



## **Gestão Democrática e Educação: Caminhos percorridos para construir a participação**

Shirlene Consuelo Alves Barbosa \*  
Lucília Augusta Lino \*\*  
Lilian Couto Cordeiro Estolano \*\*\*

\* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária/UFRRJ, Mestre em Ciências pelo Programa de Pós Graduação em Educação Agrícola/UFRRJ. Pesquisadora do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial/UFRRJ. Servidora Técnica do Instituto de Educação/UFRRJ.

\*\* Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Educação Inclusiva e Continuada, Faculdade de Educação da UERJ.

\*\*\* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Educação/UFRRJ. Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ. Professora do Departamento de Teoria, Prática e Educação, Instituto de Educação/UFRRJ.

## RESUMO

**Resumo:** Este artigo apresenta uma discussão acerca do processo de democratização no Brasil após o Golpe Militar de 1964, bem como faz um resgate histórico do surgimento dos conselhos na sociedade brasileira contemporânea, em especial, os conselhos escolares e a importância do Plano Nacional de Educação para a gestão democrática. Desta forma, ao mesmo tempo em que a temática da participação deixa evidente a importância da presença da sociedade civil nos conselhos, destacamos, ainda, como as práticas participativas estão se efetivando. Por fim, refletimos sobre a temática da participação social no atual momento da agenda política nacional.

**Palavras chave:** participação, conselhos, gestão democrática

## ABSTRACT

**Abstract:** This article presents a discussion about the process of democratization in Brazil after the military coup of 1964, as well as a historical rescue of the emergence of councils in contemporary Brazilian society, specially the school councils and the importance of the National Education Plan for the Democratic management. Thus, at the same time that the theme of participation makes clear the importance of the presence of civil society in councils, we also highlight how participatory practices are taking place. Finally, we reflect on the theme of social participation in the current moment of the national political agenda.

**Key words:** participation, advice, democratic management

## RESUMEN

**Resumen:** Este artículo presenta una discusión acerca del proceso de democratización en Brasil tras el Golpe Militar de 1964, así como hace un rescate histórico del surgimiento de los consejos en la sociedad brasileña contemporánea, en especial, los consejos escolares y la importancia del Plan Nacional de Educación para la gestión democrática. De esta forma, al mismo tiempo que la temática de la participación deja evidente la importancia de la presencia de la sociedad civil en los consejos, destacamos, aún, cómo las prácticas participativas se están realizando. Por último, reflexionamos sobre la temática de la participación social en el actual momento de la agenda política nacional.

**Palabras clave:** participación, consejos, gestión democrática

## 1. A participação popular no Brasil: tutela estatal, autoritarismo e repressão

Optamos iniciar nossa reflexão por um período que desponta no final dos anos 1950 e os primeiros anos da década de 1960. A eclosão, em 1964, do Golpe Militar no Brasil (FERREIRA e GOMES, 2014) que instaurou uma ditadura militar no Brasil, com duração de 21 anos, reprimindo o movimento de construção da participação popular, apenas retomado a partir da segunda metade da década de 1970, já na luta pela abertura política. A partir daí iremos discorrer como os princípios participativos foram sendo incorporados na agenda política. Delimitamos aqui o recorte temporal para o desenvolvimento do artigo.

A questão da participação surgiu em um período no Brasil, de intensa luta ideológica e efervescência político-cultural, o final dos anos de 1950. Nessa época o país vivia o impacto da industrialização e urbanização aceleradas pela política dos “50 anos em 5”, do Governo Juscelino Kubitschek - JK. As desigualdades socioeconômicas marcadamente regionais se tornaram mais evidentes, opondo o Brasil urbano, das grandes capitais do Sul e Sudeste com o Brasil do interior, do Norte e Nordeste. O Brasil continuava a ser um país de analfabetos, com elevada mortalidade infantil e miséria, notadamente no campo. Nesse cenário, a evasão rural era dramática e as migrações inchavam as periferias dos grandes centros urbanos, alimentando o processo de favelização durante os anos de 1950. Diante dessa realidade, grupos organizados buscavam a participação da população para lutar pelos direitos sociais e reivindicavam do Estado mudanças que objetivavam melhorias para a vida da população. Inúmeros movimentos sociais, urbanos e camponeses, foram criados neste período, muitos deles marcados pelo populismo que imperava na política da

época.

A concepção de que o povo era incapaz de se organizar, reforçava a desconfiança sobre os movimentos sociais, sempre acusados de servir a fins políticos estranhos a legalidade, o que legitimava a autoridade estatal, o controle e a tutela dos mesmos, numa concepção paternalista e de viés populista. Segundo Marilena Chauí (1994), este período afirmou os traços autoritários e conservadores constitutivos da sociedade brasileira,

uma sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não o percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade)” (CHAUÍ, 1994, p. 27).

O recrudescimento dos conflitos ideológicos no Governo João Goulart, em meio à intensa participação popular, que exigia reformas estruturais, desembocou no Golpe Militar de 1964. Como relata Paula (2012), sobre o período que antecede o Golpe Militar, a crise política era desestabilizadora.

No Brasil, a luta político-ideológica atingia o auge e a nação vivia um dos períodos mais agitados social e politicamente. João Goulart, que em janeiro de 1963 recebeu 10 milhões de votos favoráveis ao retorno do presidencialismo, em 1964 via seu governo entrar em colapso, efeito da crise do populismo que marcou a última década. O governo de Jango encontrava-se envolto em intensa crise política, desestabilizado entre a oposição veemente das forças conservadoras e as crescentes reivindicações sindicais que utilizavam cada vez mais a greve como pressão. A propaganda conservadora minou as bases de sus-

tentação do Governo e mobilizou a população, principalmente as camadas médias 'contra o perigo do comunismo', aumentando o temor da 'esquerdização' do país, representada pela reforma agrária e pela quebra da hierarquia militar. A crise política chegou ao auge e se encaminhava para um desfecho de radicalização. Em surdina as Forças Armadas tramavam um Golpe de Estado, apoiados pelo capital financeiro e pelos partidos conservadores, e contando com a simpatia de uma ampla parcela da classe média. (PAULA, 2012, p.40-41)

Com o movimento militar de 31 de março de 1964, é instaurada uma ditadura civil-militar no país. Uma nova ordem social foi implantada após o golpe e os militantes dos setores sociais que lutavam por uma maior participação da sociedade e pelos direitos sociais foram perseguidos, sendo, assim, um período marcado pela violência. O regime militar suprimiu as liberdades democráticas e suspendeu os direitos civis, reprimindo qualquer forma de participação popular.

O início deste período histórico escolhido foi decisivo na sedimentação de uma gestão da coisa pública hierarquizada, com baixa participação popular, com forte centralização das decisões nas instâncias mais graduadas do poder executivo, associada aos interesses dos grandes grupos empresariais nacionais ou estrangeiros (LEMOS, 2013, p. 42)

Entretanto, como diversos setores organizados foram aniquilados, a resistência à ditadura passa a ser feita pelo movimento estudantil, cujo auge foi 1968.

Desde o golpe de 1964 que prisões e arbitrariedades era mas marcas da ação do governo civil-militar, especialmente no período do presidente Costa e Silva. A repressão policial atingiu o máximo no final de março de 1968, com a invasão do res-

taurante universitário "Calabouço." Nesta invasão, o comandante do pelotão da Polícia Militar (PM) do Rio de Janeiro que foi responsável pela repressão do movimento, o aspirante Aloísio Raposo, assassinou o estudante secundarista Edson Luís de Lima Souto, de apenas 17 anos. Este momento de violência e desrespeito às expressões democráticas de cidadania no Brasil foi o estopim para que no início de junho deste mesmo ano, o movimento estudantil começasse a organizar um número cada vez maior de manifestações públicas, com o apoio de vários outros grupos da nossa sociedade (LEMOS, 2013, p. 44).

Cabe fazer referência ao movimento estudantil do Estado do Rio de Janeiro, o qual teve um grande destaque na luta contra a ditadura, sendo, de certa forma, um porta-voz da sociedade contra o regime militar. De acordo com Priori, et al (2012), em 1965 foi realizado um plebiscito nas escolas da cidade do Rio de Janeiro, que repudiava a tentativa do Ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda, de extinguir a União Nacional dos Estudantes (UNE) e substituí-la por um Diretório Nacional dos Estudantes, vinculado aos militares. Em 1966, foi realizado em Belo Horizonte (MG), o 28º Congresso Nacional da UNE e no mês de setembro deste mesmo ano, os estudantes organizaram grandes passeatas por várias capitais (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília e Curitiba), onde reivindicavam ensino gratuito, autonomia universitária, não vinculação da universidade com órgãos americanos (USAID), além da defesa da UNE e do fim da ditadura militar.

Um dos exemplos lembrados a partir desta memória de lutas, resistência a uma gestão antidemocrática, foi a organização dos alunos secundaristas do Rio de Janeiro que, para contrapor a este modelo vigente à época, produziu a *passeata dos 100 mil*. Desde o golpe de 1964 que

prisões e arbitrariedades eram as marcas da ação do governo civil-militar, especialmente no período do presidente Costa e Silva. A repressão policial atingiu o máximo no final de março de 1968, com a invasão do restaurante universitário “Calabouço”. Nesta invasão, o comandante do pelotão da Polícia Militar (PM) do Rio de Janeiro que foi responsável pela repressão do movimento, o aspirante Aloísio Raposo, assassinou o estudante secundarista Edson Luís de Lima Souto, de apenas 17 anos. Este momento de violência e desrespeito às expressões democráticas de cidadania no Brasil foi o estopim para que no início de junho deste mesmo ano, o movimento estudantil começasse a organizar um número cada vez maior de manifestações públicas, com o apoio de vários outros grupos da nossa sociedade (LEMOS, 2013, p. 44).

Neste contexto, destaca-se ainda, a atuação da chamada igreja progressista que instaura e apoia grupos como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o grupo “Tortura Nunca Mais” que puderam dirigir a atenção pública para as regiões, grupos sociais e campos de conflito antes ignorados pela sociedade. Cabe mencionar, ainda, a atuação de entidades especializadas na produção e informações alternativas às fontes oficiais, como Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sociais e Econômicas (DIEESE) ou o Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE) cujo prestígio revela-se ao longo do processo de democratização.

Diante da crise que se configurava, o governo começa a tomar medidas legislativas e de exceção que pudessem desmobilizar e “calar a voz” dos estudantes, garantindo o controle da situação. A União Nacional dos Estudantes – UNE é extinta e passa a agir na clandestinidade. O Decreto 477/69 (extensão do AI-5) que proíbe qualquer manifestação política por parte de estudantes e professores, a criação de

Assessorias de Segurança e Informação nas universidades, a cassação de professores e alunos, a invasão de vários *campi* universitários, com prisões em massa de estudantes, são algumas das medidas de ordem repressiva (explícita) adotadas pelo Estado. (SOARES, 2003, p. 74)

No final dos anos 1970 a retomada do movimento estudantil e do movimento sindical, amplia a luta por mais participação e as forças contra hegemônicas, em que a bandeira da Anistia ampla geral e irrestrita e da volta dos exilados engrossa o caldo político em torno da abertura do regime, anunciando o acirramento da crise política no país.

Em 1977, a agitação estudantil eclodiu novamente, tendo como bandeira as lutas pelo fim da ditadura militar, as campanhas pela libertação de estudantes presos, as campanhas pelo fim das torturas e os vários protestos contra administrações universitárias autoritárias. Essas lutas do final dos anos 1970 motivaram a reconstrução da UNE em 1979 (PRIORI et al, 2012, p. 209).

Este período foi marcado pela repressão, coerção, opressão e qualquer cidadão que se manifestasse contrário ao sistema de governo era reprimido de forma violenta. Esse resgate ajuda na compreensão que nossa sociedade, em diversos momentos históricos foi marcada por políticas antidemocráticas, o último de 1964 a 1985, foi construída com bases nas relações sociais com desigualdades, sem participação popular, enfim relações diretas e assimétricas.

Após a intensa repressão aos movimen-

tos sociais, em especial aos sindicatos, associações estudantis e políticas, estes começam a se reorganizar em meados dos anos de 1970, trazendo novas práticas de participação e agendas políticas. De acordo com Gohn (1997), os atores sociais que emergiram na sociedade civil brasileira, após 1970, configuraram novos espaços e formatos de participação popular e de relações sociais. Neste período, ainda segundo Gohn (1997), as forças contra-hegemônicas ao sistema se organizavam com o propósito de chamar a atenção da sociedade civil para os problemas que embora presentes no cotidiano das pessoas, não tinham espaço para serem debatidos.

## 2. A Constituição Federal de 1988 e os conselhos: participação popular e redemocratização

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, despontava uma nova forma de participação, mais autônoma e propositiva, que, no entanto, coexistia com práticas patrimonialistas, tuteladas e hierarquizadas, arraigadas na política e sociedade brasileiras. Como explicam Maranhão e Teixeira (2006, p. 109):

As práticas de participação sempre existiram na história brasileira. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo desta história são bastante diferentes. Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida.

Segundo Gohn (1995), a partir da década de 1970, surgem no Brasil, como fruto da organi-

zação e das lutas pela democracia, também nas esferas institucionais e sociais, mecanismos de participação e de legitimidade social, que mais tarde propiciaram a criação dos conselhos, entendidos como instrumentos de mediação povo-poder e como esferas públicas de exercício desse poder. Ainda segundo a autora, dentre os tipos básicos de conselhos criados nesse contexto, alguns aparecem na cena política a partir da iniciativa popular ainda no período da ditadura, nos anos 1970 e 1980, a exemplo dos conselhos comunitários e outros foram criados por exigências constitucionais e legais, já no final dos anos de 1980 e no início dos anos 1990, como os conselhos de políticas públicas e os de direitos (GOHN, 1995).

Essas novas práticas de “participação” vinham ancoradas em conceitos e ideias, estimulados pelos acontecimentos políticos e sociais ocorridos ao longo da década de 1980. Essa “participação” estava associada a formas de negociação direta com o patronato e à possibilidade de ampliação do elenco das pautas de reivindicação, passando a abranger não somente aspectos salariais, mas também questões relacionadas ao cotidiano do chão da fábrica (DONADONE e GRÜN, 2001).

Diferentemente do período de 1967 a 1978, as ideias de “participação” começavam a ganhar evidência no final dos anos de 1970. Tal fato deve-se, principalmente, ao ressurgimento dos movimentos trabalhistas e sindicais, após as greves de 1978” (DONADONE e GRÜN, 2001, p. 115).

Durante os anos de 1970 e até meados dos anos de 1980, era consensual entre os mo-

vimentos que se deveria construir um contra poder popular, uma força popular independente do Estado. Posteriormente, ao longo dos anos de 1980, com a transição democrática, os movimentos sociais passaram a ser interlocutores do Estado, porque este estava se democratizando e buscando também mudar sua face aparente de repressão.

A dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de “inserir o povo” em práticas de gestão pública, como ingenuamente preconizavam as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas. (GOHN, 2004, p. 61).

Em meio ao processo de redemocratização do país, em especial no período da chamada Nova República (1985-1989), havia um grande debate nas esferas institucionais pela representatividade em colegiados e conselhos. Como referência nesse debate, tínhamos as experiências inspiradas nas propostas de Educação popular de Paulo Freire, que despontaram a partir de meados da década de 1970 e que valorizavam a participação tanto das famílias de classes populares na educação dos filhos, quanto da comunidade nos conselhos, nas associações de bairro, etc. A Educação popular contribuiu para a formação de identidades coletivas e para o fortalecimento da participação popular nos movimentos populares. Podemos perceber, neste período, a valorização da democracia entendida como possibilidade de participação da população em espaços decisórios, onde assim, as pessoas passam a participar da construção social da sua realidade. De acordo Paro (2007, p. 16),

a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização de “viver bem”, de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social

No caso das escolas, Paro (2007), diz que essa dimensão social, pode ser sintetizada como a educação para a democracia. Neste sentido, podemos dizer que educar para a democracia se refere a utilização de mecanismos de participação na gestão escolar, ou seja, a participação pode ser entendida como um *“princípio educativo que supõe o exercício da vontade livre de quem aprende, afirmando-o como sujeito na relação”* (PARO, 2007, p. 74). Entretanto, o autor destaca que, ainda hoje, a escola falha ao ser omissa na função de educar para a democracia, visto que esta não é um conteúdo teórico, mas uma aprendizagem que somente pode ocorrer na prática participativa.

Com esse entendimento podemos inferir que os conselhos escolares podem contribuir no sentido de favorecer uma efetiva educação para a democracia pelo exercício da participação. A importância da participação política no planejamento dos processos democráticos pelos quais a educação é construída é de suma importância para alcançar o resultado desejado, o que a longo prazo pode permitir vislumbrar horizontes e parâmetros para propor políticas de gestão da escola e dos sistemas educacionais mais democráticas e participativas. Para tanto, além do conselho escolar, faz-se necessário a utilização de outros mecanismos de gestão escolar como: associação de pais, grêmios estudantis, eleição de diretores, assim podemos entender a democracia como *“algo intrínseco à educação de qualidade”* (PARO, 2007, p. 73).

Segundo Lia Maria Teixeira de Oliveira<sup>1</sup>, a inserção do planejamento participativo na formação dos professores, foi gestada institucionalmente, no período da abertura política, durante o último governo da ditadura militar, do Presidente João Figueiredo. A referência para apresentar o caminho percorrido para a construção da participação e da democracia na educação foi o trabalho realizado por Pedro Demo quando atuou, no Ministério da Educação, como Secretário-Geral Adjunto de 1979 a 1983 e Diretor Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) de 1984 a 1985.

No momento em que a ditadura foi se esvaziando/enfraquecendo, começa a discussão sobre planejamento participativo dentro do MEC. Na ocasião, Pedro Demo convida autoridades de fora do Brasil, sendo que a conclusão é que isto é desnecessário, Paulo Freire era o grande mentor sobre a questão da participação das classes populares nos seus processos de formação. Já havia, então, no processo de redemocratização da sociedade, durante e após a Constituição Federal de 1988 uma preocupação muito grande das classes populares e das representações classistas na participação em conselhos. Temos como exemplo, o Conselho Federal de Educação deixa de ser composto só por representantes do MEC, passando a ter representação, também, das entidades de pesquisa, ensino e de extensão. Assim, a ideia de participação esteve na origem do processo de redemocratização do país, já no final da ditadura.

O processo constituinte aprofundou a questão colocada pelos movimentos sociais ao

1 Professora Titular do Departamento de Educação do Campo, Diversidade e Movimentos Sociais, do Instituto de Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em depoimento a autora, sobre sua memória do período.

final da década de 1970 e início dos anos 1980 sobre a democratização do Estado e os mecanismos necessários para torná-lo público. Além das demandas pela democratização e publicização do Estado, esses movimentos trazem para o processo de discussão e elaboração da nova Constituição, a necessidade de controle social, a ser implementada em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (DHNET, 2016). Assim, de forma distinta, os conselhos entram na forma da lei, para a esfera política no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou o coroamento das lutas e anseios pela redemocratização do país e permitiu ampliar a concepção de democracia com ênfase na participação. Essa construção legal valorizou a gestão democrática como princípio, permitiu e estimulou a constituição de conselhos<sup>2</sup> diversos, em âmbito nacional, estadual e municipal.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresentou grandes avanços em relação ao direito à participação da população, com impactos positivos e imediatos na conquista dos direitos sociais. A partir da promulgação da Constituição cidadã, foram introduzidos instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), próprios da democracia participativa que abriram a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, como por exemplo, os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas. O retorno do exercício dos direitos civis e políticos, advindo do processo de redemocratização da sociedade, consolidada na Constituição permite que os conselhos como

2 Como exemplo da mudança paradigmática que significou a Constituição de 1988, no contexto da redemocratização da sociedade política brasileira, neste mesmo ano o Conselho Superior de Censura passa a ser denominado Conselho de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão.

esferas públicas entrem em cena na institucionalidade democrática, paulatinamente criados como órgãos de gestão e de monitoramento da gestão das políticas sociais, atuando como mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada (GOHN, 1995; 2000).

Os Conselhos adquiriram um formato institucional nos artigos da Constituição Federal, na qual a incorporação da participação da sociedade está presente em diversos de seus capítulos (saúde, criança e adolescente, assistência social, educação e emprego). No entanto, a criação dos conselhos não se limitou somente aos setores obrigados por lei, a própria sociedade criou conselhos em outros setores, relacionados a campos diversos: meio ambiente, cultura, direitos da mulher, política urbana, habitação, regularização fundiária, transportes entre outros (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). De acordo com Santos Junior; Azevedo; Ribeiro (2004, p. 21),

a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente na constituição de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania, nas quais o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos – na forma do sufrágio universal como por voto direto e secreto – como por meio da participação direta – principalmente mediante três institutos aprovados, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (Art.1º).

Assim, a Constituição de 1988 cria as condições jurídico-políticas para a criação e funcionalidade de órgãos de natureza pluri representativa

com função de controle social e de participação social na gestão da coisa pública. A participação popular na elaboração e na formulação das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, dentre outras, segundo Frischeisen (s/d), ocorre por meio dos conselhos respectivos, em especial dos Conselhos Municipais, que estão mais próximos dos interesses da comunidade local. Assim, a implementação efetiva dos direitos depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais estão previstas na Constituição Federal, trazendo um novo ator político coletivo, os conselhos, que são, portanto, gestores de políticas públicas. A partir da Constituição de 1988, os conselhos são institucionalizados como órgãos colegiados, permanentes, consultivos ou deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, da supervisão e da avaliação das políticas públicas de garantia dos direitos humanos, em âmbito federal, estadual e municipal. De acordo com Tenório (2016, p. 64),

a gestão social pressupõe o exercício da cidadania deliberativa que exprime igualdade decisória entre participantes da ação que aqui entendemos como todos aqueles atores sociais que de maneira direta ou indireta tenham relação ou interesse com a situação problema em causa. Portanto, compõem o conjunto da cidadania deliberativa todos aqueles atores sociais, oriundos do primeiro, segundo e terceiro setor, que possam ir ao encontro dos objetivos desejados.

Cabe destacar que além dos conselhos, também são implementados e regulamentados os modos de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos. Assim, os conselhos passam a ser instrumentos de articulação política para gerir direitos sociais coletivos dentro de uma nova

ordem política. Dentro dessa perspectiva, Tótor e Chaia (2004) afirmam que, a participação passa a ser compreendida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública – *“ações homologadas pelo Estado, planejadas e executadas isoladamente ou em parceria”* (GOHN, 2004, p. 66).

Segundo Tótor e Chaia (2004), durante os anos de 1990, os conselhos se instituem como possibilidades de atuação, como mecanismos diretos de intervenção da sociedade civil, defendidos como estratégia de modernização do Estado e ampliação de legitimidade política. Dessa forma, a sociedade partilharia o ônus da responsabilidade de gerir os bens públicos.

Vale lembrar que, neste período, o sistema capitalista globalizado impôs uma direção à política econômica, o denominado “neoliberal”. [...] Para tanto, consideram necessário o estabelecimento de uma disciplina orçamentária priorizando a diminuição com os gastos sociais (TÓTORA e CHAIA, 2004, p. 200).

Diante desta afirmação, as reformas estruturais que o Estado passa a exercer para fazer crescer a economia, são associadas ao jogo do mercado às custas do aumento das desigualdades sociais (TÓTORA e CHAIA, 2004). Com isso tem-se como premissa o comprometimento de diversos setores da sociedade em envolver diferentes atores nos processos de tomada de decisão, para que as soluções das políticas não sejam de caráter puramente técnico ou instrumental e sim participativo.

Passa-se, dessa forma, haver uma valorização da participação de vários setores da sociedade no planejamento e implementação das políticas de desenvolvimento social.

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. [...] É praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. [...] Sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes (ABRAMOVAY, 2003, p. 57).

Nesse sentido, a participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública (GOHN, 2004). A temática da participação e, ainda, questões ligadas ao desenvolvimento local e suas metas de atendimento às necessidades dos grupos sociais passam a fazer parte das ideias presentes nessas “novas” diretrizes políticas que as instituições passam a estar submetidas, neste caso especificamente, instituições de educação.

Ao pensar a lógica e as dinâmicas de participação nas instituições escolares, é fundamental repensar os processos de decisão e deliberação, a organização e as condições de trabalho, os objetivos e as prioridades da instituição, a autonomia e a identidade escolar e, fundamentalmente, o papel dos diferentes atores sociais, bem como as estratégias para a implementação de processos coletivos de decisão, especialmente do Conselho Escolar. (BRASIL, MEC, 2004e, p. 12)

Embora as diretrizes políticas que regem as práticas das instituições que atuam em prol da educação e desenvolvimento devam considerar a busca pela equidade social e o atendimento às necessidades e desejos das pessoas, essas instituições que se propõem a cumprir tais diretrizes guardam uma história marcada por uma cultura organizacional e uma prática política de cunho clientelista e diferenciador das pessoas. É preciso, então, que face às mudanças trazidas com a

valorização da participação, consideremos que a cultura de uma organização refere-se à reprodução de significados e padrões de comportamentos através do tempo (VAITSMANT, 2000), ou seja, tradicionalmente as práticas de intervenções das instituições persistem ao longo dos anos. Se elas se construíram dentro de um sistema patrimonialista, quer dizer, com relações de cunho pessoal, com privilégios individuais e concessão de favores, ainda hoje, tais práticas podem se manter (WEBER, 1991).

No auge da política neoliberal no Brasil, especialmente entre 1994 e 2003, com os governos de Fernando Henrique Cardoso, assistimos a intensificação de processo de privatização de serviços e empresas estatais, numa tentativa de reduzir a presença do estado nas ações sociais. Entretanto, nos últimos 13 anos, com a mudança política ocasionada no Brasil pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), ampliou-se ‘a participação social nas políticas públicas’, numa tentativa de efetivar na prática ‘os princípios da democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988’ (BRASIL, 2010). Assim, conferiu-se aos Conselhos Nacionais um caráter relevante e estratégico, configurando-os como ‘*espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade*’, e segundo esse mesmo discurso governamental, ‘*políticas estruturais e decisões fundamentais para o país passaram a ser concebidas e implementadas a partir de um amplo diálogo com as entidades da sociedade civil*’ (BRASIL, 2010, p. 6). Nosso entendimento é que a atuação dos Conselhos Nacionais, assim como dos conselhos estaduais e municipais, onde representantes governamentais e da sociedade civil dialogam e trabalham juntos, é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetivi-

dade da ação governamental, seja no plano federal, estadual ou municipal.

Esse breve resgate histórico nos permite mensurar os avanços políticos efetuados, especialmente nas duas últimas décadas, no que tange a valorização da participação e a consolidação dos espaços e instâncias democráticas, no país e nas instituições. Sabemos que o Brasil tem pouca experiência democrática, pois apenas para citar o período republicano tivemos poucos governos que respeitavam o jogo democrático e os direitos civis: o período de 1930 a 1935, de 1946 a 1964 e de 1985 até 2019, computamos assim apenas 57 anos em 126 anos de República. Assim, há que se pensar em processos de resistências a partir de processos que promovam a emancipação e a participação política de nossa sociedade, sendo a participação uma característica primordial para a consolidação do regime democrático representativo.

### **3. O Plano Nacional de Educação e a importância da gestão democrática na educação**

Após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a democratização da educação passou a ser defendida em três âmbitos: acesso e permanência com sucesso na escola; escolha democrática dos dirigentes escolares; e, gestão democrática do setor educacional, em seus diferentes níveis, com a participação dos conselhos escolares (MEC, 2004).

A Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em consonância com o estabelecido na Constituição Federal, confirma a gestão democrática como princípio da educação pública. A gestão democrática é mencionada no

artigo 14 que afirma que “os sistemas de ensino definirão normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”. No artigo 15, há o registro de que será concedido “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”. Este princípio da gestão democrática reforça o que a Constituição Federal de 1988 prevê com a incorporação dos direitos sociais. Assim,

a gestão democrática da educação por assenta-se na lógica de mudança de práticas na organização dos sistemas de ensino e das escolas pressupõe por si só a ideia de participação, isto é, de trabalho associado e cooperativo entre o poder público e comunidade e local indicando relações de poder efetivamente horizontalizadas. (BATISTA, 2015, p. 113)

(...) pode-se definir os conselhos como espaços públicos de composição pluralista constituídos por representantes da esfera estatal e da sociedade, que pode ter natureza deliberativa ou consultiva, com a função de formular e fiscalizar a execução das políticas públicas. Os conselhos seriam órgãos que intermediariam os interesses da sociedade civil e da esfera governamental em todos os níveis. (RISCAL, 2010, p. 28).

Riscal (2010), afirma que a escola é parte da sociedade e nela se deve dar início ao aprendizado de práticas democráticas e igualitárias que poderão contribuir para democratizar as relações de toda a sociedade. Neste sentido, a comunidade escolar, constantemente deve refletir sobre o papel da educação escolar, sobre o futuro da sociedade no momento em que estabelece as diretrizes e planejamento das atividades escolares. Entendemos que a participação efetiva dos membros (professores, funcionários e alunos, pais ou responsáveis) que compõe o conselho escolar irá contribuir diretamente com os rumos que a escola

irá trilhar para alcançar uma educação de qualidade, além de ser condição básica para alcançar a gestão democrática.

Para Ramos e Fernandes (2010), a principal atribuição dos conselhos escolares, é a deliberação sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, além de suas funções consultivas, fiscais e de mobilização. Podemos dizer que o conselho escolar apresenta como característica central a estruturação de mecanismos deliberativos, ou seja, mecanismos democráticos de tomadas de decisão, onde todos os grupos envolvidos no processo educacional de uma instituição escolar buscam de forma igualitária o fortalecimento da cultura democrática e participativa. Assim, a atuação do conselho escolar vem se afirmando em toda estrutura educacional, desempenhando papel cada dia mais promissor dentro da escola.

Entendemos esse cenário até aqui sugerido como um processo, no qual a única garantia que temos é que desejamos enterrar um passado de desprezo às maiorias desse país, oferecendo-lhes uma educação de qualidade, gratuita, laica e emancipadora, e com amplas possibilidades de participação nas decisões escolares (CONTI e SILVA, 2010, p. 60).

Assim como a LDB, o Plano Nacional de Educação também entende a gestão democrática como instrumento que possibilita efetivar a qualidade social da educação mediante a participação da comunidade na gestão da escola pública, apontando para a responsabilidade dos sistemas estaduais e municipais na sua implementação.

O Plano Nacional de Educação (2014) é um documento norteador do processo de implantação da gestão democrática na educação. O PNE, tem como um dos seus princípios a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública

e, para isso, apresenta metas e estratégias.

Apesar de previsto desde a Constituição de 1934, apenas em 1962<sup>3</sup>, o PNE é editado, mas não sob a forma de lei, o primeiro Plano Nacional de Educação, que, no entanto, não chegou a ser implementado na íntegra, dada a mudança de regime político no país, em 1964.

Apenas em 2001 é editado um novo PNE, cuja discussão, iniciada após a aprovação da LDB, em 1996, novamente contrapõe dois projetos distintos de sociedade e educação. Assim, após 27 anos, foi elaborado o segundo PNE, e em conformidade com a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 214 diz que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

Por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, foi possível a regulamentação do PNE ficando sob a responsabilidade da União, em colaboração Estados e Municípios a organização do mesmo. Em 09 de janeiro de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172 e com a vigência de 10 anos, quer dizer, este foi o PNE 2001 – 2011, o primeiro aprovado por Lei. O PNE de 2001 apresenta um diagnóstico da realidade da educação

<sup>3</sup> As duas constituições posteriores à de 1934 (1937 e 1946) não previram o Plano Nacional de Educação, mas a Lei nº 4.024/1961, antiga Lei de Diretrizes e Bases, incumbiu o então Conselho Federal de Educação de elaborá-lo. Assim, em 1962, surgiu o primeiro PNE, não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. (SENA, 2014, p.12-13)

brasileira, apresenta ainda, as diretrizes e metas para serem executadas durante dez anos, além disso, apresenta também a obrigatoriedade dos Estados, Distrito Federal e municípios a elaboração dos seus planos decenais.

O PNE ancora-se na legislação brasileira e nos movimentos da sociedade civil. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 (Lei n. 9.394/96), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (AGUIAR, 2010, p. 709)

De acordo com Aguiar (2010), este plano ficou conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, pois teve o envolvimento de mais de 70 parlamentares de todos os partidos políticos e de todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados, e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>4</sup>. Foram realizadas inúmeras audiências públicas com a participação de parlamentares e de setores da sociedade como Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Confederação Nacional dos Trabalhadores

<sup>4</sup> Movimento educacional, inicialmente denominado Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, surgido da necessidade das várias entidades educacionais de organizarem uma ação coletiva e também uma mobilização nacional em defesa dos princípios da gratuidade, da laicidade e da qualidade da escola em todos os níveis, e de assegurar o dever do Estado para com a educação.

res em Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entre outras entidades que integravam o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Embora com tantas articulações políticas de cunho progressista conclamando a participação popular, o PNE da Sociedade Brasileira sofreu inúmeras derrotas, que descaracterizaram a proposta inicial<sup>5</sup>, sendo que o PNE após aprovado, ainda sofreu vetos da Presidência, em especial no que tange ao financiamento.

O PNE aprovado em 2001<sup>6</sup> foi estruturado em torno de três eixos, a saber: (a) a educação como direito individual; (b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; (c) a educação como meio de combate à pobreza e seus objetivos gerais se referem a: a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino

5 O Governo FHC, pela interferência de deputados e Senadores governistas, adeptos à política neoliberal, e do Ministro da Educação Paulo Renato, conseguiram incluir, antes da aprovação no Congresso, inúmeras emendas com metas e propostas que não tinham a aprovação dos movimentos em suas plenárias, desfigurando o PNE da Sociedade Brasileira. O principal articulador na época dessas emendas no Congresso foi o Deputado Federal Nelson Markezan, então, relator das audiências públicas.

6 A tramitação do PNE 2001-2010 foi de dois anos e meio: dois anos na Câmara dos Deputados e seis meses no Senado Federal, sendo que, na fase da Câmara, a então Comissão de Educação, Cultura e Desporto, por determinação de sua presidente, deputada Maria Elvira, deu prioridade total ao PNE, cujas audiências ocuparam o horário nobre da quarta-feira. Além disso, a proposta não foi alterada no Senado, o que tornaria seu tempo de tramitação mais alongado se retornasse à Câmara (SENA, 2014, p. 16).

público (AGUIAR, 2010).

Na abordagem democrática-participativa, a implementação do plano é concebida como meio de expansão e consolidação do espaço público, estes podem ser por meio de relações sociais democráticas, incentivadas e coordenadas pelo poder local. É definidor nessa concepção a institucionalização de canais de participação da sociedade civil, invenções, objetivando a incorporação das demandas sociais e controle social da coisa pública. É importante assinalar que a elaboração, a execução e avaliação das políticas públicas não se pautam no referencial somente político-metodológico. (BRASIL, 2016)

A respeito do PNE 2001-2011, vemos, ainda, que:

Dentre os seus objetivos destaca-se a democratização da gestão do ensino público, salientando-se, mais uma vez, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação. (BRASIL, 2004a)

Inicia-se um novo processo de discussão para a elaboração do PNE para o próximo decênio. Após uma série de entraves na sua tramitação, referentes, em grande parte a questão financiamento da educação, com quatro anos de atraso, em 24 de junho de 2014, a Presidência da República sanciona o Plano Nacional de Educação.

Em 2011, a Câmara constituiu as comissões permanentes e definiram a tramitação do PNE. Essa tramitação se daria pelas comissões permanentes ou por comissão especial, para as-

sim organizar o debate por meio de audiências públicas, as quais foram muito importantes, pois foram capazes de garantir a qualidade do debate e o confronto de ideias, dando mais transparência ao processo e possibilitando maior participação das pessoas.

A tramitação do PNE 2014-2024 durou três anos e meio, sendo que o projeto foi enviado pelo Executivo, em 2010, no último mês da legislatura da Câmara, que no ano de 2011, teve que eleger o novo presidente e os membros da Mesa, e constituir as comissões permanentes, antes de definir a tramitação do PNE. Foi organizado um cronograma de debates em torno do PNE (dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado) para garantir sua legitimidade e o confronto de ideias necessário para a qualidade do futuro mecanismo legal de planejamento da educação brasileira, como reivindicava Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRASIL, 2014).

Críticas ao PNE 2001-2010, que apontavam falhas na sua estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento, ajudaram a traçar o desenho do próximo PNE, que teve as metas reduzidas a vinte, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. Entretanto, segundo Sena (2014, p. 15), esta opção,

aparentemente correta, foi incompleta, por abandonar uma das bases do tripé – o diagnóstico –, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do

projeto.

Nesse sentido, cabe destacara importância do trabalho da deputada professora Dorinha Seabra Rezende por ter solicitado, em 14 de março de 2011, ao Ministério da Educação o envio do “diagnóstico da realidade educacional brasileira” para a Câmara dos Deputados. Um dos argumentos da deputada era de que o diagnóstico da realidade educacional elaborado para o PNE serviria de orientação à elaboração dos planos dos estados, Distrito Federal e municípios (SENA, 2014).

Outro destaque é o grande número de ementas feitas e analisadas, 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objetos de análise, ou seja, foi feita a verificação de duplicidade e ou retirada pelo autor. Do total de emendas apresentadas somente 10 não tiveram necessidade de análise. É importante observar que a redação final foi aprovada em 16 de outubro de 2012, entretanto, somente em 02 de janeiro de 2014 o projeto continuou sua tramitação. Entre o período de outubro de 2012 e janeiro de 2014, a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CJC) e pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), onde recebeu pareceres dos senadores José Pimentel, Vital do Rêgo e Álvaro Dias, respectivamente e em, 03 de junho de 2014 foi aprovado o PNE 2014 - 2024 (BRASIL, 2014). O quadro apresentado a seguir (Quadro 01) mostra os caminhos percorridos para a aprovação do PNE.

**Quadro 01 - Trajetória para a construção do PNE 2014 – 2024**

| Ano  | Caminhos Percorridos   |
|------|--|
| 2010 | <b>20 de dezembro:</b> A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, que começa a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010, sendo distribuído às comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).   |
| 2011 | <b>14 de março:</b> solicitação do envio pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados do “diagnóstico da realidade educacional brasileira”.<br><br><b>13 de abril:</b> o deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na comissão especial.<br><br>- Foram apresentadas, inicialmente 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objetos de análise (após a verificação de duplicidade ou retirada pelo autor).<br><br>- Ao substitutivo do relator, foram apresentadas 449 emendas.                                |
| 2012 | <b>16 de outubro:</b> foi aprovada a redação final da proposição, remetida ao Senado Federal.<br><br>- No senado a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Educação (CEC).   |
| 2014 | <b>02 de janeiro:</b> o PL voltou para a Câmara dos Deputados.<br><br><b>22 de abril:</b> a comissão especial reuniu-se e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal.<br><br><b>06 de maio:</b> foi concluído o parecer reformulado, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão.<br><br><b>28 de maio:</b> iniciou-se a discussão no Plenário<br><br><b>03 de junho:</b> foi concluída a discussão no Plenário e feita a aprovação do PNE. |

Fonte: Documento Referência PNE, 2014.

Até a sua aprovação o PNE 2014-2014, percorreu um longo caminho, mas não cabe aqui, o resgate das discussões encetadas nessa trajetória. Registramos, apenas, nossa compreensão e entendimento da sua importância para a educação e para a gestão democrática, e assim, podemos inferir que a gestão democrática pode ser considerada como o fio condutor das ações do plano.

A meta 19 do PNE estabelece que deve-se:

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL,2014).

Para que a meta 19 seja alcançada, o plano apresenta ainda, estratégias que as instituições deverão se adotar para efetivar a gestão democrática na educação. Apresentamos a seguir (Quadro 02) as oito estratégias previstas na meta 19 do PNE.

**Quadro02 - Oito estratégias para alcançar a gestão democrática na educação.**

| Nº | Estratégias da Meta 19 do PNE  |
|----|--|
|    | Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. |

|  |  |
|--|--|
|  | Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções. |
|  | Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.   |
|  | Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.  |
|  | Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.  |
|  | Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.   |
|  | Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.   |
|  | Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.  |

**Fonte:** Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014)

Podemos observar no quadro apresentado (Quadro 02) que todos os itens chamam a atenção para a efetiva participação das pessoas na elaboração, implementação e monitoramento de programas e projetos de melhoria da educação,

como: (1) a participação da comunidade escolar na eleição para diretores; (2) a ampliação dos programas de apoio e formação aos conselheiros; (3) os Fóruns Permanentes de Educação, bem como as conferências municipais de educação; (4) a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação; (5) a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares entre outros.

#### 4. Considerações Finais

Este artigo discorre sobre a incorporação dos princípios democráticos nas instituições, em especial na implantação e funcionamento dos conselhos escolares. Partimos do entendimento de que os conselhos são uma instância privilegiada na efetivação da participação e da gestão democrática nas escolas públicas. Assim, este trabalho poderá contribuir para a ampliação do entendimento sobre a gestão democrática, seus entraves e possibilidades nessas instituições.

O processo de redemocratização do país, iniciado em 1979 com a Abertura política, trouxe para o cotidiano brasileiro a ampliação da participação da população na vida política, organizada em movimentos sociais, que reivindicavam direitos. Um importante marco legal deste processo é a Constituição Federal de 1988, que devido a ampla mobilização e, ainda, as reivindicações dos movimentos sociais que se instituíram no Brasil, na década de 1980, assegurou no texto da lei uma abertura à participação da sociedade civil. A gestão democrática hoje no Brasil é um princípio assegurado pela Constituição Federal de 1988, ela também está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), bem como

no Plano Nacional de Educação (2014).

A institucionalização dos conselhos é garantida pela legislação, entretanto, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. De acordo com o Artigo 2º

para os fins de disposto neste decreto, “inclui-se no conceito de colegiado: I) conselhos; I) comitês; III) comissões; IV) grupos; V) juntas; VI) equipes; VII) mesas; VIII) fóruns; IX) salas e X) qualquer outra denominação dada ao colegiado” (BRASIL, 2019, p. 01).

Embora este decreto preconize a extinção de colegiados, ele não pode legislar acima da lei, ou seja, estrutura colegiada que foi criada por meio de leis está a princípio, protegida e assegurada. Assim, conforme decisão do Superior Tribunal Federal, em 13 de maio de 2019, o decreto presidencial. Em 13 de junho de 2019, não pode extinguir colegiados cuja existência conste em lei. Entretanto, está mantida, a extinção, neste mês, de todos os colegiados ligados à administração federal que não estejam mencionados em alguma lei.

Conforme o Artigo 5º, a partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto, o qual além de extinguir instâncias colegiadas, também revoga a Política Nacional de Participação Social, a Política Nacional de Educação Ambiental, que foram criadas por meio de decretos. Além disso, também estarão extintos, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, Comissão Nacional de Alfabetização e Educação

de Jovens e Adultos (CNAEJA), Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNE-DH), entre outros.

Com o decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, a formulação e implementação de políticas públicas sociais não terão mais a participação da sociedade, isso representa um retrocesso na relação Estado e sociedade. A ausência de participação nos processos decisórios nos remete às práticas herdadas de um passado patrimonialista, reforçando e reproduzindo a centralização de poder e o autoritarismo. Devemos considerar que só se desenvolverão práticas democráticas eficazes nas instituições, neste caso, nas instituições que trabalham com educação, se a cultura política, nos planos federal, estadual e municipal, for favorável ao fortalecimento da participação democrática.

## 5. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2003.

AGUIAR, Marcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

BATISTA, Neusa Chaves. Da emergência da gestão democrática da educação básica como política educacional à participação em conselhos municipais de educação. In: ARRUDA, M. C. C.; CAVALCANTI Jr, J. A. C. (Organizadores). Conselhos Municipais de Educação: desafios da formação e da gestão democrática. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2015, p. 100 - 116.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/cciv](http://www.planalto.gov.br/cciv)

[vil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 31 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, Presidência da República, 1996. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 31 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Brasília, Presidência da República, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, MEC, SEB, 2004a. 56 p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 1)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Brasília, MEC, SEB, 2004b. 61p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 5).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, MEC, SEB, 2004c. 61p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

\_\_\_\_\_. Conselhos Nacionais. Brasília. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Brasília, Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/\\_legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%2013.005-2014?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/_legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.005-2014?OpenDocument) Acesso em 31 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Consulta em, 24 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. TSF limita decreto do governo que extingue conselhos federais. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justicia/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que>

[-extingue-conselhos-federais](#). Consulta em 17 de junho de 2019.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org). Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CONTI, Celso e SILVA, Flávio Caetano da. Conselho Escolar: alguns pressupostos teóricos. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In SANTOS JUNIOR, O. A. QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Revan, Fase, Rio de Janeiro, 2004.

DHNET. Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil (Módulo II. Conselhos dos Direitos no Brasil). Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm> Acesso em 13 de abril de 2016.

DONADONE. J. C. GRÜN, R. Participar é preciso! Mas de que maneira? Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16 nº. 47, out, 2001.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. 1964: o golpe que derrubou um presidente pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Conselhos Gestores e Democracia Participativa: O papel do Ministério Público. In: DHNET. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/luizacf.htm> Acesso em 13 de abril de 2016.

GOHN, Mara da Gloria. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

- \_\_\_\_\_. História dos movimentos e lutas sociais. São Paulo: Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_. O papel dos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. (compiladora) Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.p. 175-201
- \_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, O.A. QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Revan, Fase, Rio de Janeiro, 2004.
- LEMOS, Éden Ernesto da Silva. A construção da gestão democrática participativa: aspectos históricos e o conselho escolar. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima; SOARES, Swamy de Paula Lima; MARTINS, Cibelle Amorim; AGUIAR, Cefisa Maria Sabino [organizadores]. Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.p.109-119.
- PAULA, L.A.L. O Movimento Estudantil na UFRJ: memórias e exemplaridade. Seropédica, Editora da UFRRJ/EDUR, 2012.
- PARO, V. H. Gestão Escolar, democracia e qualidade do ensino. Ática, São Paulo, 2007.
- PRIORI, A., et al. História do Paraná: séculos XIX e XX [online]. Maringá: Eduem, 2012. A Ditadura Militar e a violência contra os movimentos sociais, políticos e culturais. pp. 199-213. ISBN 978-85-7628-587-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.
- RAMOS, Géssica Priscila e FERNANDES, Maria Cristina. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.
- RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.
- SENA, P. A História do PNE e os desafios da nova lei. In: BRASIL.Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125). Atualizada em: 1/12/2014.
- SOARES, Ana Maria Dantas. Política Educacional e configurações dos currículos de formação de técnicos em agropecuária, nos anos 90: regulação ou emancipação? 2003. 251 folhas. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica-RJ.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, F. G. (Org). Cidadania, Território e atores sociais. Volume 4. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- TÓTORA, S. CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.
- VAITSMANT. J. Cultura de organizações públicas de saúde – notas sobre a construção de um objeto. Cadernos de Saúde Pública v. 16 nº 03 Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, jul/set, 2000.
- WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília. Editora da Universidade de Brasília, 1991.