UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

SUELLEN DA SILVA CHAVES

IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SALVADOR: *processo participativo ou força da lei?*

Salvador
2012

SUELLEN DA SILVA CHAVES

IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SALVADOR: *processo participativo ou força da lei?*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profª. Drª. Celma Borges Gomes

Salvador
2012

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Chaves, Suellen da Silva.
Implementação do ensino fundamental de nove anos em uma escola municipal de Salvador : processo participativo ou força da lei? / Suellen da Silva Chaves. – 2012.
157 f.

Orientadora: Profa. Dra. Celma Borges Gomes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

1. Ensino fundamental - Legislação. 2. Conselhos de educação. 3. Escolas - Organização e administração - Participação do cidadão. I. Gomes, Celma Borges. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 372.981 – 22. ed.

SUELLEN DA SILVA CHAVES

IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SALVADOR: *processo participativo ou força da lei?*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Bahia, Linha de Pesquisa "Educação: História, Trabalho e Sociedade", como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Salvador, 13 de junho de 2012.

Banca Examinadora

Antonia Almeida Silva _____
Doutora em Educação, Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Estadual de Feira de Santana

Celma Borges Gomes – Orientadora_____
Doutora em Sociologia, Université Paris III - Sorbonne Nouvelle
Universidade Federal da Bahia

Kátia Siqueira de Freitas_____
Ph.D. em Administração da Educação, Pennsylvania State University - EUA
Universidade Católica do Salvador

Roberto Sidnei Alves Macedo_____
Doutor em Ciências da Educação, Université Paris VIII – Vincennes-Saint-Dennis
Universidade Federal da Bahia

Pois tu, SENHOR, me alegraste pelos teus feitos; exultarei nas obras das tuas mãos. Quão grandes são, SENHOR, as tuas obras! Mui profundos são os teus pensamentos *(*Salmos 92:4-5).

O SENHOR é o meu rochedo, e o meu lugar forte, e o meu libertador; o meu Deus, a minha fortaleza, em quem confio; o meu escudo, a força da minha salvação, e o meu alto refúgio (Salmos 18:2).

AGRADECIMENTOS

Ao meu maravilhoso e grande Deus, autor de todas as vitórias da minha vida, por proporcionar em meu viver a realização de mais um sonho... por fazer infinitamente mais do que tudo quanto eu pedi ou poderia pensar!

Aos meus pais, Gilson e Natália, pelo amor incondicional e por sempre estarem ao meu lado apoiando meus ideais, sem deixar de lado as sábias lições de vida que serviram de referência para minhas escolhas.

Às minhas irmãs, Mariana e Juliana, pelo amor, amizade e apoio não só nos momentos de alegria, mas, especialmente, naqueles em que mais precisei.

Às minhas queridas tias Neide e Lúcia e à minha vovó Antônia, a quem devo muito do que sou. Minha gratidão pelo amor, cuidado e bons conselhos que foram essenciais em diversos momentos da minha vida.

À minha orientadora, Professora Celma Borges, exemplo de educadora que aprendi a admirar e respeitar por seu compromisso e dedicação com tudo aquilo o que faz. Sua presença, segurança, sensibilidade e otimismo foram fundamentais na condução de cada etapa do meu processo de qualificação acadêmica.

Ao Fagner, presente que Deus me reservou, pelo amor, cuidado, cumplicidade, incentivo constante e por estar ao meu lado partilhando vitórias e adversidades.

Às amigas Valéria, Jamille e Sara pela amizade verdadeira e por tornar a minha vida mais alegre.

À Auzeni, Ana Leonor, Antonio, Bernadete, Júlia e Eleilde, grandes amigos que conquistei na minha passagem profissional pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE/BA). Minha gratidão pela amizade, acolhimento, pelos conselhos na minha vida pessoal e profissional e pelo grande incentivo para o meu ingresso no Mestrado.

Aos profissionais da educação que participaram do processo de entrevistas, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado com o devido êxito.

Aos(às) Professores(as) Roseli de Sá, Bete Santos, Maria Couto e Roberto Sidnei Macedo pelas significativas contribuições teóricas e metodológicas na construção desta pesquisa.

Aos colegas do Programa, em especial Valéria, Maria Cláudia, Rebeca, Anne, Alexandra, Cida, Elton e Daelcio por compartilhar saberes e experiências.

À Universidade Federal da Bahia, que se constituiu enquanto espaço de construção profissional e pessoal.

À CAPES, pelo fomento financeiro mediante bolsa de estudo.

À Professora Antonia Silva, por incentivar meu desenvolvimento acadêmico e profissional desde a graduação, tempo em que fui bolsista de iniciação científica do projeto “Ensino Fundamental de nove anos”, desenvolvido sob sua coordenação.

Aos memoráveis mestres do Curso de Pedagogia, da Universidade Estadual de Feira de Santana, - Irani Menezes, Lucile Almeida, Ana Teixeira, Marinalva Ribeiro, Denise Laranjeira, Ludmila Cavalcante, Ivan Faria, Leomárcia Uzêda, Faní Rehem, Solange Santos e Sandro Ferreira - por terem mediado o meu processo de formação profissional pautado no compromisso ético e político com as questões que permeiam a educação.

À Professora Kátia Freitas, que gentilmente aceitou participar do processo de avaliação deste trabalho.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Baiano, pelo apoio nos momentos finais do Mestrado.

CHAVES, Suellen da Silva. **Implementação do Ensino Fundamental de nove anos em uma escola municipal de Salvador:** processo participativo ou força da lei? 2012. 157f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar como os membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador compreendem o processo de participação na implementação do ensino fundamental de nove anos. Nesse sentido, a investigação configura-se enquanto um estudo de caso e busca responder a seguinte questão: como os membros do conselho escolar interpretam a participação que tiveram no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos em uma escola municipal de Salvador-Bahia? Tomando como referencial uma abordagem de pesquisa qualitativa, que possibilita a compreensão e interpretação de uma realidade social para além de objetividades e concretudes, a pesquisa documental envolveu, num primeiro momento, a identificação e análise de documentos produzidos pelos órgãos competentes, enquanto que a análise da literatura específica foi utilizada para a construção do referencial teórico do trabalho. O estudo de caso foi desenvolvido em uma escola municipal de Salvador, no bairro de Itapuã, e os sujeitos de pesquisa foram aqueles que integram o conselho escolar, a saber: diretora, coordenadora pedagógica, professora, funcionária escolar e representante da comunidade local. A realização de entrevistas e o uso do questionário semi-estruturado com os sujeitos da pesquisa revelaram que a compreensão acerca da participação parece ser difusa e que tal conceito tem sido mal compreendido em sua complexidade e, muitas vezes, banalizado nas práticas de gestão escolar. Por isso, a discussão das potencialidades e percalços da participação da população na gestão da escola envolve elucidar questões internas e externas que influenciam a realização de tal prática, que perpassa por aspectos de ordem institucional, ideológica e cultural.

Palavras-chave: Ensino Fundamental de nove anos. Participação. Conselho escolar. Gestão da educação.

CHAVES, Suellen da Silva. Implementation of nine-year primary education in a municipal school in Salvador: participatory process or operation of law? 2012. 157pp. Dissertation (Master's Degree) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ABSTRACT

The research aims to analyze how members of the school board of a municipal school in Salvador understand the process of participation in the implementation of nine-year primary education. In this sense, research is configured as a case study and seeks to answer the following question: how school board members interpret participation they had in the context of implementation of of nine-year primary education in a municipal school in Salvador, Bahia? Taking as reference a qualitative research approach, which enables the understanding and interpretation of social reality beyond objectivity and concreteness, documentary research involved, at first, the identification and analysis of documents produced by the competent bodies, while the analysis the specific literature was used for the construction of the theoretical work. The case study was developed in a municipal school in Salvador, in the neighborhood of Itapuã, and the research subjects who were part of the school board, namely: director, educational coordinator, teacher, school official and representative of the local community. The interviews and the use of semi-structured questionnaire with the subjects revealed that the understanding of participants on the subject seems to be widespread participation and that this concept has been misunderstood in its complexity and often trivialized in management practices school. Therefore, the discussion of the potential and pitfalls of popular participation in school management involves internal and external clarity on issues that influence the achievement of this practice that permeates aspects of institutional, ideological and cultural.

Keywords: Nine-year primary education. Participation. School board. Management education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRÓ-CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROFORTI	Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEF	Secretaria do Ensino Fundamental
SEIF	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO OBRIGATÓRIO: UMA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA 27
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DELIMITANDO CONCEITOS 27
2.2 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO OBRIGATÓRIO 32
2.3 A AGENDA EDUCACIONAL DO GOVERNO LULA: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS.....49
2.4 A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS..... 58

3 CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA NO BRASIL 70
3.1 OS ANOS 80 E O PROCESSO DE ALARGAMENTO DA DEMOCRACIA: NOVOS MARCOS PARA A CATEGORIA PARTICIPAÇÃO 79
3.2 A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA COMO UM PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO 91
3.3 CONSELHOS ESCOLARES: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA 103

4 IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 11.274/06: PARTICIPAÇÃO-PODER OU PARTICIPAÇÃO CONTROLADA? 108
4.1 A GESTÃO DA ESCOLA 108
4.2 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SALVADOR: UM OLHAR SOB O *LOCUS* DE PESQUISA 116
4.3 A PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.274/06..127

5 À GUISA DE CONCLUSÃO 142

REFERÊNCIAS 147

1 INTRODUÇÃO

A educação, na qualidade de uma política pública, é um fenômeno produzido no cerne das relações de poder e das relações sociais que emanam assimetrias, contradições, exclusões e desigualdades. Como um campo de disputas entre grupos e projetos políticos distintos, as políticas educacionais ensejam ser compreendidas no âmbito de transformações sociais, econômicas, geopolíticas e culturais em curso no mundo capitalista contemporâneo, especialmente nas últimas décadas do século XX e em desenvolvimento nesse início do século XXI.

Nesse cenário de mudanças, a educação é destacada como um campo relevante, necessitando, por isso, ser considerada nas políticas e programas de ajuste e estabilização exigidos pelo processo de reestruturação do Estado, na perspectiva de torná-la mais flexível e capaz de atender às demandas contextuais para estimular a competitividade dos países, com destaque para aqueles em desenvolvimento. As reformas educacionais delineadas em consonância com esse movimento têm como aspectos centrais, dentre outros, intensos processos de descentralização, criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e de valorização docente, reformas curriculares e novas formas de gestão dos sistemas de ensino (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007).

Contudo, as referidas reformas em curso não têm implicado mudanças significativas em relação ao quadro geral da educação, evidenciando que há muito a ser feito para que seja assegurada a universalização com qualidade da Educação Básica. A luta dos educadores comprometidos com a transformação da educação pública na condição de direito social defronta-se com uma compreensão conservadora e elitista da educação, na qual ela é situada como

> um bem submetido às regras diferenciais da competição. Longe de ser um direito do qual gozam os indivíduos, dada sua condição de cidadãos, deve ser transparentemente estabelecida como uma oportunidade que se apresenta aos indivíduos empreendedores, aos consumidores responsáveis, na esfera de um mercado flexível e dinâmico (o mercado escolar). A reforma administrativa proposta pelo neoliberalismo orienta-se a despublicizar a educação, a transferí-la para a esfera da competição privada. Reduzida à sua condição de mercadoria, a educação só deve ser protegida não só por supostos direitos sociais, mas pelos direitos que asseguram o uso e a

> disposição da propriedade privada por parte de seus legítimos proprietários (GENTILI, 1998, p. 21).

É nesta realidade de exclusão que o Estado tem acumulado uma dívida histórica com as crianças brasileiras mais pobres, para as quais têm sido negados os direitos constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 205 a 208:

> A CF/88 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, e declara como princípios do ensino não só a igualdade de condições de acesso e permanência, mas a correspondente obrigação de oferta de uma escola com um padrão de qualidade, que possibilite a todos os brasileiros e brasileiras – pobres ou ricos, do sul ou do norte, negro ou branco, homem ou mulher – cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de competência educacional, em termos de pessoal, material, recursos financeiros e projeto pedagógico, que lhes permita identificar e reivindicar a "escola de qualidade comum" de direito de todos os cidadãos (ARELARO, 2005a, p. 1040).

Cabe ressaltar que a gratuidade do ensino nas instituições públicas não deve limitar-se à matrícula, mas necessita traduzir a garantia de condições plenas a todos os educandos de frequentar regularmente a escola, o que demanda do poder público recursos materiais e financeiros para que a permanência dos mais pobres seja viabilizada dentro de condições de igualdade pedagógica e social.

Além da Constituição Federal de 1988, dispositivos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 - prevê a obrigatoriedade e gratuidade da escola pública para o Ensino Fundamental; e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01) sinaliza a possibilidade de um ensino obrigatório com nove anos de duração. Observa-se, por conseguinte, a intenção de ampliar o tempo de convivência escolar dos educandos do Ensino Fundamental, contudo, Arelaro (2005a) alerta-nos para os reais interesses que podem estar implícitos em tal proposta:

> É importante destacar as dificuldades que poderão advir dessa decisão política, pois dos 34,5 milhões de alunos matriculados no Ensino Fundamental regular do Brasil, somente 520 mil deles já vêm iniciando seus estudos aos 6 anos de idade. O que gera dois tipos de questões: a primeira, sobre a origem dessa proposta, defendida pelo governo anterior e expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), plano este elaborado por esse mesmo governo e aprovado nas férias

> docentes de 2001 (Lei n. 10.172, de 9/1/2001). Se o governo anterior não defendia e educação infantil, como responsabilidade do Estado, propondo inclusive que as parcerias com a comunidade fossem a forma de expansão desse atendimento, é possível que, assumindo um ano a "mais" no Ensino Fundamental, os outros anos dela – de 0 a 5 – eventualmente pudessem ser assumidos pelas comunidades (ARELARO, 2005a, p. 1046).

Esta preocupação torna-se pertinente em um contexto político educacional no qual diversas políticas implementadas revelaram-se incapazes no sentido de assegurar o direito à educação a milhares de brasileiros. A proposição de ampliar a duração do Ensino Fundamental para nove anos, com o respectivo ingresso das crianças de seis anos na educação escolar, coloca-se em um campo de conflitos de grupos e projetos políticos distintos, pois, se por um lado essa seria uma conquista dos movimentos sociais e outros grupos de profissionais da educação que historicamente têm lutado pelo direito da infância à uma educação de qualidade, por outro, a proposta pode significar "[...] apenas a ocorrência de mais uma ação pontual de cunho político, com vistas a introduzir uma simples mudança estrutural que pouco ou nada vai interferir na qualidade da educação ofertada neste nível de ensino" (GORNI, 2007, p. 69).

A política teve a sua efetivação em 2006, quando a instituição da Lei Federal nº 11.274 estabeleceu a expansão do Ensino Fundamental de oito para nove anos, assegurando a obrigatoriedade do ingresso de crianças de seis anos no ensino obrigatório. Antes mesmo desse dispositivo, diversos documentos legais evidenciaram a intencionalidade de ampliar a duração do Ensino Fundamental, a começar pelo texto da primeira LDB, Lei nº 4.024/61, a qual fazia previsão de um ensino obrigatório com duração de quatro anos. Em seguida, mediante o Acordo de Punta Del Este e Santiago, o Brasil declarou a responsabilidade de instituir a duração de seis anos de ensino primário, com previsão de efetivação até 1970 (BRASIL, 2004a). Já a Lei nº 5.692/71, que instituiu o ensino de 1º e 2º graus, não obstante dispusesse sobre o ingresso no ensino obrigatório aos sete anos de idade, permitia o acesso de crianças de seis anos, caracterizando a antecipação da escolaridade obrigatória.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 prevê - em seu artigo 87, inciso I, parágrafo 3º - a inserção de crianças com seis anos no Ensino Fundamental de maneira facultativa, desde que o sistema municipal de

ensino já tenha contemplado a matrícula de todas as crianças com sete anos de idade. Nessa mesma direção, o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172/01, coloca como uma de suas metas ampliar a duração do Ensino Fundamental e acolher as crianças de seis anos nesta etapa da Educação Básica, na medida em que o atendimento às crianças de 7 a 14 anos fosse universalizado.

Após o desenvolvimento de vários estudos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, cujos resultados encontram-se publicados na forma de pareceres e resoluções desde 2004 (BRASIL, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2005c), o Governo Federal aprovou a Lei nº 11.114/05, que estabelece a matrícula no Ensino Fundamental para crianças a partir dos seis anos de idade. Porém, esse dispositivo não implicou na alteração da duração do ensino obrigatório, que continuou com o mínimo de oito anos (BRASIL, 2005a). Somente em 2006 foi sancionada a Lei nº 11.274, que modificou os artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e instituiu a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com prazo até o final de 2010 para sua implementação por parte dos sistemas de ensino.

Na Bahia, a regulamentação da Lei nº 11.274/2006 pelo Conselho Estadual de Educação só ocorreu em 05 de junho de 2007, através da Resolução nº 60, que estabelece normas complementares para implantação e funcionamento do Ensino Fundamental obrigatório de 09 (nove) anos, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, no Sistema Estadual de Ensino da Bahia, e o respectivo Parecer CEE 187/2007. Já no sistema municipal de Salvador, a inclusão das crianças de seis anos no ensino obrigatório foi regulamentada em 2007, mediante a Resolução CME nº 004/2007, a qual posteriormente foi modificada pela Resolução CME nº 012/2007[1].

Do ponto de vista político, a inclusão das crianças de seis anos no ensino obrigatório pode ser considerada legitimadora do direito da igualdade de oportunidades, considerando que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 1992, p. 01). Todavia, o sério descaso com que a educação pública tem sido tratada ao longo da história deixa dúvidas sobre um verdadeiro interesse do Estado em assegurar à população, especialmente às classes populares, um processo de escolarização de qualidade.

---

[1] Altera a Resolução CME nº. 004/2007, de 26/06/2007, e adita novos dispositivos.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em publicação sobre as “Sinopses Estatísticas da Educação Básica”[2], as matrículas registradas no ano de 2010 nas várias unidades federativas evidenciam que praticamente todos os estados brasileiros vêm fomentando a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Enquanto que o total do número de matrículas no Ensino Fundamental de 8 anos era de 10.488.210 alunos, no Ensino Fundamental de 9 anos já atingia a marca de 20.517.131 matrículas, divididas entre as redes federal, estadual, municipal e privada de ensino do país. O estado da Bahia, especialmente no que tange aos sistemas municipais de ensino, não é uma exceção, contando com 880.457 matrículas no Ensino Fundamental de 8 anos e 946.031alunos matriculados no Ensino Fundamental de 9 anos.

Os dados não deixam dúvidas de que o estado da Bahia tem empreendido mudanças no que tange à matrícula das crianças de seis anos na nova organização do Ensino Fundamental. Contudo, Silva e Scaff (2010), tomando como referencial a implantação da política nos estados da Bahia e Mato Grosso do Sul, afirmam ser surpreendente e ao mesmo tempo preocupante a rapidez com que os sistemas de ensino absorveram a matrícula nessa nova organização. Os dados coletados na referida pesquisa indicaram que

> ao invés de uma implantação gradativa, o que se nota é matrícula em massa, sem os ajustes pedagógicos e materiais preconizados não só pelos documentos, mas julgados adequados para um processo de inclusão pautado pelas premissas da qualidade da educação e equalização social (SILVA; SCAFF, 2010, p. 101).

Nesse mesmo sentido, as autoras supracitadas sinalizam que dado o prazo limite para a matrícula de todas as crianças com seis anos de idade no ensino obrigatório, os sistemas de ensino têm direcionado seus esforços prioritariamente para ações de regulamentação da Lei nº 11.274/06, sem ao lado disso promover uma atuação mais abrangente com o objetivo de desenvolver processos de qualificação dos profissionais que atuam com os educandos, equipar e adequar as escolas de Ensino Fundamental para acolher esse novo contingente e assegurar o

---

[2] Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse. Acesso em: 10 jan. 2012.

seu desenvolvimento motor, afetivo e cognitivo. De tal modo, a matrícula é colocada como o principal evento desde 2006, ano em que a Lei foi instituída.

Se por um lado a garantia do acesso é um relevante passo no sentido de ampliar as oportunidades educacionais e, assim, a promoção da justiça social, por outro, reconhece-se que não implica necessariamente na melhoria da qualidade da educação, considerando que não alcança a estrutura e o funcionamento do sistema educacional (SILVA; SCAFF, 2010). Ademais, as mesmas autoras chamam a atenção para um dos problemas a serem enfrentados no processo de implementação da nova organização do Ensino Fundamental, que diz respeito

> a visão ilusória da educação, tão comum às abordagens dominantes que vêm orientando as políticas educacionais, particularmente a partir da década de 1990, tem se constituído num dos vetores principais para a disseminação da responsabilização ora dos educandos ora dos professores pelo fracasso escolar (SILVA; SCAFF, 2010, p. 105).

Tal visão encontra-se inserida em um contexto no qual a participação dos atores escolares é esvaziada de significado político e reduzida à gestão, buscando-se não o compartilhamento do poder de decisão na formulação das políticas educacionais, mas, sobretudo, a assunção de funções e responsabilidades limitadas à implementação e execução dessas políticas, como forma de prover serviços que antes eram deveres do Estado.

Diante disso, torna-se imperiosa neste momento a criação de estratégias de controle de um bem público que a própria sociedade conquistou. O alcance do objetivo maior da política, que é assegurar maiores oportunidades de aprendizagem às crianças historicamente alijadas do processo de escolarização, depende, em grande medida, do envolvimento e participação de vários sujeitos: além da orientação e acompanhamento sistemático por parte dos órgãos competentes, é imperioso o protagonismo dos atores escolares[3] diante das normatizações oriundas dos sistemas de ensino. Isso quer dizer que, enquanto um exercício de cidadania, esses sujeitos necessitam persuadir a ordem estabelecida na conquista de direitos, buscando, assim, desenvolver uma autonomia na sua relação com o Estado. Por

---

[3] Professoras(es), coordenadores(as) pedagógico(a), gestores(as) escolares, funcionários, educandos, bem como as famílias e/ou responsáveis pelos alunos.

isso, compreende-se que a escola não pode ser reduzida a um mero reverso das políticas governamentais, todavia, carece configurar-se enquanto *locus* de reconstrução e inovação, oferecendo respaldo para a elaboração de novas políticas educacionais.

Paro (1996, p. 19-20) assevera que

> parece haver pouca possibilidade de o Estado empregar esforços significativos no sentido de democratização do saber sem que isso seja compelido pela sociedade civil. No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado. E isso só terá condições de acontecer na medida em que 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.

É nesse sentido que a participação dos atores escolares ganha fundamental relevância, de modo que haja uma partilha do poder nas tomadas de decisões por aqueles que supostamente são os mais interessados na qualidade do ensino. Entretanto, não é suficiente saber da necessidade de participação no contexto escolar. Faz-se necessário compreender em quais condições tal participação ocorre e quais caminhos podem ser perseguidos para que essa prática torne-se concreta.

Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que o aparelho estatal abriu suas agendas para as pautas de reivindicação dos movimentos sociais, esses avanços sociais e políticos tiveram como contrapartida o estabelecimento de estratégias concretas de institucionalização (NOBRE, 2004). A concepção de democracia em uma perspectiva liberal chocou-se com um contexto social burocratizado, ou seja, de organizações, grupos, associações, sindicatos e interesses partidários. Desse modo, os grupos acabam por ocupar o papel de protagonistas na cena política da sociedade democrática,

> [...] com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos) (BOBBIO, 2009, p. 35).

A prática predominante passa a ser de uma participação passiva que consente, objetiza, submete e delega o poder a outra. As condições históricas do

Brasil e de outros países latino-americanos, nos quais as tradições e os costumes apontam mais para o conformismo, falta de conscientização política e delegação de poder, reforçam esse tipo de participação em que o exercício de poder é do tipo autoritário. Como exemplo disso, salvo exceções, não é algo incomum nos dias atuais a falta de interesse da população pelo movimento comunitário do bairro ou até mesmo pela gestão democrática da escola, que, por indiferença ou descrença na ação participativa, subordina-se ao que é delegado por outra pessoa, favorecendo um contexto em que as decisões são tomadas de maneira verticalizada, de cima para baixo (PERUZZO, 2004). Portanto, compreender e analisar as concepções e formas de participação torna-se um imperativo para que esse processo social possa ser consolidado e aprimorado nos espaços públicos.

A construção de uma escola transformadora perpassa, necessariamente, por sua apropriação por parte dos atores sociais que dela fazem parte. Conferir autonomia à escola implica não só a criação de condições materiais propiciadoras da participação, mas, especialmente, a sua conquista por parte das camadas trabalhadoras, considerando que esta jamais será concedida espontaneamente pelos grupos que estão no poder.

Sem perder de vista que a estrutura é um modo de configuração do social, é mister compreender como os atores escolares produzem suas estratégias de participação na gestão da escola, especialmente na construção e implementação de políticas educacionais. Isso porque a escola não é uma instituição pronta, conforme afirma Macedo (2006, p. 65):

> Conceber as instituições como coisas prontas que, num dado momento começam a funcionar e, inevitavelmente, moldam/formam as ações das pessoas significa aceitar, de alguma forma, que as estruturas sociais (humanas) são vazias dessa própria humanidade; que são uma construção extra-humana.

É a partir do reconhecimento dessa relação do social instituído e do social instituinte que se almeja neste trabalho analisar como os membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador compreendem a participação no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos. Nesse sentido, o problema desta pesquisa encontra-se sintetizado no seguinte questionamento: **como os membros do conselho escolar interpretam a participação que tiveram**

no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos em uma escola municipal de Salvador-Bahia?

Na perspectiva de compreender o problema a ser investigado, foi formulado como **objetivo geral** deste estudo: analisar como os membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador compreendem o processo de participação na implementação do Ensino Fundamental de nove anos.

E, para alcançar tal objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos: compreender os sentidos atribuídos pelos atores sociais que integram o conselho escolar quanto à participação no cenário de implementação do Ensino Fundamental de nove anos; analisar os desdobramentos da concepção de participação na gestão da escola; identificar o tipo de participação realizada pelos sujeitos que compõem o conselho escolar; identificar os aspectos que facilitaram a participação dos atores escolares na implementação do Ensino Fundamental de nove anos, bem como aqueles que dificultaram essa participação.

A questão de pesquisa apresentada dá prosseguimento a um estudo por mim realizado enquanto bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB, no projeto de pesquisa "Ensino Fundamental de nove anos: itinerários legislativos, interpretações e aplicação em escolas públicas e privadas de Salvador e Feira de Santana" [4]. O plano de trabalho então desenvolvido tratava de um recorte do referido projeto e problematizava os desdobramentos da política do Ensino Fundamental de nove anos na organização do trabalho pedagógico de escolas públicas em Feira de Santana que atendem crianças de seis anos. Na referida investigação, além da análise de documentos emanados pelos órgãos competentes (Ministério da Educação e Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana), foi privilegiado um diálogo com as professoras que participaram das entrevistas, as quais trouxeram conhecimentos imprescindíveis para o enriquecimento do estudo.

Ao situar os sujeitos da pesquisa articulados com os demais profissionais da educação do sistema municipal de ensino de Feira de Santana, foi possível identificar a insegurança em lidar com a nova forma de organização do Ensino

---

[4] Este projeto foi desenvolvido entre os anos de 2007 a 2011 pelo Centro de Estudos e de Documentação em Educação (CEDE), do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana, sob a coordenação da Profª. Drª. Antonia Almeida Silva.

Fundamental, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento do trabalho pedagógico para as crianças de seis anos matriculadas no primeiro ano. As entrevistas realizadas evidenciaram que tal dificuldade decorre tanto pela falta de acompanhamento por parte dos órgãos competentes, como pela ausência e falta de participação da comunidade nesse processo. Isto porque os docentes são apenas um dos muitos sujeitos que carecem ser envolvidos no processo de implementação da Lei e não os únicos responsáveis pelo sucesso ou fracasso da política.

No decorrer do desenvolvimento do plano de trabalho de iniciação científica, a realização de levantamento bibliográfico no Portal de Periódicos da CAPES possibilitou constatar que o Ensino Fundamental de nove anos situa-se em um campo pouco explorado e com literatura escassa, confirmando que

> existe necessidade de trabalho de pesquisa, acompanhamento e avaliação acerca desses processos decorrentes de decisões sobre políticas públicas, especificamente de educação, que produzem impacto no cotidiano das instituições escolares e na vida das famílias com filhos em idade escolar. Isso é de fundamental importância para construir posicionamentos mais bem fundamentados sobre as questões educacionais (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 789).

Em relação à produção de dissertações e teses sobre o tema, o levantamento no banco de dados da CAPES[5] demonstrou um total de 60 publicações em programas de pós-graduação do país, as quais abordam temas como a implantação do Ensino Fundamental de nove anos e seus desdobramentos na formação do professor, na prática docente, nas concepções de alfabetização e de infância, por exemplo, mas não foi localizado nenhum trabalho que trouxesse a abordagem pleiteada nesta pesquisa.

Diante do exposto, acredita-se que esta dissertação possa colaborar com a ampliação do quadro de análise do Ensino Fundamental de nove anos no estado da Bahia, em especial no município de Salvador, de modo que seus resultados possam incrementar a produção de conhecimento sobre a nova Lei e servir de referência para a avaliação da política pública por gestores públicos, coordenadores pedagógicos, professores e gestores escolares.

---

[5] Fonte: http://capesdw.capes.gov.br/capesdw. Acesso em 01 dez. 2011.

Logo, busca-se com este estudo analisar uma prática de gestão da educação, concebida aqui enquanto um bem público, procurando compreender como tais concepções influenciam a elaboração de estratégias de participação em um contexto de consolidação de uma política pública.

No sentido de analisar como os membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador compreendem o processo de participação na implementação do Ensino Fundamental de nove anos, foi necessário traçar itinerários de investigação a partir de orientações metodológicas que respaldam os caminhos a serem percorridos pela pesquisadora.

Considerando a natureza deste estudo, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, que, segundo Triviños (1987), tem características específicas, a saber: tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; é descritiva; o pesquisador está preocupado com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto; o pesquisador tende a analisar seus dados indutivamente; o significado é a preocupação essencial.

A abordagem qualitativa é relevante neste trabalho por possibilitar a compreensão e interpretação de uma realidade para além de objetividades e concretudes, porque considera não só as regularidades dos fenômenos, mas, principalmente, suas incongruências, paradoxos, ambivalências, ambigüidades, opacidades, impurezas, transgressões, traições, etc. Segundo Macedo (2009), os pesquisadores qualitativos:

> partem do caráter *perspectivista* da compreensão humana das coisas, do valor contextualista da interpretação, da presença ineliminável da temporalidade nas realizações humanas, na forma argumentativa e culturalmente indexalizada de como os sentidos são produzidos e da complexidade com que se apresenta o local e o global (grifo do autor) (MACEDO, 2009, p. 108).

Ao abordar a importância da pesquisa qualitativa, Melucci (2005) destaca o significado da vida cotidiana como espaço no qual os sujeitos elaboram os sentidos do seu agir e no qual experimentam as oportunidades e limites de suas ações. É nesse cotidiano que os sujeitos constroem de forma ativa o sentido da própria ação, que não é meramente determinado pelas estruturas sociais e submetido aos crivos da ordem estabelecida. Nesse sentido, a ênfase na vida cotidiana dos atores sociais

particulariza os detalhes e a unidade dos fatos históricos que dificilmente seriam observados e organizados na análise meramente quantitativa.

A opção pelo Estudo de Caso enquanto método de pesquisa deve-se à sua preocupação com a pertinência do detalhe (MACEDO, 2004) que o constrói e com a singularidade que configura uma realidade. De acordo com Yin (2010), a referida opção metodológica é pertinente quando questões “como” ou “por que” são propostas, o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e a ênfase da pesquisa encontra-se em um fenômeno contemporâneo no cenário da vida real que demanda uma descrição ampla e profunda.

A pesquisa sobre participação no cenário de implementação do Ensino Fundamental de nove anos teve por campo empírico o município de Salvador, capital do estado da Bahia. A opção pela escolha desse município justifica-se por este ter sido um dos pioneiros no estado na regulamentação e implementação do Ensino Fundamental de nove anos no sistema municipal de ensino.

Dentre as escolas de Ensino Fundamental, foi selecionada uma escola no bairro de Itapuã para o desenvolvimento desta pesquisa. O bairro é um dos subdistritos de Salvador e nele encontra-se localizada a praia de Itapuã, além de outras bastante freqüentadas não só pela população local, como também por turistas. Outros pontos turísticos como a Lagoa do Abaeté e o Farol de Itapuã embelezam o bairro, que além de possuir muitos hotéis e condomínios residenciais de classe média e alta, também é habitado por algumas regiões periféricas, marcadas pela pobreza e violência. A escola pesquisada situa-se em uma dessas regiões, Nova Brasília, e foi escolhida, primeiro, pelo critério de existência e funcionamento do conselho escolar. Segundo, por ser uma escola municipal, conveniada com um bloco de carnaval da comunidade que disponibiliza o espaço de sua sede para a escola enquanto a Prefeitura Municipal de Salvador cede recursos humanos, materiais e pedagógicos. Esta parceria escola/comunidade, assim como o fato de ter sido observada a participação da comunidade na escola mostraram-se elementos significativos para o desenvolvimento deste estudo.

A pesquisa a princípio envolveu a pesquisa e análise bibliográfica, buscando, mediante a literatura específica, aprofundar conhecimentos sobre participação/democracia, política educacional e gestão da educação.

Ao lado desta etapa, foi realizado levantamento e análise de documentos que orientam a implantação do Ensino Fundamental de nove anos produzidos pelo

Ministério da Educação, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação de Salvador. Para efeito desta investigação, os documentos analisados foram aqueles que se apresentam sob a forma escrita, como leis, regulamentos, pareceres, diretrizes, relatórios e dados estatísticos emanados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), assim como pelos órgãos responsáveis pela oferta da nova forma de organização do ensino obrigatório na Bahia. Além dos documentos oficiais, tinha-se a pretensão de também acessar os documentos produzidos pela escola pesquisada, a exemplo de projeto pedagógico, regimento escolar, relatórios e atas, buscando evidenciar os princípios, concepções e diretrizes que orientam a gestão da escola. Contudo, não foi possível acessar os referidos documentos no decorrer das visitas realizadas na escola pesquisada, visto que os mesmos encontram-se em fase de reelaboração pela equipe pedagógica.

Por fim, foram realizadas entrevistas com os membros do conselho escolar para complementação de dados. Os sujeitos da pesquisa foram aqueles que constituem o conselho escolar, a saber: diretora, coordenadora pedagógica, professora, secretária escolar e uma mãe que representa a comunidade local.

A metodologia proposta teve o questionário aberto como fonte primária para a obtenção de dados, considerando que este instrumento possibilitaria a expressão dos sujeitos de pesquisa acerca da participação no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos.

Segundo Macedo (2004), o questionário é historicamente um instrumento de pesquisa associado às pesquisas quantitativas, ou seja, a partir de um tratamento estatístico as respostas são obtidas mediante uma amostra que generaliza as conclusões. Contudo, “[...] na medida em que elaboram-se questões abertas no questionário e tem-se o cuidado para que estas questões surjam indexalizadas ao contexto do estudo, o questionário pode ser útil” (MACEDO, 2004, p. 169). Nesta investigação foi privilegiado um diálogo com os integrantes do conselho escolar, considerando-os não como objeto de pesquisa, mas como sujeitos que detêm saberes que enriquecerão o tema em estudo.

A interpretação dos “dados” foi desenvolvida à luz da análise de conteúdo, recurso metodológico interpretacionista que visa dar sentido às mensagens de uma situação comunicativa entre atores sociais. Inspirada em Bardin (1977) e Macedo (2004), a pesquisadora percorreu os seguintes caminhos na análise de conteúdo:

> a) Leituras preliminares e o estabelecimento de um rol de enunciados; b) escolha e definição das unidades analíticas: tipos de unidades, definição e critérios de escolha; c) processo de categorização [...]: definição das noções subsunçoras, qualidades básicas destas noções; d) análise interpretativa dos conteúdos emergentes; e) interpretações conclusivas (MACEDO, 2004, p. 210).

Para assegurar uma melhor sistematização do objeto estudado, o trabalho de dissertação foi estruturado em cinco partes. Logo na introdução, são apresentados o problema, objetivos, justificativa e percurso teórico-metodológico da pesquisa.

A segunda parte tem como objetivo contextualizar o processo de construção das políticas educacionais para o ensino obrigatório no Brasil. Para tanto, buscou-se, sistematizar o significado e origem dos conceitos políticas públicas e políticas educacionais partindo-se da premissa que estes são sempre produzidas em um contexto de relações de poder e de relações sociais que emanam assimetrias, a exclusão e as desigualdades sociais, econômicas e culturais. Ademais, defende-se que o cenário da política educacional brasileira demonstra uma resistência histórica por parte das elites em manter o ensino público e obrigatório no Brasil. Essa limitação concretiza-se com a seqüência interminável de reformas educacionais que colocam em risco a garantia de acesso e permanência a um ensino obrigatório de qualidade para todos, conforme assegura os dispositivos legais elaborados ao longo da história da educação brasileira.

Na terceira parte, a autora tem como objetivo evidenciar o cenário da participação social nos espaços públicos, destacando o protagonismo de novos sujeitos de poder ao longo da história na busca de uma sociedade não mais marcada por exclusões e injustiças. Assim, destaca que o processo de construção democrática brasileira, justamente por seu caráter político, é tenso, imbuído de conflitos e contradições. Aborda as conquistas democráticas para a sociedade brasileira, com destaque para o envolvimento das comunidades na defesa da escola pública e na busca de transformações na gestão e organização da educação. Defende-se que a gestão democrática é um processo contínuo, provocador de uma nova experiência de gestão política que emerge da consciência crítica construída na ação e mediante o debate, todos os usuários participantes e envolvidos nas atividades educativas – professores, funcionários, alunos, pais, famílias e comunidade – estariam envolvidos com as decisões tomadas na esfera escolar.

Nesse sentido, os conselhos escolares colocam-se enquanto instrumentos para se instaurar uma prática da gestão democrática e participativa, não mais pautada no individualismo e na lógica do mercado e do consumo, mas, essencialmente, construída a partir de relações coletivas de solidariedade e consciência crítica que redefinem as relações políticas no interior da escola e da sua comunidade.

Já na quarta parte desenvolve-se uma análise acerca do contexto de regulamentação do Ensino Fundamental de nove anos no município de Salvador. A partir do estudo e sistematização da literatura específica e dos documentos emanados pelos órgãos competentes, assim como mediante as entrevistas realizadas na escola pesquisada, infere-se que a nova forma de organização do Ensino Fundamental revela-se contraditória, visto que um ano a mais de experiência escolar não assegura necessariamente uma melhoria na aprendizagem dos educandos.

Destarte, na quarta parte da dissertação são abordadas as contradições da prática de uma gestão escolar democrática, que, embora tenha em suas bases valores como a descentralização e participação, perpassa por dificuldades internas e externas na sua consolidação no cotidiano das escolas públicas. É nesse contexto em que são apresentadas e discutidas as interpretações dos membros do conselho escolar da escola pesquisada acerca da participação na implementação da Lei 11.274/06, que institui o Ensino Fundamental de nove anos.

Por fim, à guisa de conclusão, é realizada uma síntese dos achados mais significativos da pesquisa, que apontou para a necessidade de desenvolvimento de novos estudos com a perspectiva de ampliar não só o quadro de análise do ensino fundamental de nove anos, mas também os limites e fragilidades do processo de democratização da gestão da educação no Brasil.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO OBRIGATÓRIO: UMA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DELIMITANDO CONCEITOS

Ao abordar o ensino fundamental de nove anos como uma política educacional, importa, antes de tudo, compreender conceitualmente o significado de política e a sua origem. Enquanto conceito, a Política pode ser entendida como forma de atividade ou de práxis humana (BOBBIO, 1998). Na concepção clássica, o termo "política" trata-se de um adjetivo originado da palavra *pólis (politikós),* que denota tudo o que diz respeito à cidade, e, assim, ao que é de ordem urbana, civil, pública e social.

Aristóteles foi o primeiro filósofo a tratar o tema, o qual sistematizou-o em sua obra intitulada "Política". Na referida obra, Aristóteles aborda a natureza, funções e divisões do Estado, além das diversas maneiras de governar a *pólis* (a cidade), atribuindo à política o caráter de arte ou ciência do Governo.

Ao longo de séculos o termo Política foi utilizado para assinalar, especialmente, as obras dedicadas ao estudo das atividades humanas que se relacionavam às questões do Estado. Já na modernidade, o conceito passa por transformações, de modo que a ideia de política como arte de governar a *pólis* vai sendo substituída por outras expressões, como "ciência do Estado" e "ciência política", passando a ser frequentemente relacionada "[...] a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954).

No âmbito das políticas públicas, a política é tomada enquanto um conjunto de procedimentos que traduzem relações de poder e que está a serviço da resolução pacífica de conflitos concernentes aos bens públicos. Segundo Rodrigues (2010, p. 13), política pública "é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade". Nessa perspectiva, a partir do momento em as decisões são tomadas de maneira coletiva, essas se manifestam em uma política comum, em algo a ser partilhado por todos.

Muito embora parta da compreensão que não há uma única definição do que seja política pública, Souza (2006) afirma que este é um campo do conhecimento que tem como objetivo "colocar o governo em ação" e/ou analisar tal ação e, quando for preciso, sugerir modificações na direção ou curso dessas ações. Nesse sentido, a autora enfatiza que a formulação de políticas públicas institui-se no momento em que os governos democráticos explanam suas intenções e plataformas eleitorais em programas e ações que provocarão resultados ou transformações no mundo real.

Importa, ainda, ressaltar que para compreender a relevância da política, enquanto objeto das políticas públicas, faz-se imperioso partir de alguns pressupostos:

> 1) as sociedades contemporâneas caracterizam-se não apenas pela diferenciação social, mas também por identidades e visões de mundo específicas sobre questões como desenvolvimento e bem-estar, por exemplo;
> 2) seus membros têm expectativas diferentes sobre a vida em sociedade, na medida em que suas ideias, valores, interesses e objetivos se distinguem;
> 3) a natureza complexa das sociedades contemporâneas implica conflito não só de objetivos (fins), mas também dos modos de atingir esses fins (meios);
> 4) Há, *grosso modo,* duas formas de resolver os conflitos: pela força (coerção/repressão) ou pela ação política. Esta última (ação política) tem como características principais a ação coletiva (baseada na diversidade de perspectivas sobre fins e meios), a necessidade de aceitação da decisão alcançada e o caráter impositivo da decisão coletiva (*enforcement of the law)* (RODRIGUES, 2010, p. 14).

Tomando como base este referencial, pode-se inferir que as políticas públicas resultam da atividade política, ensejam uma gama de ações estratégicas a fim de implementar os fins esperados e, por esse motivo, abrangem mais de uma decisão política. Estas decisões e ações que configuram as políticas públicas estão imbuídas da autoridade soberana do poder público.

A educação é uma política social[6] que se encontra inserida no rol teórico-analítico das políticas públicas, e diz respeito às ações desenvolvidas pelo Estado

---

[6] Para Rodrigues (2010, p. 09), as políticas sociais "constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos de políticas públicas [...] toda a política social é uma política pública, mas nem toda a política pública é uma política social". Já na visão de Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais referem-se a "ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico".

no sentido de definir os rumos impressos à educação de uma sociedade. A política educacional é um dos instrumentos utilizados para se projetar a formação de tipos de pessoas que determinada sociedade carece, a partir da definição das formas e conteúdos que serão transmitidos de sujeito a sujeito para edificar e legitimar seu mundo, visando, com isso, assegurar a manutenção ou transformação de um tipo de sociedade. Portanto, é possível afirmar que a política educacional é carregada de intencionalidade, característica comum a todos os tipos de política pública. Martins (1994) afirma que ao aprender a ler as intenções de uma política educacional, tornamo-nos hábeis para identificar qual o tipo de sujeito que a sociedade almeja, qual o projeto de homem que nela é predominante.

Tomando como referencial as formulações de Pierre Muller e Bruno Jobert, Azevedo (2004) anuncia que a educação, na qualidade de uma política pública, é uma ação humana definida, implementada, reformulada e/ou desativada com fundamento na memória da sociedade ou do Estado em que têm movimento. Desenvolvem-se as políticas públicas educacionais com base nas representações sociais que cada sociedade constrói a respeito de si mesma. Nessa perspectiva, tais políticas são ações que trazem consigo, também, relações com o universo cultural e simbólico, ou seja, com todo um conjunto de significados que é inerente a certa realidade social.

Sendo a política educacional parte integrante de uma totalidade mais ampla, é necessário abordá-la de forma contextualizada com o planejamento mais global que a sociedade arquiteta como seu projeto e que se materializa mediante a ação do Estado. Em decorrência disso, a política educacional está atrelada ao projeto societário que se busca implantar ou que está em desenvolvimento em cada momento histórico e conjuntura, projeto este que é edificado

> [...] pelas forças sociais que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até ao Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação (AZEVEDO, 2004, p. 60).

A partir dessa compreensão, é possível enfocar a dimensão macro-política na análise da política educacional, realizando um resgate histórico-teórico de abordagens inerentes aos estudos das políticas públicas, que pode ser realizado

mediante o estudo das concepções pluralista, social-democrata, marxista e neoliberal (AZEVEDO, 2004).

A abordagem pluralista de política pública tem como preocupação elementar apreender a forma como as demandas e reivindicações geradas na estrutura social são processadas pelo sistema político, isto é, identificar em que medida os bens públicos surgem nessa relação com as pressões sociais. Não é questionada a intervenção do Estado, ao contrário, tem-se como objetivo o desvelamento das estratégias mediante as quais esta é definida e legitimada na busca na realização do bem comum (AZEVEDO, 2004). Tal abordagem reserva à análise da política educacional o enfoque da própria função da educação, situada no contexto da questão da racionalidade e da associação entre conhecimento e distribuição de poder na sociedade. Por isso, na concepção pluralista

> à medida em que as sociedades tornam-se mais complexas, cresce a importância da educação e da escola como o *locus* em que deve se processar a distribuição mais igualitária do poder. O processo educativo é visto como o responsável pela socialização política e também como fornecedor das bases de conteúdo do próprio poder, conteúdo que se traduz no acesso ao conhecimento e à informação, requisitos para o exercício de comportamentos de atitudes racionais. Só aqueles que detêm maior conhecimento, e que melhor apreendem a complexidade da tecnologia moderna, são considerados capazes de tomar as decisões sobre os bens públicos e sobre os rumos da sociedade (ALMOND; VERBA, 1963 *apud* AZEVEDO, 2004)

Na abordagem social-democrata há a focalização dos sistemas de proteção social em sua totalidade, haja vista a preocupação com a crise que perpassa nos dias atuais o Estado do Bem-Estar Social e que tem contribuído para sua decadência. Decorrente disso, tem-se como objetivo a conquista de melhorias no padrão de justiça no cenário das sociedades capitalistas. Muito embora os social-democratas reconheçam os problemas que configuram a gestão das políticas, estes não têm a intenção de total substituição do Estado pelo mercado como mecanismo de resolvê-los (AZEVEDO, 2004).

A abordagem marxista traz como uma de suas maiores contribuições evidenciar as raízes das desigualdades e da exploração intrínsecas às sociedades de classe. Compreende-se que o Estado comporta no interior das suas estruturas um jogo de forças que possibilita o reconhecimento dos interesses de trabalho.

Subjaz a esse quadro a concepção de política social como a forma mediante a qual o Estado busca resolver a questão da transformação permanente de trabalho não assalariado em trabalho assalariado. Nesse sentido, as políticas sociais não são apenas instrumentos para a reprodução das condições materiais de produção, porém, igualmente um elemento essencial da sociabilidade capitalista. Em uma interlocução com a obra de Claus Offe, Azevedo (2004) afirma que as políticas educacionais, dentro da abordagem marxista, são, sobretudo, meio de assegurar a sociabilidade da força de trabalho conforme os ditames do capitalismo:

> É desta perspectiva que considera a implantação dos sistemas públicos de ensino e o seu caráter obrigatório e universal. A regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado [...] infere-se, portanto, que a atuação do Estado na oferta da educação básica obrigatória e gratuita não deixa impurezas nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento da sua ação (AZEVEDO, 2004, p. 50).

Por fim, a abordagem neoliberal tem raízes no ideário do liberalismo clássico e foi paulatinamente sendo modificada em consonância com o desenvolvimento do capitalismo e seus delineamentos na estrutura social de classe. Os neoliberais defendem a minimização da intervenção estatal nas questões sociais mediante a máxima “Menos Estado e mais mercado”, tomando como princípio a liberdade individual preconizada pelo liberalismo clássico.

No que tange às políticas sociais, a referência básica nesta perspectiva é o livre mercado, visto que se considera que os recursos públicos propiciam a indolência e a permissividade social. Já a política educacional não é contagiada na mesma proporção que as demais políticas sociais, visto que esta abordagem não questiona a responsabilização estatal em assegurar o acesso de todos ao nível básico de ensino. Contudo, essa abordagem postula que o trato da educação deve ser transferido ou compartilhado com o setor privado como mecanismo de estimular a competição e o aquecimento do mercado, na perspectiva de manter o padrão de qualidade na oferta dos serviços públicos. Portanto, os neoliberais pregam que a política educacional será bem sucedida na medida em que tomar como orientação principal o paradigma da qualidade total, tal como é adotado pelo empresariado, por parte dos sistemas de ensino.

O resgate teórico-metodológico do estudo das políticas públicas contribui de forma incisiva na análise e compreensão dos meandros pelos quais se definem e implementam as políticas educacionais. A partir dessa abordagem macro-política, buscar-se-á, em uma perspectiva histórica, delinear a construção das políticas educacionais para o ensino obrigatório no Brasil, sem perder de vista que tais políticas são sempre produzidas em um contexto de relações de poder e de relações sociais que emanam assimetrias, a exclusão e as desigualdades sociais, econômicas e culturais.

2.2 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO OBRIGATÓRIO

A história da educação revela que o primeiro documento de política educacional que vigorou no Brasil foram os “Regimentos” de D. João III, em 1548, os quais nortearam as ações de Tomé de Souza, primeiro governador geral do Brasil. No ano seguinte, foi iniciada a obra educativa pautada na catequese pelos recém-chegados jesuítas, os quais eram guiados pelas orientações dos referidos “Regimentos”, seguindo, dessa forma, um mandato que lhes foi designado pelo então rei de Portugal. Nesse contexto, a coroa era responsável pela manutenção do ensino, contudo, as verbas encaminhadas pelo rei eram direcionadas para a manutenção e vestuários dos jesuítas, e não para construções direcionadas ao ensino (SAVIANI, 2008a).

Iniciava-se no Brasil a educação que respondia aos interesses políticos da Metrópole e às intenções religiosas e políticas da Companhia de Jesus. À Metrópole interessava que os indígenas fossem catequizados, pois assim, seria formado um cenário propício à subordinação destes ao trabalho que os colonizadores deles exigiam. Já a Companhia de Jesus, desde o seu advento, tinha o objetivo de combater o protestantismo, colocando-se em posição destacada nas lutas que ocorriam em território europeu contra a Reforma e o ‘modernismo’ que esta representava (WEREBE, 1994). Nas palavras da referida autora,

> o objetivo dos colonizadores era o lucro fácil, rápido e abundante, tanto dos primeiros que aqui chegaram, aventureiros que não

> pensavam em se fixar na Colônia, quanto da pequena nobreza e dos demais que vieram mais tarde para organizar a empresa colonial e se estabelecer no país. A mão-de-obra escrava tornou-se o meio mais fácil e rendoso para levar avante a empresa açucareira que se desenvolveu na Colônia, logo após a fase da exploração (exportação) do pau-brasil (WEREBE, 1994, p. 21-22).

Ainda no século XVI, especificamente em 1564, o plano de redízima foi adotado pela Coroa Portuguesa e dez por cento de todos os tributos arrecadados da colônia brasileira começaram a ser designados ao mantimento dos colégios jesuíticos. Desse momento em diante, foi iniciado um momento de relativa prosperidade, considerando que as condições materiais tornaram-se mais promissoras.

Segundo Saviani (2010), a concepção de educação que prevalecia entre os anos 1549-1759 era a vertente religiosa da pedagogia tradicional, subdividida em duas fases, a saber: uma pedagogia brasílica ou o período heróico (1549-1599), e a institucionalização da pedagogia jesuítica ou o *Ratio Studiorum* (1599-1759). A educação contava com o financiamento de recursos públicos, caracterizando-se como um tipo de ‘escola pública religiosa’, nas palavras de Luzuriaga (1959). Porém, apesar de o ensino ter caráter público, não correspondia aos demais aspectos relativos às condições materiais e pedagógicas, ou seja, “os prédios assim como sua infraestrutura, os agentes, as diretrizes pedagógicas, os componentes curriculares, as normas disciplinares e os mecanismos de avaliação encontravam-se sob controle da ordem dos jesuítas, portanto, sob domínio privado” (SAVIANI, 2008a, p. 09). Ressalte-se, ainda, que o contingente de alunos das instituições jesuíticas não chegava a marca de 0,1% da população brasileira, visto que excluía as mulheres (50%), os escravos (40%), os negros livres, os pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas.

Por conseguinte, foi no período da pedagogia pombalina (1759-1827) que apareceram os primeiros vestígios da instituição de uma escola pública estatal. Nas palavras de Saviani (2008a, p. 09),

> As reformas pombalinas contrapõem-se ao predomínio das ideias religiosas e, com base nas ideias laicas inspiradas no Iluminismo, institui o privilégio do Estado em matéria de instrução, surgindo, assim,a nossa versão da ‘educação pública estatal’.

Mediante a independência política, houve a instalação do Primeiro Império, que veio a aprovar em 1827 um documento legal conhecido como lei das escolas de primeiras letras – embora tenha permanecido morta -, visto que estabelecia, em seu artigo primeiro, que em todas as cidades, vilas e locais com maior contingente populacional deveria haver escolas de primeiras letras tanto quanto fossem necessárias (TAMBARA; ARRIADA, 2005 *apud* SAVIANI, 2008a). Além disso, destaca-se em 1934 a promulgação do Ato Adicional à Constituição do Império, que colocou o ensino primário sob a competência das Províncias, isentando o Estado Nacional da manutenção de tal nível de ensino. Não obstante as conquistas legais alcançadas, as províncias encontravam-se em situação de precariedade financeira e técnica para assegurar a difusão do ensino, problema que contribuiu para que a educação pública não tivesse um maior desenvolvimento no século XIX.

Já no período republicano, a promulgação da Constituição da República de 1891 instituiu o sistema federativo de governo, além de instaurar a descentralização do ensino, visto que em seu artigo 35 resguardou à União o direito de criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados e assegurar a instrução secundária no Distrito Federal, fato que, logo, responsabilizava os Estados pela manutenção e normatização da educação primária. Contudo, na prática foi gerado outro sistema, no qual cabia à União criar e administrar a instrução superior brasileira, assim como criar e administrar o ensino secundário acadêmico e a instrução em seus diversos níveis no Distrito Federal; e aos Estados competia criar e controlar o ensino primário e ensino profissional, que contemplava, especialmente, as escolas normais para moças e escolas técnicas direcionadas a rapazes.

Na visão de Romanelli (2002), consagrava-se, portanto, o sistema dual de ensino, isto é, um mecanismo de legitimar a distância existente entre a educação da classe dominante (escolas acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional). Em verdade, o que não passava aos olhos do sistema, então oficializado, era a complexidade que configurava a nova sociedade brasileira, repleta de diversos estratos sociais emergentes:

> O povo já não abrangia apenas a massa homogênea dos agregados das fazendas e dos pequenos artífices e comerciantes da zona urbana: transparecia a heterogeneidade da composição social popular, pela divergência de interesses, origens e posições. Existia já uma pequena burguesia, em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, os militares em franco

> prestígio, uma burguesia industrial, ensaiando seus primeiros passos, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam de profissões que definiam classes médias e, na zona rural, se ocupavam da lavoura. Estes últimos eram, tanto no que respeitava ao nível cultural, quanto ao que caracterizava os interesses, bastante diferentes das camadas camponesas que se ocupavam da economia de subsistência e, mais diferentes ainda, do contingente saído da escravidão. Todo esse complexo organismo social já não podia comportar-se em instituições de caráter simplista. A pressão não tardaria, pois, a provocar a ruptura das limitações impostas pela Constituição. E a instituição da escola, calcada no princípio da dualidade social, iria aos poucos ter seus alicerces comprometidos pelo crescimento e complexificação dessas camadas (ROMANELLI, 2002, p. 41-42).

Com o processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, que culminou na aceleração da industrialização e urbanização, intensificaram-se os movimentos sociais em torno do problema da instrução pública, propagando-se uma compreensão do analfabetismo como vergonha nacional que deveria ser superada. Nesse sentido, durante os anos da década de 1920 foram elaboradas reformas do ensino em vários estados, com o objetivo da expansão da oferta pública do ensino. Ao lado disso, idéias renovadas influenciam o advento de movimentos organizados que trazem à tona temas concernentes à qualidade educacional (SAVIANI, 1998).

Posteriormente à Revolução de 1930, alastraram-se problemas inerentes à sociedade burguesa moderna e, dentre eles, estava a instrução pública popular. A educação começava a ser abordada como uma questão nacional, inclusive no âmbito institucional, e ainda em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde.

Dentre a série de protestos de educadores no referido período, destaca-se o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigida, então, por Fernando de Azevedo. Buscava-se uma reforma global do ensino, com bases democráticas e com vistas à transformação da educação. Ressalta-se que, muito embora os signatários do Manifesto fossem militantes da escola pública, gratuita e obrigatória, além do ensino laico e da coedução dos sexos nas escolas, seus posicionamentos políticos divergiam, apesar de possuírem as mesmas bases liberais.

Werebe (1994) ajuda-nos a compreender que o manifesto não foi meramente uma declaração de princípios, visto que trouxe um eixo norteador para a construção de um plano nacional de educação, em todos os seus níveis e ramos; delimitou uma concepção de política e filosofia da educação e abordou os diversos aspectos relativos ao ensino (administração, financiamento, renovação de métodos,

aproveitamento escolar), com encaminhamentos fundamentados em uma análise da situação educacional brasileira. Em contrapartida, o documento não obteve um acolhimento da burguesia nacional, já que esta simpatizava com o fascismo em desenvolvimento na Itália. De todo o modo, o manifesto propiciou debates calorosos e propícios a suas proposições: “Os conflitos entre os partidários das escolas confessionais (os tradicionalistas) e os defensores de uma escola pública reformada (os renovadores) se aguçaram” (WEREBE, 1994, p. 52).

A promulgação da Constituição de 1934 refletiu parcialmente as reivindicações educacionais da década de 1920 e início da década de 1930, considerando que trouxe o estabelecimento de um plano nacional de educação, de modo que as diretrizes ficaram sob a responsabilidade do governo federal e aos estados a organização e manutenção dos seus respectivos sistemas de ensino. Ademais, definiu os recursos mínimos que a União deveria investir 10% dos seus impostos no ensino, assim como os estados e municípios designariam a porcentagem de 20%. No que diz respeito aos conflitos entre os grupos de conservadores e renovadores, “encontrou uma solução de compromisso, mantendo de um lado a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário e, de outro, restabelecendo o ensino religioso nas escolas públicas (de frequência facultativa)” (WEREBE, 1994, p. 53-54).

Ainda na referida década, a promulgação da Constituição de 1936 pode ser considerada um relevante instrumento no processo de construção da educação nacional, pois legitimou a educação como um direito de todos e deveria ser oferecida pela família e poderes públicos. Ademais, instituiu a exigência de fixação das diretrizes nacionais da educação nacional e a construção de um plano nacional de educação, que deveria ser preceitos, a saber: “a) ensino primário integral e gratuito e de frequencia obrigatória, extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo anterior ao primário a fim de o tornar mais acessível [...]” (Art. 150, parágrafo único; POLETTI, 2001 *apud* FERRARO, 2008, p. 279). Todavia, o referido dispositivo pode ser considerado limitado na medida em que a afirmação do direito educacional não veio acompanhada de instrumentos para sua garantia.

Logo após a queda de Getúlio Vargas, e uma respectiva mudança de regime político, foi promulgado o Decreto-lei n.º 8.529, de 2 de janeiro de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Primário), inserido no contexto da Reforma Capanema (Leis Orgânicas do Ensino), que foi iniciada em 1942, ainda sob o ranço autoritário do

Estado Novo, e durante o Governo Provisório foram orquestradas pelo então Ministro da Educação Raul Leitão da Cunha. Com a Lei Orgânica do Ensino Primário, foi possível identificar o retorno da normalidade democrática, considerando que o referido Decreto-lei evidenciava certa abertura e nenhum vestígio de influência fascista antes expressa na Lei Orgânica do Ensino Secundário.

O ensino primário até então apresentava um quadro de descaso por parte por Governo Central, estando os sistemas de ensino vinculados à administração dos Estados e, assim, subordinados às condições destes para legislar. Ainda não haviam sido definidas diretrizes para esse nível de ensino pelo Governo Federal, tradição associada à herança colonial brasileira. Então, ocorria que a inexistência de diretrizes centrais gerava uma desordem no sistema, de modo que cada Estado inovava ou abdicava, em consonância com sua posição política (ROMANELLI, 2002).

Nesse momento, o Governo Federal tratou de delinear diretrizes para o ensino primário em todo o país. A Lei Orgânica do Ensino Primário, em seus artigos 2 a 9, estrutura a organização do ensino primário, subdividido em duas categorias, a saber:

> a) o ensino primário fundamental, por sua vez, ainda dividido em primário elementar, de 4 anos de duração, e primário complementar, de um ano apenas, destinados a crianças de 7 a 12 anos;
> b) o ensino primário supletivo, de 2 anos, destinado à educação de adolescentes e adultos que não receberam esse nível de educação na idade adequada (ROMANELLI, 2002, p. 160).

Quanto ao curso primário elementar, ficou definido que o currículo assim seria organizado: I) leitura e linguagem oral e escrita; II) iniciação à matemática; III) geografia e história do Brasil; IV) conhecimentos gerais aplicados à vida social, à educação para a saúde e ao trabalho; V) desenho e trabalhos manuais; VI) canto orfeônico; VII) educação física.

Outro aspecto que merece ser destacado é a declaração de princípios que norteariam a ação educativa da escola primária, os quais assim foram pronunciados:

> a) desenvolver-se de modo sistemático e graduado, segundo os interesses da infância;
> b) ter como fundamento didático as atividades dos próprios discípulos;

> c) apoiar-se nas realidades do ambiente em que se exerça, para que sirva à sua melhor compreensão e mais proveitosa utilização;
> d) desenvolver o espírito de cooperação e o sentimento de solidariedade social;
> e) revelar as tendências e aptidões dos alunos, cooperando para o seu melhor aproveitamento no sentido do bem-estar individual e coletivo;
> f) inspirar-se, em todos os momentos, no sentimento de unidade nacional e fraternidade humana (ROMANELLI, 2002, p. 161).

De acordo com as contribuições da referida autora, é possível inferir que há um fortalecimento da influência dos movimentos renovadores e dos princípios delineados no Manifesto dos Pioneiros. Esta constatação pode ser visualizada com a presença dos artigos 39 e 41, os quais instituem a gratuidade e obrigatoriedade, além da descentralização estabelecida nos artigos 24 e 25, três das principais exigências dos signatários do Manifesto. Pode-se também identificar outros progressos contidos na Lei, como a previsão de planejamento educacional, previsão de recursos para a implantação do sistema de educação primária e carreira e remuneração do corpo docente.

Decorridos aproximadamente onze anos de vigor das Leis Orgânicas que reformaram o ensino primário, visualizava-se um quadro de descaso com a situação do magistério e disparidades regionais, problemas que reforçaram a idéia de que a legislação pouco impactou a transformação das realidades:

> A dificuldade de aplicação da legislação do ensino revela sua inadequação à realidade. Esta sempre acaba ‘acomodando’ a lei, limitando seu poder de ação às reais condições do contexto. Foi assim, por exemplo, que o ensino primário fundamental acabou, de fato, por resumir-se no ensino primário elementar, por falta de condições objetivas de funcionamento do ensino complementar, e a expansão da demanda social de educação, acentuadamente, maior do que a oferta, acabou por tornar letra morta dos dispositivos legais que regulamentavam a formação do corpo docente e o preenchimento de cargos no magistério primário (ROMANELLI, 2002, p. 163).

Em 1946, com a retomada do espírito liberal da carta de 1934, a Constituição de 1946 estabeleceu, em seu art. 5º, como de responsabilidade da União a fixação das diretrizes e bases da educação nacional, inaugurando a possibilidade de organização e instalação de um sistema nacional de educação como mecanismo de democratização da educação pelo viés da universalização da escola básica.

Não obstante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação ter sido iniciado em 1947, foi em 1948 que o seu projeto de lei foi encaminhado à Assembléia, inspirado em propostas de reformas educacionais democráticas de outros países, como o projeto francês Langevin-Wallon. Passados 13 anos, o projeto brasileiro só foi aprovado em 1961, não correspondendo à expectativa aberta na Constituição de 1946:

> [...] à parte as diversas limitações da lei, basta lembrar que o próprio texto incluía expressamente, entre os motivos de isenção da responsabilidade quanto ao cumprimento da obrigatoriedade escolar, o 'comprovante do estado de pobreza do pai ou responsável' e a 'insuficiência de escolas'. Reconhecia-se, assim, uma realidade limitadora da democratização do acesso ao Ensino Fundamental, sem dispor de mecanismos para superar essa limitação (SAVIANI, 1998, p. 06).

Nesse sentido, a legislação não provocou significativos progressos no ensino brasileiro, conforme relata Werebe (1994, p. 63-64):

> Se em 1940 havia no país 56% de analfabetos, essa porcentagem passou para 50,5% em 1950 e baixou em 10% em 1960 (39,4%). Mas em números absolutos houve um aumento do número de analfabetos de 1950 para 1960 (+ 543 271), o que significa um atendimento escolar deficiente da população. Em 1940 a população era de 41 236 415 habitantes, passando a 51 944 401 em 1950 e a 65 743 000 dez anos depois. Embora tenha se registrado um aumento da população suburbana/urbana nessa última década (36% em 1950 e 45% em 1960), mais da metade da população se encontrava na zona rural, onde o atendimento escolar era precário, agravando-se assim o problema do analfabetismo.

Neste mesmo século, foi possível identificar um crescimento quantitativo do ensino primário em relação a seu desenvolvimento em épocas anteriores, contudo, a grande demanda por vagas por parte da população escolar criou um cenário dramático em certas regiões do país, como reações violentas de pais e longas horas de espera em filas desde a véspera do dia da matrícula. Nesse contexto, a ampliação da rede de escolas

> provocada pela afluência de contingentes cada vez maiores de crianças em busca do ensino primário, foi feita, no setor público, com medidas improvisadas, desdobrando-se, por exemplo, o período escolar, que passou a se reduzir a até duas horas diárias. O ensino oferecido que já não era um modelo de eficiência, baixou ainda mais

> de nível, sendo realizado por professores muitas vezes mal preparados, trabalhando em condições precárias (WEREBE, 1994, p. 64).

As limitações acima mencionadas não foram superadas com a política educacional adotada pelo regime militar, implantado do Brasil a partir de abril de 1964. Segundo Saviani (2008), ao longo de duas décadas a política educacional do país foi marcada pela evidência em aspectos preconizados pela “teoria do capital humano”; na educação como instrumento de formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico a partir dos ditames da ordem capitalista, no papel de busca de aptidões e iniciação para o trabalho conferida ao primeiro grau de ensino. Além destas, ressalte-se a valorização

> no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão-de-obra técnica requerida pelo mercado de trabalho; na diversificação do ensino superior, introduzindo-se cursos de curta duração, voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados; no destaque conferido à utilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias como recursos pedagógicos; na valorização do planejamento como caminho para racionalização dos investimentos e aumento de sua produtividade; na proposta de criação de um amplo programa de alfabetização centrado nas ações das comunidades locais (SAVIANI, 2008b, p. 296).

Instaura-se, a partir de então, o que o referido autor intitula de concepção produtivista de educação, a qual ganhou força a partir do momento em que foi expressa na legislação do ensino mediante os princípios da racionalidade, eficiência e produtividade. Um dos marcos desse processo foi a aprovação da Lei n.º 5.692, em 11 de agosto de 1971, que integrou o antigo ensino primário com o antigo ginásio, instituindo o curso de 1º grau de 8 anos de duração e a profissionalização universal e obrigatória no ensino de 2º grau, com o objetivo de contemplar a formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho.

A Lei trouxe a diferenciação entre terminalidade ideal ou legal, correspondente à escolaridade completa de primeiro e segundo graus com onze anos de duração, e a terminalidade concreta, recomendando a antecipação da formação profissional na perspectiva de assegurar que todos, até mesmo os que não alcancem o segundo grau ou finalizam o primeiro grau, saiam da escola com o mínimo de preparo profissional para o ingresso no mercado de trabalho. Em suma,

> admitiu-se previamente que nas regiões menos desenvolvidas, nas escolas mais carentes, portanto, para a população de um modo geral, a terminalidade real resultaria abaixo da legal, isto é, chegaria até os dez anos de escolaridade ou oito, sete, seis ou mesmo quatro anos correspondentes ao antigo curso primário; ainda assim, também nesses casos o aluno deveria receber algum preparo profissional para daí passar diretamente ao mercado de trabalho. Com isso, a diferenciação e o tratamento desigual foram mantidos no próprio texto da lei, apenas convertendo o *slogan* anterior neste outro: 'terminalidade legal para os nossos filhos e terminalidade real para os filhos dos outros (SAVIANI, 1998, p. 07).

Nesse contexto, formava-se um quadro de favorecimento da privatização do ensino, expresso, especialmente, na Constituição de 24 de janeiro de 1967, que aboliu a vinculação orçamentária constante nas Constituições de 1934 e de 1946. As referidas Constituições obrigavam a União, os estados e os municípios a direcionar um mínimo percentual de seus recursos para a educação. Como resultado da eliminação do princípio da vinculação orçamentária, a União foi diminuindo paulatinamente o financiamento direcionado à educação, até que o investimento realizado pelo MEC alcançou a média de um terço do mínimo que havia sido fixado pela Constituição de 1946 e ratificado pela LDB de 1961.

Ao lado da desvinculação financeira, a Constituição de 1967 faz menção de apoio à iniciativa privada, assim como relativiza o princípio da gratuidade do ensino, o qual se encontrava presente em todas as constituições brasileiras, desde a primeira outorgada por Dom Pedro I, em 1824 (SAVIANI, 2008b). Tais retrocessos podem ser observados nos seguintes artigos da Carta Magna do regime militar:

> §2º do artigo 168: "Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo", dispositivo que foi mantido na Emenda de 1969 (§2º do artigo 176).
>
> Artigo 168, §3º, inciso III da Carta de 1967: "Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior".

Ante o exposto, pode-se inferir que a política educacional do regime militar foi coerente com seu ideário sócio-político-econômico. Se o objetivo era que o modelo socioeconômico fosse mantido, as orientações educacionais não passavam por

transformações. Na medida em que o regime político era modificado, as diretrizes educacionais eram ajustadas em consonância com o novo quadro.

Com efeito, orientações educacionais pautadas em princípios de não-duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários, a exemplo da integração (vertical e horizontal), a racionalização-concentração, a intercomplementaridade, a flexibilidade, a continuidade-terminalidade, o aproveitamento de estudos, além de ações como a departamentalização, a matrícula por disciplina, o sistema de créditos, a profissionalização do segundo grau, o detalhamento curricular, entre outras sinalizam uma ênfase no aperfeiçoamento técnico, com a eficiência e produtividade tendo em vista a maximização dos resultados com o mínimo de despesas (SAVIANI, 1998).

As mencionadas diretrizes foram implantadas em um cenário político em que as decisões relativas à educação limitavam-se ao círculo do grupo militar-tecnocrático que assumiu o poder. Portanto, a orientação era que não competia aos educadores participar das tomadas de decisões, de modo que estes se encontravam excluídos, salvo quando organizados em suas associações representativas. Aos educadores cabia apenas o papel de desenvolver eficientemente as medidas tomadas no âmbito da tecnoburocracia ocupada por técnicos advindos em sua maioria da área econômica. Logo, o panorama educacional que se formara tornou-se foco de críticas dos educadores, que pouco a pouco se organizaram de diferentes formas, processo esse que teve início em meados de 1970 e ganhou força no decorrer da década de 1980 (SAVIANI, 1998).

O autor supracitado sinaliza que a organização dos educadores em tal momento histórico pode ser configurada mediante dois vetores distintos, ou seja, por um lado havia uma valorização do significado sócio-político da educação, que tem como consequência a luta por uma escola pública de qualidade, aberta para todas as camadas da população e direcionada, especialmente, para as necessidades do coletivo; já por outro era caracterizada pelo destaque direcionado à questão econômico-corporativa, de caráter reivindicativo, que teve maior expressão mediante o fenômeno das greves que surgiram ao final dos anos 1970 e se repetiram crescentemente mais a frente, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Estas formas de organização contavam com o protagonismo de representações específicas, a saber:

> O primeiro vetor é representado pelas entidades de cunho acadêmico-científico, isto é, voltadas para a produção, discussão e divulgação de diagnósticos, análises, críticas e formulação de propostas para a construção de uma escola pública de qualidade. Nesse âmbito situam-se a ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, criada em 1977, o CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade), constituído em 1978 e a ANDE (Associação Nacional de Educação), fundada em 1979 [...] O segundo vetor é protagonizado pelas entidades sindicais dos diferentes Estados do País, articuladas em âmbito nacional pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) e ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior) (SAVIANI, 1998, p. 33-34).

Foi nesse contexto de persuasão e mobilização da comunidade educacional que foi posta a exigência de transformação da educação nacional, problema que demandava modificações na legislação que vigorava na época. A oportunidade tornou-se mais propícia com a instalação da Nova República e o processo de abertura política do Brasil. Em 1988, a promulgação da Constituição de 1988 positivou a universalização dos direitos sociais no Brasil e o direito à educação é estendido àqueles que não tiveram a possibilidade de ter acesso ao processo de escolarização. É um referencial político de suma relevância para a história brasileira, visto que trouxe uma modernidade democrática que buscava superar os ideários conservadores dos governos militares.

O direito à educação é previsto no artigo 6º da Carta Magna de 1988 enquanto um direito fundamental de natureza social, sendo detalhado no Título VIII, Da Ordem Social, especificamente nos artigos 205 a 214, dispositivos que definem uma gama de aspectos relacionados à efetivação de tal direito, tais como

> [...] os princípios e objetivos que o informam, os deveres de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para com a garantia desse direito, a estrutura educacional brasileira (dividida em diversos níveis e modalidades de ensino), além da previsão de um sistema próprio de financiamento, que conta com a vinculação constitucional de receitas (DUARTE, 2007, p. 692).

A Constituição Federal de 1988 define a educação enquanto um direito de todos e dever do Estado, além de anunciar como princípios do ensino não apenas a igualdade de condições de acesso e permanência, mas a compulsória oferta de uma escola de qualidade que propicie a toda a população o direito de usufruir de boas condições de funcionamento e competência educacional (pessoal, material,

financeira e pedagógica) que lhes possibilite identificar e exigir a “escola de qualidade comum” (ARELARO, 2005).

Contudo, o direito constitucional estabelecido na Carta Magna não veio acompanhado de ações mais efetivas no sentido de assegurar uma educação obrigatória pública e de qualidade. Além disso, as tentativas de implantação de políticas educativas de “esquerda” por parte dos governos estaduais e municipais, influenciadas pelos movimentos de educadores da década de 1980, tiveram pouco êxito, salvo exceções. O desenvolvimento dos governos orientados pelo ideário neoliberal a partir da década de 1990, em decorrência do chamado Consenso de Washington, promoveram em vários países reformas educacionais marcadas pelo neoconservadorismo.

Nesse sentido, o início da década de 1990 foi configurado por um significativo deslocamento de responsabilidades de efetivação de praticamente todas as políticas públicas sociais da União e dos Estados para o âmbito dos municípios, fundamentado na Constituição de 1988. Outro aspecto a se destacar foram os compromissos firmados pelo Brasil com a comunidade internacional, mediante a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), na Conferência ocorrida em Jontiem, Tailândia, que contou com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA), do Banco Mundial e do PNUD, especialmente para ter acesso privilegiado ao financiamento do Banco Mundial. Na Conferência, os dados estatísticos evidenciaram que o Brasil estava situado como um dos sete países em piores condições educacionais, com destaque para os ínfimos índices de escolarização básica na faixa etária de sete a quatorze anos de idade. Então, o documento Declaração Mundial sobre Educação para Todos agrega compromissos que deveriam embasar a elaboração dos planos decenais de educação, principalmente dos países mais populosos do mundo, partindo da premissa que:

> Uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo, e [...] a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e um renovado compromisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a

> complexidade do desafio (BRASIL, 1993 *apud* OLIVEIRA, 2000, p. 105).

Logo, a Conferência de Jomtien deu o ponto de largada para a sedimentação das diretrizes para a gestão educacional em consonância com as orientações cepalinas[7] para os lugares que reconheciam o quão necessário era provocar uma transformação profunda na gestão educativa tradicional, de modo que fosse possível relacionar a educação com as demandas sociais, econômicas, políticas e culturais (CASTRO, 2007).

À época, o presidente eleito do Brasil, Fernando Collor de Mello, em nome de uma suposta modernidade, propôs um ousado programa de privatização, que em curto prazo gerou atos legais e medidas que priorizavam o capital estrangeiro. Iniciava-se no País a concepção de sociedade e de Estado neoliberal, ideário esse que trouxe, basicamente, três novos delineamentos para a área da educação, a saber: atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa; tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários; fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática (MARRACH, 1996). Assim, o neoliberalismo provoca um retrocesso da esfera pública, visto que situa a instituição escolar no âmbito do mercado e de técnicas de gerenciamento, empobrecendo o sentido político da cidadania e substituindo-o pela lógica do direito do consumidor. Os alunos, suas famílias e/ou responsáveis são vistos como meros consumidores.

Juntamente com o breve sucesso do governo Collor de Mello, que durou pouco mais de um ano após um processo de *impeachment*, naufragou, também, o primeiro projeto popular esquerdista logo após a ditadura, com a derrota do presidenciável vinculado ao Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Daí então, a forma de correlação de forças instaurada alterou significativamente o rumo de tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujo projeto de lei inicial havia sido alimentado pela Carta Magna de 1988 e por movimentos organizados da sociedade civil nos anos anteriores.

O projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da autoria do deputado mineiro Octávio Elísio, inspirado nas contribuições de Dermeval

---

[7] CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

Saviani[8] e que contemplava as reivindicações dos educadores brasileiros, teve tormentosa tramitação no Congresso Nacional, que acabou aprovando o substitutivo Darcy Ribeiro, o qual se converteu na Lei n.º 9.394, sancionada em 20 de dezembro de 1996, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, sem qualquer veto. Segundo Castanho (2003, p. 33),

> a nova lei, de inspiração neoliberal, representa, pelo menos em relação do projeto inicial, ao projeto aprovado na Câmara e ao substitutivo Cid Sabóia, um recuo em termos de responsabilidade estatal pela implantação de um sistema nacional de educação pública e pela ampla democratização da educação.

Apesar do retrocesso político ocorrido no processo de promulgação da LDB n. 9.394/96, a lei avança na medida em que traz em seu texto o conceito de educação básica como uma nova forma de organizar a educação nacional. Pode ser considerada uma relevante conquista na perspectiva de se caminhar rumo a um pleno e universal sistema nacional de educação, capaz de assegurar uma escolaridade de qualidade a toda a população brasileira.

Para Cury (2008, p. 294), a educação básica trata de "[...] um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar". Resulta desse novo conceito a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o Ensino Fundamental como segunda e obrigatória etapa e o ensino médio como etapa final desse processo formativo. Assim, a inclusão das três etapas constitutivas da educação básica

> têm uma função social, uma finalidade educativa, um trabalho político-pedagógico a ser desenvolvido junto aos alunos, de forma que o nível seguinte nunca terá o objetivo de suprir fragilidades e/ou dificuldades ocorridas no anterior (PEREIRA & TEIXEIRA, 1998 *apud* OLIVEIRA, 2000).

De acordo com a LDB 9.394/96, a obrigatoriedade da educação básica tem início no Ensino Fundamental, ou seja, toda criança a partir de sete anos deve ser matriculada na primeira série do Ensino Fundamental com duração mínima de oito anos. A obrigatoriedade do Ensino Fundamental impõe aos pais e/ou responsáveis a

---

[8] Para conhecer a trajetória de aprovação da LDB n. 9.394/96 ver Saviani (1998).

realização das matrículas de seus filhos nas escolas, assim como determina que o poder público, pela primeira vez na história republicana, ao assegurar o direito à escola, seja inclusive responsabilizado por sua oferta irregular, atribuindo-se a responsabilidade à autoridade competente, seja ela da esfera estadual ou municipal.

No governo FHC, a política de Ensino Fundamental foi eleita com prioridade nos oito anos de mandato, tanto em seu aspecto organizativo, quanto pedagógico. Esta valorização pode ser interpretada como a implementação das orientações oriundas das agências internacionais como garantia de ofertar educação básica para todos, conforme assinala Oliveira (2000, p. 109):

> A mudança de papel é devida ao desempenho do banco nos países mais pobres do mundo, como estrategista do modelo neoliberal de desenvolvimento e também como articulador da intervenção econômica entre as nações, inclusive, para a negociação de sua dívida externa.

Porém, o resultado de prioridade do Ensino Fundamental foi pouco exitoso, haja vista a concepção organizativa e pedagógica do projeto de educação do governo Cardoso ser orientada por princípios mercantilistas, economicistas e de cunho instrumental. De fato, o governo obteve um aumento das estatísticas de acesso ao ensino obrigatório, mas foi insuficiente, pois as condições materiais da democratização do conhecimento – qualidade do ensino – foram degradadas.

Ainda na era FHC, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, mediante a Lei nº 10.172/2001, que pode ser considerado uma resposta autocrática do governo ao Plano Nacional da Educação da Sociedade Brasileira, construído sob a liderança do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que também coordenou a elaboração do projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a partir de 1986. Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), o projeto requerido pela sociedade brasileira continua a reivindicar o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão da educação. Concretamente, isso significa avançar no investimento de 4% do PIB em educação para 10% ao final dos dez anos de PNE.

Mas, o projeto governamental que prevaleceu foi marcado pela centralidade das decisões na elaboração e gestão das políticas educacionais, especialmente no âmbito federal. Ainda, caracteriza-se

> pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à “solidariedade” das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. O que resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 112-113)

O Ensino Fundamental tem sido historicamente marcado por dificuldades na permanência e avanço no processo de escolarização dos alunos na escola. Segundo Arelaro (2005), há uma disparidade entre o número de matrículas na primeira e última série do Ensino Fundamental, devido a motivos de reprovação e desistência dos alunos. Nesse sentido, ao analisar a situação do Ensino Fundamental no Brasil, não se pode perder de vista o que dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 206:

> [...] a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (IV, art. 206) deve ser entendida não só como a matrícula “potencial” – a vaga em “alguma” escola –, mas como a tradução do oferecimento das condições “plenas” que permitam a todos os alunos a sua frequencia regular à escola, o que exige por parte das esferas públicas – pela desigualdade social extrema mantida intacta no país – recursos materiais e financeiros “compensatórios”, colocados à disposição para que a *igualdade-desigual* seja estabelecida e a “permanência” dos mais pobres e marginalizados seja possível, com mínimas – mas insubstituíveis – condições de igualdade pedagógica e social (ARELARO, 2005, p. 1040).

Há de se reconhecer que a universalização do Ensino Fundamental é um considerável avanço no âmbito das políticas públicas para a educação, no entanto, a questão da qualidade coloca-se como um desafio proeminente. Oliveira (2007) destaca que a partir do momento em que setores excluídos ingressam no sistema, urge o desafio de lograr democratizar o conhecimento historicamente produzido: “A superação da exclusão por falta de escola e pelas múltiplas reprovações tende a viabilizar a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente” (p. 686). Nesse sentido, a expansão qualificada do Ensino Fundamental, e da educação básica como um todo, enseja maiores investimentos, como um significativo aumento da relação entre o PIB e a educação, além de uma competente gestão desses recursos em todas as esferas do poder público.

O cenário da política educacional brasileira demonstra uma resistência histórica por parte das elites em manter o ensino público e obrigatório no Brasil.

Essa limitação concretiza-se com a seqüência interminável de reformas que recomeçam assegurando a solução permanente de problemas que se alastram ilimitadamente. Como aponta Saviani (2008), “a marca da descontinuidade na política de educação atual faz-se presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do Ensino Fundamental” (p. 12). É uma limitação que ameaça a garantia de acesso e permanência a um ensino obrigatório de qualidade para todos, conforme assegura os dispositivos legais elaborados ao longo da história da educação brasileira.

2.3. A AGENDA EDUCACIONAL DO GOVERNO LULA: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS

No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, instaurando um novo ciclo de governo que teve duração de dois consecutivos mandatos (2003-2010), após também outros oito anos do governo capitaneado por FHC. A eleição do candidato de oposição Luiz Inácio Lula da Silva trouxe uma expectativa por parte de diversos setores e grupos da sociedade brasileira, assim como também do âmbito educacional, de que haveria significativas mudanças na esfera das políticas públicas e na função e intervenção do Estado na sociedade. Tal perspectiva girava em torno da possível ruptura com o projeto neoliberal e a concepção gerencialista que orientava não só o desenvolvimento da gestão pública no país, mas também as políticas econômicas e sociais dos governos antecessores. Além disso, as expectativas centravam-se em torno dos receios quanto às possíveis transformações que poderiam provocar quebras e rompimentos contratuais que trouxessem instabilidade política, institucional e econômica para o Brasil (SILVA, 2011).

No decorrer do processo eleitoral de 2002 Lula criticou o modelo de desenvolvimento gerido por FHC, no qual as reformas implementadas ao longo dos anos 1990 configuraram-se enquanto medidas conservadoras de base neoliberal em reação às lutas e conquistas sociais alcançadas na década anterior, conforme evidencia o programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) para o Brasil (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 03):

> Tal concepção teve diversas implicações: deslocou para o plano privado decisões e funções de natureza pública, transformou serviços públicos de caráter universal em mercadorias, levou à desregulamentação de atividades essenciais de infraestrutura, reduziu o horizonte das preocupações econômicas aos aspectos fiscais e monetários de curto-prazo, ignorando os problemas estruturais da economia e deixando apenas para o mercado (como se este fosse capaz de fazê-lo) os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico. Em particular, o ideário neoliberal produziu um enorme descaso pelo social, agravando o nível de concentração de renda e ampliando a exclusão social.

Nesse sentido, inicialmente o projeto de governo do PT propunha romper com tal modelo de desenvolvimento:

> A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade. Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 01).

Ainda ao longo da campanha eleitoral, a referida defesa de ruptura com o ideário neoliberal e esse “novo projeto de desenvolvimento” foram deslocados, na perspectiva de acalmar a preocupação de setores da sociedade brasileira com transformações aligeiradas e significativas no contexto de organização política, social e econômica em andamento. Esta nova configuração pôde ser esclarecida na Carta ao Povo Brasileiro, publicada pelo candidato Lula em 2002:

> O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país.
>
> Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O

> novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.
>
> Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação (SILVA, 2002).

Com a defesa desta visão, Lula obteve êxito e vitória não só na candidatura de 2002, como também na de 2006. Foi, portanto, a partir da promessa de mudanças paulatinas que Lula conduziu seu mandato frente à Presidência da República:

> [...] o governo Lula manteve os juros atrelados às metas de inflação (o que provocou sua permanência em níveis extremamente elevados); aprofundou o esforço de geração de superávit primário com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia, fundado principalmente nas exportações do *agribusiness*. Foi nos seus três primeiros anos de gestão que as cinco maiores instituições bancárias auferiram um lucro de 26%, superior ao ocorrido nos oito anos de seu antecessor (MARQUES, MENDES, 2007, p. 16).

Ademais, no que tange à gestão do Estado, análises, a exemplo da de Abrucio (2007), evidenciam que não foram promovidas mudanças tanto conceituais, quanto organizacionais mais significativas. Em seu primeiro mandato,

> o governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento. Só que a experiência petista no plano local, com vários casos de sucesso, tem sido menos aproveitada do que se esperava, infelizmente. Claro que é difícil avaliar um período governamental que ainda não acabou, mas alguns pontos podem ser ressaltados (ABRUCIO, 2007, p. 77).

Não obstante as iniciativas do governo Lula terem como base uma política econômica que privilegiou o capital financeiro em detrimento do social, alguns analistas políticos têm apontado de forma pertinente as relevantes conquistas alcançadas no governo Lula, como Couto (2011), que recentemente publicou na forma de artigo esta síntese:

> Já as mudanças promovidas por Lula são atinentes à considerável inflexão que teve, durante seu governo, a distribuição de renda e o peso relativo das classes sociais. A redução da desigualdade social apontada por diversos estudiosos do tema, como Marcelo Neri, ocorreu sem o impacto redistributivo automático que o fim da alta inflação teve poucos anos antes, graças ao Plano Real de Fernando Henrique Cardoso. O que houve com Lula foi política pública de efeito diretamente redistributivo, transferindo riqueza dos setores mais aquinhoados aos menos afluentes. Isto decorreu não apenas da expansão e aprofundamento das políticas de transferência direta de renda aos mais pobres, como o Bolsa Família, mas da elevação real do salário mínimo e do aumento dos empregos formais. Criou-se um novo arco de interessados e, consequentemente, um novo regime de políticas públicas nesse campo, o que tornará difícil sua reversão por futuros governos, mesmo que do campo conservador.
>
> Um desdobramento desta política pública foi a ascensão de um grande contingente dos mais pobres à assim chamada “classe C”, ou a baixa classe média. Nisto, Lula novamente se diferenciou de Vargas, pois não apenas estabeleceu a regulação necessária para absorver as novas classes emergentes geradas pelo próprio desenvolvimento do país, mas alavancou a própria ascensão de classe. Vê-se aqui o desdobramento nas políticas públicas, e em suas consequências sociais, da inflexão na disputa pelas posições de poder causadas pelo processo de circulação de elites. Como dificilmente futuras administrações terão como reverter este quadro, que deve se aprofundar durante a gestão de Dilma Rousseff, talvez esteja aí o mais importante dos legados da “era Lula” para a sua posteridade.

Especificamente no campo educacional, os oito anos de governo Lula foram marcados muito mais por permanências do que rupturas em relação ao governo anterior. Herdeiro de uma reforma educacional que, ao longo dos governos FHC, modificou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava ao governo Lula instaurar mais uma reforma na educação ou conservar as ações realizadas anteriormente, e a escolha realizada parece ter sido a segunda opção. Destaca Oliveira (2009, p. 203), que até mesmo a retórica observada nas políticas neoliberais foi sendo assumida pelo novo governo, de modo que este “passou a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação”.

Tal perspectiva contradiz as premissas expressas no documento “Uma escola do tamanho do Brasil”, apresentado pelo Partido dos Trabalhadores em 2002, o qual trouxe como compromisso eleitoral a transformação do ensino do País, além de defender a educação enquanto direito inalienável. Além de colocar como prioridade de política de governo a expansão do sistema educacional e a elevação de seus níveis de qualidade, o documento apresenta um diagnóstico crítico da política educacional implementada nos governos FHC e um vasto programa de mudanças. Todavia, ainda em campanha eleitoral, a publicação da “Carta ao Povo Brasileiro” comprometeu o referido documento, haja vista que o candidato Lula buscava abrandar o mercado global, comprometendo-se com a manutenção da política econômica. Conforme já fora aqui exposto neste trabalho, três elementos incidiram na escrita da Carta: “a chantagem que os mercados fizeram, a contração da liquidez e a insegurança dos empresários com o PT” (FERREIRA, 2009, p. 260).

Desde já, importa colocar que os caminhos percorridos pelo Ministério da Educação (MEC) nos anos 2003 a 2006 e 2007 a 2010 foram distintos. Não obstante tais períodos estarem situados no interior de uma mesma conjuntura política, não significa, necessariamente, que ocorreram as mesmas mudanças na função e ação da União no âmbito educacional. É certo que nos anos em questão não houveram rupturas e mudanças expressivas na trajetória das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC, que, apesar das tentativas de imprimir nova marca à política educacional em curso, optou por prosseguir com ações marcadas pela mesma fragmentação e descontinuidade da década passada. Contudo, nesse processo

> novos elementos, processos e práticas foram sendo incorporados, e eles precisam ser considerados quando se pretende compreender as mudanças no âmbito das políticas nos dois mandatos dos governos Lula, de modo a delinear o papel e a atuação do Estado brasileiro frente à educação básica” (SILVA, 2011, p. 126-127).

O primeiro mandato de Lula foi marcado especialmente pela promoção de políticas assistencialistas e compensatórias mediante programas sociais desenvolvidos para público-alvo-específico - como o Bolsa Família, PROJOVEM, PROUNI, dentre outros -, e para as classes mais pobres, na perspectiva de que, através da ampliação de políticas e ações, tivessem assegurados os interesses universais legitimados na Constituição Federal de 1988. Assim, nesses primeiros

anos de governo foram ínfimas as políticas de educação direcionadas ao conjunto da sociedade brasileira, de modo que tivessem um caráter regular e permanente (OLIVEIRA, 2011).

No primeiro período do governo, estiveram à frente do MEC três ministros, a saber: Cristóvam Buarque (2003), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2007). No que tange à estrutura organizacional do Ministério da Educação, o Decreto n 4.791/03 trouxe poucas alterações e dentre elas pode-se destacar a criação, na esfera da Secretaria de Educação Superior (SESU), do Departamento de Supervisão do Ensino Superior; além da criação da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo. Outra mudança que merece ser ressaltada, é

> ·A alteração da denominação da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) para Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), o que fornece um importante indício de que a Educação Infantil, como etapa da Educação Básica nos termos da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, começava a assumir maior centralidade nas políticas nacionais de educação (SILVA, 2011, p. 127).

Somente em 2004, mediante o Decreto nº 5.159/04, foi possível visualizar mudanças mais substantivas na estrutura administrativa do MEC. Este dispositivo legal traduziu-se enquanto expressão dos caminhos que as políticas educacionais assumiriam nos próximos anos que restavam para o término do primeiro governo Lula. Desse modo, podem-se destacar as seguintes alterações: a Secretaria de Educação Média e Profissional (SEMTEC) foi redelineada como Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a criação do Departamento de Residência e Projetos Especiais na Saúde e da Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade (SECAD). No âmbito da Educação Básica, ressalta-se:

> A antiga SEIF, herdeira da SEF, deu lugar à Secretaria de Educação Básica (SEB), que passou a tratar das políticas de todas as etapas da Educação Básica, inclusive o Ensino Médio, até então sempre vinculado à secretaria que tratava das políticas relativas à educação profissional. Assim, na recém-criada SEB, além de um departamento específico para encaminhar políticas relativas à educação infantil e ao Ensino Fundamental, foram constituídos novos departamentos, responsáveis, respectivamente, pela articulação com os sistemas de

> ensino e o desenvolvimento de políticas de financiamento da Educação Básica (SILVA, 2011, p. 127-128).

Ainda em relação às políticas de Educação Básica, algumas ações e programas relevantes foram desenvolvidos pela Secretaria de Educação Básica (SEC) do MEC, e dentre elas importa dar destaque a realização de processos de estudos, debates e formulações que culminaram na aprovação da Lei nº 11.494/07, que instituiu o Fundo Nacional para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), o qual substituiu o antigo FUNDEF (Fundo Nacional para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Profissional do Magistério). Cabe registrar que essa medida foi defendida por Lula ao longo dos debates eleitorais com o então também candidato José Serra.

Não menos importante, outras ações e programas no âmbito da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, dos gestores da educação e funcionários das escolas também foram implementadas nesse mesmo período: Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (Proforti); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação; Gestar II - Programa Gestão da Aprendizagem Escolar; Pró-Funcionário.

Na avaliação de Ferreira (2009, p. 261), o primeiro mandato de Lula configurou-se

> [...] por mudanças recorrentes nos cargos dos ministros e outras diretorias e secretarias estratégicas; por uma duplicidade de ações políticas e pedagógicas que negavam a existência de um programa de governo, mas também foi um período de promoção de debates com as entidades que raramente ocorreram no governo anterior, cujos resultados ficaram perdidos em anais de reuniões e na memória dos participantes. Com isso, predominou uma multiplicidade de projetos, com perspectivas opostas no campo da formação de professores, educação profissional, currículo, ensino superior, financiamento etc., que revelaram a desistência, pelo governo, do seu compromisso eleitoral “Uma escola do tamanho do Brasil”.

Diante das críticas acerca da fragmentação das políticas educacionais adotadas no país até então, o governo Lula lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que pode ser considerado a primeira grande iniciativa realizada pelo ministro Fernando Haddad. Apresentado já no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), o PDE constitui-se na reunião de mais de quarenta programas que contemplam desde a educação básica – suas etapas e modalidades – à educação superior. Estes programas têm o objetivo de oferecer organicidade ao sistema nacional de educação, além de mobilizar a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. Trata-se, portanto, de um plano executivo composto por programas organizados em quatro eixos orientadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Como bem sinaliza Oliveira (2011), o PDE, mediante o estabelecimento de parcerias com os municípios, foi delineando uma arquitetura política que preconiza a questão da governança entre os entes federativos, entre estes e as instituições da sociedade civil, recorrendo para a responsabilização e mobilização dos agentes públicos com a educação. O MEC inaugurou um regime de colaboração que proporcionasse o compartilhamento de competências e responsabilidades, com a intenção de elevar os indicadores educacionais, principalmente no que diz respeito à educação básica. Nesse sentido,

> Essa iniciativa pode ser percebida como a busca de uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios que conhecemos. É, ao mesmo tempo, uma busca de resgatar o protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal (OLIVEIRA, 2011, p. 328).

A fim de dar corpo às políticas de intervenção e transformação da realidade das escolas brasileiras, o MEC trouxe como proposta um novo regime de colaboração entre os entes federativos e o instrumento jurídico que possibilitou a sua concretização foi o Plano de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, elaborado com a participação de gestores e educadores locais. Buscava-se, pois, a adesão dos municípios a uma política norteada pela elevação dos índices de desempenho dos alunos da educação básica no Brasil, cuja referência adotada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação básica (IDEB), que, criado em 2007,

constituiu-se enquanto o principal parâmetro do governo para avaliar a qualidade da educação. Com isso, os 5,3 mil municípios brasileiros que assinaram o termo de adesão “Compromisso Todos pela Educação”, dentro dos parâmetros do Decreto nº 6.094/2007, assumiram o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertado. O objetivo a ser atingido é que o Brasil, nos próximos quinze anos, atinja a nota seis no IDEB, considerando que atualmente a educação básica tem em média quatro pontos em uma escola que vai de zero a dez (FERREIRA, 2009; OLIVEIRA, 2011).

Considerando que os dados do próprio MEC evidenciaram a absoluta adesão dos municípios ao Compromisso, pode-se então afirmar que foi realizada e implementada uma política de Estado[9], visto que foram agregados programas de governo e atribuídas as devidas orientações, integração e estabilidade à organização da educação brasileira (OLIVEIRA, 2011).

Muito embora os objetivos esboçados pelo MEC mereçam ser questionados, visto que a eficácia do sistema está como pano de fundo de seus projetos e ações, há de se reconhecer que a educação nacional passa a ser orientada na mesma direção, sendo a qualidade da educação básica referenciada no IDEB. Se por um lado o MEC tem direcionado esforços no sentido de promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, de modo que estados, municípios e setores da sociedade civil conquistem um protagonismo na construção das políticas educacionais – esvaziado de sentido político pelas reformas ocorridas a partir da década de 1990; por outro, restringe as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais.

Ante o exposto, é possível inferir que, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, o poder de intervenção do governo Lula no quadro social mais amplo foi limitado e uma evidência disso é que a população brasileira permanece vergonhosamente pouco escolarizada, conforme demonstram dados da PNAD de 2010:

---

[9] Segundo Oliveira (2011, p. 329), “as políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade”.

> Segundo dados da PNAD de 2010, a taxa de analfabetismo absoluto da população com 15 anos ou mais é de 9,7%. Considerando o analfabetismo funcional, essa taxa sobe para 20,3%. Constatou-se aumento na taxa de escolarização das crianças de 4 e 5 anos, de 70,1% em 2007 para 72,8% em 2008. Em números absolutos, mais 73 mil crianças desse grupo etário entraram na escola no período, indo de 4,124 milhões para 4,197 milhões de estudantes. Nas demais faixas etárias, houve queda: de 30,9% (7,3 milhões) para 30,5% (7,082 milhões) de 18 a 24 anos, e de 5,5% para 5,3% (5,83 milhões para 5,771 milhões) para 25 anos ou mais (OLIVEIRA, 2011, p. 333).

Observa-se que ao longo dos anos do governo Lula mudanças foram implementadas, assim como rupturas e permanências fizeram-se presentes. Porém, o princípio da racionalidade técnica destaca-se enquanto principal orientador das políticas e projetos implantados, os quais legitimaram um Estado que se coloca

> como agente não só central, mas único, os coletivos populares aparecem como destinatários à espera de soluções. Quando se atrevem a acelerar soluções, são chamados à ordem, a esperar o tempo das políticas renunciando aos tempos apressados de suas lutas. Estamos vivendo essas tensões de tempos em que o Estado é forçado a mostrar sua face reguladora, controladora e até repressiva dos coletivos que apressam soluções. Quanto maior sua pressão por direitos, por emancipação, maiores os mecanismos de controle, de regulação e repressão. As políticas educativas e a gestão das instituições se enredam nessas tensões (ARROYO, 2011, p. 93).

Por todas essas questões, depreende-se que não foi ainda dessa vez que foi provocada uma mudança no quadro da educação brasileira. O exame do octênio do governo Lula revela que não foram desenvolvidas políticas educacionais que possam impedir a degradação da escola pública, e, portanto, contribuir com a superação das desigualdades sociais e com a emancipação intelectual e cultural dos educandos, que, por sua vez, vislumbrarão na escola um espaço de desenvolvimento individual e coletivo.

2.4 A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS

A legalização da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos mediante a matrícula dos alunos a partir dos seis anos de idade foi efetivada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2005, o Governo Federal aprovou a Lei 11.114, que

estabelece a matrícula no Ensino Fundamental para crianças a partir dos seis anos de idade. Porém, esse dispositivo não implicou na alteração da duração desta etapa da Educação Básica, continuando com o mínimo de oito anos (BRASIL, 2005).

Em 2006 foi sancionada a Lei 11.274, que modificou os artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e instituiu a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com prazo até o final de 2010 para sua implementação por parte dos sistemas de ensino.

Desde a década de 1970, pautados em teorias de cunho compensatório, programas foram desenvolvidos na perspectiva de assegurar que as crianças, especialmente as oriundas de setores socioeconômicos mais pobres, tivessem acesso a um ano de pré-escola para se familiarizar com as exigências que lhes seriam feitas na série inicial do Ensino Fundamental, momento em que a alfabetização formal e sistematizada é iniciada. Essa proposta de convivência tinha como objetivo

> “Habituar” as crianças a sentar-se em carteiras e mesinhas, ter familiaridade com brinquedos pedagógicos com letras e números, ter disciplina, concentração e organização, enfim, preparar-se “culturalmente” para o início do trabalho alfabetizador, “compensando” suas defasagens socioculturais, eram seus objetivos principais (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 38).

Tal visão compensatória relacionada à pré-escola nos anos 1970 foi paulatinamente sendo reexaminada à luz de uma identidade da educação infantil enquanto etapa da educação básica, a qual foi legitimada com o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos, expresso na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96.

A proposição de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos parte, em grande medida, da defesa da ampliação do direito à educação para as crianças de seis anos, especialmente as mais pobres e excluídas do sistema educacional. A legislação e os documentos orientadores da política destacam a referida argumentação:

> [...] podemos ver o Ensino Fundamental de nove anos como mais uma estratégia de democratização e acesso à escola. A Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, assegura o direito das crianças de seis anos à educação formal, obrigando as famílias a matriculá-las e o Estado a oferecer o atendimento (BRASIL, 2006b, p. 27).

> [...] a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, que significa bem mais que a garantia de mais um ano de escolaridade obrigatória, é uma oportunidade histórica de a criança de seis anos pertencente às classes populares ser introduzida a conhecimentos que foram fruto de um processo sócio-histórico de construção coletiva (BRASIL, 2006b, p. 61-62).

As premissas expressas nesses documentos nem sempre estão em consonância com o que institui a legislação em vigor, pois, em primeiro lugar, o Art. 208 da Constituição Federal já assegura o direito das crianças de seis anos à educação, muito embora a educação infantil seja uma etapa da educação básica não obrigatória. Logo, se o governo reconhece que as escolas de educação infantil não possuem vagas e condições necessárias para acolher esses educandos, o ideal seria apoiar os municípios nos aspectos técnico e financeiro a fim de que pudessem assumir sua responsabilidade constitucional. Porém, na realidade a escolha foi a adoção de “uma política nacional de novo *locus* de estudo dessa criança, uma transferência de etapa de ensino que significou uma mudança radical de diversos aspectos no atendimento” (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 39).

Em segundo lugar, a proposta de ampliação do acesso e matrículas no Ensino Fundamental começou a ser gestada a partir da consolidação do processo de municipalização da educação, que se firmou, especialmente, na segunda metade da década de 1990, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O Fundo promoveu uma tendência de incluir alunos menores de sete anos no ensino obrigatório, tendo em vista agregar recursos financeiros, dada a dificuldade dos municípios em ampliar sua rede de Educação Infantil, que ainda não contava com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (ARELARO, 2005b).

Nessa perspectiva, alguns sistemas de ensino já vinham realizando a antecipação da obrigatoriedade escolar, passando o Ensino Fundamental a ter mais um ano de duração, como é o caso de experiências nos estados de Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Sergipe e Rio Grande Norte, os quais iniciaram essa mudança já em 2004.

No que tange ao aspecto legal, diversos documentos ofereceram embasamento para que ocorresse a intencionalidade de ampliar a duração do Ensino Fundamental. A primeira LDB, Lei n. 4.024/61, previa um ensino obrigatório

com duração de quatro anos. Em seguida, mediante o Acordo de Punta Del Este e Santiago, o Brasil declarou a responsabilidade de instituir a duração de seis anos de ensino primário, com previsão de efetivação até 1970 (BRASIL, 2004). Já a Lei n. 5.692/71, que instituiu o ensino de 1º e 2º graus, não obstante dispusesse sobre o ingresso no ensino obrigatório aos sete anos de idade, permitia o acesso de crianças de seis anos, caracterizando antecipação da escolaridade obrigatória. A LDB n. 9.394/96 prevê - em seu artigo 87, inciso I, parágrafo 3º - a inserção de crianças com seis anos no Ensino Fundamental de maneira facultativa, desde que o sistema municipal de ensino já tenha contemplado todas as crianças com sete anos de idade. Nessa mesma direção, a Lei nº 10.172/01, que instituiu o Plano Nacional de Educação - PNE, coloca como uma de suas metas ampliar a duração do Ensino Fundamental e acolher as crianças de seis anos, na medida em que o atendimento às crianças de 7 a 14 anos fosse universalizado.

Desde a promulgação da Lei n. 11.274/06, os sistemas de ensino de todo o território nacional têm captado esforços para ampliar o número de vagas e matrículas no ensino obrigatório, agora com duração de nove anos. É certo que, do ponto de vista político, a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, assim como a ampliação da escolaridade obrigatória, podem ser consideradas legitimadoras do direito da igualdade de oportunidades, considerando que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 1992, p. 01).

Todavia, há de se considerar que na análise da situação atual do ensino obrigatório no Brasil há uma disparidade entre as garantias legalmente asseguradas e a realidade social. Apenas ampliar a duração do ensino obrigatório, mediante a inclusão precoce nos processos educativos, sem que sejam criados mecanismos que respeitem o direito à infância, assim como assegurem a permanência e a aprendizagem dos educandos na escola significa negar-lhes o direito ao exercício da cidadania. Portanto, o ingresso no Ensino Fundamental, enquanto um direito público subjetivo, não se restringe “[...] apenas a absorção do aluno pela escola, mas sim o seu efetivo acesso ao processo de aprendizado” (BARBOSA, 2007, p. 128).

A preocupação com a implantação do Ensino Fundamental de nove anos é notória tanto nos documentos publicados pelo Ministério da Educação, quanto nos órgãos de regulamentação da Lei nº. 11.274/06 nas esferas estaduais e municipais.

Tal preocupação refere-se não só às questões de ordem técnica e administrativa, mas, principalmente, com os devidos ajustes pedagógicos, de modo que ocorra um equilíbrio do maior tempo de experiência escolar com as fases de desenvolvimento humano da infância:

> [...] o objetivo de um maior número de anos no ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar com maiores oportunidades de aprendizagem. Ressalte-se que a aprendizagem não depende apenas do aumento do tempo de permanência na escola, mas também do emprego mais eficaz desse tempo: a associação de ambos pode contribuir significativamente para que os estudantes aprendam mais e de maneira mais prazerosa (BRASIL, 2006a, p. 07).

Não obstante o documento contemplar possibilidades de uma revisão dos objetivos e pressupostos de organização da educação básica, estudos, como o de Silva e Scaff (2010), evidenciam que até o presente momento as principais alterações no que concerne à ampliação do Ensino Fundamental para nove anos concentram-se nos ajustes da legislação.

Ao mesmo tempo, as referidas pesquisadoras expressam preocupação com a celeridade com que os sistemas de ensino realizaram as matrículas nessa nova organização do Ensino Fundamental, considerando que ao invés de um processo de implantação gradativa, o que se observa são matrículas em massa, sem adequações de ordem pedagógica e espaços educativos recomendados não só pelos documentos oficiais, mas também apropriados para um processo de inclusão embasado pelas premissas da qualidade da educação e da equalização social. Mediante os achados da pesquisa realizada, as autoras destacam que a matrícula das crianças de seis anos apresenta-se como a principal ação desde a instituição da lei em pauta:

> os sistemas de ensino atentos ao prazo limite para a matrícula de todas as crianças de 6 anos no ensino obrigatório se preocuparam basicamente com os procedimentos de regulamentação da Lei 11.274/2006, sem fomentar ações de grande abrangência com a finalidade de qualificar profissionais para atuarem com as crianças, sem equipar e adequar as escolas de Ensino Fundamental para receber esse novo contingente e satisfazer as suas necessidades motoras, afetivas e cognitivas (SILVA; SCAFF, 2010, p. 101).

Sem perder de vista que a adoção de um ensino obrigatório de nove anos possa contribuir para um processo de escolarização mais construtivo e, assim, para uma mudança na cultura e estrutura escolar, cabe aqui salientar que essa etapa da educação básica conclama uma nova organização escolar que considere as singularidades das crianças. Como salienta o documento *Ensino Fundamental de nove anos: orientações pela inclusão da criança de seis anos de idade* (2006a,p. 08),

> não se trata de compilar conteúdos de duas etapas da educação básica, trata-se de construirmos uma proposta pedagógica coerente com as especificidades da segunda infância e que atenda, também, às necessidades de desenvolvimento da adolescência".

Ainda, importa considerar que o educando que está na escola pela primeira vez não pode ser compreendido

> como um sujeito a quem faltam conteúdos da educação infantil ou um sujeito que será preparado, nesse primeiro ano, para os anos seguintes do Ensino Fundamental [...] essa criança está no ensino obrigatório e, portanto, precisa ser entendida em todos os objetivos legais e pedagógicos estabelecidos para essa etapa de ensino (BRASIL, 2006a, p. 08).

Com efeito, almeja-se que a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental não se constitua como mais uma medida meramente administrativa, mas voltada aos processos de desenvolvimento e aprendizagem dos educandos, questão que demanda o reconhecimento e respeito às especificidades sociais, psicológicas e cognitivas dessa etapa da vida. Pautadas nesse pressuposto, Dantas e Maciel (2010, p. 159) asseveram que

> Este é o momento para repensar todo o EF, tanto os cinco anos iniciais quanto os quatro finais, demandando providências para o atendimento das necessidades de recursos humanos – professores, gestores e demais profissionais de educação –, para lhes assegurar, entre outras condições, uma política de formação continuada em serviço, o direito ao tempo para o planejamento da prática pedagógica, assim como melhorias em suas carreiras. Além disso, os espaços educativos, os materiais didáticos, os mobiliários e os equipamentos precisam ser repensados para atender às crianças com essa nova faixa etária no EF, bem como os alunos que já estavam nessa etapa de ensino, antes, com oito anos de duração.

Não obstante os documentos emanados pelo MEC no sentido de respaldar a inclusão da criança de seis anos de idade no Ensino Fundamental de 9 anos não façam menção de forma específica à temática espaço escolar, pode-se identificar em diversas passagens referência a esse aspecto, ainda que de forma genérica. O 3º Relatório do Programa Ensino Fundamental de 9 anos, publicado em 2006, define como condição para que seja ampliada essa etapa da educação básica:

> - Reorganizar o Ensino Fundamental tendo em vista não apenas o primeiro ano, mas toda a estrutura dos nove anos de ensino;
>
> - Planejar a oferta de vagas, número de salas de aula, adequação dos espaços físicos, número de professores e profissionais de apoio, adequação de material pedagógico;
>
> - Realizar a chamada pública, conforme estabelece a LDB;
> - Providenciar a normatização legal no Conselho de Educação (BRASIL, 2006b, p. 7).

Silva, Uzêda e Almeida (2011) trazem uma significativa contribuição para esse debate na medida em que problematizam os espaços direcionados às crianças incluídas no Ensino Fundamental de 9 anos. As referidas autoras tomam como referencial uma concepção ampla de espaço escolar, que

> [...] não é algo dado, natural, mas sim o produto de interações que gestam sentidos e práticas humanas, marcados pela cultura, pelas relações de poder e pelas condições de existência dos sujeitos. Trabalho, estudo, lazer, moradia, afeto e conflito são condições, pois, que marcam as vidas e indicam os espaços dos sujeitos e suas formas de apropriação e reconstrução (SILVA; UZÊDA; ALMEIDA, 2011, p. 163).

A partir dessa noção de espaço, as autoras identificaram na análise de uma pesquisa desenvolvida em 13 escolas públicas de Salvador e Feira de Santana – Bahia, entre os anos de 2007 a 2010, que a questão da infraestrutura para acolher as crianças de seis anos ainda coloca-se como uma meta político-social a ser impetrada, haja vista “a lógica da generalidade sobre os espaços e a adequação das instituições escolares para sujeitos supostamente também genéricos” (SILVA; UZÊDA; ALMEIDA, 2011, p. 168).

A superação de tal problemática enseja que o planejamento e acompanhamentos dos gestores públicos e profissionais da educação levem em consideração a singularidade do desenvolvimento e ações infantis, assim como o

direito à brincadeira, produção cultural e acesso ao conhecimento historicamente produzido pela humanidade. Isso significa que as crianças devem ser atendidas não só como alunos, mas enquanto infância que cria cultura, brinca, dá sentido ao seu mundo, produz história e pertence a um contexto social.

Trata-se, pois, de desenvolver um olhar crítico e contextualizado para uma grande heterogeneidade social de infâncias:

> Infâncias pobres e ricas; infâncias tristes e alegres; infâncias marginalizadas e segregadas; infâncias de trabalho e luta e infâncias de horários rígidos para práticas sociais estipuladas pelo mundo moderno; infância de amor e de desamor; infâncias de diretos e infância de deveres; infâncias de reis e princesas e infâncias de bruxas; infância oprimida e infância opressora; infâncias que geram indiferenças e fragilidades e infâncias que geram responsabilidade e força de viver. É no interior da grande heterogeneidade social das infâncias que os professores do Ensino Fundamental trabalham, no sentido de ensinar e de levar as crianças a se transformarem pelos novos conhecimentos, novas simbolizações, novos valores (GOULART, 2007, p. 80).

Nesse sentido, a escola das crianças de 6 a 10 anos não pode desconsiderar este aspecto, sendo necessário que o trabalho pedagógico seja discutido, planejado e acompanhado pelos agentes escolares, na perspectiva de assegurar ao educando a convivência em um ambiente escolar que reconheça suas necessidades, em especial a de brincar.

Ao tomar como questão de fundo a infância, o trabalho pedagógico é, eminentemente, um facilitador da experiência da criança com o conhecimento científico e cultural, compreendidos

> tanto na sua dimensão de produção nas relações sociais cotidianas quanto na produção historicamente acumulada, presente na literatura, na música, na dança, no teatro, no cinema, na produção artística, histórica e cultural que se encontra nos museus (KRAMER, 2006, p. 809).

Essa compreensão da infância e do trabalho pedagógico auxilia o professor e demais profissionais da educação a refletir sobre a escola de Ensino Fundamental em suas dimensões políticas, éticas e estéticas. Isso porque a escola, além de ser um espaço de difusão do saber sistematizado, também é *locus* de transmissão e assimilação de ideias, valores, atitudes, hábitos e normas.

Nesse cenário, refletir acerca dos desdobramentos das mudanças na organização do Ensino Fundamental no currículo torna-se algo imperioso. Há de se questionar em que medida os direitos conquistados com a instituição da Lei 11.274/06 têm se materializado em um currículo que de fato valorize o tempo da infância, momento de aprendizado com outras crianças, “[...] numa perspectiva de educação em que o outro é visto como um eu e em que está em pauta a solidariedade, o respeito e o combate à indiferença e à desigualdade” (KRAMER, 2006, p. 811).

Com efeito, a aprendizagem da criança acolhida no primeiro ano não se restringe à leitura e a escrita. Os próprios documentos publicados pelo MEC enfatizam essa orientação e estabelecem que a criança tem o direito de aprender de forma articulada as diversas linguagens, tanto as verbais (os estudos das Ciências Sociais, das Ciências Naturais, das noções lógico-matemáticas e das linguagens), como as não-verbais (organização espacial da sala, pintura, desenho, modelagem, recorte, etc).

Nesses documentos, a exemplo do “Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade” (BRASIL, 2006a), é bastante enfatizado não só o respeito à infância e a suas necessidades de desenvolvimento, mas, também, a intenção de repensar e reestruturar a proposta curricular para todos os anos do Ensino Fundamental. Assim, os documentos oficiais definem que o currículo para o primeiro ano não deve ser nem o do último ano da Educação Infantil, muito menos o da primeira série do Ensino Fundamental de oito anos. Ao mesmo tempo em que os documentos emanados pelo MEC preconizam a premente necessidade de construção de novas diretrizes, incube também os sistemas de ensino definir os conteúdos a serem trabalhados com os educandos.

De maneira pertinente, Goulart (2006) *apud* Bertini et al. (2008) desenvolve algumas premissas fundantes para a elaboração do currículo a ser desenvolvidos com as crianças de seis a dez anos, que seriam:

> 1. importância das brincadeiras entre as crianças com o estabelecimento de papéis e de atividades livres, buscando a autonomia e a responsabilidade da criança. Ainda nesse sentido coloca a necessidade de oferecer espaços para que as crianças possam se expressar, falar o que pensam, contar suas histórias, auxiliando na produção de textos orais e na busca de regularidades na língua;

> 2. importância do trabalho com as produções artísticas e culturais produzidas pela humanidade, buscando outras formas de se expressar e compreender o mundo;
>
> 3. escrita relacionada à oralidade e como acesso a fontes de saber e espaços sociais;
> 4. uso da leitura para aprender a ler;
>
> 5. espaços para conversas e discussões em torno de leituras e produções visando à formação de pessoas letradas;
> 6. contato com material escrito mesmo antes de saber ler e escrever para, através da mediação do professor, buscar o sentido do que está escrito e desejar se expressar nessa linguagem;
>
> 7. considerando que o letramento não se dissocia do princípio alfabético da língua, destaca a importância de se propor atividades que permitam que as crianças explorem a organização escrita das palavras, frases e textos, baseadas em reflexões que irão direcionar o trabalho do professor na realização de intervenções;
>
> 8. uso do livro didático como material auxiliar. Professora e alunos devem ter espaço para fazer propostas de atividades, de projetos e de planejamentos, na busca de um trabalho no sentido de uma sociedade democrática (BERTINI et al. 2008, p. 72-73).

Por outro lado, não é questão menor colocar que muitas vezes não chegam às escolas públicas processos formativos que possam promover discussões teóricas sobre o currículo, organização do trabalho pedagógico e espaço escolar, na perspectiva de minimizar o abismo entre o fazer pedagógico e a intencionalidade anunciada na legislação. Nesse sentido, não basta somente instituir e implementar a Lei; é necessário repensar as ações pedagógicas de modo que os tempos e espaços educativos da infância sejam respeitados em sua totalidade. Contudo, Campos (1999, p. 137) assevera que com

> o contingente de professores e educadores leigos, a maioria sem contar sequer com o nível básico de escolaridade, torna-se muito difícil adotar tanto as exigências de domínio dos conteúdos a serem trabalhados com os alunos, quanto as exigências de conhecimento das fases de desenvolvimento das crianças e de sua realidade cultural e social de uma perspectiva profissional, sem que se garanta, como ponto de partida, um patamar mínimo de instrução (CAMPOS, 1999, p. 137).

A partir dessa problemática, é mister refletir como tem sido gerida a ampliação da escolaridade obrigatória no que concerne aos aspectos relativos à qualidade do ensino oferecido às crianças de seis anos nas escolas de Ensino Fundamental. Mais que isso, é compreender a concepção de questão da qualidade

da educação que é preconizada nas políticas educacionais contemporâneas, as quais, muitas vezes têm sido orientadas pela racionalidade econômica e princípios mercantilistas, que subordinam valores socioeducacionais às questões econômicas.

A política educacional adotada pelo Brasil nos últimos anos tem em seu cerne o ideário neoliberal e reconhece a importância da educação, porém prioriza os mecanismos de mercado, a iniciativa privada e a construção de organizações não-governamentais em detrimento do papel estatal. Diante dessa lógica, a educação tende a fugir do quadro de direitos fundamentais da pessoa humana, compreendidos como "[...] uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça" (TELLES, 1999, p. 178).

As dimensões democráticas edificadas a partir da segunda metade da década de 1980 caminham, na contemporaneidade, de forma conflituosa com o projeto conservador neoliberal

> [...] que já se traduz em práticas reais, no qual a neutralização da dimensão ética da justiça e da igualdade em nome dos seus critérios de eficácia e racionalidade técnica da economia, passa pela imposição de uma ordem pública subtraída das esferas políticas de representação, negociação e interlocução (TELLES, 1999, p. 186).

Portanto, coloca-se como uma das questões a serem enfrentadas no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos considerar padrões mínimos de qualidade de ensino às crianças acolhidas nessa etapa da educação básica, de forma que o Estado exerça efetivamente uma política de educação comprometida com a apropriação do saber historicamente produzido pela humanidade.

Essa preocupação, porém, não tem sido levada em consideração, visto que, conforme evidencia o estudo desenvolvido por Arelaro, Jacomini e Klein (2010), na medida em que o Ensino Fundamental de nove anos começou a ser implementado, especialmente a partir de 2006, o índice de reprovações das crianças no ano inicial aumentou de forma significativa. Fica claro que a reprovação das crianças de seis anos contraria os objetivos e premissas do Ensino Fundamental de nove anos delineados em documentos do MEC, levando às hipóteses de que esses educandos foram reprovados porque:

> 1) faltou qualidade no processo educativo para que elas pudessem progredir em suas aprendizagens e desenvolvimento;
> 2) os insumos para que o processo ensino-aprendizagem atendesse às necessidades de todas as crianças, promovendo-lhes a aprendizagem, foram insuficientes;
> 3) as redes de ensino e as instituições não respeitaram as diferenças e diversidades dessas crianças (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2010, p. 46).

Ademais, a implantação da Lei 11.274/06 foi realizada, salvo exceções, sem a devida adequação do espaço físico, reorganização do currículo e qualificação dos profissionais que atuam com as crianças. Certamente as orientações emanadas pelo MEC e pelas Secretarias de Educação são importantes referenciais para a construção do trabalho pedagógico das escolas, mas não dão conta da complexidade que permeia a promoção da qualidade da educação. Deve-se, portanto, atentar para o desenvolvimento de ações que atinjam a estrutura e o funcionamento do sistema educacional, na perspectiva que o ingresso das crianças no ensino obrigatório possa não só proporcionar-lhes o “acesso a uma vaga”, mas, a tempos e espaços de aprendizagem que ampliem seu desenvolvimento e permanência na escola.

Se por um lado a instituição da Lei 11.274/06 significou o reconhecimento de um direito social de muitas crianças que se encontravam alijadas do sistema educacional, por outro sabe-se que apenas incluir mais crianças nas escolas, sem o devido planejamento político e pedagógico pode contribuir precocemente com o fracasso da escola pública brasileira e atingir os educandos que se encontram em processo de formação humana, tornando cada vez mais distante a conquista da educação enquanto direito de cidadania pela maior parte das crianças em idade escolar.

3 CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA NO BRASIL

A análise da participação dos membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador-Bahia na implementação do Ensino Fundamental de nove anos envolve o desenvolvimento de um apanhado histórico dos meandros da participação da sociedade civil no processo de construção democrática, assim como seus avanços e retrocessos.

Nas últimas décadas, a sociedade civil brasileira cresceu e alargou seu leque de atores e formas de organização. Novos sujeitos de poder assumiram um protagonismo na busca por uma sociedade e espaços públicos não mais pautados em exclusões e injustiças. Contudo, o cenário da participação social nos espaços públicos ao longo da história revela que tal processo de construção democrática, justamente por seu caráter político, é tenso, imbuído de conflitos e contradições. Ademais, relaciona-se com uma gama de fatores, excluindo a possibilidade de a sociedade civil ser compreendida como o demiurgo do aprofundamento democrático (DAGNINO, 2002).

Nesta multiplicidade de aspectos, encontra-se o Estado, não só como o conjunto de forças que ocupam o poder nas esferas municipal, estadual e federal, mas, sobretudo, a estrutura estatal que mantém sua configuração autoritária intocada e resistente a práticas participativas. Destacam-se, ao mesmo tempo, os partidos políticos, que ocupam a tradicional função de atuar como mediadores entre a sociedade civil e o Estado e historicamente, salvo exceções, caminharam na direção do Estado, restringindo a “busca de representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor, o personalismo, etc.” (DAGNINO, 2002, p. 279).

Nesse sentido, a emergência dos espaços públicos no Brasil insere-se em um panorama complexo, visto que se de um lado o autoritarismo social e concepções hierárquicas e excludentes da sociedade e da política instituem empecilhos decisivos na edificação e funcionamento destes espaços, por outro, é exatamente os embates desses projetos que propiciam resultados democratizantes de sua atuação. É nesse contexto que a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública pode estar tanto a serviço de projetos políticos dominantes e conservadores - de

cunho meramente instrumental e que visam à conservação e cooptação da sociedade - como ser fundamentada, efetivamente, por um projeto político de base democratizante – no qual se almeja a conquista da autonomia, transformação social e superação das desigualdades e injustiças historicamente construídas.

Sem desconsiderar que a questão da participação política no Brasil é recorrente desde as lutas da Colônia contra a metrópole, foi a partir do início do século XX que as lutas sociais adquiriram um novo caráter. O urbano passa a ter tonalidade própria, construída mediante uma problemática advinda das novas funções que passam a se concentrar nas cidades. Paulatinamente, a indústria, e as classes sociais que lhes são caudatárias, norteará as ações e conflitos que acontecem no âmbito urbano. As categorias de lutas que emergiram referem-se a: lutas sociais da classe operária por melhores salários e condições de vida, lutas das classes populares urbanas por meios de consumo coletivos, lutas de segmentos das classes sociais pela educação formal, lutas pela mudança do regime político (ditaduras civis e militares), etc. (GOHN, 2009a). Segundo a referida autora, estas lutas e os principais movimentos do século XX podem ser aglutinados em seis etapas, a saber: 1ª) Primeira República: até 1930; 2ª) Revolução de 1930 e Estado Novo: 1930-45; 3ª) Populismo: 1945-64; 4ª) Regime Militar, 1ª fase: 1964-74, 2ª fase: 1974-84; 6ª) Nova República e Restauração Democrática: 1984-95.

Ao longo da Primeira República, as lutas sociais urbanas alastram-se no Brasil, considerando a expansão do processo de urbanização gerado pela economia do café, na região centro-sul. No âmago desse contexto, a questão do trabalhador imigrante ocupou centralidade e mediante a criação de diversos sindicatos de categorias, a classe trabalhadora se organizou em Federações e Confederações, realizaram Congressos e participaram da organização e desenvolvimento de inúmeras greves. Na busca da afirmação de seus princípios ideológicos, os anarco-sindicalistas combateram o Estado, a Igreja e outras formas de organização burocratizada e rígida, com especial destaque as Forças Armadas. Tiveram uma atuação pautada na ação direta, dando destaque à cultura, à educação das massas e à igualdade entre homens e mulheres.

Para o Estado brasileiro, a questão social foi tratada como caso de polícia e as greves, nos diversos espaços da vida nacional, passam a ser constantes. Em relação a esse momento, Gohn (2009a) explicita que

> o controle social por meio de políticas e leis restritivas à entrada de trabalhadores imigrantes, a criação de programas sociais integrativos, pelos empresários – vilas operárias, por exemplo -, pela Igreja Católica – sessões de cinema mudo -, ou pelo próprio Estado - controle sanitário da população -, constituem respostas por parte das elites dominantes à organização das camadas pobres e oprimidas, particularmente às ações dos imigrantes, por meio do anarco-sindicalismo (GOHN, 2009, p. 62).

A segunda fase de lutas sociais no século XX pode ser vislumbrada a partir da década de 1930, com o Estado Novo, período em que os movimentos populares tiveram sua efervescência e houve uma intensificação do processo de urbanização e desenvolvimento industrial do país. Vitorioso, o projeto liberal industrializante, em oposição às elites conservadoras rurais, esboçou, vagarosamente, um novo contexto para a nação:

> O urbano passa gradativamente a ser objeto de atenção das políticas públicas, visando-se criar condições para o adensamento da mão-de-obra, as indústrias crescem paulatinamente na região sul do país, as correntes de imigração estrangeiras são definitivamente substituídas pelas migrações nacionais, criam-se legislações e ordenamentos jurídicos novos, o Estado passa a organizar e a interferir na economia e na sociedade com mais vigor (GOHN, 2009a, p. 82).

Nesse processo, as lutas sociais adquirem novos contornos e as classes populares emergem enquanto atores sociais históricos que, pouco a pouco, deixam de ser tratados como questão de polícia e transformam-se em cidadãos com alguns direitos, a exemplo dos trabalhistas. Embora os referidos direitos tenham ocorrido mais no papel do que na prática, e apesar de terem sido promulgados enquanto dádivas do governo, simbolizam, em verdade, o reconhecimento da mobilização política popular que conduzia os trabalhadores rumo à conquista de sua cidadania social e política (JACOBI, 1983).

No que concerne às lutas por educação, cabe destacar que mediante a voz dos Pioneiros da Educação Nova, surgiu o Manifesto de 1932, gritando por um movimento de renovação educacional. Muitos dos pioneiros permaneceram em cena por décadas seguintes e, algumas vezes, foram perseguidos, cooptados ou mantiveram-se firmes na defesa das suas convicções, anunciando a concepção que representavam em relação a um projeto de educação para a sociedade em constante transformação daquele momento. Ainda, é possível afirmar que alcançaram o auge da sua marcante atuação na participação do processo de

elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), na construção do Manifesto de 1959 e na Campanha em Defesa da Escola Pública (estatal) que precedeu a aprovação da Lei n. 4.024/61 (SANFELICE, 2007).

No Brasil pós-45, o populismo ou o nacional-desenvolvimentismo emerge como a principal forma de expressão política e participação das classes populares urbanas. O momento era propício para práticas de participação social, visto que o processo de redemocratização consolidado após 1945

> trouxe de volta a disputa político-partidária, quando tivemos a existência de quase cinquenta agremiações partidárias no país; os sindicatos se multiplicaram e se subdividiram em oficiais e "paralelos"; os movimentos sociais a partir da sociedade civil emergiram e diferentes partes da nação, reivindicando múltiplas questões, das quais destacamos as reformas de base, políticas nacionalistas e equipamentos urbanos básicos para a sobrevivência dos grandes contingentes humanos que se deslocavam do campo para a cidade, em busca do sonho de melhores condições de vida (GOHN, 2009a, p. 91).

O processo de urbanização foi adquirindo evidentes conotações espoliativas, de modo que o Estado, na busca da consolidação das atividades produtivas, omitiu-se da função de assegurar as necessidades mais imediatas da maior parte da população e apenas em fases pontuais e transitórias no período populista focalizou-se em atender as demandas urbanas. Nessa direção, o Estado passa a intervir na sociedade mediante políticas de cunho clientelístico, visando conquistar o apoio das classes populares urbanas por meio de sistemas de barganhas. De acordo com Jacobi (1983), o populismo desempenhava um duplo papel, pois de um lado legitimava as reivindicações urbanas e agia como provedor das necessidades, porém, por outro, como não era isso que acontecia na realidade, "o reforço recebido pelos movimentos sociais urbanos representava, de fato, um agravamento do antagonismo entre as massas e o Estado" (JACOBI, 1983, p. 147).

Nesse cenário, a participação do povo invade a cena política brasileira pela primeira vez com um significativo poder de pressão. Os grandes centros passam a reivindicar a construção de políticas de controle social, considerando que as tradicionais estratégias coronelísticas, de intenso controle no âmbito local, tornaram-se difíceis de ser mantidas nos centros urbanos. O rádio foi tomado como principal instrumento comunicativo entre a nação, pois a expansão e massificação da televisão só viria a acontecer no final da década de 1960.

Para Gohn (2009a), os movimentos sociais dos anos 1945-1964 foram expressivos tanto quantitativamente, como qualitativamente. O período foi marcado por greves de operários e de setores do aparelho estatal, recém-ampliado diante das necessidades da conjuntura. Nesse sentido, a fase pode ser considerada como uma das mais ricas da história do Brasil em termos de mobilização e proposições sociais.

Foi no interior dessa conjuntura que surgiram as primeiras Associações de Amigos de Bairros - SABs, as quais tinham como objetivo articular os moradores na tentativa de reivindicar melhores condições de vida urbana, isto é, tratava-se de organizações formais instituídas no sentido de estruturar as demandas das classes populares por melhorias sociais e urbanas em bairros mais afastados (JACOBI, 1983).

O agravamento das carências urbanas alastra-se, problema que obriga as classes populares a residir em espaços afastados do grande centro e favorece, assim, o surgimento do fenômeno da urbanização por ampliação das periferias. Contudo, tal processo de expansão urbana não veio acompanhado por uma intervenção sistemática por parte do Estado na perspectiva de contemplar o conjunto de novas necessidades geradas.

No começo da década de 1950, Jânio Quadros apareceu frente à cena política brasileira e estabeleceu práticas que contemplam uma forma de relacionamento com as massas que não está pautada unicamente na sua manipulação demagógica, atribuindo, assim, uma função às classes populares na vida da cidade. É nesse arcabouço que, paulatinamente, as SABs configuravam-se enquanto um elo de participação das classes populares, fomentando espaços reivindicatórios para a população que residia na periferia. Jacobi (1983, p. 149) destaca que

> em momentos históricos bem precisos, fizeram com que as forças presentes na política municipal tivessem de levar em conta a sua presença na luta pela conquista de direitos de cidadania, condição necessária para sua sobrevivência na grande metrópole. O Estado passa a ser identificado como o alvo a ser atingido pela pressão coletiva, colocando muitas vezes as classes populares num confronto direto com os órgãos públicos, questionando sua representatividade e legitimidade e penetrando num terreno onde se defrontam os diferentes grupos de interesses em torno dos problemas urbanos.

Perante o referido contexto, é possível inferir que durante a primeira fase do período janista houve uma preocupação do poder público em atender às demandas imediatas da população da periferia. O crescimento quantitativo das SABs transformou-se em um mecanismo de participação das classes populares, propiciando a consolidação de espaços reivindicatórios. Além disso, esses espaços chegavam a superar objetivos focalizados no bairro para contrair conotações políticas.

Já ao final da década, faz-se imperioso destacar que no cenário educacional o Manifesto de 1959, de certa forma, dá prosseguimento ao Manifesto de 1932, no entanto, o complementa e atualiza depois de passados vinte anos. O texto do Manifesto em pauta trazia a reivindicação do princípio da liberdade e o dever como justificativas para apresentar ao julgamento público pontos de vista acerca de graves e complexos problemas, a exemplo os da educação. Coloca-se enquanto uma fase no movimento de renovação educacional, tomando como referência ainda o Manifesto de 1932, porém com a solidariedade dos educadores da nova geração. Almejava ser um tanto menos doutrinário, mais realista e otimista, sem perder de vista a linha de pensamento dos educadores anteriores. Verifica-se a presença de um progressismo conservador, o qual

> [...] deixava um pouco de lado a preocupação de afirmar os princípios da Escola Nova, para, acima de tudo, tratar do aspecto social da educação, dos deveres do Estado Democrático e da imperiosa necessidade de não só cuidar o Estado da sobrevivência da escola pública, como também de efetivamente assegurá-la a todos (ROMANELLI, 1987, p. 179).

Segundo Sanfelice (2007), as propostas do Manifesto de 1932 seguiram para o futuro, e tal futuro chegara. O que deixou de ser priorizado, deveria ser feito e de forma imediata. O referido autor reconhece que houve ações, todavia, isoladas e regionais e isto torna viável reiterar os sinais do Manifesto de 1932: educação democrática, escola democrática e progressista, liberdade de pensamento e igualdade de oportunidades para todos. No entanto, sem perder de vista a criticidade na análise do projeto educacional reivindicado, assevera que

> os argumentos do Manifesto de 1959 em defesa da escola pública são basicamente clássicos e continuam importando para cá os ideais das sociedades capitalistas mais avançadas e a lógica burguesa, que

> atribui ao Estado republicano laico o papel de educar o cidadão trabalhador para a sociedade industrial (SANFELICE, 2007, p. 554-555).

Com o golpe militar de 1964, a sociedade civil brasileira vivenciou uma fase de grande repressão no que diz respeito às práticas de participação social e política. Tratava-se de um momento de forte controle social e político, caracterizado por prisões, torturas e perseguições. Estes conflitos provocaram o fortalecimento de um movimento de resistência e protestos por parte da esquerda em todo o país. Os atores sociais em cena estavam mobilizados para resistir o avanço do ideário capitalista no Brasil - afirmado pela união entre militares, capital estrangeiro, o empresariado nacional urbano e a nova tecnocracia que se formara, advinda do acesso das classes médias ao ensino de nível universitário – e, nesse sentido, as três frentes esquerdistas até aquele momento (PCB, PC do B e AP) fragmentaram-se em diversos grupos novos (GOHN, 2009a).

De acordo com esta mesma autora, a fase que contempla os anos de 1964-1974 configura-se como um período de intensa articulação de forças políticas no Brasil, os quais agiam na clandestinidade e em ações violentas pautadas em uma ilusão da necessidade da luta armada enquanto único instrumento de instauração de uma nova sociedade. A esquerda nacional tinha como ideal a implantação de um modelo que não correspondia com a realidade dos acontecimentos locais:

> Sua grande estratégia estava baseada no camponês, no discurso da Reforma Agrária, da luta no campo que se propagaria para a cidade por meio do apoio dos estudantes. Enquanto lutava, sonhava e se subdividia, o operariado urbano crescia numericamente, sob o controle de novas leis (FGTS, por exemplo); a massa proletária urbana também se expandia por meio do mercado de trabalho na construção civil e no setor de serviços; as periferias das grandes cidades se inchavam com os loteamentos populares, dando as bases para os movimentos populares dos anos 70 (GOHN, 2009a, p. 105).

Em realidade, ao longo da fase do milagre econômico (1968-73), as classes populares foram atingidas por um impactante arrocho salarial, contudo, permaneceram silenciosas, visto que era arriscado manifestar-se em público; não existia vida político-sindical, a não ser de cunho assistencialista. Entretanto, as reivindicações do povo das periferias têm a sua expansão nos anos de 1970, na medida em que vem a tona o fato de vários dos seus lotes serem clandestinos,

quando não conseguem sobreviver em residências sem mínimas condições de infraestrutura urbana; e, especialmente

> [...] quando o modelo brasileiro do milagre econômico se exaure, iniciando o longo processo de crise econômica pós-1973, que foi escamoteada quanto às suas reais causas, atribuindo-se às causas externas, como a crise internacional do petróleo, as razões do malogro do modelo econômico adotado (GOHN, 2009a, p. 106).

Em meio a um contexto de conflitos e contradições, emergia a revalorização acerca do debate sobre a democracia pela esquerda intelectual, a qual construiu uma matriz discursiva que influenciou os movimentos sociais do final da década de 1970. Ao lado da referida matriz, estão aquelas provenientes de setores da Igreja Católica e de sindicatos.

> Da Igreja católica herdou-se a prática, principalmente, das Comunidades Eclesiais de Base organizadas a partir da Teologia da Libertação e com um profundo enraizamento nas classes populares. Com relação aos sindicalistas, a despeito de não romperem com o sindicalismo atrelado, extraíram as suas experiências dos conflitos no local de trabalho, tendo como pano de fundo a institucionalidade autoritária da ditadura militar (SILVA, 2003, p. 29).

O movimento popular que, no final da década de 1970 era constituído, eminentemente, por movimentos de bairro, mobilizou-se em decorrência da falta de infraestrutura, de políticas de educação, saúde e saneamento. Já o movimento sindical contribuiu na constituição dos chamados movimentos populares urbanos, haja vista o protagonismo de novos atores sociais que reivindicam direitos sociais em um cenário de ruptura com o terrorismo praticado pelo governo militar e com antigas formas de organização.

Importa esclarecer que esses movimentos emanam de um

> processo de recriação de espaços públicos a partir do seu cotidiano; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e das suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações de luta e formação de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade das suas condições de vida. Embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam (SILVA, 2003, p. 30).

Os novos atores sociais em destaque posicionaram-se enquanto sujeitos coletivos, trazendo um sentido de "[...] coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas" (SADER, 1988, p. 55). Nesse contexto, a categoria participação popular era recorrente e a categoria central era a das classes populares que fazia referência ao "povo". A participação popular era compreendida

> como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GOHN, 2007, p. 50).

Participantes do movimento popular responsabilizavam o Estado pela precariedade das condições em que viviam e dos serviços públicos, como saúde, educação, saneamento básico, transporte coletivo, eletricidade, fazendo uso de instrumento de pressão: passeatas, comícios, assembléias, ocupação de instituições públicas, etc. Tratava-se, assim, de um momento de luta nacional em busca da promoção e valorização dos direitos sociais, econômicos e políticos das camadas populares. No âmbito geral, almejava-se o direito da eleição de representantes para funções públicas, o direito de expressão e de organização livre. Nesse sentido, havia a intenção de transformar os princípios do controle social e de modificar o modo de se fazer política no Brasil.

Nas palavras de Sader (1988, p. 194), essas experiências

> [...] valorizavam as práticas concretas dos indivíduos e dos grupos em contraposição às estruturas impessoais, aos objetivos abstratos e às teorias preestabelecidas. Valorizavam-se também os atos de solidariedade através dos quais os indivíduos transcendiam a rotina vazia imperante na sociedade. E valorizava-se fundamentalmente uma sede de justiça que denunciava a situação social vigente.

A partir da premissa de um projeto político de cunho democratizante, os movimentos sociais imprimiram a ampliação da categoria participação política para além do sistema eleitoral, a partir do momento que trouxeram uma nova forma de participação, isto é, a "participação movimentalista". Segundo Doimo (1995), este

sentido da participação difere da participação institucional – que tem como base uma lógica racional e competitiva – justamente por ser norteado por uma lógica consensual e solidária, bem mais adequada aos objetivos de mobilização e pressão. A representação é fundamentada por normas não-universalistas, mas, de caráter valorativo e particular, questão que gera empecilhos na interlocução com o Estado, colocando-os em um estado de vulnerabilidade em relação ao "[...] agenciamento de grupos e instituições fundamentados em valores morais e culturais estranhos ao mundo da política (DOIMO, 1995, p. 34).

A autora identifica, também, as contradições presentes nas práticas políticas dos movimentos sociais no momento em que desenvolvem relações com o Estado:

> [...] a) ora o Estado é contestado em razão das dificuldades de acesso ao sistema de decisões, ora é legitimado porque nele se espera função provedora; b) ora a acumulação privada e o mercado são contestados por seu perfil excludente, ora são requeridos para que irriguem o fundo público, do qual dependem para o atendimento de suas carências (DOIMO, 1995, p. 62).

Tal posicionamento revela que a análise do contexto político é de fundamental relevância na definição das manifestações dos referidos movimentos. Em suma, é possível afirmar que o final da década de 1970 e o início dos anos 1980 as análises estiveram respaldadas pelo referencial marxista, destacando a autonomia ante o Estado e às instituições políticas conservadoras, assim como a função transformadora dos movimentos sociais e as contradições sociais que contribuíam para o seu advento.

3.1 OS ANOS 80 E O PROCESSO DE ALARGAMENTO DA DEMOCRACIA: NOVOS MARCOS PARA A CATEGORIA PARTICIPAÇÃO

A partir da década de 1980, a categoria participação passa por novas transformações em virtude da conjuntura sócio-política que se formara. Inicia-se um período de intensa mobilização social, considerando o agravamento dos problemas sociais e a facilidade de publicação e reprodução das ações coletivas mediante os meios de comunicação de massas. Ao lado de ações de cunho democrático, visualizava-se o acirramento da crise econômica e do desemprego, a inflação obteve

altos índices, as mobilizações sociais adquiriram características de agitação de massas com greves, saques a mercados, linchamentos populares, simbolizando a vontade da população de fazer justiça com as próprias mãos diante do desespero social (GOHN, 2009a).

Ademais, o cenário expressa diferenças e divergências até aquele momento latentes entre os grupos políticos de oposição

> [...] os quais passaram a se degladiar e a ter profundas dificuldades em realizar alianças e a pensar no plural visando a projetos amplos para o país. As facções que tentavam se aproximar destas posturas foram rechaçadas como “direitistas”, ficando seus discursos de busca de unidade totalmente descaracterizados (GOHN, 2009a, p. 126).

A década de 1980 é de suma relevância para a compreensão da construção da cidadania dos pobres no Brasil a partir de um novo prisma. Tratava-se de uma época de acirramento da crise econômica, em especial ao final da década com as políticas neoliberais de cunho privatizante e com o recuo do Estado na intervenção das áreas sociais. Contudo, a década perdida nos aspectos econômicos foi altamente positiva, tanto política, quanto culturalmente. Houve o estabelecimento de um campo democrático no âmago da sociedade civil, constituído por movimentos populares; por movimentos sociais pluriclassistas, como de mulheres, negros, de ecológicos, etc; por lideranças das novas centrais sindicais; por parlamentares e partidos políticos oposicionistas; por entidades profissionais comprometidas com a democracia; e por ONGs que emergiam na cena política nacional. Instaurava-se, nesse sentido, uma nova esfera democrática que “desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas” (GOHN, 2007, p. 52).

A conquista de canais de participação da população em questões relativas à coisa pública foi outra vitória da década em tela. Estes espaços colocaram os atores sociais que reivindicavam direitos sociais em novas posições de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estaduais. Acompanhadas a essas novas práticas, também vieram as dificuldades, as quais estavam enraizadas na cultura política da época:

> Predominam valores como o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; a descrença na eficácia das leis, porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo; a mania nacional de uso da "lei de Gerson", de só levar vantagem, gerando processos como a naturalização da corrupção com mais uma forma de levar vantagem; o machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e a valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam, etc. (GOHN, 2007, p. 53).

Nesse sentido, a sociedade brasileira encontrava-se em um momento de transição, no qual os alicerces da participação foram sendo edificados mediante arcabouços institucionais conservadores e corroídos pelos diversos anos de práticas populistas, seguida pelas terroristas do governo militar. Cabe ressaltar que as forças político-partidárias que ainda estavam no poder impunham limitações e constrangimentos a uma participação efetiva e plena dos grupos e sujeitos que representavam a população nas estruturas colegiadas. Assim, o processo pautava-se em discursos bem elaborados, mas em práticas esvaziadas de sentido, as quais eram pensadas e implantadas de forma autoritária e desigual, tendo em vista a legitimação de um pseudo processo democrático que estava em andamento. Ainda,

> as organizações populares eram convidas a participar com o objetivo de utilizá-las como via de agenciamento e engajamento da população na realização de pequenas obras de baixa qualidade habitacional e pequeno custo econômico. Alto custo social, pois exigia tempo e energia, implicando horas de trabalho gratuito. Grande retorno político aos seus fomentadores, pois as propostas eram decididas e administradas pelas autoridades constituídas (GOHN, 2007, p. 54).

O contexto mencionado desvela a descaracterização que a participação pode apresentar, a depender do projeto político na qual esteja inserida. Nesse sentido, é possível questionar até que ponto a participação social, de fato, fortalece o tecido social e aprofunda a democracia, a qual está sempre em um processo de construção. Por isso, a natureza da "participação da sociedade civil" está intrinsecamente relacionada com a partilha do poder, visto que suas diferentes concepções podem se manifestar tanto na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder com aqueles que são os mais interessados nos rumos tomados pelas políticas públicas – a sociedade civil, quanto na persistência deste

setor em participar de forma plena e efetiva em tais decisões, concretizando o controle social sobre elas (DAGNINO, 2002).

Ainda na década de 1980, para aqueles que estavam envolvidos com a redemocratização do Estado, primeiramente o processo estava calcado no assunto dos conselhos, valorizando nas discussões a seguinte dicotomia: consultivo ou normativo/representativo. Estabeleceram-se uma gama de experiências de conselhos de gestão da coisa pública, a exemplo dos conselhos comunitários e conselhos de escola, os quais tinham o seu funcionamento concomitantemente aos conselhos populares dos movimentos sociais, gerando embates entre essas duas formas de participação e representação, pois a dos conselhos populares pautava-se nos princípios da participação direta, e a dos conselhos comunitários e outros eram articulados pelos poderes públicos conforme critérios de representatividade que supunham a participação indireta (GOHN, 2007). O entrelaçamento das duas formas só começa a aparecer na década de 1990, com o advento de novas redes associativas.

O eixo norteador da participação dos anos 1980 continuou a ser o da ocupação de espaços físicos com o intuito de que outros sujeitos, senão aqueles que estavam no poder, ganhassem visibilidade e assim se democratizasse a sociedade com a inclusão das diferenças. Tais lutas centravam-se rumo a dois caminhos: ao lado das administrações locais, a exemplo de grupo de pressão junto aos governantes e a representantes do Legislativo federal, no sentido de efetivar uma nova institucionalidade para o Brasil que assegure novas leis, de cunho democratizante, que institucionalizassem os espaços de participação.

Após tantos significados que lhe foram impressos, a participação, especialmente a partir do final dos anos de 1980, tornou-se um jargão popular e foi apropriada, inclusive, por discursos políticos conservadores, passando a ser referência quase que obrigatória nos planos, projetos e políticas governamentais como sinônimo de descentralização, que em verdade não se tratava de descentralização, mas de desconcentração, opondo-se à centralização dos governos militares. Observa-se, assim, um esvaziamento na noção de participação construída no bojo dos movimentos progressistas, na qual a participação seria tratada como “meio de facilitação para que a população tivesse um crescimento de sua consciência crítica, fortalecendo, assim, seu poder de reivindicação e preparando-se para ter mais poder na sociedade” (SILVA, 2006, p. 22).

Importa situar as alterações da categoria participação no bojo das novas transformações na conjuntura sócio-político-econômica brasileira. A partir da década de 1990, foi possível observar o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com as políticas (públicas) sociais. No Brasil foi iniciado um processo de “reforma do Estado” impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais, as quais, mediante a proposta de ajuste estrutural de cunho neoliberal, buscam assegurar a globalização da economia, o advento de novas relações e acordos entre nações, a internacionalização do comércio, a reestruturação do mercado de trabalho, a redução de conflitos entre capital e trabalho, intensificação da competição e, principalmente, a economização e monetarização da vida social e da vida pessoal (SANTOS, 2006).

As orientações neoliberais foram acolhidas pelo Brasil no processo de transição democrática por governantes, empresários, lideranças sindicais e por alguns intelectuais brasileiros ainda na década de 1980, porém intensificou-se nos anos 1990, enfaticamente no governo Fernando Henrique Cardoso. As teses neoliberais absorveram o movimento e as transformações históricas do capitalismo, retomam as clássicas premissas do liberalismo e resumem na expressão “menos Estado e mais mercado” a sua visão de Estado e governo. O Estado assume a função de promover as condições necessárias à competitividade individual e aos contratos privados e, nesse sentido,

> [...] as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento de acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio (HÖFLING, 2001, p. 37).

Nesse processo de reestruturação do capital, visualiza-se uma nova configuração no trato à questão social, a qual, inserida na lógica no projeto neoliberal, adquire foco no imediato e individual, sem projeto futuro e de transformação social a partir da “raiz” dos problemas. A crise do Estado e a escassez de recursos são colocadas como pretextos para justificar a minimização da

ação estatal na questão social – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social – e continua inalterada. O que ocorre é o advento, na contemporaneidade, de suas refrações e expressões; o que há são novas manifestações de uma antiga “questão social” (MONTAÑO, 2003).

A reestruturação econômica é compreendida como um processo que suscitou significativas reduções orçamentárias que atingem o setor público, desencadeando a minimização do Estado de bem-estar social e a privatização dos serviços sociais, tais como saúde, habitação e, como não poderia deixar de ser, da educação. Nesse sentido, a sociedade foi polarizada em dois setores: os amparados ou incluídos pelo Estado e os desprotegidos e marginalizados. Conforme Burbules e Torres (2004), a implementação das políticas neoliberais trouxe como consequência a omissão do Estado em responsabilizar-se pela gestão dos recursos públicos e fomentar a justiça social, a qual está sendo substituída por uma crença deslumbrada no mercado e pela esperança de que o desenvolvimento econômico poderá produzir excedentes para amparar a população pobre; ou que a caridade privada assuma o que o poder público não colocou mais como sua prioridade.

Observa-se, que a implantação global do projeto neoliberal provocou significativas consequências para as sociedades latino-americanas. No entanto, pouco se discutem estes impactos na cultura política dos países. No Brasil, especificamente, tais impactos assumem feições de uma *confluência perversa* (DAGNINO, 2004) entre um projeto político de cunho democratizante, participativo, e um projeto neoliberal, que marca nos dias atuais o retrato da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira. Por isso, o processo de construção democrática não é linear, evidencia limites, dilemas, tem um ritmo desigual, é heterogêneo e acidentado, justamente pelo interior desse processo ser permeado por uma disputa político-cultural entre projetos políticos distintos.

A identidade dos propósitos de cada projeto torna-se aparentemente comum, isso porque é cuidadosamente construída mediante a utilização de uma fundamentação bem similar, tornando sua interpretação bastante árdua, principalmente para os atores da sociedade civil que se encontram inseridos e cuja participação se recorre tão fortemente e em palavras tão familiares e sedutoras. De tal modo, categorias como participação, sociedade civil, cidadania e democracia são inseridas em uma disputa de significados por contextos aparentemente idênticos.

Como consequência disso, os atores sociais que vivenciam a experiência de espaços participativos identificam essa confluência perversa enquanto um dilema que problematiza a sua própria função política:

> O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 97).

Daí a relevância de imprimir um maior peso explicativo à idéia de projeto político[10], na perspectiva de contribuir com a superação de concepções homogeneizadoras tanto do Estado, como da sociedade civil, assim como favorecer o reconhecimento das suas diferenças internas como fundamento para compreender as suas relações.

O avanço da estratégia neoliberal provocou uma significativa inflexão na cultura dos países latino-americanos e, no caso do Brasil, o referido projeto defronta-se com todo um histórico de práticas democratizantes, amadurecidas desde a fase de resistência aos governos militares, as quais buscavam ampliar a cidadania e a participação da sociedade civil. Esse fato significa que o projeto neoliberal depara-se no Brasil com um rival relativamente consolidado, porém, não hegemônico, capaz de cultivar um campo de disputas. A existência do contendor e da disputa provoca a tomada de direções estratégicas e formas de ação associadas ao projeto neoliberal em nosso país, as quais não se distanciam do âmbito global, mas, que "adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido em um terreno de interlocução com o campo adversário" (DAGNINO, 2004, p. 99).

Portanto, a coincidência na defesa de uma sociedade civil ativa e participativa, que ambos os projetos apresentam, é emblemática de outras muitas "coincidências" no campo do discurso, que, se analisados com a devida cautela, ocultam distinções e cisões essenciais. O que a *confluência perversa* gera é a

---

[10] Dagnino (2004) utiliza a expressão *projetos políticos* em um sentido próximo da visão gramsciana, a fim de delimitar "os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diversos sujeitos" (p. 98).

ocultação de tais diferenças, mediante uma linguagem similar e de mecanismos institucionais que abrigam uma semelhança expressiva.

Nos últimos anos o protagonismo da sociedade civil ampliou-se não apenas entre os seus vários setores, mas também mediante a realização de parcerias com o Estado, desenvolvendo uma nova esfera pública. Diante de uma realidade na qual o Estado abandona a sua função de formulador de políticas públicas, a sociedade civil tem se levantado e retomado os atos de pressão direta dos movimentos sociais urbanos, que perderam um tanto da sua visibilidade na mídia nos anos 1990, fazendo-nos ter a impressão de que os únicos atores sociopolíticos atuantes, enquanto movimentos sociais, estavam no campo via atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O cenário social brasileiro marcado pela instabilidade e tensões tem gerado a transformação dos movimentos sociais populares urbanos no âmbito do seu projeto político, que passa agora a ter um sentido policlassista, isto é,

> um novo projeto político dos movimentos sociais populares, que vai estar contemplando outras questões além de demandas específicas do campo das carências socioeconômicas, indo das questões do modelo de desenvolvimento do país às questões do meio ambiente e do desenvolvimento humano (GOHN, 2003, p. 25).

Com isso, identifica-se uma especialização dos temas na agenda dos movimentos sociais populares urbanos, a exemplo da cidadania planetária, antes inscritos somente na atuação dos movimentos sociais organizados e com assessoria de outras camadas sociais, como os ambientalistas, mulheres, direitos humanos, etc. Ademais, a questão da luta pela moradia, o movimento popular de saúde, movimento pelos transportes, movimento pelas creches continuaram ativos, logicamente, com as devidas mudanças, pois alguns se fragmentaram, já outros se tornaram mais institucionalizados.

Cumpre destacar no âmbito destes movimentos **o movimento popular pela educação,** o qual teve pouca visibilidade enquanto um ator independente, visto que suas reivindicações foram, por muitas vezes, unificadas com os sindicatos dos professores e demais profissionais da educação ou por parcerias mais amplas, a exemplo da luta por educação no período da Constituição Federal de 1988, levadas a efeito pelo Fórum Nacional de Luta pela Escola Pública. Contudo, as reformas neoliberais que foram submetidas às escolas públicas de Ensino Fundamental e

médio modificaram significativamente o cotidiano dessas instituições, oferecendo bases para fortalecer a mobilização do movimento popular pela educação. Problemas como falta de vagas, filas para matrículas, resultados de avaliações nacionais, mudança de educandos de uma mesma família para escolas diferentes, demoras sucessivas no repasse de recursos para a manutenção das escolas, denúncias de fraudes e corrupção no uso do dinheiro público, dentre outros, serviram de pautas das agendas dos movimentos no campo da educação (GOHN, 2003).

A partir desse novo cenário, verifica-se que a sociedade civil ampliou a configuração dos seus atores e formas organizativas. Quem passa a ser os seus principais protagonistas?

> São as ONGs, os movimentos sociais, as comissões, grupos e entidades de direitos humanos e de defesa dos excluídos por causas econômicas, de gênero, raça, etnia, religião, portadores de necessidades físicas especiais; associações e cooperativas autogestionárias de redes de economia popular solidária; inúmeras associações e entidades com perfis variados do Terceiro Setor; fóruns locais, regionais, nacionais e internacionais de debates e lutas para o encaminhamento de questões sociais; entidades ambientalistas e de defesa do patrimônio histórico e arquitetônico; redes comunitárias de bairros, conselhos populares e setores organizados que atuam nos conselhos institucionalizados das áreas sociais (GOHN, 2008, p. 107).

Nesse contexto, surge um novo paradigma na gestão dos bens públicos, de modo que participação comunitária e a participação popular dão lugar a duas novas categorias: participação cidadã e participação social. Na **participação cidadã**, a categoria central, antes comunidade ou povo, passa a ser a sociedade. O alvo da participação não são mais grupos excluídos por deficiência do sistema (as comunidades) ou grupos marginalizados pela lógica do sistema, mas um conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja gama de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igualdade legitimidade de espaço e atendimento pelo poder estatal (GOHN, 2007). Trata-se de ações que buscam superar uma visão de distanciamento entre o espaço em que as decisões são tomadas e as esferas nas quais ocorre a participação da população.

A participação cidadã está fundamentada na universalização dos direitos sociais, no aprofundamento do conceito de cidadania e em um novo entendimento

acerca da função do Estado, direcionando a delimitação de prioridades nas políticas públicas para o debate público. Por isso, a participação é tomada como uma “intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública” (GOHN, 2007, p. 19). Consequentemente, não apenas a sociedade civil dinamizará os espaços de participação, porém, também as políticas públicas.

Uma característica marcante desta concepção de participação é a disposição à institucionalização, compreendida como inserção no arcabouço jurídico institucional do Estado, mediante estruturas representativas desenvolvidas e formadas por representantes nomeados de forma direta pela sociedade de onde eles procedem. Os conselhos gestores de políticas públicas, também denominados de conselhos setoriais, são uma clara expressão da referida institucionalização. Dentre estes, os conselhos de educação, conselhos de saúde, de assistência social e de defesa de direitos da criança e do adolescente, por exemplo, foram instituídos como obrigatórios a partir da Constituição de 1988, sendo considerados elementares para o repasse de recursos federais para os Estados e municípios, configurando-se em peças fundamentais no processo de descentralização e democratização das políticas públicas.

Em relação a sua composição, a legislação estabelece o cumprimento do princípio da paridade entre Estado e sociedade, como meio de equilíbrio nas decisões tomadas. A representação dos governos nos conselhos é realizada por titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas sociais, assim como por outros indivíduos com atuação em campos afins, de acordo com a indicação do chefe do Poder Executivo. Já a sociedade civil tem a sua representação assegurada por conselheiros eleitos por seus pares, em um fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo tal composição ser prevista em lei específica, em consonância com as especificidades de cada contexto (MOREIRA, 1999).

Busca-se que a participação cidadã nos espaços institucionalizados contribua para modificar a forma de planejamento e implementação das políticas públicas no país. A transformação desse quadro seria viável na medida em que a participação acenderia um tensionamento no aparelho estatal, tornando-o mais transparente,

responsável e suscetível ao controle social. Desse modo, a sociedade exerce um papel efetivo na fiscalização e controle da coisa pública, assim como imprime um sentido mais democrático nas decisões do que é prioritário na alocação dos recursos públicos:

> Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual "confusão" entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como um fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA, 2002, p. 48).

Nesse sentido, compreende-se que a participação cidadã é um processo complexo e contraditório nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado, no qual os papéis são redefinidos a partir do fortalecimento dessa sociedade civil mediante uma atuação organizada entre os grupos, associações e indivíduos. Tal fortalecimento ocorre com a assunção de responsabilidades e deveres políticos específicos e com a criação e exercício dos direitos sociais. Por outro lado, enseja, igualmente, o controle social do Estado e do mercado, definidos a partir de parâmetros e negociados em espaços públicos pelos vários atores socais e políticos (TEIXEIRA, 2002).

Já a categoria **participação social** edifica-se como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado. No cerne da participação social, visualiza-se o conceito de mobilização social como energias direcionadas para fins comuns, ou seja, a prática da mobilização acontece na medida em que grupos de pessoas, uma comunidade, uma sociedade tomam decisões e atuam com objetivos compartilhados, tendo em vista no seu cotidiano alcançar as metas desejadas por todos. Nessa configuração, Gohn (2007, p. 59) identifica que há um

> total e completo esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados. O novo conceito de mobilização passa a ser uma das diretrizes básicas preconizadas nos programas para uma gestão participativa desenvolvidos pelas novas ONGs do Terceiro Setor[11]

---

[11] A expressão terceiro setor está pautada na dicotomização da realidade em setores ("primeiro setor" o Estado, "segundo setor" o mercado e "terceiro setor" a sociedade civil), isolando e autonomizando

Importa localizar na referida concepção de participação social um processo de deslocamento de significados, no qual na redefinição da noção de participação caminha lado a lado com a reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a valorização do trabalho voluntário e da “responsabilidade social”, tanto por indivíduos, como pelo empresariado. Busca-se como princípio fundante a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, a qual possa redefinir o caráter coletivo da participação social. A defesa da “solidariedade” como grande bandeira de tal participação evidencia, conforme Dagnino (2004, p. 102), que a mesma “é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral”. Ademais, tal princípio revela sua capacidade de reconfigurar outra questão primordial no projeto participativo, contribuindo com o processo de despolitização da participação:

> Na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO, 2004, p. 102).

Ainda, em diversos espaços públicos abertos à prática da participação da sociedade civil na discussão e elaboração de políticas públicas, estes sujeitos deparam-se com situações em que lhes são exigidos a assunção de responsabilidades e deveres relacionados à implementação e execução das políticas públicas, desenvolvendo, assim, serviços que antes eram tomados como dever do Estado. Cabe ressaltar que a denominação “organizações sociais” utilizada na Reforma Administrativa do Estado, com a implementação do então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir de 1995, estabelece a devida forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, já instituída pela Constituição de 1988, de modo que seu significado político foi radicalmente reduzido à gestão.

A tônica gerencialista e empreendorista que circula no campo da administração privada é apropriada para área da gestão pública com todas as

---

cada um deles, não apresentando uma visão de totalidade social, como se os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais não tivessem uma íntima inter-relação e imbricamento no conjunto da sociedade (MONTAÑO, 2003).

características despolitizadoras que a ela é inerente. Segundo Dagnino (2004, p. 103),

> estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da "partilha efetiva do poder" entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos.

Como é possível perceber, os conceitos de sociedade civil e participação, tão caros às lutas de cunho democratizante, tem passado por um processo de deslocamento de significados que tem como resultado a despolitização dessas noções, assim como uma transformação das próprias noções de política e democracia conquistadas por tais lutas. Nesse sentido, o neoliberalismo atua não apenas pautado em uma concepção de Estado mínimo, entretanto, também com uma concepção limitada da política e da democracia. Ressalte-se que esta concepção é minimalista porque "restringe não apenas o espaço, a arena política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação" (DAGNINO, 2004, p. 108).

Historicamente, a sociedade civil tem desenvolvido ações coletivas pautadas em projetos participativos de democratizantes, articuladas justamente para combater compreensões limitadas, estreitas e excludentes do que seria política e democracia. Resgatar e aprofundar estes significados mediante disputas, debates e deliberação é uma tarefa árdua, mas de fundamental compromisso sociopolítico da sociedade civil.

3.2 A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA COMO UM PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

O termo "gestão democrática da educação" foi concebido no interior de manifestações e lutas dos trabalhadores da educação e comunidades na defesa da escola pública, condições dignas de trabalho e remuneração, assim como a valorização de ações mais coletivas e participativas de planejamento e administração da escola. Segundo Oliveira (2008, p. 138),

> a gestão democrática da educação passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e, ao mesmo tempo dialogar com conquistas maiores. A defesa da autonomia, entendida como espaço de explicitação da política, da possibilidade da própria escola refletir sobre si mesma e adequar-se à realidade local, como exercício de autodeterminação, vai resultar na busca de novas formas de gestão escolar.

Partia-se, essencialmente, da premissa de que a escola estatal só seria, de fato, pública na medida em que a população em idade escolar tivesse assegurado o acesso indiferenciado a uma educação escolar de qualidade. Para tanto, esse ideal só seria conquistado mediante o controle democrático da escola, considerando que

> [...] o Estado não tem interesse pela universalização de um ensino de boa qualidade. Há, pois, a necessidade permanente de se exercer pressão direta sobre o Estado, para que ele se disponha a cumprir esse dever. É nesse contexto que ganha maior importância a comunidade na escola, no sentido [...] de partilha de poder por parte daqueles que se supõem os mais diretamente interessados na qualidade do ensino (PARO, 2008, p. 17).

A participação, nesse contexto, assume o sentido de uma práxis política na qual o homem é sujeito é objeto da ação, ou seja, práxis na qual ele atua sobre si mesmo. Há como objetivo a transformação do ser social no tocante às suas relações econômicas, políticas e sociais. Além disso, toma por objeto um indivíduo situado na história, nos grupos, nas classes sociais e na sociedade como um todo. Nessa concepção, a luta tem caráter consciente, organizado e dirigido; defende-se que para implementar uma política é necessária a realização de estratégias e táticas. Por fim,

> persegue determinados fins que correspondem aos interesses radicais das classes sociais, e em cada situação concreta a realização desses fins é condicionada pelas possibilidades objetivas inscritas na própria realidade (VÁSQUEZ, 2007, p. 231).

Estes processos históricos tiveram expressão na promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual, em seu texto, prevê mecanismos de democratização da gestão do Estado tanto na esfera dos direitos individuais, quanto dos direitos sociais. No que tange aos direitos individuais, assegura em seu Art. 5º, inciso XXXIII:

> todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Em relação aos direitos coletivos, em seu Art. 6º coloca a educação como um desses direitos, e em seu Art. 10 define que todos os trabalhadores e empregadores devem ter a possibilidade de participar em órgãos colegiados de caráter público nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários estarão em discussão. Igualmente, no Art. 37, é possível localizar alusões a procedimentos que expandem a participação dos usuários de serviço públicos ou servidores na avaliação dos serviços oferecidos e no acesso a registros informativos da administração direta ou indireta. Assim, é possível compreender que, com o objetivo de democratizar a gestão do Estado mediante práticas de participação da população, o texto em tela faz referência a apenas dois mecanismos: o acesso à informação e à participação mediante a representação de setores específicos em órgãos da administração pública.

Contudo, o pleno exercício da democracia demanda que um quantitativo significativo de cidadãos possam participar, de forma direta ou indireta, nos momentos de decisões coletivas. Os indivíduos que são convocados a tomar decisões e/ou eleger devem ser postos perante alternativas reais e em condição de poder optar entre uma e outra. A realização desta condição depende de que sejam assegurados:

> Direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege,* mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo (BOBBIO, 2009, p. 32).

Ainda assim, é possível afirmar que a Constituição avança no sentido de trazer, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro o princípio da *gestão democrática,* fruto de relevantes movimentos sociais direcionados para o processo de redemocratização do Brasil. Ao menos no plano formal, pode-se reconhecer que

> [...] por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer

> medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 72).

A inclusão do princípio da gestão democrática na educação resultou de um campo contraditório e conflituoso, no qual havia posições convergentes de dois grupos da sociedade civil. O primeiro grupo tinha identificação com as discussões e propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que foi formado por diversas entidades nacionais[12], as quais compartilhavam um posicionamento em relação à gestão da educação e da escola que emanava a valorização do direito da participação usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar na definição dos caminhos das políticas educacionais as quais estariam submetidos. Para esse grupo de sujeitos, a formação de cidadãos para uma sociedade participativa dependeria da construção de experiências democráticas no espaço escolar, a partir da existência de estratégias participativas de gestão no interior das escolas e dos respectivos sistemas de ensino. Com base nesse pressuposto, o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública encaminhou à Comissão Constituinte responsável pelos debates do capítulo da educação a seguinte proposta para a elaboração do texto constitucional: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 73).

Em contrapartida, o segundo setor, que estava vinculado a interesses privados na educação, representado pelo empresariado educacional e por indivíduos aliados às escolas confessionais, posicionava-se contra a referida redação. A “participação” defendida por este grupo limitava-se à colaboração das famílias e

---

[12] Segundo Adrião e Camargo (2001, p. 72-73), as entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foram: Associação de Educadores da América Latina e do Caribe (AELAC), Associação Nacional de Educação (ANDE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra Sindical), Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º graus da Educação Tecnológica (SINASEFE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Mineiro em Defesa da Escola Pública, Fórum Norte Mineiro em Defesa da Escola Pública, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), Executiva dos Cursos de Pedagogia de São Paulo (EEEPe/SP), Fóruns Estaduais e Municipais de Educação, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros.

profissionais da educação com as direções e/ou mantenedoras das instituições de ensino.

Adrião e Camargo (2001, p. 73-74) asseveram que as divergências entre as duas posições tinham expressão

> tanto na qualidade da participação, como forma de intervenção nos processos decisórios ou como mera colaboração na implantação de medidas previamente decididas, quanto na composição das futuras instâncias, com a exclusão ou inclusão de diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios participativos e a proporção com que cada segmento seria apresentado.

Se por um lado, a adoção do princípio da gestão democrática na educação pública significou o reconhecimento de experiências da democratização da gestão da educação básica, por outro, contribuiu para a generalização de políticas direcionadas para o aumento da participação dos profissionais da educação e usuários da gestão escolar nas instituições públicas onde ainda não haviam sido implantadas. No entanto, é importante destacar que essas medidas tiveram uma tendência a restringir-se aos espaços escolares e a consubstanciar-se mediante os conselhos ou colegiados escolares, “pouco ou nada avançando no sentido da constituição de mecanismos reais de participação de trabalhadores em educação e usuários das redes públicas em instâncias decisórias dos sistemas de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 78). O que se coloca aqui não é uma desqualificação da relevância dos colegiados/conselhos escolares, mas a forma como vem sendo tratados esses espaços pelo poder público: as políticas educacionais são gestadas “de cima para baixo” e cabe aos atores escolares apenas a sua implementação, não participando ativamente dos processos de tomada de decisões que interferem diretamente as suas vidas.

Nesse processo pela busca da conquista de direitos sociais, Telles (1999) anuncia a importância da presença peculiar de “sujeitos falantes” na cena política, sujeitos esses que desestabilizam consensos estabelecidos e instauram o litígio quando se colocam como sujeitos detentores de uma palavra que enseja ser reconhecida e legitimada. Tratam-se de atores que se “pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política” (TELLES,

1999, p. 180). Obviamente, este protagonismo não é interessante aos grupos dominantes da sociedade e do Estado, aos quais é conveniente, apenas que a política não escape do seu domínio, a fim de assegurar a manutenção do *status quo.*

Em meio aos entraves estabelecidos entre projetos políticos distintos, o Estado implantou reformas que provocaram reconfigurações nas suas relações com a sociedade e, especificamente, no trato da coisa pública. O neoliberalismo, enquanto projeto hegemônico, propagou as manifestações do avanço do capitalismo que atinge seu ápice no mercado mundial, favorecendo a globalização de uma nova ordem política que apressa a tendência de homogeneização da economia e da cultura, não só nos países hegemônicos, mas, principalmente, nos periféricos, muito embora suas condições de desenvolvimento histórico sejam diferenciadas.

Nesse cenário, há uma expressiva preocupação em reduzir os gastos públicos nas áreas de proteção social, com destaque dos pobres, e, de forma mais específica, uma tentativa do Estado em capitanear os processos de mudança na educação, os quais passam a ser orientados pelo discurso da técnica e da agilidade administrativa (OLIVEIRA, 2009).

Com esse objetivo, as reformas educacionais implementadas ocorreram de maneira paulatina, difusa e segmentada, entretanto, com a mesma rapidez e orientação das demais áreas sociais. O ideário assumido das reformas pelas quais a educação pública foi submetida em todos os seus campos (administrativo, financeiro e pedagógico) e níveis (básica e superior) possui o mesmo direcionamento: as categorias produtividade, eficácia, excelência e eficiência são incorporadas das teorias administrativas, enfaticamente as empresariais, para as teorias pedagógicas.

Na educação, especialmente no âmbito da Administração Escolar, ocorre um processo de transposição das teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a escola e, nas palavras de Oliveira (2009, p. 96), tal adaptação teve como objetivo “eliminar a luta política no interior das escolas, insistindo no caráter neutro da técnica e na necessária assepsia política da educação”. Ainda segundo esta autora, muito embora o debate crítico tenha prevalecido nas décadas anteriores, ainda não obteve êxito em combater as tendências mais emergentes da administração educacional.

A concepção eficientista que foi agregada às reformas educacionais, particularmente na educação básica, advém da crise de legitimidade do Estado não consegue responder às pressões sociais no tocante à educação pública, tanto no

plano quantitativo, como qualitativo. A crise é identificada a partir do momento em que há um descompasso entre o número de vagas existentes nas instituições públicas de ensino (acesso) – e a sua respectiva qualidade de oferta (permanência) - e o número real da população que buscava a escola (OLIVEIRA, 2009).

No novo cenário que se configura, é possível identificar um deslocamento de significados, com perspectivas políticas distintas, de categorias como descentralização e participação de uma perspectiva mais crítica para uma inserida na lógica do mercado. A descentralização foi defendida por muito tempo por grupos progressistas da sociedade, partindo-se da premissa que a prestação dos serviços públicos seria mais democrática, contribuindo, assim, para o fortalecimento e consolidação da democracia. Do mesmo modo, colocava-se em pauta que a prestação de serviços descentralizada ascenderia o bem-estar da população em geral. Portanto, as reformas do Estado nesse viés eram desejadas por esses grupos, considerando que proporcionariam visibilidade aos ideais progressistas, como a equidade, justiça social, superação do clientelismo e expansão do controle social sobre o aparelho estatal. Concordando com Arretche (1996, p. 47), “a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas”.

Assim, o processo de descentralização iniciou-se, sobretudo, com a tentativa de municipalização como possibilidade de permitir à sociedade maior controle sobre a gestão das políticas públicas pela aproximação física com os meios de decisão e gestão das mesmas. Este fato teve influência do processo de democratização que o país vivenciava, visto que o momento histórico fomentou o interesse por movimentos descentralizadores, como se a descentralização tivesse o mesmo significado que democracia. Em contrapartida, a descentralização é apresentada como orientação para o planejamento e como estratégia de administração no interior das reformas, trazendo em seu bojo o eixo da flexibilização e desregulamentação da gestão pública, mediante a defesa da busca da melhoria no atendimento aos cidadãos contribuintes. Como resultado disso, a descentralização da educação ocorrerá não só apenas pela transferência de responsabilidades dos órgãos centrais para os estados e municípios, mas, também, por um movimento de repasse de certos deveres do sistema para a escola.

Diante desse quadro, a descentralização da gestão escolar, inserida na lógica do sistema administrativo adotado na reforma estatal, o gerencialismo, foi defendida como uma estratégia para assegurar a melhoria da sua qualidade, aumentar sua eficiência, eficácia e produtividade. Ressalte-se que esta lógica imprimiu uma maior autonomia às escolas, mas, em contrapartida, trouxe

> uma sobrecarga de trabalho administrativo sem a real correspondência em termos de condições de infraestrutura nos estabelecimentos de ensino. Sob o argumento da necessidade de conferir maior autonomia às unidades escolares, os órgãos centrais do sistema acabaram por delegar às escolas muitas da suas rotinas administrativas (OLIVEIRA, 2008, p. 132).

A idéia de um Estado mínimo, orientado pelo ideário neoliberal, caracteriza-se por uma escola municipalizada e com uma “gestão democrática com a participação da comunidade”, a qual também é responsável, ao lado dos profissionais da educação e alunos, pela construção da qualidade total. Também sob a lógica do processo de descentralização, o Ensino Fundamental deve ser municipalizado e suas escolas devem ser autônomas, com o intuito de tornar possível a concentração de recursos no governo federal, para que sejam destinados e investidos

> nas operações financeiras de expansão do capitalismo financeiro, enquanto tornam-se cada vez mais restritos os investimentos nos setores dos serviços públicos, que, na realidade, vão progressivamente sendo privatizados, sob diferentes modalidades de terceirização, de convênios, de parcerias, de sistemas de cooperativas etc (ROSAR, 1999, p. 168).

Assim sendo, a gestão da educação passou a ser tomada com a perspectiva de articular a escola pública às novas determinações da mundialização dos mercados. A autonomia das escolas foi colocada, de um lado, como sinônimo de descentralização e desconcentração, e de outro ângulo, como a fase seguinte de processos descentralizadores, “a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio *plano de vôo”* (MARTINS, 2002, p. 48, grifo da autora).

Cabe mencionar que a noção de participação construída em um sentido democratizante no bojo dos movimentos populares da sociedade civil, é inserida em um processo de despolitização e redução conceitual. O Estado neoliberal quando

assume o discurso na sociedade civil busca implantar estratégias reguladoras de participação nos sistemas educativos que vêm sendo difundidas enquanto argumentos ditos democráticos entre os profissionais da educação, contribuindo significativamente para uma despolitização das práticas de gestão das escolas públicas. Tal discurso, que guarda poucas similaridades com o dos grupos progressistas, abarca intenções do neoliberalismo “de reestruturação da capacidade de decisão dos agentes do sistema educativo, facilitadoras da retirada do protagonismo do Estado das Políticas Sociais que garantem os serviços essenciais de educação” (ROSSI, 2001, p. 94).

Ao mesmo tempo, de maneira pertinente, Jacobi (1999) retrata que a participação, dentre suas várias dimensões, vem sendo acolhida e institucionalizada na América Latina nos moldes das democracias representativas. A participação popular transforma-se na principal referência para a ampliação das possibilidades de acesso da sociedade civil a espaços públicos antes não ocupados. Ademais, é a garantia de que programas sociais compensatórios, oriundos das políticas de ajuste estrutural e deliberação da economia e de privatização da coisa pública, sejam executados eficazmente. Entretanto, o que se observa é que tais propostas participativas situam-se mais no campo da retórica, do que da própria ação. São ínfimas as experiências de gestão municipal em que são assumidas uma radicalidade democrática na gestão pública e alargados, de forma significativa, o potencial participativo.

A fim de assegurar condições legais e políticas de uma participação da comunidade na gestão da escola, os Arts. 12 e 13 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 define que:

> Art. 12. – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
> I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;
> II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
> III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
> IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
> V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
> VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
> VII – informar os pais e responsáveis sobre a frequencia e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica

> Art. 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:
> [...]
> VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Seguramente, trata-se de um avanço as determinações contidas nos artigos mencionados, visto que acenam para o fortalecimento da participação dos usuários na gestão da escola. Entretanto, é necessário questionar em que medida a noção de participação trazida na LDB coloca o interesse coletivo e difuso enquanto premissas fundantes. Ao observar o que é defendido sobre a participação da comunidade na gestão escolar, pode-se ter a impressão de que está indicando-se novas vias de emancipação e legitimação da escola pública, tal como fizeram educadores progressistas, a exemplo de Freire (1991, p. 35 e 75):

> Mudar a cara da escola pública implica também ouvir meninos e meninas, sociedades de bairro, pais, mães. Diretoras, delegados de ensino, professoras, supervisoras, comunidade científica, zeladores, merendeiras (...). É claro que não é fácil! Há obstáculos de toda ordem retardando a ação transformadora.

Não obstante, a efetiva participação requer princípios e condições, isto é, não basta estatuir as regras do jogo, conforme assevera Coutinho (2002); é preciso que as regras sejam realmente democráticas e que contemplem a presença não apenas de mecanismos de representação, mas, também, de institutos de democracia direta e participativa. Além disso, é necessário que haja condições jurídicas e econômico-sociais para que as referidas regras sejam, de fato, consolidadas.

Certamente essas condições não surgirão no tecido social sem o protagonismo dos atores sociais, de modo que a voz desses sujeitos estruture uma linguagem de direitos sociais mediante a qual constroem politicamente suas divergências e ampliam o "mundo comum" [13] ao inscrever na cena pública suas expressões de existência, "com tudo o que elas carregam em termos de cultura e valores, esperanças e aspirações, como questões relevantes à vida em sociedade e pertinentes ao julgamento ético e à deliberação política (TELLES, 1999, p. 181).

---

[13] Expressão cunhada por Hannah Arendt na obra "**A condição humana",** que difere de uma visão comunitária, bastante difundida nos dias atuais pela política. Segundo esta autora, o mundo comum enseja a existência de esferas públicas, é edificado mediante a pluralidade da ação e do discurso e refere-se às referências, compartilhadas e não exatamente consensuais, cognitivas e valorativas dos "negócios humanos", como aspectos que aproximam os indivíduos a partir de um horizonte comum e de uma possível interlocução.

Daí a relevância do sistema educativo na sociedade não se acomodar ante os preceitos e demandas da produção/consumo, sendo, assim, uma peça motriz na (re)formulação de outro projeto de sociedade que entusiasme e integre “as energias e capacidades dos seres humanos desta mudança de milênio ou, dito mais modestamente, capaz de colaborar na criação de um modelo social humano onde caibam todos socialmente” (SANTOMÉ, 2001, p. 77).

Mais do que situar a democracia no contexto da representação e de participação política, importa defender que a democracia trata-se de uma construção, isto é, de um processo de aprendizado mediante a organização política dos grupos sociais, da luta por direitos ou por outras formas de relação social. Isto implica reconhecer que a educação na sua amplitude e complexidade está para além dos muros escolares, ou seja, os indivíduos educam-se na vida, nas lutas e no trabalho, e a escola não propicia apenas as condições para o acesso do saber historicamente acumulado pela humanidade, mas, igualmente, enseja conhecer e compreender as transformações pelas quais a sociedade passa a se posicionar criticamente diante delas.

Para tanto, o desafio da escola na conjuntura neoliberal torna-se

> andar na contramão desse processo, a fim de dar aos indivíduos que nela buscam o conhecimento alguma chance de resistência e de formação de uma consciência crítica. Desse ponto de vista, a gestão democrática da educação torna-se um importante mecanismo de questionamento das relações econômicas e sociais e dos objetivos do neoliberalismo, de modo a poder criar as condições para o surgimento de novas identidades individuais e coletivas (SCHLESENER, 2006, p. 182).

Partindo-se do pressuposto que a gestão democrática é um processo contínuo, provocador de uma nova experiência de gestão política que emerge da consciência crítica construída na ação e mediante o debate, todos os usuários participantes e envolvidos nas atividades educativas – professores, funcionários, alunos, pais, famílias e comunidade – estariam envolvidos com as decisões tomadas na esfera escolar. No entanto, é forçoso reconhecer que nas condições sociais dos dias atuais, torna-se difícil instaurar uma gestão efetivamente democrática e participativa na escola, devido não só aos condicionantes ideológicos do neoliberalismo, mas, também, por conta dos conflitos locais, fruto de relações conflituosas, assimétricas e de classe no interior da própria escola e da sua

respectiva comunidade. Em todo o caso, não é uma questão menor ressaltar que, enquanto aprendizado político, a participação

> depende de cada comunidade lutar para que, na prática, sua participação não seja minimizada ou reduzida ao simples referendo de um projeto político-pedagógico elaborado pelos professores, mas se concretize na prática da elaboração conjunta ao projeto, no sentido de criar uma nova prática deliberadora que se traduza realmente em processo de emancipação política de todos os participantes (SCHLESENER, 2006, p. 186).

Ademais, implica que os órgãos representativos que compõem as instituições escolares, a exemplo da Associação de Pais e Mestres (APM) e Conselho Escolar, ampliem suas atividades, na perspectiva de torná-los verdadeiros conselhos gestores, trazendo para a comunidade escolar um trabalho que é político e produtor de conhecimento, além de abrir o debate para as demandas elementares dessa comunidade e construir o processo educativo enquanto uma prática social. Nesse sentido, uma das primeiras atitudes seria trazer os membros da comunidade para a discussão e construção coletiva do projeto político-pedagógico da escola, do regimento, a implementação desse regimento e de todos os projetos que envolvam a tomada de decisões na educação escolar.

A gestão democrática da educação torna-se, de tal modo, um processo de envolvimento político da comunidade e, por sua natureza, constitui-se como um processo de produção de conhecimentos e emancipação política. Mas, a organização do conselho “precisa aliar e interrelacionar a política e a educação, superando as tarefas meramente administrativas que, em geral, são atribuídas aos conselhos escolares” (SCHLESENER, 2006, p. 187).

Nessa direção, os conselhos escolares são compreendidos como instrumentos para se instaurar uma prática da gestão democrática e participativa, não mais pautada no individualismo e na lógica do mercado e do consumo, mas, essencialmente, construída a partir de relações coletivas de solidariedade e consciência crítica que redefinem as relações políticas no interior da escola e da sua comunidade.

Para além da garantia da representação, está o desafio da qualificação política dessa participação, entendida aqui como a capacidade humana de constituir-se como sujeito relativamente e participar ativamente na democracia, exercer

cidadania nos planos individual e coletivo e ser capaz de lidar com a igualdade e a diferença (igualitarismo) (DEMO, 2006). Ademais, enquanto desafio da participação, está o resgate da constituição da noção do interesse público mediante a disputa, debate e deliberação da sociedade civil, no sentido de contribuir com a superação do quadro da despolitização da participação, ainda dominante no Brasil.

A partir disso, é possível vislumbrar uma prática de gestão da educação que confere a abertura de espaços deliberativos no sentido de reestruturar o poder de decisão ao lado das comunidades educacionais que estão envolvidas, consolidando decisões democráticas que constituem práticas sociais que influenciam na definição de políticas educacionais de interesse público e realização humana.

3.3 CONSELHOS ESCOLARES: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA

O processo de abertura política que foi instaurado no Brasil destaca-se pelo começo da construção da chamada cidadania política dos brasileiros, que está para além da delegação de poderes da democracia representativa[14], caminhando, então, na direção de uma democracia participativa que trouxe novos delineamentos para o exercício político.

Nesse cenário de transição democrática, iniciaram-se discussões relativas à democratização do ensino, das estruturas centrais de educação, a reestruturação da gestão das escolas, e a questão da escola enquanto instituição participativa e aberta à comunidade é colocada enquanto objeto de reivindicações.

---

[14] Segundo Santos e Avritzer (2009), a democracia participativa coloca-se enquanto um dos grandes campos sociais e políticos, nos quais e emancipação social está sendo reinventada. Já a democracia representativa é a resposta à impossibilidade de reunir todos os cidadãos para tomar decisões a respeito de algo. Dessa forma, em uma sociedade na qual alguns são eleitores e outros candidatos, a população deveria expressar suas demandas mediante um representante eleito, o que normalmente não ocorre, pois a democracia representativa propicia um distanciamento entre eleitos e a base da sociedade. Estes autores advogam a necessidade de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. “Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional [...] complementaridade pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia” (p. 75-76).

No âmbito da educação, emergem novos elementos na reorganização dos sistemas de ensino, de modo que a implementação de políticas educacionais passaram a ser fundamentadas por processos de desconcentração e/ou descentralização. Nesse novo modelo institucional, a participação da comunidade é destacada como relevante, já que foram conferidas às escolas maior poder de decisão e função deliberativa para os conselhos escolares na gestão da escola.

Abranches (2006) assinala que os órgãos colegiados

> têm possibilitado a implementação de novas formas de gestão por meio de um modelo de administração coletiva, em que todos participam dos processos decisórios e do acompanhamento, execução e avaliação das ações nas unidades escolares, envolvendo as questões administrativas, financeiras e pedagógicas. Não se trata de co-gestão. O diretor ainda é a autoridade responsável pela escola e tem o apoio do colegiado nas decisões essenciais das atividades e projetos da unidade escolar, em seus vários níveis (ABRANCHES, 2006, p. 54).

Nessa perspectiva, o conselho pode ser compreendido como um órgão coletivo de decisões, competente para superar práticas de individualismo e grupismo, configurando-se como uma instituição notavelmente política na medida em que reúne os interesses específicos da escola e comunidade, os quais ensejam ser integrados em prol do projeto educativo da escola.

Ao analisar o processo de gestão democrática da escola pública paulista, Minguili (1996, p. 30) assevera que

> O caráter popular do Conselho de Escola será dado na medida em que os elementos envolvidos forem realmente representantes dos diferentes grupos. Se o Conselho de Escola for, de fato, representativo e popular, *deverá alterar progressivamente a natureza da gestão da escola e da educação, porque poderá intervir na qualidade do serviço público prestado na escola* (grifo nosso).

De tal maneira, a gestão colegiada imprime uma transformação não só na visão de escola governamental em instituição pública, mas também na concepção da escola tanto para aqueles sujeitos que se encontram dentro dela, quanto para os estudantes, pais e moradores da comunidade.

A escola tem enquanto função social a transmissão do saber e a formação do sujeito para o exercício da cidadania. É mediante esta função social que emerge discussões em torno da necessidade do processo democrático em seu interior,

partindo-se da premissa que é imperioso formar cidadãos e daí a relevância de que sejam criadas reais condições para a participação de diversos setores da comunidade, a fim de que se construa no indivíduo a consciência de sua responsabilidade social (ABRANCHES, 2006).

Contudo, o referido processo de transição nas escolas ocorreu em meio a um contexto configurado por uma população dividida, estratificada, social e ideologicamente diversificada, o que implica lidar com diferentes expectativas e projetos políticos que traduzem impasses na construção do saber e do exercício político. Por isso, é mister que o conselho escolar possa desencadear mudanças na esfera da comunidade, nas suas relações, na sua organização e na sua visão de mundo, de modo que esse espaço constitua-se enquanto *locus* de reivindicação coletiva e aprendizado sócio-político para a formação da cidadania.

A partir da participação dos atores escolares no conselho escolar, a escola desvincula-se da idéia de um lugar fechado e separado da realidade, para ser vista enquanto comunidade educativa que se articula com a sociedade civil. Desse modo, ao vivenciar a prática da participação nos espaços deliberativos, a comunidade constrói um sentido de responsabilidade com as decisões que atingem não só a escola, mas a sociedade como um todo. Ademais, a participação da comunidade fomenta a população a conhecer e avaliar os serviços oferecidos, assim como a intervenção organizada na vida da escola.

Entretanto, no *tête-à-tête* do cotidiano escolar, é forçoso reconhecer que a participação visando à construção de outra realidade educacional ainda não é uma prática comum. Os processos participativos chocam-se com a vigente tendência burocrática e centralizadora da cultura organizacional escolar, que é difundida mediante as orientações e ações dos sistemas de ensino do país. Os mecanismos burocráticos das instituições ainda exercem força contra práticas que buscam outorgar autonomia à escola e o que era para ser “um conjunto de instituições a serviço da sociedade, transforma-se numa sociedade a serviço das instituições” (CASTORIADIS, 2007, p. 133). Com isso, a perspectiva política da autonomia, que constituiu o princípio fundante do pensamento democrático e tem como “bandeira” a liberdade, confronta-se com uma sociedade de organizações, grupos, associações, sindicatos, interesses partidários, portanto, de uma sociedade burocratizada.

Diretamente inserida nesse contexto, a estrutura organizacional da escola não está isenta de certa burocracia que se expressa, geralmente, na existência de uma

autoridade legal, com base na qual se constituem outros níveis de hierarquia (diretor, vice-diretor, assistente administrativo, coordenador pedagógico, etc). A respeito disso, Libâneo, Oliveira e Toschi (2009) defendem que a escola necessita ser flexível a tal rigidez mediante outros instrumentos organizacionais, dentre as quais se destacam a direção colegiada, a escolha de dirigentes por eleições, a gestão participativa e a gestão por conselhos.

Nesse sentido, depreende-se que a efetivação da participação dos atores escolares na tomada de decisões dos assuntos públicos é marcada por inúmeros desafios que ainda necessitam ser superados. Mas, é preciso vislumbrar que esse processo de construção é possível e está atrelado à luta pelos direitos sociais; à busca de um trabalho de formação política da comunidade, oferecendo-lhes a oportunidade de ver, ouvir, pronunciar e colocar em ação a sua cidadania.

De forma pertinente, Abranches (2006) afirma que a participação da comunidade na escola enquanto uma possível apropriação da esfera pública

> Está vinculada à garantia de uma construção coletiva, em que a presença e o compromisso sejam atitudes constantes dos participantes, para saber o que se quer, porque se quer, e como se quer, além da inserção de todos nas responsabilidades de elaboração, execução e avaliação das decisões na escola, e não apenas na execução ou simples presença física na escola. Portanto, cabe um alerta: colaboração não é participação. Esta abrange o poder, enquanto aquela pode situar-se apenas na prestação de serviços ou como aval de situações já tomadas. No processo participativo, todos têm sua palavra a dizer diante das orientações de ações pedagógicas e administrativas da escola (ABRANCHES, 2006, p. 80).

Por isso, é importante considerar que a participação implica ação política, que motiva os sujeitos através de princípios e de um movimento coletivo. Isto porque, no que tange ao caráter de aprendizado político, a participação na escola

> [...] Não se aprende sem a prática de si mesma; ela não se assimila pela leitura de textos ou por meio de palestras, ela se revela participando; e [...] porque a participação, enquanto o assumir a condição de sujeito, de luta por direitos e pelo bem-estar comum, representa a elaboração da eficácia coletiva, condição de felicidade e de exercício da cidadania. Participar não quer dizer mais, ao cidadão, delegar seus poderes, mas de o exercer, em todos os níveis da vida e em todas as etapas da vida. E isso tem caráter dinâmico, é processo e supõe consciência, responsabilidade e espírito crítico;

> requisitos que vão sendo construídos ao longo a experiência participativa (ABRANCHES, 2006, p. 81).

Constata-se, pois, que a participação sócio-política na escola será possível mediante um processo de conquista, pois a participação não é uma dádiva, uma concessão ou algo preexistente (DEMO, 2009). Ademais, não é uma questão menor destacar que o compromisso ético com o desenvolvimento de práticas de gestão que tenham como fundamento o protagonismo da sociedade civil demanda vontade política de forças democráticas organizadas para a edificação de uma nova sociedade e de espaços públicos – neste caso a escola. Para tanto, é imperioso que se tenham respeitados os direitos de cidadania e que paulatinamente sejam ampliados os níveis de participação democrática dos indivíduos.

4 IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 11.274/06: PARTICIPAÇÃO-PODER OU PARTICIPAÇÃO CONTROLADA?

4.1 A GESTÃO DA ESCOLA

A Constituição Federal de 1988 imprimiu novos marcos legais no exercício de práticas democráticas e de controle social das ações públicas. O texto legal reflete as reivindicações sociais por um novo modelo das políticas públicas, ou seja, colocavam em relevo a exigência pela descentralização nas decisões e implementação das políticas públicas. Desde então, passaram a vigorar mecanismos que possibilitaram uma maior participação nos espaços públicos, e é nesse contexto que os municípios tornaram-se entes federativos, além das políticas "passaram a contar com a chance de considerar a realidade e as potencialidades dos espaços locais, bem como, se tornou concreta a chance de participação das coletividades no controle social das ações governamentais" (AZEVEDO, 2009, p. 216).

De modo mais enfático, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 regulamentou a gestão democrática da escola a partir da prescrição de formas de participação dos atores escolares, tendo em vista a articulação entre a escola e a comunidade. Destarte, o referido dispositivo legal define que os sistemas de ensino devem garantir a participação dos profissionais da educação na construção do projeto pedagógico da escola, assim como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Nas palavras de Azevedo (2009), incumbiria, também, aos sistemas de ensino assegurar às unidades escolares públicas de educação básica "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito público" (p. 217).

Amparada na legislação referente à participação da comunidade escolar[15] , a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador vem buscando tornar as

---

[15] Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de decretos, portarias e resoluções.

escolas municipais mais democráticas, mediante o acesso da comunidade escolar nos processos decisórios da gestão das escolas. Em conformidade com o Art. 34 da Lei Complementar 036/2004[16], publicada no Diário Oficial do Município, a comunidade escolar é delimitada enquanto sujeitos pertencentes às categorias, a saber: professores e coordenadores pedagógicos, funcionários, pais e alunos.

Importa destacar que a atual Constituição da Bahia, em relação à questão da democratização da gestão da educação, é mais minuciosa que a Carta Magna a partir do momento em que, em seu Art. 249, determina as funções do Conselho Estadual de Educação e a criação dos Colegiados Escolares:

> Art. 249 - a gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.
>
> § 10 - A gestão democrática será assegurada através dos seguintes mecanismos:
> I - Conselho Estadual de Educação;
> II - Colegiados Escolares.

Foi, porém, no final dos anos 1990 que a questão da institucionalização dos Conselhos Escolares no município de Salvador recebeu ganhou maior destaque, conforme estabelece o Art. 186 da Lei Orgânica do Município de Salvador:

> Art. 186 - A organização e funcionamento de Órgãos Colegiados, eleições diretas de diretores e vice-diretores de Unidades Escolares devem ser asseguradas, garantindo a gestão democrática e a autonomia da Unidade Escolar, a partir de eleições diretas para Diretores e Vices-Diretores (Parágrafo único, 1990).

Destarte, é possível inferir que com a Lei Orgânica do Município de Salvador foi instaurado um

> [...] quadro institucional básico para a aplicação do processo de democratização da gestão da educação, iniciado com a Constituição Federal e, posteriormente, com a Constituição Estadual. A Lei Orgânica Municipal fecha um ciclo hierárquico institucional. Entretanto, entre o conteúdo da Lei e a sua efetivação,

---

[16] Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador.

> estabeleceram-se de fato grandes distâncias. Existem, todavia, algumas exceções, pois graças, principalmente, a pressões exercidas pela sociedade organizada é possível experimentar hoje novos paradigmas. O país segue, dessa forma, sedimentando seu processo de democratização, tentando superar as seqüelas da ditadura militar e os traços da mentalidade centralizadora e patrimonialista, tão largamente disseminados na sociedade brasileira (JESUS; SANTOS, 2007, p. 8).

Portanto, a partir do que estabelece a legislação, depreende-se que a escola municipal de Salvador pesquisada pertence a um panorama no qual a participação da comunidade na gestão da escola é parte inerente ao seu funcionamento. Ainda, a gestão escolar estaria vinculada a uma prática conjunta dos atores escolares (professores, alunos, funcionários e pais) que interagem, planejam e deliberam ações, tendo em vista alcançar objetivos construídos em um ambiente democrático.

Com o intuito de compreender como esses pressupostos político-educacionais da legislação consolidam-se no cotidiano escolar, é que se buscou nas entrevistas compreender como os sujeitos de pesquisa classificavam sua forma gestão. Duas das entrevistadas não souberam responder, enquanto que as demais assim posicionaram-se:

> É democrático-participativa! (Diretora escolar).
>
> Tem que ser em função do professor, pois é através dele que eu chego ao aluno. Como cada professor tem sua dinâmica de trabalho, é nessa relação que eu vou adequar minha proposta de trabalho e minhas ideias (Coordenadora pedagógica).
>
> É tranquila, sem conflitos e pacífica (Funcionária escolar).

Com relação ao que compreendiam sobre o que é uma gestão democrático-participativa, as entrevistas desvelaram os seguintes depoimentos:

> Aquela em que todos dialogam, colocam suas posições e respeitam o coletivo (Diretora escolar).
>
> É aquela em que todos podem expor a opinião e chegam a um consenso (Secretária escolar).
>
> É uma gestão onde todos podem contribuir com opiniões e com trabalho (Professora).

> Parte do princípio do falar e do ouvir, de um diálogo propriamente dito. O que acontece é que nós não temos a oportunidade de colocar em prática essa gestão (Coordenadora pedagógica).

Ao mesmo tempo em que no primeiro bloco as entrevistadas demonstraram dificuldade em definir qual o tipo de gestão praticavam, no segundo expressaram com clareza que a gestão democrático-participativa encontra-se intrinsecamente relacionada à ideia de coletividade. É importante salientar que a democracia, concebida como um valor universal e prática de colaboração entre grupos e pessoas, trata-se de um processo globalizante que, propositalmente, enseja envolver cada sujeito na sua plenitude. Tal concepção ampla tem sido, muitas vezes, distorcida pela atual política da gestão educacional, que se encontra fundamentada nas teses neoliberais das leis de mercado e chega às escolas e a realidade dos profissionais da educação utilizando-se dos seus mais variados mecanismos de consolidação.

Segundo Melo (2009), uma dessas estratégias é a promessa de transformação da escola em um paraíso de realizações, isento de conflitos, interesses destoantes e contradições. Ademais, a segunda estratégia acaba por ser consequência da primeira:

> Há uma sutil, porém essencial diferença entre compartilhar a gestão e democratizar a gestão. O que vem sendo posto pelas políticas de governo é o primeiro conceito, como concessão de um poder maior, com o objetivo de envolver as pessoas e buscar aliados de “boa vontade” que se interessem em “salvar a escola pública”. Para compartilhar a gestão não é preciso explicar a situação precária em que se encontra a escola pública, nem tampouco identificar os responsáveis e os determinantes desse quadro. É bastante comprovar que a realidade é grave e precisa ser resolvida, estando a solução nas mãos da comunidade escolar que, na forma de gestão compartilhada, irá buscar os meios possíveis para melhorar o desempenho e a imagem da escola [...] A participação, dever de ofício para uns e voluntariado para outros, revela uma concepção que se afasta da ideia de controle social e se aproxima do conceito de gerencia (MELO, 2009, p. 246).

Outro problema que se constitui enquanto empecilho na efetivação de uma gestão democrática é a relativa autonomia administrativa, pedagógica e financeira que configura o cotidiano das escolas. Se por um lado a descentralização e a

democratização da gestão de escolas públicas são premissas fundantes dos projetos governamentais, por outro, reconhece-se que os incentivos políticos e institucionais à participação dos atores escolares têm sido ínfimos diante do desafio da construção da autonomia escolar. Isso porque a participação nas tomadas de decisões financeiras, administrativas e pedagógicas não atingiu a maior parte dos sujeitos que vivem a escola e a fazem acontecer. Nesse sentido, é ingênuo considerar que o problema da qualidade da educação perpassa apenas por questões técnicas, a exemplo da competência de gestores, pais/responsáveis, professores, educandos e funcionários. Evidencia-se, de forma sutil, uma relação entre as intenções do Estado em minimizar os investimentos na educação e a implantação de novas formas de reorganização da gestão escolar, conforme analisa Freitas (2000, p. 50):

> As políticas educacionais restringem a oportunidade de participação do indivíduo apenas à mecânica adesão ao já definido. Para as políticas educacionais serem implementadas com sucesso, precisam considerar os processos construídos por homens concretos em seus ofícios de viver e sobreviver. Qualquer ação educativa precisa considerar o indivíduo como eixo central, ou abre-se um imenso espaço ao fracasso. O exercício da administração participativa, aberta ao diálogo, apresenta vantagens em termos de processos e resultados, pois as pessoas são valorizadas e percebidas como agentes. É a partir delas que as coisas acontecem na escola e políticas são implementadas ou guardadas em gavetas e arquivos. Com o foco no indivíduo, a gestão participativa na escola pode trazer benefícios à Nação. O respeito ao trabalho do professor, ao do gestor escolar e ao das comunidades escolar e local poderá elevar a qualidade educacional, tornando-a compatível com as necessidades dos indivíduos e do contexto.

As entrevistadas revelaram que o exercício de uma gestão escolar democrática perpassa por entraves que, na visão das mesmas, seriam:

> É a confusão que fazem entre democracia e anarquia (Diretora escolar).

> Nos são impostos projetos e ações que não nos agradam. Aí não existe democracia. Somos impedidos pelas ações do poder maior que dificultam relações mais democráticas. As decisões são tomadas muitas vezes de cima para baixo (Coordenadora pedagógica).

> Acesso a recursos e estar com a comunidade, pois ela é pouco participativa quando se trata de ajudar. Para criticar é fácil, para apoiar é difícil. Pouquíssimas pessoas participam (Professora).
>
> Chegar a um consenso, uma vez que cada um é livre para opinar, expor suas idéias (Funcionária escolar).

Os trechos apresentados ressaltam as contradições da prática de uma gestão escolar democrática, que, embora tenha em suas bases valores como a descentralização e participação, perpassa por dificuldades internas e externas na sua consolidação no cotidiano das escolas públicas. Como já fora mencionado, a escola é uma instituição constituída por relações humanas e estas normalmente são conflituosas e marcadas por interesses de grupos distintos. Os próprios professores, funcionários, alunos e corpo diretivo e administrativo possuem pluralidade de perfil que, na verdade, podem contribuir significamente nos debates travados internamente na escola e na construção de objetivos comuns para implementação do seu projeto político-pedagógico.

Entretanto, um dos percalços estabelecidos na gestão democrática encontra-se no fato de essa prática ainda ser fortemente influenciada pela fragmentação/setorização do trabalho e por decisões impostas de cima para baixo, segundo cita a coordenadora pedagógica entrevistada no trecho que foi acima apresentado. Estas ações encontram-se ancoradas em uma concepção de gestão taylorista-fordista, inspirada em modelos empresariais de organização do trabalho, e em objetivos estabelecidos pelo neoliberalismo de mercado, que, em suma, são a qualidade e a competitividade em detrimento da formação humana e cidadania (KUENZER, 2001).

Ademais, a dita *pouca participação* da comunidade na escola é uma alegação muito comum, especialmente entre dirigentes escolares e professores. Ribeiro (2006) anuncia a existência de um ambiente cultural que dissemina a idéia da falta de interesse da comunidade escolar, especialmente dos pais, pela educação escolar de seus filhos. Na perspectiva da autora supracitada,

> o conhecimento propagado pela escola é visto e vivido pelos pais como superior ao seu, o que parece levá-los a pensar que não possuem os requisitos necessários para tornar seus conhecimentos legítimos. Eles se colocam, na maioria das vezes, de forma submissa e não questionadora, mesmo diante dos descompassos entre as

> exigências da escola e sua realidade, tecendo, nessas situações, justificativas para suas dificuldades (RIBEIRO, 2006, p. 392).

A superação de relações de poder autoritárias na escola perpassa, necessariamente pela valorização de iniciativas que estabeleçam práticas coletivas de tomadas de decisões nas escolas. Destarte, a construção da democracia na escola e nos sistemas de ensino ocorrerá mediante a mudança das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, pela desnaturalização do poder dominante, pela desconstrução de relações verticais e pela prática da solidariedade, porém, nomeadamente, pelo alargamento dos espaços participativos e pelo compromisso com a emancipação humana.

No exercício da atividade gestora na escola pesquisada, as entrevistadas informaram que os membros da comunidade escolar que atuam na realização da gestão são, predominantemente, os profissionais da educação da escola, como diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, professores e funcionários. A escola não possui grêmio ou representação estudantil e conta com a representação de apenas duas mães na constituição do Conselho Escolar. Dessa forma, percebe-se que o poder encontra-se centralizado na figura de poucos dos muitos sujeitos que compõem o universo escolar, pois ocorre que pais, alunos e funcionários, embora façam parte da comunidade escolar, não têm tomado parte nas decisões ou, muitas vezes, os mecanismos de participação não os atingem de forma substancial.

A implantação de órgãos colegiados é uma estratégia de promoção da participação representativa no âmbito das escolas públicas. Contudo, a inserção desse espaço na escola, compreendido como um significativo avanço na direção da construção da autonomia, ainda não conseguiu ocupar em sua plenitude a função que lhe foi designada. Isso porque os órgãos colegiados são formados por representação docente, de pessoal técnico-administrativo, de pais, alunos e direção escolar que, salvo exceções, não foram submetidos a uma preparação adequada. Ainda assim, mediante as entrevistas realizadas com as mães que representam a comunidade local, é possível inferir que estas representantes reconhecem o seu papel na gestão escolar:

> Pediram para eu participar porque o interesse não era só meu. Era também da comunidade para que viesse a colaborar com as

> necessidades de todos. Uma mão lava a outra (Mãe de aluno – representante da comunidade local).

É importante colocar que no sistema público do Estado da Bahia, foi o colegiado escolar foi implantado em 1998 enquanto um órgão consultivo e fiscalizador das ações da escola. Já no sistema municipal de ensino de Salvador, o conselho escolar foi adotado desde os anos 1980 com funções que contemplam a deliberativa (FREITAS, 2000). Esta função, não foi colocada como uma dificuldade pelos sujeitos da pesquisa, que afirmaram, em sua maioria, que não possuem problemas quanto a deliberar decisões nas reuniões. Com exceção de uma entrevistada, que citou o problema de não conseguir coincidir o horário de todos para agendar reuniões. Inclusive, quando questionada sobre a frequencia com que o conselho se reunia, respondeu que não sabia informar. Em verdade, não houve um consenso sobre esta informação, pois uma outra entrevistada informou ser mensalmente, e uma terceira entrevistada relatou que as reuniões ocorriam trimestralmente.

Tomando como referência a realidade do conselho escolar da escola pesquisada, depreende-se, entre outros problemas, que a falta de debates e formação prévia dos representantes acerca das orientações oficiais que respaldam a organização do Ensino Fundamental com 9 anos de duração pode colocar-se como empecilhos para que a gestão democrática da escola torne-se uma prática concreta. Estas práticas inviabilizam a construção da autonomia no espaço do conselho escolar que permanece como uma eterna possibilidade, ou seja, “[...] um eterno *vir a ser,* aguardando sempre o momento de conquistar concretude: a mesma tensão social que alimenta seu processo de construção, paradoxalmente o desconstrói ao (re) significá-lo” (MARTINS, 2002, p. 36).

Assim, a construção da autonomia não é algo linear, mas ocorre a partir da experiência de cada escola na busca pela democratização, realização dos objetivos educacionais e formação da população que integra o ensino público. A dificuldade de compreensão acerca do significado da autonomia do conselho escolar é algo real e, dada essa complexidade, pode-se identificar que a construção dos processos de autonomia dos conselhos escolares situa-se em um momento embrionário. É certo que a participação na gestão democrática da escola está legalmente assegurada, mas, no cotidiano escolar pesquisado, ainda não alcançou níveis mais elevados, de

modo que esse espaço constitua-se enquanto um instrumento permanente de aprendizado político visando decisões autônomas e conscientes.

4.2 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SALVADOR: UM OLHAR SOB O *LOCUS* DE PESQUISA

O sistema municipal de ensino de Salvador regulamentou a implantação do Ensino Fundamental de nove anos, instituído mediante a Lei nº. 11.274/06, a partir de 2007, com o início das matrículas a partir desse mesmo ano. Tal medida foi regulamentada pela Resolução nº 004/2007[17], que posteriormente foi modificada pela Resolução nº 012/2007, tendo em vista as orientações publicadas pelo Conselho Nacional de Educação na forma dos Pareceres CNE/CEB 06/2005 e Resolução CNE/CEB 03/2005.

Já em 2011, com fundamento nas Resoluções CNE/CEB nº 01/2010, 04/2010 e 07/2010[18], o Conselho Municipal de Educação publicou a Resolução 014/2011, a qual dispõe sobre as Dispõe sobre as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos de duração, na Rede Municipal de Ensino de Salvador e dá outras providências. Esta Resolução regulamenta a organização do Ensino Fundamental no município de Salvador, bem como os processos de avaliação e regularização da vida escolar dos alunos.

Importa destacar que, no que tange à organização do Ensino Fundamental, a Resolução define que o regime de 9 (nove) anos de duração será realizado na forma de ciclos e anos de escolarização (ciclo de Aprendizagem I e II e 6º ao 9º ano). Os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) deverão ser organizados em dois ciclos de aprendizagem, de modo que sejam respeitados o ritmo e o tempo de aprendizagem dos educandos. Em seu Art. 3º, a Resolução estabelece:

---

[17] Dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração no Sistema Municipal de Ensino de Salvador.

[18] Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos; Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica; Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

> § 1º O Ciclo de Aprendizagem I tem duração de 3 (três) anos de escolarização com foco central na alfabetização e letramento e atende à seguinte especificação:
> I - 1º Ano de escolarização - destinado aos alunos que ingressam no Ensino Fundamental a partir dos 6 (seis) anos de idade completos ou a completar até 31 de março, independentemente de ter cursado a Educação Infantil;
>
> II - 2º Ano de escolarização - destinado aos alunos que tenham cursado o 1º ano de escolarização do Ciclo de Aprendizagem I e alunos transferidos para o 2º ano ou equivalente; e
>
> III - 3º Ano de escolarização - destinado aos alunos que tenham cursado o 2º ano de escolarização do Ciclo de Aprendizagem I, alunos transferidos para o 3º ano ou equivalente e alunos que não tenham construído as competências e habilidades referentes ao Ciclo de Aprendizagem I.
>
> § 2º O Ciclo de Aprendizagem II compreende 2 (dois) anos de escolarização e atende à seguinte especificação:
>
> I **-** 4º Ano de escolarização - destinado aos alunos que concluíram com êxito o Ciclo de Aprendizagem I e alunos transferidos para o 4º ano de escolarização ou equivalente;
>
> II - 5º Ano de escolarização - destinado aos alunos que tenham cursado o 4º ano de escolarização do Ciclo de Aprendizagem II, alunos transferidos para o 5º ano ou equivalente e alunos que não tenham construído as competências e habilidades referentes ao Ciclo de Aprendizagem II (SALVADOR, 2011).

Quanto aos anos finais, a Resolução define a seguinte organização:

> Art. 3º Os 4 (quatro) anos finais do Ensino Fundamental, do 6º ao 9º ano, estão assim organizados:
>
> I - 6º ano - destinado aos alunos que tenham cursado, com aproveitamento, o 5º ano de escolarização do Ciclo de Aprendizagem II, alunos reprovados no 6º ano e alunos transferidos para o 6º ano ou equivalente;
>
> II - 7º ano - destinado aos alunos que tenham cursado, com aproveitamento, o 6º ano de escolarização, alunos reprovados no 7º ano e alunos transferidos para o 7º ano ou equivalente;
>
> III - 8º ano - destinado aos alunos que tenham cursado, com aproveitamento, o 7º ano de escolarização, alunos reprovados no 8º ano e alunos transferidos para o 8º ano ou equivalente; e

> IV - 9º ano - destinado aos alunos que tenham cursado, com aproveitamento, o 8º ano de escolarização, alunos reprovados no 9º ano e alunos transferidos para o 9º ano ou equivalente (SALVADOR, 2011).

Percebe-se que a nova organização desta etapa da Educação Básica pela referida Resolução revela não só o atendimento ao que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, mas também uma preocupação com a organização dos tempos de desenvolvimento da infância. Isso porque as crianças de 6 a 10 anos necessitam encontrar na escola sujeitos e conhecimentos que favoreçam a construção de significados ampliados para a vida e, para tanto, "o trabalho escolar deve afetar as crianças – afetar no sentido de mobilizá-las pelo afeto, que nos transforma, nos modifica, fortalecendo a nossa dimensão humana, simbólica" (GOULART, 2007, p. 81).

As diretrizes pedagógicas definidas tanto Conselho Municipal de Educação de Salvador, quanto pelo Conselho Nacional de Educação expressam essa perspectiva, especialmente quando preconizam que a organização do trabalho pedagógico deverá incluir a mobilidade e a flexibilização dos tempos e espaços escolares:

> § 2º A organização do trabalho pedagógico incluirá a mobilidade e a flexibilização dos tempos e espaços escolares, a diversidade nos agrupamentos de alunos, as diversas linguagens artísticas, a diversidade de materiais, os variados suportes literários, as atividades que mobilizem o raciocínio, as atitudes investigativas, as abordagens complementares e as atividades de reforço, a articulação entre a escola e a comunidade, e o acesso aos espaços de expressão cultural (BRASIL, 2010).

Contudo, chama a atenção o fato de muitas vezes essas diretrizes e princípios não serem discutidos e nem debatidos com aqueles que lidam diretamente com os processos de implementação da Lei: os profissionais da educação. Em realidade, ainda prevalece a prática de implementação das políticas educacionais via força da lei, em detrimento do debate e da construção da consciência crítica que respalda a consolidação de objetivos educacionais.

Os dados do questionário respondido pelos membros do conselho escolar evidenciam esse problema, retificando que a implantação da política pública educacional que amplia de oito para nove anos o Ensino Fundamental foi realizada

com tímidas discussões e, nesse sentido, corre-se o risco de não ser assegurada o aumento de oportunidades de aprendizagens das crianças, principais atores dessa mudança.

A investigação com os sujeitos de pesquisa permitiu verificar que eles possuíam conhecimento da Lei nº 11.274/06, muito embora tenham afirmado que não participaram de discussões mais amplas sobre o Ensino Fundamental de nove anos ou mesmo ter vivenciado processos formativos sobre o trabalho pedagógico com as crianças de seis anos, salvo a participação em cursos e palestras isoladas sobre a realização de matrícula e alfabetização, conforme revela os depoimentos abaixo:

> A mudança ocorreu em 2007 quando se ampliou mais um ano no Ensino Fundamental. Houve a adequação dos conteúdos e conscientização dos professores que ali não era mais uma série de Educação Infantil. Houve um cuidado para não setorializar as aulas. Utilizamos jogos, brincadeiras... o lúdico. Todas as escolas da rede receberam material informativo do MEC e discutimos aqui na escola as diretrizes e orientações. Foi difícil para os pais compreenderem. Eles perguntavam: “Pró, é o alfa? É a prontidão? É uma sequência ou reinício do Ensino Fundamental?” Fizemos uma palestra explicando as mudanças. Eles questionavam se os filhos iam terminar o 1º ano já sabendo ler e escrever. Em outras reuniões temáticas abordamos e as dúvidas foram sanadas. Fizemos também um informativo na forma de folder (Coordenadora Pedagógica).
>
> Eu soube sim. Nas reuniões de A.C (atividade complementar) tivemos cursos sobre essa lei. Teve também reunião com os pais. Eles agiram com tranqüilidade, diferente das escolas particulares que mostraram muita preocupação (Professora).
>
> Sim, tenho conhecimento. Houve um treinamento por conta da matrícula no sistema. Mas, só treinamento mesmo. A decisão já chegou pronta. Outras escolas podem ter participado, mas não a nossa. O que eu vejo é que até hoje os pais não entendem a questão da seriação. Alguns acham que isso atrasou a vida dos filhos. Nós buscamos esclarecer a denominação, mas a maioria deles não compreendem o porquê dessas mudanças. Muitos pais nem sabem o ano que o filho está, imagina entender uma lei dessa. É uma questão cultural, muito mais antiga. Qual educação eles tiveram? Que passaram para os filhos? É bem diferente do ideal. Só a minoria compreende (Funcionária escolar).

> Eu soube dessa mudança, mas não sei exatamente quando ela aconteceu. Que eu saiba, não houve nenhuma discussão anterior com a nossa comunidade. Eu não vi discussão e nem dúvidas (Mãe de aluno – representante da comunidade local).

A apresentação destes depoimentos permite-nos desenvolver algumas considerações. É imperioso destacar o problema teórico-prático instaurado, visto que a legislação, princípios e fundamentos da nova forma de organização do Ensino Fundamental não foram discutidos com a devida antecedência entre os atores escolares. É certo que as alterações na legislação não deveriam ocorrer de uma hora para outra, sem o devido estudo, negociação e discussão com as escolas, pois conhecer o processo histórico de construção de uma política educacional é de fundamental relevância para que se possa compreender a sua criação e implementação. O que se pode ver na prática, são professores e gestores realizando malabarismos para lidar com mudanças na legislação educacional, que, salvo exceções, ocorrem de cima para baixo, de forma autoritária. Com isso, esses sujeitos são a todo instante surpreendidos por novas resoluções, leis e determinações que os deixam sem ação e, muitas vezes, avessos e resistentes às mudanças.

Segundo Arelaro (2011), a pouca orientação aos profissionais da educação para a implementação de uma política pode levar a consolidação de uma “pedagogia do fato consumado” que desconfigura a proposta e coloca em risco a qualidade do ensino ofertado às crianças de 6 a 10 anos. Tal dinâmica de implementação das políticas educacionais, na visão de Ambrosetti (1990), pode vir a afetar os objetivos da política quando os profissionais da educação não são envolvidos nas discussões e orientações:

> Colocados como executores de reformas e programas oficiais que não entendem, não aceitam e para cuja elaboração não foram ouvidos, os professores têm atravessado essas mudanças adotando uma atitude que poderíamos definir como “pedagogia do possível”, ou seja, atendem formalmente às exigências oficiais, acrescentam à sua prática aquilo que julgam conveniente, e continuam trabalhando a sua maneira (AMBROSETTI, 1990, p. 58)

As entrevistas também revelaram um posicionamento favorável das participantes em relação à ampliação da duração do ensino obrigatório:

> Se a criança estiver preparada para entrar na escola, se souber ler e escrever... tem que estar bem preparada, senão prejudica (Mãe de aluno - representante da comunidade local).
>
> Essa mudança foi importantíssima, pois agrega a fatia que foi negligenciada. Temos mais um ano de escolarização e eu já vejo essa diferença. Mas, é preciso ter parâmetros de aprendizagem para essas crianças (Coordenadora pedagógica).
>
> Desde que a escola tenha condições de amparar essas crianças, eu concordo. É preciso pessoas para apoiar na sala, material, recursos... (Professora).

O primeiro extrato traz uma preocupação da representante da comunidade em relação aos conhecimentos prévios que o aluno devia trazer para ingressar no Ensino Fundamental. Com a regulamentação da nova forma de organização do ensino obrigatório, foi firmada também a proposição de uma nova cultura escolar e, por isso, a criança que ingressa na escola pela primeira vez não pode ser compreendida

> como um sujeito a quem faltam conteúdos da educação infantil ou um sujeito que será preparado, nesse primeiro ano, para os anos seguintes do Ensino Fundamental [...] essa criança está no ensino obrigatório e, portanto, precisa ser entendida em todos os objetivos legais e pedagógicos estabelecidos para essa etapa de ensino" (BRASIL, 2006, p. 08).

Por isso, depreende-se que a perspectiva de cultura escolar explicitada no depoimento pode contribuir para que as práticas desenvolvidas distanciem-se do objetivo de assegurar o desenvolvimento integral e a permanência das crianças de seis anos na escola. Sob a ótica de uma concepção de ampla de alfabetização, esse processo não se inicia e nem pode ser concluído em um ano de vivência escolar. Mesmo antes de chegar à escola, a criança já possui conhecimentos e cabe à escola conduzir a sistematização desses saberes que se ampliam por toda e vida.

Outra questão trazida nos depoimentos é a preocupação da coordenadora pedagógica da escola com o estabelecimento de parâmetros de aprendizagem para os educandos. Tal posicionamento retrata o contexto de dúvidas que ainda permeia a construção do currículo para o Ensino Fundamental de nove anos. Não obstante a Resolução CNE/CEB 07/2010 defina as diretrizes curriculares nacionais para essa

etapa da educação básica, ainda são bastante comuns entre os profissionais da educação, especialmente professores e coordenadores pedagógicos, a existência de dúvidas e questionamentos sobre o conteúdo a ser trabalhado com os educandos. Por isso, tais questões necessitam ser consideradas com seriedade, visto que delas dependem, em grande medida, o sucesso de implementação dessa política educacional. O ingresso das crianças das camadas populares na escola de Ensino Fundamental aos seis anos de idade sem a devida adequação pedagógica e curricular pode contribuir para o fracasso escolar dos educandos. Nesse sentido, em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, cabe aqui questionar, de acordo com Bertini et al. (2008, p. 71), que

> tais diretrizes não deveriam ter sido elaboradas e discutidas antes da implementação da política? Se assim não foi, não nos parece estranho que os professores e gestores apresentem dúvidas e ansiedades no que diz respeito ao currículo? Afinal, já estão trabalhando num novo sistema de ensino, que ainda não possui uma diretriz pedagógica e curricular. Será que, de alguma forma, isso não poderá influenciar de maneira negativa os resultados? A nosso ver, uma discussão prévia dessa temática e a elaboração das diretrizes antes da implementação poderia ter diminuído o sentimento de angústia e as dúvidas; tornaria esse momento de mudanças um pouco menos complexo e conturbado e auxiliaria muito o trabalho de professores e gestores, assim como a aprendizagem/desenvolvimento dos alunos.

Por outro lado, o depoimento da funcionária escolar manifesta dúvidas se realmente a decisão de ampliação da duração do Ensino Fundamental provocará, de fato, mudanças na vida escolar dos alunos:

> Eu penso que isso não vai mudar nada. Não é bem por aí, pois com a criança de escola pública não é tão grande quanto eles esperam. Não vai fazer diferença um ano a mais. Já na escola particular é diferente, o nível de aprendizagem é diferente. Não é um ano a mais que vai mudar a escola pública. Não tem sentido... há coisa mais importante para se mudar nesse Brasil (Funcionária escolar).

Há de se reconhecer que o direito à ampliação da escolaridade obrigatória trata-se de uma medida legal, política e educacional extremamente relevante em um país que por muito tempo negou a oportunidade às crianças pequenas de freqüentarem processos de educação formal. Desse modo, o acesso das crianças

de seis anos ao ensino obrigatório atende a uma política de equidade social que pode contribuir na conquista da cidadania.

Entretanto, é necessário lembrar que contexto político educacional brasileiro é historicamente marcado pela implementação de projetos e propostas limitados em relação ao compromisso de garantir o direito à uma educação de qualidade a milhares de brasileiros. Conforme assevera Flach (2009, p. 516),

> [...] apenas ampliar o tempo de duração da escolaridade obrigatória, através da inclusão precoce no processo educativo, sem criar mecanismos que respeitem o direito à infância e que possibilitem a permanência e aprendizado dos alunos na escola é medida que permanece no campo da utopia [...] essa opção precisa ser avaliada com cuidado, para não incorrer numa “inclusão excludente”: um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber tais alunos. O Ensino Fundamental, conforme previsto constitucionalmente, é obrigatório e gratuito, sendo dever do Estado a sua garantia. Portanto, ao ampliar o Ensino Fundamental para 9 anos, incluindo as crianças de 6 anos, o poder público não pode fazê-lo parcial ou facultativamente, como ocorre em algumas propostas atuais.

Além do devido aparato dos órgãos competentes para que a política do Ensino Fundamental de nove anos traga reais implicações na melhoria do acesso e qualidade do Ensino Fundamental, é mister uma reelaboração do projeto pedagógico e regimento das escolas, considerando que estes documentos respaldam todo o trabalho pedagógico a ser desenvolvido. A própria Resolução CNE/CEB nº 07/2010, em seu Art. 20, parágrafo 2º, estabelece que as escolas deverão elaborar o projeto político-pedagógico e regimento escolar em consonância com a proposta do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, mediante processos participativos pautados no princípio da gestão democrática. Ademais, o documento publicado pela Secretaria Municipal da Educação de Salvador realiza a seguinte orientação:

> Ressalta-se que as Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Salvador terão um prazo até dezembro de 2008 para adequar sua Proposta Pedagógica e Regimento Escolar à organização do Ensino Fundamental de nove anos (SALVADOR, 2006, p. 26).

No decorrer das visitas à escola pesquisada, em diálogo com a equipe gestora, buscou-se acessar o projeto pedagógico e regimento, com o objetivo de conhecer não só a sua proposta pedagógica e estrutura de funcionamento, como também apreender possíveis modificações nesses documentos, haja vista as orientações estabelecidas pelos órgãos competentes em relação à implementação do Ensino Fundamental de nove anos. No entanto, não foi possível realizar a leitura e análise dos referidos documentos, com a justificativa de que os mesmos encontravam-se em fase de reformulação.

Já nas entrevistas, questionou-se se havia ocorrido alguma modificação no projeto pedagógico e regimento da escola e as integrantes do conselho escolar assim se manifestaram:

> Sim, estamos reformulando a partir das novas orientações (Diretora escolar).
>
> Estamos realizando no projeto pedagógico na questão metodológica e orientações pedagógicas para cada série (Coordenadora pedagógica).
>
> Nosso projeto pedagógico e regimento ainda estão sendo reformulado (Professora).

Ainda em diálogo com as integrantes do conselho escolar, foi possível identificar no discurso das mesmas a defesa de modificações na proposta da escola, considerando que o cenário criado pela determinação da matrícula da criança de seis anos no ensino obrigatório imprimiu a necessidade de reorganização pedagógica para acolher esses sujeitos nas suas necessidades de desenvolvimento e aprendizagem. É um direito positivado que não perpassa somente pelo acesso à educação, porém, sobretudo, à permanência em uma educação de qualidade.

Nesse contexto, avaliar a concepção de *pedagógico* que orienta as ações desenvolvidas pelos sistemas de ensino faz-se imperioso. Em seu sentido mais amplo, o pedagógico está imbricado de sentido sociopolítico, ou seja, articula seus objetivos de ação educativa com um projeto de gestão social e política da sociedade (LIBÂNEO, 2002). Por isso, é ingênuo relacionar o pedagógico apenas às metodologias e técnicas de ensino.

Muitas vezes esses conhecimentos não chegam aos agentes escolares, pois as preocupações dos sistemas de ensino centram-se em questões administrativas

de atendimento. Embora o MEC e a Secretaria Municipal da Educação de Salvador tenham elaborado diversos documentos para respaldar a reorganização pedagógica do ensino obrigatório, ainda é possível identificar lacunas na estrutura didático-pedagógica das escolas, nas quais os profissionais, muitas vezes, encontram-se despreparados para assegurar um processo de ensino e aprendizagem de qualidade.

Os documentos legais e as diretrizes pedagógicas e operacionais até aqui publicadas sublinham a necessidade de ajustes pedagógicos, tanto nas propostas pedagógicas das Secretarias de Educação, quanto nos projetos pedagógicos das escolas, com o intuito de proporcionar às crianças de seis anos o seu desenvolvimento pleno. Orientam, do mesmo modo, o estabelecimento de uma política de formação continuada para professores, gestores escolares e profissionais de apoio. Mas, os sistemas de ensino parecem seguir a mesma regra: "primeiro sanciona-se a lei, depois se corre atrás de sua viabilização e, enquanto isso, alunos e professores são, em geral, os que mais sofrem durante os períodos de *transição*" (RONSONI, 2008, p. 07, grifo do autor). Sem um processo formativo inicial e continuado que ofereça base sociológica, política, histórica, filosófica, além de conhecimentos didático-metodológicos os agentes escolares, especialmente os professores, terão dificuldades em desenvolver um trabalho pedagógico bem organizado e coerente com a expectativa de produção do conhecimento.

O trabalho pedagógico a ser desenvolvido para o primeiro ano, conforme orientação dos órgãos competentes, não se limita à aprendizagem da alfabetização e do letramento. A experiência escolar da criança de seis anos deve contemplar o estudo de diversas expressões e áreas do conhecimento. Isso implica compreender as crianças como

> [...]atores sociais, e não como sujeitos incompletos ou como componentes acessórios da sociedade dos adultos, implica o reconhecimento da capacidade de produção simbólica por parte das crianças e a constituição das suas manifestações, representações e crenças em sistemas organizados, isto é, em culturas (MARTINS FILHO, 2005, p. 18).

É certo que orientações emanadas pelo MEC e pela Secretaria da Educação de Salvador são relevantes referenciais na construção do trabalho pedagógico. Mas, estas diretrizes não dão conta da complexidade do pensar e fazer pedagógico e,

nesse sentido, o poder público não pode eximir-se do investimento na formação inicial e continuada dos professores que contemple

> a) um saber específico (científico), com base no estatuto epistemológico e no método investigativo do campo de conhecimento em que irá atuar; b) um saber pedagógico que conduza a uma reflexão sobre as práticas educativas, acerca do uso das tecnologias educacionais como suporte didático e das amplas questões educacionais. Munido desse saber, o professor estará preparado para didaticamente reconstruir os conhecimentos que pretende ensinar; c) um saber cultural e político que promova o cultivo de um patrimônio de conhecimentos e competências, de instituições, de valores e de símbolos, constituído ao longo de gerações e característico de uma comunidade humana particular [...]. Esse domínio favorece a visão totalizante das relações entre a educação, a sociedade e a cultura, visão peculiar à formação do professor como um profissional culto e crítico; d) um saber transversal que estimule a multi, a inter e a transdisciplinaridade de conhecimentos, de informações e de metodologias, como estratégia de superação das inflexíveis fronteiras epistêmicas de cada campo específico, herdadas do modelo da racionalidade instrumental (BRZEZINSKI, 2008, p. 1145).

Certamente, a apropriação desses conhecimentos respalda a escola no sentido de construir/revisar o seu projeto pedagógico, assim como na elaboração do seu currículo e planejamento de ensino e aprendizagem.

A partir dos conhecimentos apreendidos nas entrevistas acerca da implementação do Ensino Fundamental de nove anos no município de Salvador, fica nítido que a política ainda não conseguiu imprimir transformações mais significativas no cotidiano escolar, salvo o fato da Lei nº 11.274/06 assegurar no plano legal a antecipação do ingresso no ensino obrigatório de milhares de crianças que historicamente encontravam-se alijadas do processo de escolarização. Se por um lado a medida proporciona um maior tempo para o aprendizado e desenvolvimento infantil, elevando, assim, as possibilidades de permanência e sucesso na escola, por outro, reconhece-se que apenas realizar a inclusão da criança na escola sem o devido planejamento político-pedagógico pode abortar a conquista do direito de cidadania da maioria das crianças brasileiras que estão matriculadas nas escolas públicas.

Nesse sentido, a nova forma de organização do Ensino Fundamental revela-se contraditória, visto que um ano a mais de experiência escolar não assegura necessariamente uma melhoria na aprendizagem dos educandos. A questão merece ser analisada de forma muito mais complexa, porque o direito de ser criança corre o risco de ser violado. Ao mesmo tempo, não é uma questão menor destacar que muito embora a escola tenha responsabilidades com a aprendizagem e desenvolvimento dos educandos, não pode ser unicamente culpabilizada pelo sucesso ou fracasso das políticas educacionais, que carecem de ação efetiva e sistemática da equipe gestora do sistema de ensino na garantia de aparato técnico, político, pedagógico e financeiro na implementação da Lei nas escolas.

4.3 A PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.274/06

Nos últimos anos a sociedade civil ampliou suas práticas e poder de atuação, assim como o descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores sociais imprimiram um novo significado ao conceito de cidadania, que, ao longo da década de 1990, foi incorporado nos documentos e discursos oficiais com ressignificação similar à ideia de participação civil, exercício de civilidade e responsabilidade social dos indivíduos. Esta noção de cidadania contempla não só os direitos, mas também os deveres sociais que dizem respeito a uma tentativa de responsabilização dos sujeitos nas arenas públicas, mediante o estabelecimento de parcerias no desenvolvimento das políticas sociais governamentais. Acerca dessa questão, Gohn (2004, p. 23) observa que

> De um lado, isso é um ganho: significa o reconhecimento de novos atores em cena. De outro, é um risco, com o qual as lideranças progressistas da sociedade civil devem estar alerta: o de assumirem o papel que deve ser exercido pelo poder público estatal, pois para tal ele é eleito, ou indicado, e os cidadãos pagam impostos.

Neste novo cenário instaurado, ocorre um entrelaçamento da sociedade civil com a sociedade política, contribuindo para a formação de uma nova configuração contraditória e fragmentada que o Estado passa a adquirir nos anos de 1990. É possível identificar o desenvolvimento de um novo espaço público – o público não

estatal -, no qual estão inseridos os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para gerir questões da coisa pública que se relacionam ao atendimento das reivindicações sociais. Tais demandas passam a ser colocadas enquanto parte integrante da questão social brasileira (GOHN, 2004).

A participação em uma perspectiva ampla possui pressupostos gerais que sustentam a sua realização que, conforme Gohn (2004, p. 24) são:

> a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados.
> b. Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.
> c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.
> d. É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política.

Ademais, importa salientar a existência de princípios fundantes concernentes à participação da sociedade civil na esfera pública através dos conselhos e outros espaços institucionalizados que não buscam substituir a ação do Estado, contudo lutar que este cumpra seus deveres junto à sociedade: oferecer educação, saúde e outros serviços públicos com a devida qualidade para todos. Tal participação necessita ser ativa e tomar como referência as experiências de cada sujeito que nela encontra-se inserido. Logo,

> A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da

> coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergências, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais (GOHN, 2004, p. 25).

A participação na gestão das escolas foi um fenômeno que pouco se ampliou especialmente a partir do final da década de 1980 e sobre o qual foram depositadas inúmeras expectativas. No sistema municipal de Salvador a institucionalização dos Conselhos Escolares só ocorreu ao final nos anos 1990, não obstante a Lei Orgânica do Município já houvesse feito menção à prática da participação na escola. Por outro lado, é mister destacar que decorridos quinze anos após a promulgação da Lei Orgânica do Município, o Decreto Municipal nº 15.547/2005, o qual institui o Regimento dos Conselhos Escolares, resgata um ponto que pode ser tomado como principal no que tange à participação na gestão: concepção, execução, controle e avaliação enquanto funções do Conselho Deliberativo. Diante desse cenário, é instaurado, mediante a Lei Orgânica do Município,

> um arcabouço legal que passa a orientar e requerer novas formas de funcionamento da gestão, o que implica a participação dos atores na concepção, execução, controle e avaliação dos processos pedagógicos e administrativos pela via dos Conselhos Escolares. A escola, nesse cenário, passa a ser considerada *locus* do sistema educacional (FIGUEIREDO, 2010, p. 05).

No entanto, ainda que seja assegurada na legislação, a prática da gestão escolar nem sempre toma como pressupostos fundantes a participação e a tomada de decisões de forma coletiva de modo que os atores escolares possam expressar suas diversas opiniões e posicionamentos. Esse problema pode ser observado de maneira mais proeminente quando se trata da gestão de políticas educacionais, que, apesar dos avanços democráticos ocorridos no Brasil nos últimos vinte anos, tem ocorrido de forma horizontal e meramente formal. Não são raros os pais, alunos e professores das escolas manifestarem indignação com o fato de serem apenas informados, e não consultados sobre as questões educacionais que lhes dizem respeito, como é de exemplo os depoimentos realizados pelos representantes da escola pesquisada em Salvador em relação a implementação do Ensino Fundamental de nove anos:

> Na elaboração não teve participação alguma. Ocorreu de cima para baixo! (Diretora escolar).
>
> Eu não fiquei sabendo de discussões maiores. Na verdade, acatamos tudo o que o foi orientado pela Secretaria e o MEC dentro do possível, procuramos fazer o melhor (Professora).
>
> Essas políticas chegam para nós de cima para baixo e nós temos que explicar para os pais essas mudanças. As universidades podem nos ajudar, nos embasar nisso. Eu acredito que precisam nos ouvir mais (Coordenadora pedagógica).
>
> A decisão chegou pronta para nós. Outras escolas podem ter participado, mas não a nossa (Funcionária escolar).

Sabe-se que no plano das políticas educacionais federal, estadual e municipal, o modelo de democracia representativa é usualmente o mais difundido, haja vista a inviabilidade da realização de consulta direta à população acerca de cada política que o Estado almeja implantar (BENEVIDES, 1994). Isso pressupõe que colocar em ação o princípio da gestão democrática na esfera do governo federal enseja o desenvolvimento de debates sobre as políticas educacionais nacionais entre os entes federados (órgãos competentes estaduais e municipais de educação) e organizações representativas da sociedade civil com o objetivo de agregar os diferentes posicionamentos para a edificação de consensos ou decisões pela maioria. Já no que concerne aos governos estaduais e municipais, a gestão democrática da educação demanda uma sistemática similar, isto é,

> o debate das políticas com a participação, em diferentes níveis, da comunidade escolar e das organizações que representam os diversos setores da sociedade civil. Cabe ouvir, debater, convencer ou consensuar, admitindo e incorporando a diversidade (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 42).

A previsão de ampliação do Ensino Fundamental de nove anos expressa no Plano Nacional de Educação, instituído mediante a Lei 10.172/01, trouxe como imperiosa a necessidade de que o governo federal promovesse amplas discussões entre os anos de 2001 a 2005 com a comunidade educacional acerca da implantação dessa política. Todavia, os dados levantados nas entrevistas com a escola pesquisada demonstraram que o Ensino Fundamental de nove anos não foi devidamente discutido com a maior parte dos municípios do Brasil, justamente

aqueles que são responsáveis pela oferta da educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

Ora, os discursos oficiais não são contrários à participação e estão imbuídos de argumentos favoráveis à democracia e à participação da sociedade nas decisões governamentais. Os próprios Pareceres CNE/CEB 18/2005, 7/2007 e 4/2008 sublinham a necessidade de mobilização dos educadores e lideranças comunitárias, na perspectiva de que assumam o papel de protagonistas na construção de um novo projeto político-pedagógico para o Ensino Fundamental.

A abordagem do projeto político-pedagógico, enquanto a própria organização do trabalho pedagógico da escola, está ancorada no princípio da gestão democrática, a qual implica, essencialmente, um repensar na estrutura de poder da escola, tendo em vista a sua socialização. Tal socialização de poder proporciona o exercício da participação coletiva, que minimiza o individualismo; a reciprocidade, que diminui a exploração; a solidariedade, que contribui com a superação da opressão; da autonomia, que elimina a dependência dos órgãos que elaboram políticas educacionais das quais a instituição escolar muitas vezes é mera executora. Nesse sentido, Veiga (2008, p. 22) parte da premissa que a construção do projeto político-pedagógico "é um instrumento de luta, é uma forma de contrapor-se à fragmentação do trabalho pedagógico e sua rotinização, à dependência e aos efeitos negativos do poder autoritário e centralizador dos órgãos da administração central".

Com a mesma perspectiva, o Parecer CNE/CEB 22/2009 preconiza como imperiosa a mobilização das escolas e da comunidade escolar mediante reuniões, seminários e outras formas de interação, na perspectiva de discutir e democratizar o debate acerca das normas e informações relativas ao Ensino Fundamental de nove anos. E, de forma mais específica, em 2010 o Conselho Nacional de Educação publica o Parecer nº 11, com a posterior Resolução nº 7[19], a qual possui um item específico sobre a gestão democrática e participativa como garantia do direito à educação.

Na referida Resolução, o Conselho Nacional de Educação estabelece que as escolas deverão elaborar o projeto político-pedagógico e regimento escolar em consonância com a proposta do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, mediante

---

[19] Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

processos participativos pautados no princípio da gestão democrática. Em sintonia com essa orientação, a Resolução define, em seu Art. 20, parágrafo 2º:

> Será assegurada ampla participação dos profissionais da escola, da família, dos alunos e da comunidade local na definição das orientações imprimidas aos processos educativos e nas formas de implementá-las, tendo como apoio um processo contínuo de avaliação de ações, a fim de garantir a distribuição social do conhecimento e contribuir para a construção de uma sociedade democrática e igualitária (BRASIL, 2010).

Seguramente, trata-se de um avanço as determinações contidas nos artigos mencionados, visto que acenam para o fortalecimento da participação dos usuários na gestão da escola. Entretanto, é necessário questionar em que medida a noção de participação trazida nos documentos emanados pelos órgãos competentes colocam o interesse coletivo e difuso enquanto premissas fundantes nas práticas de gestão da educação.

Ainda em 2004, o MEC publicou o documento “Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: relatório do Programa” e divulgou neste informações acerca de sete encontros regionais ocorridos com os estados e municípios a fim de oferecer orientações sobre a implementação da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Os encontros realizados especificamente em fevereiro de 2004 foram realizados com essa perspectiva, conforme pode ser observado nos objetivos delineados no documento:

> a) Trazer para estudo conjunto dos dirigentes e técnicos do Ministério da Educação, dos estados e dos municípios, as questões centrais que envolvem a ampliação do Ensino Fundamental, considerando as crianças de seis anos de idade como novos sujeitos da escolaridade formal obrigatória.
> b) Promover o conhecimento e o intercâmbio de experiências bem-sucedidas durante o processo de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.
> c) Apresentar e aperfeiçoar a proposta de acompanhamento e avaliação dessa iniciativa (BRASIL, 2004c, p. 3).

É certo que esta iniciativa é relevante na preparação das redes de ensino para a implantação da política do Ensino Fundamental de nove anos. Contudo, faz-se necessário problematizar em que medida os sistemas de ensino apreenderam as

orientações advindas do MEC e/ou construíram suas próprias. Além disso, cabe ressaltar a ínfima participação dos estados, municípios e representação da sociedade civil em termos de representatividade, considerando que o Brasil possui 5564 municípios. O estado da Bahia, por exemplo, contou a participação de apenas 6 secretarias e 13 representantes, segundo consta no relatório do Programa.

Considerando o referido quadro, importa compreender em que medida as orientações do MEC e da Secretaria Municipal de Educação se consolidam no cotidiano da escola pesquisada, especialmente no que tange a participação da comunidade local nas decisões oriundas dos órgãos competentes. Conforme apontam os dados das entrevistas com os integrantes do conselho escolar, foi possível observar que eles possuíam conhecimento acerca da Lei 11.274/06, apesar de destacarem que não participaram de discussões mais amplas sobre o Ensino Fundamental de nove anos ou ter recebido orientações sobre o trabalho pedagógico com as crianças de seis anos de idade. Quanto à participação na escola diante de tais questões, demonstraram divergências em relação ao nível de envolvimento da comunidade local na tomada de decisões. Três das entrevistadas colocaram o seguinte:

> Eu acredito que temos aqui uma participação ativa. Os pais procuram saber do desempenho dos filhos. Em torno de 80% deles têm essa participação ativa (Funcionária escolar).
>
> A comunidade é participativa e exigente. Houve um momento em que os professores faltavam, não tinha aula e a qualidade era média. Aí os pais começaram a tirar os filhos da escola. Recebi 100 pedidos de transferência. Então, fui de casa em casa e pedi um voto de confiança e os pais foram trazendo os filhos. Era difícil porque havia oposição dentro da escola por parte de um grupo de professores liderado por um deles. Falei logo que quem não quisesse trabalhar, pedisse transferência. E foram saindo um a um, inclusive a líder que me enfrentou [...]" (Diretora escolar).
>
> A comunidade está sempre presente nos eventos, amostras, na entrada... Dos nossos 280 alunos, em média 80 responsáveis tem participação aqui na escola (Coordenadora pedagógica).
>
> Muitos colaboram, respeitam, assistem às reuniões, questionam o que está acontecendo com seus filhos. Já outros não servem para nada; não estão nem aí e esquecem seu filho na escola achando que é apenas uma creche. A comunidade precisa abraçar a escola. Eu

> acredito que de 100%, apenas 30% não participa em nada (Mãe de aluno – representante da comunidade local).

Por outro lado, a professora entrevistada assim se manifestou:

> Essa comunidade é difícil e só está presente quando se trata de Bolsa Família e nas festas que distribuem alimentos. Não podemos contar muito com esse tipo de ajuda. Quando precisamos, eles não vêm. Quando precisamos falar sobre violência e desempenho dos filhos eles não estão presentes devido a uma ignorância mesmo. Numa sala de 32 alunos, apenas 5 ou 6 pais aparecem nas reuniões. Para tratar de Bolsa Família e fardamento a escola lota. Mas, nas reuniões para falar de violência vieram poucos em relação ao número total. Geralmente vêm aqueles que você menos precisa falar. Acredito que tem um pouco de tudo: falta de conhecimento e também o trabalho deles (Professora).

A partir dos trechos apresentados, depreende-se que a democratização efetiva da educação se consolidará não apenas pelo respaldo legal de dispositivos como a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.294/96, mas, sobretudo, pelo processo educacional e por um ambiente escolar de qualidade, na perspectiva de que todos os sujeitos que buscam a educação construam conhecimentos e práticas necessárias para que possam participar de modo efetivo, crítico e consciente da edificação do tecido social.

Muito embora a participação na educação seja reconhecida e preconizada não só nos discursos oficiais, mas também no âmbito escolar, observa-se que esse conceito tem sido mal compreendido em sua complexidade e, salvo exceções, banalizado nas práticas de gestão escolar. Lück (2008) corrobora com essa questão quando traz o seguinte posicionamento:

> Sob a designação de participação, muitas experiências são promovidas sem o devido entendimento e cuidado que a orientação da participação demandaria para justificar-se no contexto educacional e promover bons resultados. Em vista disso, muitas dessas orientações resultam algumas vezes em expressar-se de formas mais negativas do que positivas, do ponto de vista da sua efetividade na determinação de ações correspondentes e seus respectivos resultados [...] Alerta-se, portanto, para o fato de que inúmeras experiências de participação são realizadas sem que tenham um verdadeiro sentido político-democrático ou sentido pedagógico de transformação, como deveria ser o caso. É por esse motivo que o conceito e a prática concretos de participação devem

> ser particularmente analisados quando se considera a questão da gestão educacional democrática (LÜCK, 2008, p. 27-28).

Em seu sentido lato, os processos participativos levam os indivíduos ao fenômeno da autopromoção, isto é, a qualidade de uma política social focada nos "próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda" (DEMO, 2009, p. 67). Segundo este mesmo autor, os canais de participação concorrem para propiciar condições de desenvolvimento da cidadania, compreendida como "qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos" (p. 70). Além disso, a participação fomenta a implementação de regras democráticas do jogo, mediante as quais uma sociedade aprende a eleger, deseleger, estabelecer distribuição de poder, exigir prestação de contas públicas, minimizar a burocracia, reivindicarem dos seus governantes que atendam à comunidade, etc. Ainda, os processos participativos incitam o controle do poder, da burocracia e viabilizam a negociação entre conflitos estabelecidos.

Nesse mesmo sentido, Gohn (2008, p. 30) entende a participação como

> um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

A participação enquanto uma práxis política visa, assim, a autonomia/emancipação do indivíduo, de modo que este conquiste a capacidade de ser um sujeito histórico, que consegue ler e reinterpretar o mundo que o cerca; que constrói uma linguagem que o dê possibilidades de compreender e expressar-se por conta própria. Desse modo, uma sociedade participativa seria aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de forma equitativa (BORDENAVE, 2007).

No entanto, ainda de acordo com Bordenave (2007), é um equívoco desejar que os indivíduos exerçam a macroparticipação – "intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade (p. 24)" – sem que vivenciem a aprendizagem da microparticipação. Este tipo de participação trata-se

do envolvimento voluntário de dois ou mais sujeitos em um projeto comum no qual não objetivam apenas obter benefícios pessoais e imediatos, pois a ação é orientada como parte orgânica da macroparticipação. De tal modo, é no seio das comunidades, sindicatos, associações de bairro, grêmios estudantis, escolas e outras expressões associativas que a práxis participativa e a educação para a participação são construídas e ampliadas.

Em decorrência da centralidade do conceito de participação para o âmbito da gestão educacional e da complexidade que envolve esse conceito, importa elucidar que a participação pode ser exercida sob inúmeras formas e nuances no cotidiano escolar. Logo, o estudo das formas de participação permite identificá-la: como presença, como expressão verbal e discussão, como representação política, como tomada de decisão e, por fim, como engajamento (LÜCK, 2008). Tais categorias exprimem uma diversidade de intensidade no nível de envolvimento e compromisso dos atores sociais, que podem realizá-lo tanto de maneira formal e distanciada, como com um envolvimento pleno e engajado.

A **participação como presença** é caracterizada pela afiliação, associação e presença em uma ambiente sem necessariamente terem ou exercerem voz ativa acerca do que fazem e o que acontece com e no grupo como um todo. Esse tipo de participação ocorre, muitas vezes, por obrigatoriedade, por eventualidade, concessão ou até mesmo por necessidade, mas não por intenção e consentimento próprio do indivíduo. Observa-se nas escolas – inclusive nas que foram realizadas as entrevistas deste trabalho de pesquisa – certa resistência quanto ao comportamento passivo, não obstante ele seja bastante disseminado e realizado com frequencia pelos atores escolares.

Na **participação como expressão verbal e discussão de ideias** é comum tomar como referência de participação apenas o envolvimento das pessoas nas discussões e expressão de pontos de vista. Com essa perspectiva, a participação é limitada, visto que ela se resume com frequencia à simples verbalização de opiniões, apresentação de ideias e relato de experiências pessoais, sem que ao lado disso sejam promovidos um processo compartilhado de compreensão e análise das questões discutidas e da tomada de decisão para o enfrentamento dos desafios e superação de limites, ao mesmo tempo em que contemple o compartilhamento do poder da responsalibilização de todos.

A **participação como representação** é comumente praticada nas sociedades e organizações democráticas. Nas escolas tais organizações podem ser observadas na figura dos conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis, os quais são instituídos mediante representação eleita por voto. Contudo, este tipo de participação pode revelar uma falsa democracia, pois considerando o significado clássico de democracia como governo do povo, pelo povo e para o povo, participar não é meramente delegar o poder ao outro, desresponsabilizando-se, assim, daquilo que é de competência do seu trabalho. Ressalte-se que a eleição de diretores, que já é uma realidade em muitos sistemas de ensino, não assegura necessariamente um ambiente democrático e participativo na escola. Isso porque a democratização da escola desvinculada de práticas de participação plena, limita-se a mera substituição de pessoas no poder ou até mesmo a legitimação da sua permanência.

Já a **participação como tomada de decisão** envolve o compartilhamento de poder, isto é, enseja o compartilhamento de responsabilidades nas decisões tomadas coletivamente, além do enfrentamento dos desafios de melhoria e transformações almejadas pelos atores escolares. Contudo, conforme assevera Lück (2008), tal prática tem sido realizada com frequência mais vinculada à solução de problemas definidos previamente pelo gestor escolar e sobre os quais os membros da escola deixam de ser incluídos na discussão de seu significado e respectivas consequências. Logo,

> Não se discute, muitas vezes, por exemplo, qual o papel de todos e de cada um na vida da escola, qual o significado pedagógico e social das soluções apontadas na decisão; que outros encaminhamentos poderiam ser adotados de modo a obter resultados mais significativos. Portanto, sem tais questionamentos, e o compromisso com o encaminhamento de ações transformadoras, pode-se sugerir que a tomada de decisão fica circunscrita e limitada apenas a questões operacionais, ao que fazer, e não ao significado das questões em si, condição fundamental para que as pessoas envolvidas se apropriem das ideias orientadoras das ações e, ao realizarem-na, o façam a partir da compreensão a respeito do que as ações representariam e quais as implicações quanto ao seu impacto sobre os processos sociais e educacionais da escola (LÜCK, 2008, p. 45).

Por fim, destaca-se a **participação como engajamento,** nível de participação mais pleno que está relacionado a uma ação coletiva superadora da condição de alienação e passividade dos indivíduos, além das relações autoritárias e centralizadores. Envolve, necessariamente, a presença, a expressão de ideias e opiniões, a análise de forma interativa das situações, a tomada de decisões acerca do encaminhamento e das ações necessárias para a concretização das decisões tomadas. Ocorre que nas expressões de poder na escola, é perceptível que a dicotomia entre a tomada de decisão e ação, entre o pensar e o fazer contribuem para a produção da fragmentação e resultados negativos no processo pedagógico e na cultura escolar. Esse processo resulta na baixa efetividade e desperdício de oportunidades de desenvolvimento de competências profissionais e institucionais, além da autonomia.

Diante do quadro exposto, percebe-se que a participação envolve poder e a sua realização no recente processo de construção democrática brasileira é permeada por avanços e retrocessos. No caso do Brasil e de outros países latino-americanos, os quais têm pouca tradição em experiências participativas, ao lado disso está a reprodução de valores autoritários, falta de conscientização política e outros aspectos, pretender alcançar níveis mais elevados de participação não é algo inviável, mas de difícil concretização. De forma pertinente, Peruzzo (2004) salienta que

> Nossas tradições e nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e a delegação de poder do que para o assumir o controle e a co-responsabilidade na solução de problemas [...] a dominação não é simplesmente imposta. Às vezes também já cumplicidade, omissão e até um certo jeito de “gostar” de ter um chefe. Isso vai fazendo parte da nossa cultura. Somos vítimas e culpados? Talvez sim. O certo é que o autoritarismo é resultado histórico da formação econômica, social, política e cultural brasileira e, como produtos dessa dinâmica, estamos impregnados de alienação e acomodação (PERUZZO, 2004, p. 73-75).

A dificuldades na participação da comunidade escolar na implementação das políticas educacionais, neste caso o Ensino Fundamental de nove anos, foi um aspecto apontado pelos entrevistados, conforme demonstram os trechos que seguem:

> Na minha opinião o que mais dificulta é a ausência da comunidade. Ainda assim, temos uma gestão que busca ajudar e viabilizar esse processo (Professora).
>
> A falta de conhecimento, o baixo nível de escolarização e a dificuldade de compreender a legislação com certeza são questões que impedem a participação (Funcionária escolar).
>
> Quando as decisões chegam para nós de cima para baixo. Na verdade, houve uma má divulgação do Ensino Fundamental de nove anos. A rotina da escola é muito intensa e as orientações têm chegado muito tarde. Não conseguimos debater com os pais a tempo. Houve uma orientação subliminar e a escola faz aquilo que é possível. Os órgãos competentes não direcionam as discussões a que mais interessa, que somos nós (Coordenadora pedagógica).
>
> A ausência de alguns pais que acham que a escola é creche, que é só deixar aqui e pronto é algo que dificulta muito. Poderiam enviar um folheto para eles explicando o que está acontecendo na escola; um questionário para saber o que está acontecendo, o porquê da não participação (Mãe de aluno – representante da comunidade local).

Discutir as potencialidades e os percalços da participação da população da gestão da escola pública implica, necessariamente, elucidar aspectos internos e externos que contribuem na realização dessa participação. Um desses condicionantes é de ordem institucional e diz respeito ao caráter hierárquico na distribuição de autoridade, que tem como objetivo firmar relações verticais de mando e submissão, em detrimento de relações horizontais que contribuem para o desenvolvimento de relações democráticas e participativas. Por sua vez, percebe-se que a existência de espaços de ação coletiva, como é de exemplo os conselhos escolares, que supostamente deveriam promover uma participação mais efetiva da população nas atividades escolares, parece não estar exercendo de forma satisfatória tal função, que em parte deve-se ao seu caráter burocrático e formalista (PARO, 2008). Nesse sentido, ainda segundo o referido autor, tendo em vista que a participação não é algo que ocorre de forma espontânea, sendo, sobretudo um processo que é construído coletivamente,

> Coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública. Isso parece tanto mais

> necessário quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, de poder altamente concentrado e de exclusão da divergência nas discussões e decisões (PARO, 2008, p. 46).

Por outro lado, a realização da participação democrática na escola pública também sofre influência de questões ideológicas que estão aí presentes. Tratam-se de concepções e crenças construídas historicamente na personalidade de cada sujeito e que, direta ou indiretamente, influenciam práticas e comportamentos nas relações humanas. Um primeiro aspecto a ser considerado é a forma negativa com que a comunidade local é, muitas vezes, vista pelos profissionais que atuam na escola. Salvo exceções, há uma opinião consensual de que os pais e responsáveis pelos alunos são sujeitos que possuem uma gama de carências (econômica, cultural, afetiva), baixa escolaridade, não possuem interesse pelo desempenho dos seus filhos e em sua maioria são agressivos com o pessoal escolar. Ademais, a execução da participação envolve outra contradição que diz respeito à pretensão de negar a validade da participação dos atores escolares na gestão pedagógica devido ao baixo nível de escolaridade e a dita ignorância dos pais em relação aos assuntos de ordem pedagógica. Ao mesmo tempo, contraditoriamente, estes mesmos pais e/ou responsáveis são convocados para participarem (em casa, no auxílio das tarefas escolares) da execução do pedagógico, enquanto que o inverso pareceria mais viável (PARO, 2008).

Ademais, ainda fazendo menção às questões que têm incidência na participação na escola, é mister ressalvar a existência de um ambiente cultural que dissemina a falta de interesse dos pais pela educação de seus filhos. A ideia circulante no senso comum é que a não-participação deve-se a um comodismo sem razão de ser inerente a nossa tradição cultural. Em verdade, a própria história do Brasil contribui para o enraizamento dessa visão ao ocultar os movimentos populares e a função histórica desempenhada pelas classes populares no país, como se a história fosse apenas realizada por heróis e movimentos vinculados às elites dominantes. Tal visão de que a comunidade escolar não participa pode ser desmentida pelos próprios movimentos de bairros, que, muito embora sejam ínfimos, ainda desenvolvem ações no sentido de reivindicar creches, assistência médica, escola, melhores condições de infraestrutura urbana, etc.

Destaca-se, pois, a partir da análise empreendida neste trabalho de pesquisa que a compreensão dos sujeitos partícipes das entrevistas acerca da participação no processo de implementação do Ensino Fundamental de nove anos parece ser difusa. Por um lado, o descaso do poder público - na figura da Secretaria de Educação de Salvador e da Secretaria de Educação Básica do MEC – demonstrou a omissão com a realização de discussões mais profundas sobre o Ensino Fundamental de nove anos. Do ponto de vista da gestão democrática, essa prática evidencia a conservação de práticas que desconsideram não só os preceitos legais estabelecidos na legislação, quanto o significado e relevância da participação dos sujeitos escolares no processo de construção de uma educação de qualidade. Predomina, ainda, a implementação das políticas educacionais pela força da lei em subordinação ao estabelecimento de debates e consultas mais amplas com sociedade civil.

Em outro ângulo, não é uma questão menor defender a importância de uma gestão da educação que também é de responsabilidade dos atores locais mediante a consciência de direitos e deveres com o trato da coisa pública. A descentralização das políticas educacionais, compreendida aqui enquanto mecanismo de distribuição de poder, coloca-se como um valioso instrumento de inclusão social e participação comunitária, promotor de uma nova cultura política que até então é marcada, muitas vezes, pelo clientelismo. Esta nova cultura enseja ser respaldada pela solidariedade enquanto instrumento de libertação e da articulação de energias sociais e políticas, além de processos educativos que possam contribuir com a edificação de uma consciência mais esclarecida por parte daqueles que fazem parte do universo escolar, isso porque a falta de informação dificulta a mobilização social, a identificação de problemas prioritários e a construção de caminhos alternativos. Logo, a luta pela redistribuição do poder político na educação e, de forma mais específica na escola, perpassa, necessariamente, pelo estabelecimento de espaços de diálogo, negociação e participação.

5 À GUISA DE CONCLUSÃO

O presente trabalho de dissertação teve a intenção de analisar como os membros do conselho escolar de uma escola municipal de Salvador compreendem a participação no contexto de implementação do Ensino Fundamental de nove anos, instituído mediante a Lei nº. 11.274/06. Para tanto, foi delineado um percurso teórico-metodológico que incluiu, de um lado, a pesquisa e análise bibliográfica sobre participação/democracia, políticas educacionais e gestão da educação. De outro, foi realizado levantamento e análise de documentos que orientam a implantação do Ensino Fundamental de nove anos publicados pelo Ministério da Educação, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação de Salvador.

A pesquisa de campo teve como *locus* de pesquisa uma escola municipal de Salvador, localizada no bairro de Itapuã. Foram desenvolvidas entrevistas mediante o uso de questionário aberto com os integrantes do conselho escolar, que, para efeito deste trabalho de pesquisa, foram: diretora, coordenadora pedagógica, professora, funcionária escolar e uma mãe de aluno, representante da comunidade local.

O Ensino Fundamental de nove anos é uma política de educação básica implantada pelo governo federal em 2006, através da Lei nº. 11.274. No município de Salvador, a medida foi regulamentada pela Resolução nº 004/2007, que posteriormente foi modificada pela Resolução nº 012/2007, tendo em vista as orientações publicadas pelo Conselho Nacional de Educação na forma dos Pareceres CNE/CEB 06/2005 e Resolução CNE/CEB 03/2005. Sem dúvidas, do ponto de vista político, a Lei revela o reconhecimento de um direito social historicamente negado às crianças que se encontravam alijadas do processo de escolarização. Portanto, identifica-se que o principal avanço dessa política é a garantia de vaga no ensino obrigatório para toda criança que completar seis anos de idade até o dia 31 de março em que ocorrer a matrícula, conforme prevê a Resolução CNE/CEB 06/2010[20], a qual define as Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

---

[20] Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

Contudo, importa considerar o panorama histórico das políticas educacionais para o ensino obrigatório, que tem sido marcado pela descontinuidade e pela disparidade entre as garantias legalmente asseguradas e a realidade social. Nesse sentido, apenas assegurar a ampliação da duração do ensino obrigatório com a inclusão das crianças de seis anos na educação formal não significa que o direito à infância, assim como a garantia de permanência e aprendizagem dos educandos na escola têm sido elementos tratados com prioridade pelos órgãos competentes.

Outra questão que se pode levantar a partir da análise da literatura é que até o presente momento as principais modificações no processo de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos situam-se em ajustes de ordem legal. Ademais, observou-se desde 2006 a realização de matrículas em massa, sem as devidas adequações pedagógicas e dos espaços escolares que os próprios documentos oficiais tanto preconizam como imperiosas para um processo de inclusão educacional respaldado por pressupostos de qualidade e equalização social. Contraditoriamente, a política educacional brasileira desenvolvida nos últimos anos tem em seu cerne o ideário neoliberal e reconhece a relevância da educação, sem deixar de priorizar os mecanismos de mercado, a iniciativa privada e a implantação de organizações não-governamentais em detrimento do papel do Estado.

Do mesmo modo, a sistematização da literatura evidenciou que a implantação da Lei 11.274/06 foi realizada na maior parte dos sistemas de ensino, salvo exceções, sem a devida adequação dos espaços escolares, reorganização curricular e qualificação dos profissionais da educação que atuam com as crianças. Emerge, assim, o desenvolvimento de ações que tragam implicações para a estrutura e o funcionamento do sistema educacional, para que a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental possa traduzir o acesso a tempos e espaços de aprendizagem que promovam o desenvolvimento humano e a permanência na escola.

Mas, a democratização do saber e a construção de uma escola transformadora perpassam, necessariamente, por um processo de apropriação da gestão da coisa pública pela sociedade civil. No âmbito escola, tal constatação aponta para a necessidade da comunidade participar da gestão da escola de modo que esta desenvolva sua autonomia na relação com os interesses dominantes do Estado. Esta realidade só será estabelecida na medida em que aqueles que mais

serão favorecidos pela democratização da educação participarem de forma ativa nas tomadas de decisões que incidem na qualidade do ensino.

Em relação à participação dos membros do conselho escolar da escola pesquisada no processo de implementação do Ensino Fundamental de nove, ficou claro que as diretrizes e princípios orientadores da política não foram debatidos devidamente com os profissionais da educação, ou seja, aqueles que lidam diretamente com os processos de implementação da Lei. As entrevistas revelaram que a prática de implementação das políticas educacionais via força da lei ainda é dominante, em subordinação ao debate e a construção da consciência crítica.

Logo, pode-se constatar que a implantação da Lei 11.274/06 foi realizada com tímidas discussões, problema que coloca em risco a elevação das oportunidades de aprendizagens das crianças, principais protagonistas de tal mudança. A pesquisa possibilitou identificar que, não obstante os sujeitos da pesquisa possuíssem conhecimento sobre a decisão de ampliar a duração do Ensino Fundamental para nove anos, com a respectiva matrícula das crianças de seis anos, os mesmos não participaram de discussões mais amplas sobre a nova forma de organização do ensino obrigatório ou de processos formativos sobre a organização do trabalho pedagógico para as crianças de seis anos, com exceção da participação em cursos e palestras isoladas sobre como proceder na realização da matrícula e sobre alfabetização e letramento.

Ao situar os sujeitos da pesquisa articulados com os demais atores escolares do sistema municipal de ensino de Salvador, foi possível identificar que os princípios e fundamentos da nova medida instituída mediante a Lei 11.274/06 não foram debatidos com a necessária antecedência entre as instituições escolares. Defende-se aqui que as alterações na legislação não poderiam ocorrer sem estudos prévios, negociações e discussões com as escolas, haja vista a importância de se compreender os processos históricos de construção de uma política educacional. O que se pode ver na realidade pesquisada foram professores, gestores, funcionários e famílias/responsáveis realizando malabarismos na implementação das mudanças ocorridas na legislação educacional que historicamente tem ocorrido de forma vertical e autoritária pelos órgãos competentes.

O estudo também possibilitou localizar nos documentos legais e orientações publicadas pelos órgãos competentes o reconhecimento e defesa da participação da educação, especialmente no âmbito escolar. Contudo, as dificuldades na

participação da comunidade escolar na implementação das políticas educacionais, o Ensino Fundamental de nove anos, no caso desta pesquisa – foi um aspecto levantado pelas entrevistadas. Destaca-se, pois, que a compreensão dos sujeitos partícipes acerca da participação parece ser difusa e que esse conceito tem sido mal compreendido em sua complexidade e, muitas vezes, banalizado nas práticas de gestão escolar. Por isso, a discussão das potencialidades e percalços da participação da população na gestão da escola envolve elucidar questões internas e externas que influenciam a realização de tal prática, que perpassa por aspectos de ordem institucional, ideológica e cultural.

Por fim, a realização deste trabalho de pesquisa permitiu compreender que a gestão da educação também é de responsabilidade dos sujeitos escolares a partir de um processo de conscientização que envolve direitos e deveres com a coisa pública. As políticas educacionais brasileiras oficializaram a descentralização da gestão a partir da abertura de espaços para que as comunidades escolar e local possam participar. Mas, participação enseja competência para formar e desenvolver ações junto aos representantes dos sistemas de ensino e das comunidades escolar e local. Isso porque a falta de informação e formação dificulta a mobilização e a construção de consciência crítica de um povo, a interpretação de problemas emergenciais e a edificação de caminhos para superá-los.

Nesse sentido, é de fundamental importância que seja instaurada uma nova cultura política na qual a participação na gestão da educação pública tenha como fundamentos a solidariedade, cooperação, descentralização – entendida aqui como mecanismo de compartilhamento de poder -, inclusão e equalização social. Portanto, participação, informação, identidade, inclusão, gestão e articulação são elementos singulares e estratégicos no processo de construção do poder local popular (JARA, 1997).

Os conhecimentos construídos neste trabalho de pesquisa revelam que se fazem imperiosas ações sistemáticas por parte da Secretaria Municipal de Educação de Salvador no sentido de qualificar e acompanhar os atores escolares que realizam a implementação das políticas educacionais.

Ademais, a realização do estudo aponta para a necessidade de desenvolvimento de novas pesquisas com a perspectiva de ampliar o quadro de análise do Ensino Fundamental de nove anos no país. Muito embora o prazo final para sua implantação tenha se encerrado em 2010, a temática abordada nesta

pesquisa precisa continuar sendo discutida pelos sistemas de ensino a fim de problematizar a questão da democratização da gestão da educação, que, apesar dos avanços democráticos dos últimos anos, ainda continua marcada pela fragmentação e verticalização da participação dos atores sociais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar:** espaço de participação da comunidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 41, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação:** análise da LDB e da Constituição Federal**.** São Paulo: Xamã, 2001.

AMBROSETTI, N. B. Ciclo básico: uma proposta vista pelas professoras. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 75, p. 57-70, nov. 1990.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005a.

_____. Educação básica no século XXI: tendências e perspectivas. **Impulso:** Revista de Ciências Sociais e Humanas. Piracicaba: Editora UNIMEP, v. 16, n. 40, p. 35-53, maio/ago. 2005b.

_____; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O Ensino Fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** n. 31, ano 11, jun./ 1996.

ARROYO, Miguel. Políticas educacionais, igualdade e diferenças. **Revista Brasileira de Política e Administração.** v. 27, n. 1, p. 83-94, jan./abr.2011.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v. 25, n. 2, p. 211-231, mai./ago. 2009.

BARBOSA, Daniela Machado. **O Ensino Fundamental e o direito à educação:** um estudo das normas constitutivas no município de Salvador. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia – Programa de Pós-Graduação em Educação. Salvador, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Jó, 1977.

BENEVIDES, Maria Victoria M. Cidadania e democracia. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n°. 33, p. 5-16, 1994.

BERTINI, Luciane de Fatima et al. Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: entre a teoria incompleta e a prática intempestiva. **Educação em Revista**. Marília, v.9, n.2, p.65-78, jul.-dez. 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **O futuro da democracia.** 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394 de 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CEB n. 020/1998.** Consulta relativa ao Ensino Fundamental de nove anos. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino Fundamental de nove anos:** orientações gerais. Brasília, DF, 2004a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos:** 2º relatório do programa. Brasília: Ministério da Educação, 2004b.

_____. **Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos:** relatório do Programa. Brasília: SEB/MEC, 2004c. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2010.

_____. Lei n. 11.114, 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 17 de maio de 2005a. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____. Parecer CEB nº 6/2005, de 08 de junho de 2005. Faz um reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: DF, 2005b.

_____. MEC/SEB/DPE/COEF. **Ensino Fundamental de nove anos:** orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2006a.

_____. MEC/SEB/DPE/COEF. **Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos:** 3º relatório do programa. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2006b.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 07, de 14 de dezembro de 2010**.** Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: DF, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRZEZINSKI, Iria. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do Ensino Fundamental. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 29, n. 105 p. 1139-1166, set./dez. 2008.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: _____ et al. **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. **Educação & Sociedade.** Ano XX, nº 68, p. 126-142, dez. 1999.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do Estado Nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (org.). **Globalização, pós-modernidade e educação.** 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** Tradução de Guy Reynaud. Revisão técnica de Luis Roberto Salinas Fortes. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio et al. **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CORREA, Bianca Cristina. Crianças aos seis anos no Ensino Fundamental: desafios à garantia de direitos. In: 30ª Reunião Anual da ANPED. Caxambú, MG. **Anais...** GT: Educação de Crianças de 0 a 6 anos/n. 07, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e**

construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Análise:** o governo Lula e a ascenção de classes no Brasil, 2011. Disponível em: http://noticias.uol.com.br/politica/2011/01/03/analise-o-governo-lula-e-a-ascensao-de-classes-no-brasil.jhtm. Acesso em: 10 nov. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DAGNINO, Evelina. 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, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización.** Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, p. 95-111, 2004.

DANTAS, Angélica Guedes; MACIEL, Diva M. A. Ensino Fundamental de nove anos e a inserção de crianças de seis anos na escolarização obrigatória no Distrito Federal: estudo de caso. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 31, n. 110, p. 157-175, jan./mar. 2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza política:** a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

_____. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação & Pesquisa.** São Paulo v.34, n.2, p. 273-289, maio/ago. 2008.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Políticas educativas no tempo da crise. In: _____; OLIVEIRA, Dalila Andrade (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

FIGUEIREDO, Camila de Souza. Participação do conselho escolar na gestão da escola: processo de efetivação da gestão democrática das escolas municipais de Salvador. In: 33ª Reunião Anual da ANPED. Caxambú, MG. **Anais...** 2010.

FLACH, Simone de Fatima. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, jul./set. 2009.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** São Paulo: Cortez, 1991.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Em Aberto.** Brasília, v. 17, n.72, p. 47-59, fev./jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade.** Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: _____ (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade.** v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./ago. 2004.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Movimentos sociais e educação.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais:** a construção da cidadania dos brasileiros. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009b.

GORNI, Doralice Aparecida Paranzini. Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo? **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 67-80, jan./mar. 2007.

GOULART, Cecilia. Ensino Fundamental de nove anos: tempo de rever conceitos de infância, de ensino e aprendizagem e de escola. **Língua Escrita.** Belo Horizonte, n. 1, jan./abr. 2007. Disponível em: www.fae.ufmg.br/ceale. Acesso em: 15 fev. 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno CEDES.** Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle *vs*. Cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

_____. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 25, n. 2, p. 11-29, jul./dez. 2000.

JARA, Carlos Júlio. Construindo o poder local. **Caderno CRH.** Salvador, n. 26/27, p. 211-233, jan./dez. 1997.

JESUS, José dos Santos; SANTOS, Jair Nascimento. Gestão participativa nas escolas públicas municipais de Salvador: acessibilidades e dificuldades. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade.** Edição 01, 2007. Disponível em: http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/gestaoesociedade/article/viewFile/551/530. Acesso em: 08 jun. 2011.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, vol. 27, nº 96 Especial, p. 797-818, out. 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, Naura S. C. (org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. Ainda as perguntas: o que é pedagogia, quem é o pedagogo, o que deve ser o curso de Pedagogia. In: PIMENTA, Selma Garrido (org.). **Pedagogia e pedagogos:** caminhos e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2002.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História da educação pública.** São Paulo: Nacional, 1959.

MACEDO, Roberto Sidnei. MACEDO, Roberto Sidnei. **A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas Ciências Humanas e na Educação.** 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2004.

_____. **Etnopesquisa crítica, etnopesquisa-formação.** Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

_____. Outras luzes: um rigor intercrítico para uma etnopesquisa política. In: _____; GALEFFI, Dante; PIMENTEL, Álamo. **Um rigor outro sobre a questão da qualidade na pesquisa qualitativa:** educação e ciências humanas. Salvador: EDUFBA, 2009.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálogo.** Florianópolis, v. 10, nº 01, p. 15-23. jan./jun. 2007.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e educação. In: GHIRALDELLI JR., Paulo (org.). **Infância, educação e neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1996.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia da escola:** a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Clélia. **O que é política educacional.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MARTINS FILHO, Altino José. Culturas da infância: traços e retratos que as diferenciam. In: _____ (org.). **Criança pede respeito:** temas em educação infantil. Porto Alegre: Mediação, 2005.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MINGUILI, Maria da Glória. A participação popular na gestão da escola pública dos anos 80. **Revista Caderno Cidadania/Textos.** Campinas: GEMDEC/UNICAMP, n. 05, p. 28-40, jun./ 1995.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOREIRA, M. T. V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. **Informativo Cepam.** São Paulo, p. 65-69, 1999.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; _____ (orgs.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: _____; ROSAR, Maria de Fatima Felix (orgs.). **Política e Gestão da Educação.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009b.

_____. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

PARO, Vitor Henrique. PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública.** 2. ed. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização.** 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 28, n. 2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

_____. **Gestão democrática da escola pública.** 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil – 2002. Disponível em: http://www.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf. Acesso em: 04 nov. 2011.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos populares:** a participação na construção da cidadania. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

RIBEIRO, Daniela de Figueiredo; ANDRADE, Antonio dos Santos. A assimetria na relação entre família e escola pública. **Paidéia.** Ribeirão Preto: v. 16, n. 35, p. 385-394, set./dez. 2006.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil:** 1930/1973. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

RONSONI, Marcelo Luis. Ensino Fundamental de Nove Anos: desafios políticos e pedagógicos em sua implantação. In: Simpósio Nacional de Educação: ser professor na sociedade contemporânea: desafios e contradições. 2008, Erechim: EDIFAPES. **Anais eletrônicos...** Erechim, 2008. Disponível em: www.uri.com.br/cursos/arq_trabalhos_usuario/512.pdf. Acesso em: 15 ago. 2011.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade.** Ano XX, nº 69, dez. 1999.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de. Desafio à escola pública: tomar em suas mãos seu próprio destino. **Cadernos CEDES.** Campinas, ano XXI, nº 55, nov./2001.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALVADOR. Câmara Municipal de Salvador. **Lei Orgânica do Município do Salvador.** Salvador, 5 de abril de 1990.

_____. Secretaria Municipal da Educação e Cultura. **Implantação do Ensino Fundamental de nove anos**: perguntas e respostas. Salvador, 2006.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Resolução nº. 014.** Dispõe sobre as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos de duração, na Rede Municipal de Ensino de Salvador e dá outras providências. Salvador, 2011.

SANFELICE, José Luís. O manifesto dos educadores (1959) à luz da história. **Educação & Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago. 2007.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. A construção da escola pública como instituição democrática: poder e participação da comunidade. **Currículo sem Fronteiras. v**. 1, n. 1, p. 51-80, jan./jun. 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: _____ (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Lucíola L. de Castro Paixão; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. Agora seu filho entra mais cedo na escola: a criança de seis anos no Ensino Fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, vol. 27, nº 96 Especial, p. 775-796, out. 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas.** Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008a.

_____. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes**. Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008b.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 3. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas**

públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

SILVA, Antonia Almeida; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Ensino Fundamental de nove anos: política de integração ou de conformação social? **Práxis Educativa.** Ponta Grossa, v. 5, n. 1, p. 97-107, jan.-jun. 2010.

_____; UZÊDA, Leomárcia Caffé de Oliveira; ALMEIDA, Tamar Antunes de. Espaço social e espaço escolar: interfaces e contradições no contexto do Ensino Fundamental de 9 anos. **Revista Contrapontos –** Eletrônica. Vol. 11 – n. 2 – p. 161-169/mai-ago 2011.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na 'reforma' do estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22 de junho de 2002. Disponível em: http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva. Acesso em: 04 nov. 2011.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Políticas educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010): elementos para análise, apontamentos para novos estudos. In: FONTOURA, Helena Amaral da (org.). **Políticas Públicas, Movimentos Sociais:** desafios à Pós-graduação em Educação e suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro: ANPEd Nacional, 2011. Disponível em: http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf. Acesso em: 15 nov. 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006.

SPÓSITO, Marília Pontes. **A ilusão fecunda:** a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: Hucitec/USP, 1993.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis.** Tradução de Maria Encarnación Moya. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2007.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: _____ (org.). **Projeto político pedagógico da escola:** uma construção possível. Campinas, SP: Papirus, 2008.

WEREBE, Maria José Garcia. **30 anos depois:** grandezas e misérias do ensino no Brasil. São Paulo: Ática, 1994.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Trad. Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.