonstra querer como resultado?
10. O Conselho tem liberdade de atuação?
11. Qual o principal motivo para a convocação do Conselho? Percebe que as soluções apresentadas são pontuais ou são capazes de resolver a questão apresentada de forma que essa não mais ocorra na escola?
12. Qual função acredita ter o conselheiro na administração escolar?
13. E, qual sua real função e responsabilidade no Conselho de Escola?
14. No seu entendimento, o Conselho ajuda no aprimoramento pedagógico da escola?
15. As situações/problemas discutidas pelo Conselho interferem na qualidade do ensino-aprendizagem?
16. Qual a sua participação na gestão da verba pública destinada para a escola?
17. Na sua opinião, qual a importância das decisões finais do Conselho? A participação dos conselheiros pode ser retratada como positiva?
18. Dado o grau de importância que percebe na sua atuação como conselheiro, se candidataria novamente? Por quê?