Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense

Bruno Brandão Augusto

Gestão dos sistemas de ensino: análise das relações democráticas na construção do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.

Duque de Caxias
2010

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Bruno Brandão Augusto

Gestão dos sistemas de ensino: análise das relações democráticas na construção do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas da FEBF / UERJ como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Educação.

Orientadora: Dinair Leal da Hora

Duque de Caxias

2010

Bruno Brandão Augusto

Gestão dos sistemas de ensino: análise das relações democráticas na construção do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas da FEBF / UERJ como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Educação.

Aprovado em:_____

Banca Examinadora: _____

_____

Profª Drª Dinair Leal da Hora (orientadora)
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – UERJ/FEBF

_____

Profª Drª Andréa Rosana Fetzner
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

_____

Profº Drº Henrique Garcia Sobreira
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – UERJ/FEBF

Dedicatória

À minha esposa, pelo seu amor e cumplicidade.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Drº Henrique Garcia Sobreira, e Professora Drª Maria Isabel Ramalho Ortigão, pelo trabalho de coordenação do mestrado baseado no incentivo e luta incondicional no aprimoramento da pesquisa em educação.

A Professora Drª Andréa Rosana Fetzner, pela participação na banca e a constante disponibilidade em colaborar para melhoria da reflexão proposta e do trabalho como um todo.

A Professora Drª Dinair Leal da Hora, minha orientadora, por acreditar nas idéias, por conduzir as possibilidades, e se fazer modelo como pessoa para a dedicação em pesquisa.

A todos os professores, amigos do Programa de Pós-graduação em Educação, Comunicação e Culturas nas Periferias Urbanas.

Agradeço ao Sandro Hilário, secretário do programa, pela atenção e dedicação despendida durante toda a caminhada.

A meus pais, por todo amor e companheirismo dispensado a mim ao longo dos anos.

A Renata, minha irmã, Yara, Amaro, Zélia, Cintia, Bal, Ana Carolina, Danilo e Amanda, Rogério, Gisele, Liliane, Beth, Cleide e Julio César, meu pastor, Familiares e amigos que conquistam junto a mim a conclusão dessa etapa de vida. Pessoas que suportaram as alegrias, angústias e ausências comuns aqueles que se dedicam à pesquisa.

Novamente à minha esposa Hebe, por fazer a minha vida e a minha pessoa muito melhor.

RESUMO

AUGUSTO, Bruno Brandão. *Gestão dos sistemas de ensino: análise das relações democráticas na construção do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.* Dissertação de Mestrado em Educação, Comunicação e Culturas nas Periferias Urbanas. Faculdade de Educação da Baixada Fluminense. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2010.

Esta pesquisa buscou analisar as relações de gestão democrática desenvolvidas no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação da cidade de Volta Redonda, localizada na região sul fluminense do Estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2007 e 2008. Considerando a gestão dos sistemas de ensino o ponto chave das reformas políticas educacionais encaminhadas desde a década de 1990, com ênfase nos países da América Latina, o estudo identifica as variáveis que devem ser consideradas no desencadeamento dessas políticas, assim como às concepções norteadoras das práticas sociais direcionadas ao desenvolvimento de uma cultura democrática comprometida com a revisão de valores, modelos participativos no contexto da administração dos sistemas de ensino.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

1. IDENTIFICAÇÃO, DIFERENCIAÇÕES E DEBATES SOBRE A GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO 21

1.1. Gestão da educação a serviço da economia: da racionalidade estratégica ao produto do capitalismo 24

1.2. Gestão dos sistemas de ensino: espaço de constantes embates 26

1.3. Gestão da educação a serviço da autonomia: Pressupostos da gestão democrática 28

1.4. Gestão democrática no contexto brasileiro: enredo de reformas e embates 31

2. PLANO DE EDUCAÇÃO 37

2.1. PNE a Proposta da sociedade civil organizada 48

2.2. PNE: a Proposta do Governo 52

3. DISCUSSÃO TEÓRICA DA QUESTÃO DEMOCRÁTICA 56

3.1. Representação: relação de valores entre o universal e o particular 61

4. IDENTIFICAÇÃO, ESTRUTURA E DADOS DO CONTEXTO DE PESQUISA 67

4.1. Análise documental no contexto da pesquisa 70

4.2. Análise documental: o plano de educação elaborado pelo Município de Volta Redonda 85

4.3. A democratização dos sistemas de ensino e a educação 91

5. CONCLUSÃO. 101

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 105

ANEXO 1 - Roteiro de entrevista semi estruturada proposta para pesquisa.....103

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apresenta e discute os aspectos de gestão democrática processo de construção do Plano Municipal de Educação da cidade de Volta Redonda.

O interesse de estudo baseia-se na necessidade de compreender em dado momento histórico o papel da gestão dos sistemas escolares e suas especificidades, para o desenvolvimento dos sujeitos sociais em relação a sua autonomia, e democratização do ensino.

Cabe à investigação pontuar no campo da administração escolar, em específico os conceitos e as práticas capazes de refletir, não os modelos burocratizados, mas o comprometimento com a revisão de valores e da constituição ideológica, pertencentes a uma nova e ampliada conceituação de gestão *pressupondo valores que devem ser adotados e vivenciados pela totalidade da população, em suas experiências pessoais e sociais* (HORA, 2007, p.18.)

O interesse na compreensão e intervenção nos modelos de gestão aplicados aos sistemas educacionais nas últimas décadas não foi aspecto isolado do caso brasileiro, mas sim um evento de orientação internacional que demandaram esforços reorganizativos.

De modo geral evidencia-se na observação do contexto das reformas políticas, a necessidade de avaliar quais os aspectos que por vezes favorecem outras vezes desfavorecem a condição democrática e emancipadora das políticas públicas educacionais vigentes nos respectivos sistemas educacionais.

Entende-se que na consideração de um sistema democrático, cuja participação dos sujeitos sociais pretende-se ampla, a localização de um objeto de análise no campo educacional, em gestão democrática, busca colaborar para o melhor entendimento e necessidade da qualificação do debate instituído no desenvolvimento das lutas e disputas dos distintos projetos ideológicos, considerando a dinâmica de continuidades e reformulações históricas tão comuns na educação brasileira.

Neste sentido, este trabalho possui como objetivo o estudo dos pressupostos da gestão democrática, do processo por meio do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.

O elemento motivador da investigação esta no desafio de conhecer como o princípio de gestão democrática educacional, previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, é concebido e organizado no sentido de corresponder às expectativas da legislação e do campo social.

Considerando a sociedade como espaço de representação de distintos grupos e projetos, torna-se constante a necessidade de espaços e princípios coletivos e democráticos, que como elementos fundantes, deixem de ser desafios a serem superados, para se tornarem experiências de uma cultura democrática consolidada.

O Município de Volta Redonda[1], local selecionado para essa investigação, foi criado pela lei № 2185 de 17 de Julho de 1954 conhecido também como a Cidade do Aço. Localiza-se à 130 quilômetros da cidade do Rio de janeiro possuindo uma extensão territorial de 182, 317 Km na mico região do Vale do Paraíba – meso região Sul-Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.

Sua história está relacionada com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), é a maior cidade da região sul e a terceira maior do interior do estado.

Em 1973 a cidade foi declarada pelo governo federal "área de segurança nacional" o que impossibilitou a população do exercício democrático de eleger seus representantes. Situação que perdurou até 15 de novembro de 1985.

A condição de cidade de segurança nacional e os traços de autoritarismo e hierarquização, comum a esse modelo de organização social, são em conjunto com a "companhia", nome que a CSN é reconhecida na região, elementos de um mesmo contexto histórico - político – social que acrescenta a essa investigação um interesse maior no ideário democrático estabelecido no debate e construção do Plano Municipal de Educação.

Valendo-se dos aspectos relacionados à história do Município de Volta Redonda, a perspectiva científica traduz-se pela oportunidade concreta de análise do movimento realizado por diversos segmentos sociais, na utilização de sua condição participativa, que mobilizados em espaço específico de contribuições posicionaram-se a fim de rever e propor mudanças necessárias no sistema de educação municipal.

O que cabe à investigação de um modo geral é responder no campo da administração escolar, em específico, no que se referem aos aspectos dos processos de gestão democrática, quais são os conceitos ou práticas capazes de promover o comprometimento com a revisão de valores e práticas, como parte de uma ampliada conceituação de gestão, contribuindo assim ao processo de democratização do ensino.

A metodologia proposta para esta pesquisa insere-se na perspectiva qualitativa e se efetuará pela abordagem do procedimento histórico-crítico, considerando a observação das contradições presentes na realidade educacional do município.

---

[1] A cidade adota um lema em latim – *Flvmen Fvlmini Flexit* que significa: "o rio ante o raio dobrou-se"

O tratamento da questão norteadora seguiu o procedimento de execução composto por: a) definição da amostragem; b) coleta de dados; c) organização e análise dos dados, Minayo (2003); d) análise bibliográfica; e) elaboração de relatório de pesquisa.

Foram utilizados diferentes autores na busca de reflexões pertinentes às discussões propostas nos capítulos e subitem tais como: Casassus (2001); Krawczyk e Vieira (2006); Mendes (2006); Frigotto (2001), (2003); Paro (2001); Paro (2002); Paro (2006); no debate do capítulo I; Valente e Romano (2002); Hermida (2001); Cury (1998); Azanha (1998), Lück (2010) no debate do capítulo II; Coutinho (2002); Iserhard (1984); Macpherson (1978); Negri e Hardt (2005); Losurdo (2004). Em termos específicos, a pesquisa visa compreender:

a) As condições, os processos e os espaços de articulação democrática imanente ao processo de debate de construção do plano municipal de educação de Volta Redonda;

b) A concepção de gestão democrática do sistema de ensino;

c) O direcionamento contido nas propostas encaminhadas à construção do PME, vista a ampliação das instâncias de participação dos sujeitos sociais e democratização do sistema de ensino.

A realização da pesquisa, em termos das ações para coleta das informações foi estruturada de acordo com tabela a seguir com objetivo de delimitar da melhor forma possível o objeto em que se buscou conhecer.

AÇÃO	PROCEDIMENTO	OBJETIVO
Definição da amostragem	Seleção de sujeitos sociais envolvidos no processo: secretaria de educação, coordenadora executiva do PME; delegados das unidades escolares	Analisar diferentes proposições dos sujeitos sociais envolvidos no processo cuja participação pode influir diretamente no resultado do PME
Coleta de dados	Realização de entrevistas e coleta documental de material referente ao PME	Buscar informações e concepções de correlação ao evento investigado
Organização e análise dos dados	Seleção e classificação do material; Análise de documentos oficiais; relatórios sínteses; manifestos	Descrever e sistematizar as informações coletadas para resposta aos questionamentos iniciais da pesquisa
Análise bibliográfica	Autores do campo da administração e Gestão de sistemas, currículo e democracia.	Realizar correlação teórica para análise crítica
Elaboração do relatório de pesquisa	Análise, reflexão e escrita do relatório a partir da conjugação metodológica.	Realizar síntese explicativa

De acordo com a previsão dos procedimentos metodológicos desse estudo, apresentam-se os sujeitos sociais a qual se destina a realização da entrevista

1) Secretária de Educação;

2) Coordenadora executiva do PME;

3) Coordenadores responsáveis de comissões temáticas – citados na Portaria 003/08.

As fontes de informação estão identificadas em duas naturezas: as entrevistas e a análise dos principais documentos formulados durante o processo.

Nas entrevistas o objetivo foi identificar as concepções e as contribuições que as pessoas responsáveis pela coordenação da construção do plano possuem e realizaram sobre a prática da gestão democrática e respectivamente verificar se houve reflexos dessas concepções no processo de construção do plano. Foram criadas cinco categorias de análise para as entrevistas, respectivamente:

1	Entendimento de gestão democrática
2	Gestão democrática no sistema de ensino
3	Participação na construção do Plano de Educação
4	Contribuição das unidades escolares e das entidades no processo de construção do Plano Municipal
5	Plano Municipal de Educação e o processo de democratização de ensino de Volta Redonda

A pesquisa foi organizada em quatro partes. No primeiro capítulo realiza-se a identificação do elemento gestão na centralidade do processo de proposta das reformas educativas para diversos países em especial na América Latina, ou seja, verifica-se que houve um grande esforço internacional em reorganizar os sistemas de ensino e dessa forma conceber uma nova proposta para educação. Apresenta-se em conjunto as distinções entre os conceitos de administração, administração escolar e gestão no contexto e na perspectiva em que se desenvolveram e que se aplicam.

No segundo capítulo recupera-se o debate histórico inscrito a respeito da concepção e elaboração de um plano de educação, assim como sua finalidade, importância política, e social na trajetória brasileira do planejamento educacional.

No terceiro capítulo estrutura-se a discussão teórica sobre democracia em aspecto amplo, considerando que seu entendimento é fundamental para a constante reapropriação da concepção democrática que devem compor os sistemas de ensino.

O quarto capítulo relata o contexto específico da pesquisa apresentando a identificação do sistema de ensino do Município de Volta Redonda, dados e resultados obtidos durante o processo de estudo.

A articulação dos quatros capítulos visa possibilitar a identificação da trajetória histórica da ciência da administração escolar, seus objetivos e fundamentos responsáveis pelo atual modelo, consagrado juridicamente como gestão democrática.

Os resultados desse estudo colaboram para certificação da condição irrefutável de aprimoramento das práticas educacionais dos sistemas de ensino a partir do desenvolvimento da gestão democrática, revelando explicitamente que essa condição foi conquistada pelos inúmeros processos históricos responsáveis em identificá-la como fruto legítimo de reflexões e mobilizações do campo social, desqualificando assim o argumento de que se trata de uma proposta decretada verticalmente, no sentido de tantas outras orientações legais que por essa natureza, não se materializam no contexto prático da sociedade.

É nesse sentido que a participação dos sujeitos sociais e suas relações na dinâmica do processo de elaboração do plano de educação constituíram, além de foco dessa análise, a comprovação de que são os elementos responsáveis pela transformação da concepção formal de educação em uma realidade ajustada aos interesses daqueles que são diretamente beneficiados pela ação educativa.

De um modo geral o estudo mostra que as contradições, avanços e recuos do processo de democratização do ensino, tanto no campo da política nacional, quanto na vivência de uma sala de aula, são legítimos às práticas de seus respectivos sujeitos sociais, porém não são impeditivos ao processo de reformulação, ou melhor, de produção de novos valores, práticas e concepções. Essa é, sem dúvida, a maior contribuição que essa pesquisa oferece.

1. IDENTIFICAÇÃO, DIFERENCIAÇÕES E DEBATES SOBRE A GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO

Este capítulo visa a apresentar elementos que possam colaborar com o esclarecimento dos termos e conceitos utilizados no campo da gestão escolar; Assim, objetiva apresentar distinções existentes entre os conceitos de administração, administração escolar e gestão que fundamentam a especificidade do planejamento no setor educacional.

O termo administração, independente do campo que esteja aplicado esteve invariavelmente na história relacionado à evolução, crescimento e complexidade da relações e formas de produção da humanidade. A administração revela-se como ciência desenvolvida por diferentes culturas cuja responsabilidade esteve em garantir meios e resultados capazes de satisfazer as novas condições e demandas de vida humana de sua respectiva sociedade (RIBEIRO, 1978). É nesse sentido que se atribui à administração características de racionalidade, pois este é o elemento que conduz seu desenvolvimento (PARO, 1996). Não se faz objetivo desse estudo aprofundar-se nas questões da ciência da administração pura, por assim dizer, mas apenas demonstrar seu sentido integrador como gancho a sua aplicação no campo educacional.

O diferencial que se propõe apresentar situa-se para além do conceito clássico da administração, ou seja, além da racionalização de meios propostos para uma finalidade necessária à condição humana, uma vez que o campo da administração mostrou-se capaz de abrigar modelos de condução de luta, valores e reivindicações.

Entende-se agora a necessidade de explorar as perspectivas administrativas direcionadas à escola, seus agentes sociais, sua função e a organização dos sistemas de ensino. Nesse sentido, a administração escolar é uma das vertentes da administração geral, pois ambas compartilham de processos, meios e objetivos semelhantes; todavia, em termos de finalidade encontra-se uma fundamental distinção, pois, administração escolar não se detém na relação custo/quantidade como de uma fábrica, mas na relação qualidade/objetivo de uma escola.

Por essa reflexão percebe-se que a inserção dos valores filosóficos são responsáveis pela separação existente entre a teoria geral da administração e a teoria da administração escolar, entendendo que a qualidade e os objetivos, existentes nos sistemas corporativos não são equivalentes para a escola.

Ribeiro (1978), em obra obrigatória para o entendimento desse tema, nos aponta a pertinência da conjugação entre a teoria geral da administração com a educação, uma vez que a primeira contribui com a segunda indicando os meios de ação, capazes de materializar os ideais, os objetivos e a política estabelecida para a escola. Afirma que *Nesse duplo movimento reside a essência da complexidade da vida escolar, pois, agora, mais do que nunca, a estrutura pedagógica vai refletir a estrutura social* (...) (RIBEIRO, 1978, p 27).

Ribeiro (1978) desde o início da sistematização da administração escolar defendia que as radicais mudanças na organização da sociedade desencadeariam irreversivelmente mudanças na organização escolar conduzindo-as para uma pluralidade de práticas, que em suas palavras, (...) *exigiu o estabelecimento de uma estrutura intermediária capaz de ajustar suas atividades específicas e supletivas às imposições decorrentes do progresso social* (RIBEIRO, 1978, p 27).

É nesse momento que a prática da administração brasileira impulsionada pelo pensamento acadêmico norte americano, responsável pela especificação da administração escolar, como destacado por Oliveira (2010) direciona-se para além das condições e preocupações específicas de uma organização escolar, ou seja, para a visão das relações sociais como um todo. Esse processo resultou por desencadear novas demandas, funções, ações e relações indiretas que fizeram acelerar as reformulações das apropriações da teoria geral administrativa na escola.

Até este momento do texto sua apresentação deu-se de forma mista, mas o esclarecimento de sua diferenciação e evolução histórica atende a dois propósitos fundamentais desse trabalho: a) ao uso e reconhecimento apropriado dos conceitos analisados e b) ao refino e foco nas questões que serão tratadas a fim de aproximar aspectos singulares da gestão.

No esforço em diferenciar os conceitos da administração geral, administração escolar e os sentidos que geram a concepção de gestão escolar, torna-se oportuno o debate trazido por autores cuja produção foca-se no tema, a exemplo de Wittmann (1987); Paro (2006); Hora (2007); Dourado (2007) e Oliveira (2010)

Paro (2006) identifica claramente a natureza e a função da administração escolar ao dizer que se trata de um processo racional de conjugação de recursos para o alcance de uma tarefa ou finalidade específica. Caracteriza como sendo uma atividade essencialmente

humana destacando a capacidade reelaborativa de seus processos e objetivos ao mesmo tempo em que é indispensável para nossa sobrevivência.

Wittmann (1987) ao também explorar do conceito de administração escolar indica que essa se faz representar em duas importantes vertentes:

A teoria e prática como facilitadora e reprodutora da situação de conservação da estrutura capitalista, advertindo a existência de práticas e planejamentos de acordo com os modelos empresariais na escola;

A teoria e prática como instrumento de reorganização de base, ou seja, capaz de transcender a novos valores, conceitos e perspectivas.

É importante enfatizar as inúmeras possibilidades dadas à administração escolar quando considerada a partir dos elementos indicados por Wittmann (1987) no item b., ou seja, é a justa possibilidade que permite que a administração escolar seja um conceito mutável, capaz de desenvolver padrões e práticas que não se restringem, por exemplo, às primeiras considerações e apropriações realizadas na educação cujos objetivos centravam-se apenas na organização e distribuição de recursos.

Oliveira (2010) amplia o sentido dado por Wittmann (1987) ao pontuar que *A dimensão sociopolítica é a que está voltada para o pensar e o fazer da administração escolar, com a prática mediadora e com efetivo avanço da gestão democrática dentro do ambiente educacional* (OLIVEIRA, 2010, p.15).

Dourado (2007) por sua vez, insere ao debate a percepção da evolução histórica do conceito de administração escolar. O autor direciona sua atenção para os horizontes qualitativos desta ciência aplicando-as tanto à escola quanto ao sistema educacional o qual se insere. Dourado (2007) substitui o termo administração por gestão indicando que o segundo conceito representa um status de renovação e ampliação dos objetivos desenvolvidos pelo primeiro, cujo foco para além da racionalidade do processo, preocupa-se principalmente com o modelo de inserção dos sujeitos sociais, suas intenções, representações e contribuições na sociedade.

Não se admite por essa idéia que a ciência da administração escolar se finda para ceder lugar à gestão. Apresenta-se apenas ao termo gestão uma representação necessária ao entendimento que está associado à tendência de novas práticas políticas e pedagógicas na regência de uma escola ou sistema de ensino.

Destaca-se que a gestão quando debatida é complementada com outros termos que a qualificam, a exemplo da participativa, compartilhada, no caso, gestão democrática, que

nos indica o reforço de ruptura com as práticas estritamente direcionadas pela concepção corporativa.

É nesse mesmo sentido de ressignificação do campo da administração escolar que Hora (2007) amplia a questão, considerando que a gestão democrática realiza-se com base em valores.

Ao assentir com o conceito de gestão como forma de reapropriação de valores e transformações sociais deixa-se claro o posicionamento de que tanto o estudo quanto a prática da gestão democrática dos sistemas educacionais a partir da formulação de suas diretrizes e políticas são instrumentos que possibilitam a melhoria do campo social.

Considera-se que se abriga na gestão democrática o caráter da racionalização humana que consiste no serviço do homem a favor do homem, ou seja, busca-se como finalidade promover, a partir dos princípios pedagógicos e democráticos a melhoria da condição político-social de uma sociedade, tendo como seu vetor, os sistemas de ensino.

1.1. Gestão da educação a serviço da economia: da racionalidade estratégica ao produto do capitalismo

O projeto econômico construído para um determinado país tem buscado historicamente o campo educacional como esteio provedor da formatação de mão de obra e de valores socialmente aceitos e direcionados à criação de condições favoráveis ao desenvolvimento de suas necessidades. Nesse sentido busca-se nessa seção a apresentação de fatores que atuam na relação educação e economia como favorecedores do setor corporativo, identificando dialeticamente elementos combativos à gestão democrática.

Mendes (2006) realizou uma análise sobre a atenção do capital nas inter-relações - Modo de Produção - Sociedade – Educação. A autora nos esclarece como se opera a lógica de acumulação do capital às custas da exploração física e intelectual de seus trabalhadores.

Explica que o modelo de acumulação do capital através do seu modo de produção retira do homem sua característica criativa e, consequentemente, a liberdade de criação de um objeto para sua necessidade, o que, seguindo a análise marxista, expressaria neste objeto o valor de seu trabalho e conceitualmente o valor de uso. No desenvolvimento das relações sociais e acentuadamente no capitalismo, esse processo é interrompido, sendo o valor de uso substituído pelo valor de troca e a busca do capitalismo pelo alcance da mais valia.

O poder criativo do homem, regido por sua vontade, é substituído pela necessidade do maquinário ou tecnologia disposta à produção capitalista. *O conceito de homem, no sentido histórico, é naturalmente o de um ser de vontade, por isso é sujeito* Mendes (2006, p.159). Igualando o homem ao maquinário, o capital faz operar um sentido determinantemente contrário à naturalidade do homem.

A autora prossegue na argumentação de que o trabalho é categoria constitutiva do ser humano, realizando-se através dele a sua própria humanidade, apropriando-se de vontade e constituindo-se como sujeito, ou seja, há no trabalho uma capacidade de afirmação.

Ao considerar o impacto do modo de produção capitalista no processo humanizatório dos indivíduos, vale destacar dois aspectos: o primeiro é que no decorrer histórico, este homem perde a capacidade de dispor das condições de produção. Nesse sentido Frigotto (2001) e Mendes (2006) nos esclarecem:

> Na medida em que os homens não dispõem dos meios de produção que garantirão sua subsistência, são obrigados a vender a única coisa que lhe pertence: sua força de trabalho. O trabalho perde, então, seu caráter criador de valor para servir ao capital, ao interesse do proprietário dos meios de produção. E à medida que a divisão pormenorizada do trabalho na sociedade capitalista se complexifica, a potencialidade criativa do homem é degradada (MENDES, 2000, p.161)

O segundo, no que se refere diretamente à educação: *(...) cabe apenas, registrar que o caráter explícito desta subordinação é de uma clara diferenciação da educação ou formação humana para as classes dirigentes e a classe trabalhadora* (FRIGOTTO, 2001, p.33).

A problematização necessária no estudo da relação capital - modo de produção - sociedade - educação está em como o homem ocupa o espaço social neste contexto produtivo e quê tipo de educação é oferecido à sociedade. Está também em como superar sua atual função de um simples operador (de certa forma de complemento da máquina) e, principalmente, como o campo educacional pode contribuir na reversão deste quadro.

A posição inicial de liberdade do homem, potencialmente criativa, é invertida, pois, sem meios próprios de produção, vende-se voluntariamente aquilo que lhe resta, sua força de trabalho, negando o ócio em jornadas cotidianas agressivas à sua natureza, que o faz acumular para o capital as riquezas que produz.

Nesses termos, a pertinência da perspectiva marxista é dada pela capacidade da análise da realidade do regime econômico capitalista e da *análise crítica da tomada de*

consciência disso – consciência espontânea e consciência teórica – pelos homens. (ARON, 2005, p.73)

A análise das políticas de implementação do modelo de produção nos diversos setores, como da economia e da educação, tornam-se importantes elementos de disputas, principalmente no campo onde a possibilidade de contraposições, via democratização do ensino em todas as suas formas, são gestadas. Essa disputa traduz assertividade na conquista de espaços político-sociais pelo entendimento de que *a democracia só pode ser constituída sob igualdade de condições socioeconômicas, culturais, educativas* (FRIGOTTO, 2003, p.53)

Identifica-se que a preocupação que passa por aqueles que recusam-se a acatar as ondas de determinismo econômico oriundo do modelo de ação capitalista aporta-se simbolicamente nesta expressão do autor: *É claro que a superação do capitalismo pressupõe a ampliação da participação consciente e organizada de diferentes setores da sociedade, inconformados com esse modo de produção* (MENDES, 2006, p.171).

A inconformidade é invariavelmente o produto da reflexão daqueles que planejam o campo educativo, verificando formas de melhorar os meios e as finalidades da educação para sociedade. Neste sentido, o esteio para busca da qualificação deste propósito é a contraposição da condição instalada pelo capital.

1.2. Gestão dos sistemas de ensino: espaço de constantes embates

A construção de políticas para os sistemas de ensino são conduzidas a partir de interesses do capital e quanto esse debate envolve a organização da educação dos Estados nacionais, em foco, nos países da América Latina devido ao forte registro de reformas iniciadas após importantes reuniões realizadas entre 1990 e 1993.

Casassus (2001) realiza em sua investigação a constatação de pontos importantes para a inserção desse debate. O autor apresenta em quatro tópicos as principais alterações conceituais operadas nos sistemas de ensino iniciadas na década de 1990. A investigação de Casassus (2001) nos indica também que o modelo de gestão constituiu a ferramenta responsável pela introdução desses novos valores. São eles:

> 1) a abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade; 2) o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; 3) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; 4) a passagem da ênfase na

> quantidade para ênfase na qualidade (CASASSUS, 2001, p. 11).

De fato indica-nos as mudanças conceituais atribuídas aos países da América Latina que, no entendimento de suas especificidades, iniciaram um processo de construção de suas políticas regionais.

Na investigação realizada por Casassus (2001), identificado-se os eventos fundamentais responsáveis ao contexto de reformas educacionais que foram iniciadas.

Nesse sentido destaca a Conferência Mundial de Educação para Todos (Tailândia 1990), *cujo propósito foi o de gerar um contexto político favorável para educação e orientar as políticas educacionais (...)* (CASASSUS, 2001, p.11) Assim como a reunião de Ministros da Educação de todos os países da América Latina, ocorrida em 1991, objetivada em analisar o desenvolvimento da pasta Educação na America Latina, e a 24ª. Reunião da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), ocorrida no Chile em 1992, encontro em que cujos debates indicaram a necessidade de um crescimento econômico a partir do investimento no campo educacional.

Casassus (2001) afirma que segundo o entendimento destes agentes sociais, os representantes do capital, *(...) o crescimento sustentável requeria sociedades integradas e era a educação que poderia contribuir para este propósito.* (CASASSUS, 2001, p.12)

Ao finalizar a pré-agenda para reformas na América Latina, o seminário Internacional sobre descentralização e currículo, Chile 1993, serviu, segundo o autor para discutir:

> (...) a experiência internacional sobre as diferentes modalidades de descentralização curricular e as possibilidades de representar o comum e o diverso no currículo, em particular a redistribuição de competência em matéria curricular no nível macro, com a geração de objetivos e normas gerais e, no nível micro, a introdução de conteúdos locais (CASASSUS, 2001, p. 12)

Krawczyk e Vieira (2006) expressam a essência de mudanças nos sistemas de ensino requerida segundo uma perspectiva globalizada dos representantes do capital. As autoras também articulam as profundas reformas iniciadas na década de 90 no campo educacional com as demandas econômicas, indicando-nos que a heterogeneidade dos sistemas de ensino não favoreciam o momento histórico do capital, esclarecendo-nos que segundo esta lógica:

> (...) A ausência da gestão do orçamento, de uma organização institucional adequada e de uma proposta pedagógica acorde com a heterogeneidade sociocultural da população incorporada pela escola teria produzido a ineficácia do sistema para responder às necessidades próprias do

> capitalismo (...) (KRAWCZYK E VIEIRA, 2006, p. 674).

Dessa maneira, o momento histórico datado pela década de 1990 é importante ao debate que se inscreve nessa pesquisa, porque demonstra o início da construção política relativa à gestão dos sistemas de ensino considerando-a como elemento fundamental de mudança social.

Percebe-se em conjunto a influência dos setores da economia nesse processo, além de comprovar que o estudo sobre gestão é fundamentalmente um estudo sobre disputas e relações dos diferentes sujeitos sociais que até então pouco se percebia no contexto de reprodução ou emancipação. Esses novos sujeitos sociais são reconhecidos atualmente pelo papel do gestor educacional.

1.3. Gestão da educação a serviço da autonomia: Pressupostos da gestão democrática

Este item objetiva apresentar os pressupostos de uma gestão democrática, destacando suas principais diretrizes, assim como resgatar considerações encontradas na literatura sobre o tema que fortaleçam o conceito de que a gestão é um instrumento social capaz de colaborar para a ação autônoma dos sujeitos sociais.

Ressalta-se que as mudanças nas concepções de administração escolar não ocorreram de forma aligeirada, muito menos de forma litigiosa, pois, a grande influência da administração pura, por assim dizer, teve historicamente sua razão de ser. Razão destacada por Hora (2006) quando nos esclarece que a proximidade entre as concepções da teoria geral da administração e a escola foi dada inicialmente sem maiores dificuldades pois:

> (...) os teóricos da administração escolar, na busca de um grau de cientificidade necessário para comprovar a importância dessa disciplina, procuraram utilizar-se dessas teorias de administração de empresas, porque nelas encontrariam fundamentação teórica necessária para promover o funcionamento de organização escolar de acordo com as expectativas da sociedade (HORA, 2006, p.75)

É fato que diversas mudanças ocorreram no campo da administração escolar, se comparada ao início de sua organização. Esse quadro tão diferente nos dias atuais comprova por si a capacidade de renovação dessa ciência. Hora (2006) dá luz a uma questão central para esse entendimento ao indicar subsequentemente que se por um lado as teorias da administração mostraram-se inicialmente capazes de subsidiar os processos da

gestão escolar, por outro, mostraram, na mesma proporção, que esta atuação não superaria o campo das generalidades.

Demonstra-se, então, pela natureza complexa das relações escolares, uma visível impossibilidade da administração geral em ser transportada diretamente para administração escolar, pois:

> As limitações que a teoria geral da administração impõe à administração da educação, exigem dos administradores educacionais uma reavaliação crítica de suas bases para (re) descobrir a parcialidade de suas práticas, sentir-se historicamente situados e inserir-se na totalidade e na concreticidade do trabalho educativo, desenvolvendo a função crítica de desvelamento do discurso ideológico para passar do nível de controle e alcançar a marca desejável da libertação (HORA, 2006, P. 77)

Essa limitação diz respeito à incompatibilidade da administração geral em prever, racionalizar ou planificar as nuanças do discurso, as intersubjetividades das relações sociais, a natureza dos projetos políticos pedagógicos presentes na sala de aula, na escola ou no sistema de ensino, e principalmente a contribuição para superação da ordem de estratificação de direitos sociais pelos quais vivenciamos.

Ao encontro ao atendimento a essas questões incompatíveis aos processos orientados pela teoria geral da administração instala-se a idéia da gestão democrática da educação.

Apropriando-se do estudo realizado por Lima (1996) observa-se que o modelo de gestão democrática (modelo democrático) pode ser percebido por uma característica elementar: se constituído por uma referência normativa, ou seja, jurídica, que lhe conceda a legitimidade pela participação dos sujeitos sociais ao mesmo tempo em que permita espaços para sua constante reelaboração, ou, rumo dinamicidade política responsável por fazer dessa concepção uma construção, sobretudo viva.

No estudo sobre a construção de modelos de gestão escolar Lima (1996) direciona sua atenção exatamente para esse objetivo, expondo e debatendo as formas como a gestão escolar se apresenta e se modifica a partir das (re) interpretações das normas, ou seja, do modelo jurídico pelo qual as normas são instituídas.

Lima (1996) deixa claro que embora a gestão seja um vetor de mudanças constantes, sua existência prescinde de uma referência jurídica, pois, os modelos (re) criados pela escola ou por um sistema de ensino são essencialmente reflexos da norma.

De forma concreta Lima (1996) define que: *o modelo de gestão parte de uma definição formal* (LIMA, 1996, p 5). O que significa dizer que no Brasil, considera-se a

Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional de 1996 o arcabouço de todos os modelos de gestão ora pulverizados nas instituições de ensino.

O autor reforça esse sentido ao considerar que:

> Embora não encontremos nestas referências (nem noutras leis gerais da administração pública) os contornos precisos de um modelo de gestão, ainda que apenas do ponto de vista das regras formais-legais, a verdade é que nenhum modelo com estas características é independente dos princípios ali consagrados (e quando é diz-se que está ferido de inconstitucionalidade ou que não respeita a lei de bases, por exemplo) (LIMA, 1996, p. 8)

As normas em geral são concebidas para conferir uma condição de homogeneidade para concepção de uma determinada realidade; todavia, adverte-nos que as formas legais as quais se referenciam os modelos de gestão não se materializam na mesma condição homogênea na qual foram criadas, pois, estudando-as com maiores detalhes, compreendemos que *(...) mesmo essas são menos rígidas, estáveis e homogêneas do que muitas vezes pensamos* (LIMA, 1996, p. 6).

Nesse sentido Lima (1996) realiza uma analogia da gestão escolar representada pelo que chamou de modelo singular, ou seja, aquele normativo e pelo modelo plural, que se refere ao reconhecimento da característica reelaborativa que a gestão assume após a interpretação dos sujeitos sociais.

A gestão na perspectiva plural seria a prática dinâmica, ativa e reacionária em relação à norma que a constitui. Lima define: *A imagem estática, definitiva nos seus contornos, cede o lugar e uma imagem feita de imagens dinâmica, de características caleidoscópicas e holográficas* (LIMA, 1996, p. 6).

Lima (1996) nos oferece como resultado da relação entre a norma e a sua respectiva tradução pela reelaboração das práticas de gestão escolar o conceito de *modelos recriados ou de produção.*

O autor convida-nos a refletir sobre o teor desse conceito, pois um modelo só pode ser recriado, no contexto do debate até aqui apresentado, quando criado em sua origem por uma lei ou norma instituída. Por analogia se materializa nas escolas e sistemas de ensino por meio de reprodução, uma vez que a mesma idéia ou princípio se apresenta de forma homogênea em todos os espaços. Se a materialização da norma que institui o modelo de gestão se realiza por reprodução, a forma recriada só poderia ser sua oposição, ou seja, de produção.

Um modelo recriado ou de produção são responsáveis por produzirem novas regras, muitas vezes distintas daquelas que a originaram, mas, com certeza, contextualizada às ações e ideologias dos sujeitos sociais responsáveis por dinamizá-las.

Nesse sentido pontua ainda que:

> Ora os atores escolares dispõem de margens de autonomia relativa, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente estabelecida e regulamentada, isto é, os actores escolares nunca se limitam ao cumprimento das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não jogam apenas o jogo com regras dadas, jogam-no com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente às regras disponíveis e mesmo de inventarem e constituírem novas regras (LIMA, 1996, p. 12)

As definições teóricas apresentadas se dispõem a fim de reforçar o caráter político e plural da gestão democrática como elemento de contraposição a modelos instituídos. A lógica da autonomia está constantemente relacionada nesse processo, pois assim como a gestão democrática se dá a partir da dinamização de valores construídos e reelaborados, é a autonomia dos sujeitos a responsável por realimentar as questões surgidas pelo contexto de cada escola ou sistema escolar.

1.4. Gestão democrática no contexto brasileiro: enredo de reformas e embates

A história da política educacional brasileira é bastante complexa e a seleção dos eventos que melhor sintonizam o sentido necessário a esse estudo não é fácil de ser realizada. Nesse sentido optou-se na busca de autores que direcionam o foco de análise tanto para a questão do debate político, quanto para a identificação dos modelos de gestão característicos em momentos históricos relevantes, permitindo a articulação necessária entre a concepção do modelo de gestão e sua respectiva influência na escola.

Lück (2010) apresenta-nos uma abordagem peculiar no sentido de identificar de forma sucinta e precisa características das principais gerações de políticas educacionais brasileiras. A autora inicia sua referência a partir de um corte histórico subdividido em quatro momentos subsequentes datados das últimas quatro décadas.

Os períodos destacados iniciam entre os anos de 1970 e 1982, configurando a primeira geração, de 1982 a 1995, segunda geração; de 1995 a 2001, terceira geração de políticas; 2002 a 2010, que autora considera a quarta geração.

A primeira geração destacada é envolta pela característica de descontinuidade, herança de períodos anteriores; Foi marcada pela introdução da racionalidade técnica ou

instrumental. Vista pela ótica da gestão, *a racionalidade técnica esta ligada a ideologia do cálculo, ao utilitarismo e à primazia do interesse econômico em relação aos outros interesses e compromissos* (LÜCK, 2010, p. 63).

O modelo predominante nesse período foi combatido nos períodos posteriores, uma mostra da capacidade reorganizativa que o campo possui. Um dos fatores de fundamental importância para recusa da mera instrumentalidade nos processos organizativos das escolas e sistemas escolares foi, segundo Lück (2010) a pressão social direcionada à redemocratização do país conduzida decisivamente pela classe de professores.

> Assim como o país pedia pelo direito de votar para presidente e exercer seus plenos direitos de cidadania, a escola também deveria se tornar um lugar de democracia. As novas reivindicações para a escola se traduziram na oposição ao clientelismo, que estava associado a indicações políticas para a direção de escolas, e na campanha pela democratização da gestão da escola, em que se previa a eleição dos diretores. O movimento de reformulação da escola passou também pela crítica à racionalidade técnica, que predefinia que os cargos de administração e supervisão escolar precisavam ser exercidos pelos especialistas formados em habilitações oferecidas pelos cursos de pedagogia (LÜCK, 2010, p. 63)

O contexto de reforma e pedidos para a concepção democrática nos aspectos de gestão escolar configurou então a segunda geração (1982-1995) de políticas.

Luck (2010) indica-nos que essa fase colocou em pauta questões de natureza social, como elemento significativo ao desempenho escolar. A escola, revendo sua prática percebeu-se como reprodutora de desigualdades, aspecto que a racionalidade técnica não deu conta de solucionar, mostrando-se novamente ineficaz aos objetivos e valores em construção.

A terceira geração (1995-2001) e a quarta (2002-2010) trazem a essa pesquisa o destaque de elementos que são de interesse de todo esse estudo, pois é um período caracterizado por intensa reformulação do modelo de organização dos sistemas de ensino, por sua vez protagonizado pelo Estado e que inicia uma concepção de gestão dos sistemas que se faz de certa forma presente até os dias atuais, mesmo considerando que as duas gerações são divergentes em sua natureza política.

No período inicial da década de 90, verificou-se que as escolhas da política educacional, como dito, estiveram atreladas a novos instrumentos legislativos condutores, em suas proporções, da materialização dos projetos sociais em disputa através de eventos como a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9394/96); do processo

de construção do Plano Nacional de Educação (PNE), e o Plano Decenal constituído a partir da conferência de Jontien (Tailândia – 1990).

O projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por exemplo, sofreu interferências e substitutivos responsáveis pela conotação de lei privatista da educação, devido à cautela dos Lobbies corporativos em suas diretrizes Paro (2001). Aspectos que o autor destaca de forma contundente observando diversos elementos da lei 9394/96.

Paro (2001) realiza um importante estudo crítico a dispostos presentes na referida lei a exemplo do artigo III, inciso VIII, que trata da gestão democrática no ensino público, afirmando, que a forma vigente, subtrai a ação democrática do sistema, pois, a LDB é omissa ao normatizar apenas o ensino público, ignorando de certa forma a possibilidade de um número considerável de unidades escolares particulares, que prescindem da democracia como substrato presentes na formação dos seus alunos, *(...) restringir "gestão democrática" ao ensino público. Significa isso que o ensino privado pode se pautar por uma gestão autoritária?* (PARO, 2001, p.54)

O autor dá ênfase ainda à ausência de critérios em relação aos aspectos de gestão, artigo 14, analisando que toda a referência normativa compreende apenas: a participação dos profissionais e do conselho comunidade escolar junto ao projeto pedagógico.

Paro (2001), argumenta que é óbvia a participação de profissionais da educação na elaboração e dinamização do projeto pedagógico, sendo esse o profissional que atua na escola, e pergunta: Porventura haveria outro tipo de profissional que tenha este ambiente de trabalho?

A forma com que a Lei cita os conselhos escolares, é de modo tal que não lhe atribui ou alerta em relação ao seu caráter deliberativo, fruto das reivindicações sociais de democratização, e que se configura como importante ferramenta de democratização (PARO, 2001)

Ilustrando o esvaziamento ideológico que este inciso provoca na base da cultura político-democrática além do desrespeito às lutas e conquistas dos educadores, Paro ressalta:

> Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na carta Magna o princípio da gestão democrática de ensino, eles estavam (...) preocupados com a necessidade de uma escola fundada com a égide dos preceitos democráticos (PARO, 2001, p.55)

Assim, o entendimento que o referido inciso admite é que embora respeitando os princípios da carta de 1988, a LDB não amplia suas diretrizes com relação à gestão democrática, conservando-a aquém de seu maior aproveitamento.

> (...) ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da "gestão democrática" do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar (...) deixa também a iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão (...) (PARO, 2001, p.55)

Na descrição do artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação , no parágrafo primeiro, fica claro que os elementos constitutivos do futuro PNE deveriam preservar as diretrizes assinaladas na Carta de Jontien de 1990, que no cenário internacional, introduzia questões, deslocadas das organizações civis organizadas a partir do interesse de diversos organismos internacionais, sendo a UNESCO sua principal interlocutora na dinamização de objetivos e concepções da práxis educativa, segundo a função de uma educação no contexto da sociedade mundializada. Assim sendo, de fato, as profundas propostas de reformas na educação brasileira, da década de 1990, dinamizavam-se sob influência do contexto internacional. Gomes (2002).

O estudo de Lück (2010) possibilita-nos o entendimento de que a terceira geração trouxe em especial a estruturação da norma, como pauta fundamental de sua proposta, sendo seu operador o ministro Paulo Renato, dono da pasta durante os dois períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

A autora relaciona os elementos que refletem a implantação do modelo de gestão conduzido no período, modelo de alterações legais, que além da aprovação da LDB contou com: Proposta de emendas constitucionais a respeito de complexa estrutura de financiamento, como aprovação do FUNDEF, legislação complementar e programa dinheiro direto na escola; trâmite, proposta e aprovação dos parâmetros curriculares nacionais; aprimoramento do sistema de avaliação nacional.

> Num balanço mais sintético, podemos ver três aspectos demarcaram a política educacional neste período. Revalorização da racionalidade técnica dessa vez concentrada no financiamento (...) b) ênfase no ensino fundamental c)valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação (...) (LUCK, 2010, p. 67)

Em termos de análise dessa pesquisa a quarta geração (2002-2010) representa o maior desafio, visto a necessidade de observação de uma realidade em constante mudança.

Na assunção de Luiz Inácio Lula da Silva marca-se teoricamente o destaque de valores e concepções que indica-nos um alerta de que a busca de compreensões aprofundadas nesse dado período histórico pode trazer equívocos na caracterização da política educacional dinamizada.

É possível afirmar que a política educacional do período Lula pode ser caracterizada pela ênfase dada à toda educação básica em relação ao financiamento, a constante publicização e aperfeiçoamento, segundo lócus gerencial, dos aparatos avaliativos nos respectivos níveis da educação, assim como a preocupação na expansão do sistema federal de ensino, em conjunto com a valorização do seu quadro de magistério Lück (2010).

Segundo Lück (2010) o período da quarta geração detém mudanças significativas e renovadoras, em conjunto à manutenção de determinados aspectos característicos da terceira geração. Elementos que a exemplo da manutenção do sistema de financiamento e avaliações, mesmo com modificações, trazem à lembrança os conceitos da gerência técnica e normativa.

Franco (2007) interpretando as políticas educacionais marcadas pelo período do governo Lula relacionou algumas das características da prática de gestão ao conceito de racionalidade substantiva. É importante destacar que racionalidade substantiva é uma concepção de gestão oposta à racionalidade instrumental ou técnica já apresentada, o que significa afirmar que a construção desse tipo de gestão é relativa aos fins que segundo Lück (2010), Franco (2007) e Souza (2003) se traduzem em um modelo de gestão que realiza articulação entre os interesses individuais e a dimensão social, coletiva.

O foco na “finalidade” do modelo substantivo de gestão é destacado por Souza (2003) que ilustra teoricamente as diferenciações entre cada modelo.

RACIONALIDADE INSTRUMENTAL		**RACIONALIDADE SUBSTANTIVA**	
Elemento	Definição	Elemento	Definição
Fins	Metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder	Autenticidade	Integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações
Êxito, resultados	O alcance, em si mesmo, de padrões, níveis, estágios, situações que são considerados como vitoriosos face a processos competitivos numa sociedade capitalista	Autonomia	Condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações
Estratégia interpessoal	Influencia planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem e determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos	Entendimento	Ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediados pela comunicação livre, e que coordenam atividades comuns sob égide da responsabilidade e satisfações sociais

(Fonte:SOUZA, Washington José de et al., pp4-5, 2003)

A apresentação e o debate dos conceitos reportados nesse estudo reforçam o posicionamento de que a gestão democrática inserida no corpo da legislação brasileira como condição de legalidade dos sistemas de ensino é, sobretudo, prática viva de cada sujeito social. Nesse sentido, nega-se a sua condição teórica como único vetor responsável pela materialização de suas práticas, pois, como demonstrado, embora seja imprescindível sua delimitação teórica e normativa, é pela recepção dos sujeitos e sua capacidade reelaborativa que o modelo decretado, ou seja a lei, torna-se dinâmica, viva.

Cabe destacar que na análise prática percebe-se a fusão dos conceitos, pois é no campo social, considerando todas as complexidades, que se possibilita perceber a influência de um ou outro modelo atuando mutuamente, confluindo-se e refletindo-se portanto na responsabilidade daqueles que participam como produtores e consumidores da gestão. É nesse sentido que a adjetivação democrática em complemento ao termo gestão deve ser pensada.

2. PLANO DE EDUCAÇÃO

O presente capítulo está estruturado em duas partes: a primeira visa apresentar o entendimento sobre o conceito de plano de educação, sua finalidade, perspectivas e percursos históricos e a segunda pretende aduzir o contexto de articulação e disputa entre a proposta de Plano Nacional de Educação apresentada pelo governo e a proposta encaminhada pela organização da sociedade civil no processo responsável pela elaboração da proposta definitiva que resultou a aprovação do atual Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 09 de Janeiro de 2001, referência para o documento elaborado na experiência de construção do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda.

Cury (1998) apropria-se do significado jurídico da palavra plano para descrever sua importância como documento normativo, atribuindo-a ao significado de solução.

É proposta desse estudo considerar como plano de educação toda referência para ações que se objetivam descrever, propor, operacionalizar e modificar um dado contexto educacional em período de tempo determinado.

No estudo a respeito do planejamento educacional brasileiro Azanha (1998) identifica aspectos fundamentais para a compreensão do significado político retido em um plano de educação, assim como o desenvolvimento das concepções e debates que o tema agrega.

O trabalho do autor inicia-se na proposta fundamental de que todo o debate sobre os diversos planos de educação propostos no Brasil só foram possíveis a partir do momento em que a educação passou a ser percebida como um problema de ordem nacional e recupera o contexto da histórica ausência de cuidados com a educação em nosso país, desde o império até o início de nossa trajetória republicana, exemplificando exatamente os males que padecemos no passado, devido, a falta de planejamento específico no campo educacional.

Segundo a análise de Azanha (1998), todas as reformas educacionais encaminhadas entre o final do período imperial e o início do período republicano, Benjamin Constant (1890), Epitácio Pessoa (1901) e Rivadávia Correia (1911) não correspondiam de forma satisfatória para a melhora do cenário nacional da educação, pois, os problemas da educação eram geralmente abordados de forma pontual, mesmo considerando algumas iniciativas assertivas desse período, a exemplo da criação do colégio Pedro II.

Nesse sentido a análise realizada por Azanha (1998) identifica no percurso histórico, o acontecimento chave que possibilitou a sociedade uma nova apreensão sobre as questões da educação e sua direta ligação com a condição de melhorias para o povo brasileiro, acontecimento que rompeu com a abordagem pontual e investiu numa perspectiva ampla de enfrentamento aos problemas educacionais brasileiros.

> (...) Foi preciso esperar até a década de 20 para que, realmente, o debate educacional ganhasse um especo social mais amplo. Foi nesse período que a questão educacional deixou de ser apenas tema de reflexões isoladas e de discussões parlamentares para ser percebida como um problema nacional (...) (AZANHA, 1998 p. 105)

O acontecimento refere-se à articulação de uma determinada elite de intelectuais brasileiros, responsáveis pela elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que o Manifesto impulsionou a busca de resposta para superação do contexto de crise que o Brasil vivenciava.

Era uma proposta que localizava na educação, a saída necessária para os problemas sociais que o país enfrentava a partir da melhora das condições de vida, e dessa forma promover meios para ascensão social.

Embora não seja objetivo aprofundar as questões apontadas no Manifesto dos Pioneiros, cabe engrossar o coro daqueles que afirmam tratar-se de um documento de extrema importância para história da educação nacional como um todo e especialmente para a trajetória de construção do Plano Nacional de Educação.

O simbolismo que Manifesto obteve fez desencadear importantes eventos sob o tribular de suas principais bandeiras ideológicas. Nesse sentido, destaca-se a realização da V Conferência Nacional de Educação organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE) na cidade de Niterói no Estado do Rio de Janeiro no ano de 1932.

Horta (1997) ressaltou que o referido acontecimento foi responsável por discutir, elaborar e aprovar dois documentos importantes ao cenário político educacional: o anteprojeto para o capítulo de educação da nova Constituição, e um esboço de um Pano Nacional de Educação. Ou seja, a importância política do Manifesto dos Pioneiros foi tamanha que segundo Azanha (1998) e Horta (1997) fez repercutir e mobilizar socialmente valores que influenciaram nos trabalhos da assembléia constituinte de 1934, resultando no acolhimento das principais idéias e sentidos de organização do sistema educacional brasileiro além da inserção definitiva da necessidade de um Plano Nacional de Educação em seu texto.

A incorporação dessas concepções de uma forma geral se fez presente no debate político educacional consolidando-se irremediavelmente *Aliás, como veremos todas as constituições posteriores, com exceção da carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a idéia de um plano Nacional de Educação (...)* (AZANHA, 1998 p. 108)

Embora a idéia de um plano de educação já estivesse na representação social e política como algo indispensável ao Brasil e ao seu povo, o caminho para sua realização não se deu por uma razão tão direta. Nesse sentido é importante destacar que o estudo de cada passo vivenciado nessa construção, nos serve de entendimento do quanto é importante o debate educacional, como também o quanto é plural as tendências e projetos apresentados por este.

No período entre 1930[2] e 1937, marca-se a estruturação do primeiro plano de Educação Nacional. O documento é criado em meio a um processo de reforma ministerial conduzido pelo então Ministro da Educação Gustavo Capanema.

Horta (1997) identifica o contexto e a operação que resulta na apresentação desse primeiro plano ao pontuar que as idéias nele representadas foram concebidas pelos educadores da Associação Brasileira de Educação (ABE) e que ofereceram a proposta, os pressupostos da compulsoriedade e obrigatoriedade inflexível, a fim de que o campo educacional não fosse mais vulnerável às mudanças repentinas da política de governo.

> Naquele momento era muito forte, entre os educadores da ABE, a crença de que as decisões no campo da educação se imporiam pela sua racionalidade técnica, e que esta mesma racionalidade garantiria a autonomia política dos educadores e dos órgãos de educação (HORTA, 1998 p. 142)

A planificação da educação, assim como a de outros setores, foi considerada o modelo estratégico defendido pelo governo de Getúlio Vargas. Coube então ao Ministro Capanema, responsável pela educação, a função de organizar com essa finalidade um Plano de Educação.

Segundo Horta (1997) o perfil de modificações gerenciais do governo Vargas, foi marcado na educação pela decisão de redefinição da função do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1935. Nesse sentido, as modificações direcionadas ao funcionamento, composição e finalidade do Conselho Nacional de Educação foram profundas.

---

[2] Nunes (2008) destaca a importância desse período para educação, pois, somente na década de 1930 as questões educacionais passaram a contar com uma Secretaria de Estado própria denominada Ministério dos Negócios da Educação e Saúde pública, atribuição anteriormente delegada ao Ministério da Justiça e Negócios interiores.

Nunes et al. (2008) retomaram por meio de pesquisa os elementos responsáveis à compreensão desse contexto de mudanças. Segundo os autores, a finalidade do CNE no modelo de seu decreto de criação, n 19. 850 de 14 de abril de 1931, era de elevar o nível da cultura brasileira, por meio do valor intelectual e da educação profissional apurada.

Para essa finalidade sua composição seguia respectivamente o seguinte critério:

> I - Um representante de cada universidade federal ou equiparada.
>
> II - Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporados a universidades.
>
> III - Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado.
>
> IV - Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado.
>
> V - Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino. (art. 3º, §1º- sic) (NUNES et al, 2008, p. 5)

O destaque trazido tanto por Horta (1997) quanto por Nunes (2008) direcionam-se a verificação da natureza da mudança ocorrida paulatinamente naquele período, pois a redefinição do conselho trouxe a transposição de uma identidade acadêmica para uma identidade técnica, preenchida por especialistas, em geral técnicos ligados a economia, incumbidos da preparação do plano.

Todavia, a reestruturação do Conselho Nacional de Educação seguiu-se pouco a pouco a partir do desenvolvimento de novas atribuições, atingindo o auge através da própria reformulação de sua identificação, deixando de ser reconhecido como Conselho Nacional de Educação para Conselho Federal de Educação, fato realizado anos depois pela Lei 4.024 de 1961 em seu artigo nono.

A respeito do trabalho que o CNE desenvolveu e o seu resultado Horta (1997) ressalta que:

> “O novo Conselho Nacional de Educação instalou-se em 11 de fevereiro de 1937. Durante três meses os conselheiros, reunidos em comissões especiais e em plenário, em geral contando com a presença de Capanema, trabalharam na elaboração do Plano Nacional de Educação (...) (HORTA, 1997 p.148)

Seguindo as determinações da Carta de 1934, foi encaminhado em maio 1937 à Presidência da República um anteprojeto com propostas pormenorizadas para o funcionamento da educação, contendo 504 artigos que versavam sobre a renormatização de da educação do ensino primário a educação superior.

> O Projeto (...) foi encaminhado por Vargas à Câmara dos Deputados ainda no primeiro semestre de 1937 (...) Em setembro, o documento foi debatido pela comissão de educação e cultura. Mas a tramitação é lenta e o debate interrompido pelo fechamento do Congresso, em 10 de novembro de 1937. A partir deste momento, o Plano Nacional de Educação preparado pelo Conselho Nacional de Educação será esquecido (HORTA, 1997 p. 149)

Sobre o texto encaminhado e os eventos que posteriores, Azanha (1998), considerou que o anteprojeto foi além de inviável, por sua natureza essencialmente centralizadora, contrário aos princípios estabelecidos no marco ideológico do Manifesto dos Pioneiros, de forma que, em termos gerais, não foi um grande prejuízo seu insucesso. Todavia, o projeto interrompido trouxe em seus dois primeiros artigos conceitos que se fizeram presentes nas leis posteriores:

a) a fixação do plano como força de lei observada, por exemplo, na constituição de 1988 em seu artigo 214;

b) identificação a uma diretriz básica nacional; e

c) previsão de revisão após determinado período.

A interrupção do processo de debate devido ao fechamento do Congresso Nacional resultou no abandono do significado político de um Plano de Educação pela Carta de 1937. O governo do Estado Novo preocupou-se na execução de planos estratégicos setoriais com forte apelo economicista, e foi nesse sentido que ocorreu o distanciamento aos conceitos defendidos pelos Pioneiros da Educação, pois, o período subsequente compreendido entre 1937 e 1945 foi justamente caracterizado pelo aprofundamento da planificação baseada na razão técnica e econômica como condição imprescindível de desenvolvimento Horta (1997).

Para educação, o governo Vagas elaborou um projeto quinquenal baseado em três aspectos que o Ministro Capanema entendia como pontos estratégicos para o ensino no Brasil.

São eles:

a) Diretrizes gerais para o ensino;

b) Coordenação do governo para realização das atividades escolares, considerando a melhoria no aparelhamento escolar e melhoria das condições da função do magistério;

c) Acompanhamento das atividades, que seria dado por fiscalizações e desenvolvimento de estatísticas.

Todavia: *O projeto de Vargas, entretanto era bem menos ambicioso. Como sabemos, o Plano Qüinqüenal transformou-se em um Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional* (HORTA, 1998, p. 153)

Na seqüência histórica a Carta de 1946 não realizou menção a nenhum plano de educação, pois, segundo Horta (1998) o legislativo compreendeu naquele determinado contexto que o projeto encaminhado em 1934 não se tratava de um plano, mas sim de uma simples lei da educação e nesse sentido fez desaparecer a concepção de plano defendida desde a década de 30.

O contexto da política nacional continuava avançando na concepção nacional-desenvolvimentista realizada por planos setoriais e globais. A base desse pensamento se estabelecem pela organização de organismos técnicos. De uma forma geral, os objetivos dos planos quinquenais elaborados foram insignificantes para o crescimento desenvolvimentista perseguido pela política brasileira.

A esse respeito Horta (1998) expressa que:

> Tal situação começa a mudar a partir do governo de Juscelino Kubitschek, com a preparação e implantação de um Plano Nacional de Desenvolvimento, que ficou conhecido como Programa de Metas (...) era composto de trinta metas, distribuídas por cinco setores: Energia, Transporte, Alimentação, Indústria de Base e Educação (HORTA, 1998 p. 159)

A visão de governo de Juscelino Kubitschek estabelecia a necessidade de uma organização educacional capaz de dar conta da formação técnica a fim que fossem supridas as demandas por profissionais capacitados em assegurar o alavanco tecnológico.

Nesse sentido esteve no setor educacional a responsabilidade em criar condições para a desejada formação e viabilizar o desenvolvimento desejado, um período em que o Estado estabeleceu uma relação direta entre educação e desenvolvimento para concepção de sua política.

O trabalho de formulação das estratégias necessárias para o alcance dos objetivos postos à educação cresceu e foi fomentado no Congresso Nacional que vivenciava paralelamente os processos de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases, materializada pela Lei 4.024/61.

A LDB de 1961, por sua vez, retomou em parte a concepção de um Plano Nacional em resposta as necessidades de organização do sistema de educação, contribuindo para o avanço conceitual do debate sobre planejamento educacional no Brasil. *houve aí uma importante modificação na idéia do plano de 37: diretrizes não são planos (...) Esse*

entendimento (...) prevaleceu em todos os planos nacionais posteriores (AZANHA, 1998 p. 109)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 20 de dezembro de 1961 atuou de forma dicotômica no contexto de debate da política educacional, pois, por um lado foi a responsável por trazer novamente a possibilidade de um plano de educação em referência clara da autonomia e especificidade a qual esse tipo de documento se aplica.

Todavia, esse retorno realizado pelo reformulado[3] Conselho Federal de Educação (CFE) foi feito por uma concepção restrita à normatização de mecanismos para mera distribuição de recursos destinados à educação, sendo pobre e fraca nas potencialidades e alcance esperado para um plano nacional de educação.

A esse respeito Horta (1982) considerou um equívoco ter nomeado o documento realizado pelo CFE em 1962 de Plano Nacional de Educação, pois, refere-se a um documento extremamente limitado em comparação ao que se concebe conter um apropriado Plano de Educação. Em suas palavras: *O documento elaborado pelo Conselho Federal de Educação, em cumprimento ao disposto nos artigos 92 e 93 da Lei de Diretrizes e Bases, indevidamente denominado Plano Nacional de Educação divide-se em duas partes* (HORTA, 1982, p. 93)

O estudo realizado por Horta (1982) identifica que o documento elaborado é estruturado em apenas duas partes:

a) As metas educacionais que foram elaboradas pela comissão de planejamento da educação (COPLED);

b) As normas reguladoras para aplicação de recursos dos fundos de ensino.

Horta (1982) destaca os estudos apresentados por Anísio Teixeira, importante colaborador ao processo de organização do plano de 1962, ao entendimento da lógica de aplicação de recursos proposta no processo:

> Os planos relativos aos fundos de educação deveriam compreender três modalidades de ação federal: assistência financeira, assistência técnica e instituições supletivas, ou seja, o sistema federal supletivo de ensino. Entretanto, estas três modalidades de ação federal teriam proporcionalidade diferente em cada um dos níveis de ensino: no ensino primário, será basicamente auxílio financeiro. No médio, distribuir-se-à entre o auxílio financeiro e o de manutenção do sistema federal supletivo (HORTA, 1982, p. 107)

[3] Nunes Et Al (2008, p. 5) Alega não ter encontrado em sua pesquisa nenhum documento de extinção do CNE, por isso, considera que a mudança para CFE tratou-se de uma reformulação.

O documento também indicava distribuições percentuais dos recursos destinados à educação, todavia, não foi evidenciado qual o critério utilizado para a distribuição Horta (1982)

Em abril de 1964 o Ministro da educação encaminhou o PNE para revisão. Sobre o fato Horta (1982) expõe: *Não estão claros os motivos que levaram o ministro a solicitar ao CFE uma revisão urgente do Plano Nacional de Educação, quando o mesmo mal entrava no seu segundo ano de experimentação* (HORTA, 1982 p. 114)

Considerando o percurso histórico dos planos apresentados percebe-se que:

> "No fundo, entre os planos de 37 e 62, a diferença básica estava na própria concepção de plano, que, no primeiro se traduzia numa ordenação até nos pormenores da educação brasileira, enquanto o segundo apenas estabelecia determinados critérios para os esforços articulados da União, dos estados e dos municípios na aplicação de recursos destinados à educação"(AZANHA, 1998 p. 112)

Após 1962, o Brasil vivenciou uma experiência de revisões que acarretaram em dez planos distintos nos trinta anos subsequentes (Azanha 1998) Em 1964, no contexto político do regime militar foi criada a pasta do Planejamento e Coordenação econômica responsável por uma sucessão de planos para o desenvolvimento, porém, infelizmente, todos apresentaram para educação metas inferiores em relação aos anteriores *Assim os planos educacionais do regime militar até 1974 (...) assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a educação no processo de desenvolvimento (...)* (HORTA, 1997 p. 169).

A sucessão de planos citados ora por Azanha (1998) ora por Horta (1997) são essencialmente diferentes quando comparados, por exemplo, ao nosso atual PNE aprovado em 09 de janeiro de 2001. Os planos anteriores constituíram na prática a estrita inscrição de metas educacionais nos planejamentos de reestruturação, desenvolvimento e segurança nacional dos governos, ou seja, tratou-se apenas de um complemento setorial, parte de um plano de ação globalizado de diversos ministérios e não um compêndio de ações e metas focadas sobre as questões específicas da educação em seus diferentes níveis e modalidades como se inscreve no plano de 2001.

Esse processo de sucessivas revisões descreve-se devido à forte concepção tecnocrata desenvolvida desde a década de 1950. Essa concepção baseava-se no mito da racionalidade científica e econômica como as únicas matrizes de organização social capazes de promover desenvolvimento e crescimento ao país.

A partir de 1964 a função de coordenação dos processos que resultariam na proposta, revisão e acompanhamento de um plano de educação nacional inerente ao Conselho Federal de Educação passou a ser exercida por técnicos, em geral economistas, do Mistério do Planejamento (Horta 1997)

A questão de fundo abriga-se na dualidade entre o pensamento político dos educadores, preservado de certa forma desde o movimento dos pioneiros e o pensamento economicista dos técnicos ligados aos diversos setores de planejamento do governo. *O conselho Federal de Educação foi sendo, pouco a pouco, colocado para fora da engrenagem do planejamento educacional brasileiro (...)* (HORTA, 1997 p. 184)

Nesse sentido o Brasil avançava cada vez mais na concepção de que o planejamento a partir de estudos setoriais específicos seria a fórmula do seu crescimento. A exemplo desse pensamento destaca-se o Decreto-Lei № 200 de 1967 responsável por regulamentar as bases do planejamento no Brasil para o período.

> Este Decreto-Lei, dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, assume como um dos elementos fundamentais para a orientação das atividades da Administração Federal, o princípio do planejamento com vistas a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional (...) Estes deveriam ser elaborados pelos órgãos de planejamento, sob orientação e coordenação do Presidente da República, cabendo a cada ministro orientar e dirigir e elaboração do programa setorial e regional correspondente (...) (HORTA, 1997, p. 185)

Detalhando as informações trazidas pelo autor, percebe-se que o formato do contexto político dado após o decreto de número 200, concebeu que o controle da realização do planejamento seria de responsabilidade do ministério do planejamento em duas instâncias complementares: a) como apoio técnico instalado em cada ministério e b) como órgão central ligado diretamente ao Ministro do Planejamento.

Inicialmente cada equipe ministerial elaborou seu plano estratégico, subsidiado por uma secretaria geral de planejamento inserida em cada estrutura, ou seja, em cada ministério. Depois os respectivos planos deveriam ser encaminhados para o Ministro do Planejamento para composição do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) formulado para o período de 1968-1970. Em termos específicos da educação:

> (...) a Secretaria Geral do MEC recebeu a incumbência de elaborar os documentos básicos relativos aos Plano Nacional de Educação e de Cultura. O grupo de trabalho criado na Secretaria Geral para efetivar os estudos preliminares (...) decidiu realizar uma consulta nacional, concretizada nos Encontros Nacionais de Planejamento (ENPLA) (HORTA, 1997, p. 186)

Todavia, durante o mesmo período o Ministério do Planejamento estabeleceu sua própria diretriz de ação para educação inserida no plano global de desenvolvimento que sobrepôs todo o processo de construção realizado pelo MEC.

Na prática, o projeto de PNE, fruto dos referidos encontros nacionais, não seguiu o trâmite previsto de ser encaminhado para a revisão do Conselho Federal de Educação e depois ao Congresso Nacional para transformação em lei. O projeto foi novamente abandonado e suas metas reaproveitadas parcialmente no item IX do Plano Global do Ministério do Planejamento, servindo apenas de informações complementares, ou seja, subsídios, consequentemente, esse cenário pouco contribuiu para a consolidação da política educacional em nosso país, que durante todo esse período buscou propostas vinculadas à continuidade política e autonomia administrativa no sistema de ensino necessário para ampliação da função dos Planos de Educação para algo além da mera previsão e distribuição de recursos, pois, dessa forma, recuperaria a concepção original do Manifesto dos Pioneiros.

Todavia, pode-se dizer que mesmo com todas as descontinuidades algo positivo foi evidenciado, trata-se da idéia da *inevitabilidade e desejabilidade de planos de educação nacional* (AZANHA, 1998 p 113.)

O sentido de sobreposição do critério científico ao debate político foi presente nos governos militares. Uma expressão que distanciou as relações, as idéias os ajustes característicos da construção social que toda política pública deve conter.

A mera racionalidade técnica não pode ser aplicada de forma generalizada e considerada em si responsável pelo desenvolvimento. Azanha (1998) desenvolve essa idéia ao indicar que houve explicitamente uma crença cega na ciência do planejamento.

O uso do planejamento, o método e a descrição de aplicação constituem um dos elementos para realização de um determinado objetivo, sua importância e seu desenvolvimento são fundamentais, mas sua realização sem o respeito da cultura, da interpretação do contexto e o debate de seu significado é nula.

> O significado do termo planejamento é muito ambíguo, mas no seu uso trivial ele compreende a idéia de que, sem um mínimo de conhecimento das condições existentes numa determinada situação, nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente ainda que haja clareza a respeito dos objetivos dessa ação (...) Não há uma ciência do planejamento e nem mesmo métodos de planejamento gerais e abstratos a ser aplicados à variedades de situações sociais independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural, econômica etc. (AZANHA, 1998, p. 115)

A relação que se estabelece entre o planejamento e a política protagonizaram a cena pela busca do desenvolvimento educacional brasileiro, porém o equilíbrio necessário entre essas duas dimensões de atividade humana não existiu. A política nacionalista desenvolvimentista não foi capaz de perceber que a opção do fazer e a definição do como fazer, são de naturezas distintas, porém complementares e sua harmonia não pode ser dada sem a consideração democrática.

A noção positivista a qual os militares se basearam ofereceu uma visão equivocada de oposição entre esquema político e planejamento. Talvez porque fosse peculiar a própria concepção de educação pretendida, que se aproximava das tendências globais do pensamento econômico, porém distanciava-se de sua finalidade específica que é a melhora da condição humana.

O debate inscrito nesse processo é indicado por Horta (1997) como motivador dos posicionamentos e questionamentos divergentes dentro e fora do governo, crescente na década de 1980, caracterizado pelo período de lutas por redemocratização do Brasil, resposta a inviabilidade cada vez mais latente, da manutenção tecnocrata em voga, segundo um novo contexto democrático.

Com a abertura política ocorrida nos anos subsequentes a partir da década de 1980 e a nova Carta de 1988, conhecida como Constituição cidadã, a elaboração de um PNE reaparece. No artigo 214 fica expresso seu estabelecimento por Lei. *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* (BRASIL, 1988 p. 39)

Todavia, quase uma década foi necessária para que ações fossem efetivamente realizadas no sentido de materialização do plano. A esperada retomada foi realizada pela LDB de 1996 que ratificou como responsabilidade da União a elaboração de um Plano de Educação.

Há um destaque realizado por Horta (1998) que demonstra a insubstituível importância do debate democrático e a condição da participação política que este oferece aos sujeitos sociais no processo de construção das políticas públicas. O autor chama atenção para o fato de que o PNE que a Carta de 1988 se refere não pode ser confundido com o PNE referido pela LDB de 1996.

Ocorre que a concepção ampla de um plano de educação deve contemplar o seu desenvolvimento e a articulação de todos os níveis e modalidades, todavia a LDB ao fazer

referência a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, restringe esse modelo de planejamento ao foco da Educação Básica. *Nesta perspectiva, o Congresso Nacional continua com o dever constitucional de aprovar um Plano Nacional de Educação e, por conseguinte, com a competência legal de desencadear o processo de sua elaboração* (HORTA, 1997, p. 203).

As idéias e os acontecimentos destacados pelos autores podem colaborar para traduzir a importância dos valores necessários para consolidação das políticas públicas educacionais, presentes na composição dos sistemas de ensino, uma vez que estes buscam sua organização de forma articulada com as esferas em nível Federal, Estadual, ou Municipal como em Volta Redonda e outras cidades, o debate macro e micro a respeito da gestão educacional se refletem com amplo espectro para o desenvolvimento do país, mas principalmente para melhoria da condição cidadã de seu povo.

2.1. PNE a Proposta da sociedade civil organizada

O projeto de PNE, seguindo a perspectiva dos setores sociais, foi encaminhado para Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998, sob o Projeto de Lei (PL) 4.155/98 e contou com o título de: “Proposta da Sociedade Brasileira”.

Este acontecimento contou com expressiva participação de diferentes entidades ligadas ao desenvolvimento da cultura, ciência e educação referenciadas pela Carta de Belo Horizonte, a saber: 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); Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação (DNTE CUT); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); União Nacional dos Estudantes (UNE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Em 11 de fevereiro, apenas um dia após a formalização das propostas que a sociedade civil realizou, apresentou-se, também na Câmara dos Deputados, a proposta do Poder Executivo através da mensagem 180/98, correspondendo em 13 de março ao PL 4.173/98, apensado ao PL 4.155.

> Na exposição dos motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional, de 1996 (...) considerou ainda realizações anteriores, principalmente o plano decenal de educação para Todos (...) (BRASIL, 2001)

Todavia Valente e Romano (2002) destacam as incongruências das respectivas propostas, além de tecerem uma análise crítica/acadêmica ao evento político.

> As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país, De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo (VALENTE, ROMANO, 2002, p.98)

Segundo a análise dos autores, o plano da sociedade representava um claro aporte à valorização da escola pública e da implementação de um efetivo *sistema nacional de educação* em detrimento ao que consideravam um *sistema nacional de avaliação*, dado o caráter centralizador governista. Na pauta sobre a democratização necessária ao sistema de ensino constituíram-se elementos de destaque as aspirações da sociedade organizada, protagonizando significativa tensão sobre o governo de FHC.

O projeto da sociedade realizava por meio do detalhamento do financiamento e dos aspectos, concepções e mecanismos de gestão democrática sua principal interlocução de valorização do magistério e da melhoria da qualidade do ensino, prevendo ao final dos dez anos ampliação na utilização de recursos e reformulações nas instâncias de participação.

Verifica-se que o Plano Nacional de Educação elaborado pela sociedade, cuja proposta concebe a função do seu PNE como instrumento *em função da política educacional a ser implementada, da legislação que lhe dá suporte e das condições humanas, materiais e financeiras à disposição da sociedade,* configura-se como consolidação dos encaminhamentos realizados no I e II Congresso Nacional de Educação (CONED, 1997).

A proposta final apresentada pela Carta de Belo Horizonte assinala em seu texto a noção de ruptura às políticas governamentais. Neste sentido, o documento cita o específico modelo de condução política de FHC no campo educacional.

O documento referenciado pela sociedade menciona o Projeto Político Pedagógico, a Ética e a Participação Democrática como elementos fundantes das diretrizes do Plano.

Sua estrutura de apresentação versa em três temas centrais: a) Organização da Educação Nacional; b) Gestão Democrática; c) Financiamento.

Sobre a perspectiva democrática do plano destaca:

> A visão de democracia que permeou a elaboração deste Plano Nacional de Educação fez jus à idéia de que tal iniciativa não poderia restringir-se ao executivo ou ao parlamento, mas atribuir ao homem comum, ao cidadão, a oportunidade de participar ativamente desse processo, através de seus organismos representativos (BELO HORIZONTE, CONED, 1997, p.27)

É possível verificar que os princípios democratizadores foram amplamente propostos pela organização da sociedade. O documento realiza inúmeras inferências em favor da consolidação de um fórum permanente de educação nacional considerando como dívida social o abandono da concepção, já consensual entre os movimentos de defesa da educação pública, ressaltando que:

> Vale computar ainda, entre as perdas, no que diz respeito à gestão democrática da educação, no atual governo, o fim da proposta de um Fórum Nacional de Educação, que teria como principal atribuição a definição da política educacional e o acompanhamento de sua implementação, avaliando periódica e sistematicamente todo o processo (BELO HORIZONTE, CONED, 1997, p.27)

Também marca o debate opositor, nas linhas do Plano da Sociedade a colocação de que os aspectos apresentados na citação acima, por exemplo, representaria em síntese a cobrança de preceitos constitucionais não observados *Destacados os diferentes aspectos da realidade educacional brasileira (...) percebe-se que os problemas têm suas raízes no não cumprimento dos preceitos fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988.* (BELO HORIZONTE, CONED, 1997, p.28)

Para a consolidação dos elementos apontados pela carta de Belo Horizonte na Constituição de 1988, como elementos desvirtuados, ou seja, conteúdos presentes, porém descumpridos, segundo a interpretação do fórum, vale destacar as contraposições que englobam matérias como: responsabilidade pela educação, princípio de gestão do sistema, avaliação, autonomia universitária, oferta de ensino, diretrizes curriculares, entre outras.

Destaca-se a referência ao art. 205 da Constituição Federal (CF) que aponta a responsabilidade da educação como dever do Estado. O Plano Nacional de Educação da sociedade ressaltava que este preceito é descumprido pela LDB, em seu artigo 2º, ao inverter a responsabilidade do Estado, deslocando a responsabilidade à família. Elemento que indica a intenção da desobrigação do Estado da função de oferecer educação a todos, juntamente com a manutenção do estatus privado.

Segundo o PNE da sociedade, os princípios educacionais descritos no Art. 206 se descaracterizam ao relacioná-los com a realidade brasileira. Isso por que ainda não foi criada a condição necessária para o acesso e a permanência do aluno na escola. O princípio da gestão democrática no ensino, por exemplo, estaria ainda restrito à delegação de poderes, o mesmo argumento aplica-se em relação ao padrão de qualidade exigido nacionalmente, relacionados a itens como: ensino, condições de trabalho e salário.

Os deveres do Estado, descritos no artigo 208 da CF, relacionados ao oferecimento do ensino obrigatório e universal são violados, de acordo com as proposições do PNE da sociedade, que à época, denuncia o Estado como não garantidor do ensino fundamental obrigatório em nenhuma faixa etária (podendo aqui entender alunos em idade própria e os em defasagem série-idade). O mesmo conceito aplica-se à oferta da educação especial e educação infantil, excluídas pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF)

A crítica sobre artigo 209 refere-se diretamente a liberdade, sem fiscalização para a iniciativa privada atuar no campo da educação. O PNE da sociedade afirmava que o ensino foi aberto a este segmento, sem que lhe seja exigido o cumprimento das normas gerais da educação nacional.

O artigo 210 da Constituição Federal versa sobre os conteúdos mínimos a serem exigidos nacionalmente e os diversificados, de maneira a atender as necessidades culturais e artísticas, nacionais e regionais brasileiras. A crítica realizada pelo PNE da sociedade é que os parâmetros curriculares abordam apenas temas de interesses, acarretando na ausência de legitimidade da proposta.

A organização dos sistemas de ensino constitui outro elemento de desacordo, segundo a proposta da sociedade. Normatizado pelo artigo 211 da CF institui que *A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino* (BRASIL, 1988)

O problema acarretado, segundo o PNE da sociedade, está no caráter omisso da União devido a potencial indefinição do termo “colaboração”. O Sistema Nacional de Educação é, pela leitura civil, desarticulado e justaposto; sendo para a revisão do artigo 211, fundamental articular os sistemas para garantir o padrão de qualidade da educação.

No campo da valorização do financiamento da educação, o Art. 213, da Constituição Federal determina que os recursos financeiros possam ser destinados às escolas públicas e também às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Neste

aspecto, é importante considerarmos que a falha apontada não está no descumprimento da Constituição, como nos artigos anteriores, mas sim no próprio encaminhamento à matéria dado pelo texto constitucional, pois a própria constituição garante o aporte financeiro público às instituições de natureza jurídica privada.

A proposta da sociedade chama atenção para o precedente na abertura ao investimento de recursos públicos na iniciativa privada, conjugada com a precária fiscalização de sua aplicação.

A demanda de disputa política impulsionou o governo na preparação de uma resposta concorrente à Carta de Belo Horizonte e o seu simbolismo ao campo educacional e nas diversas representações de poder existentes nos embates das entidades civis envolvidas.

Neste sentido, o projeto da sociedade forçava a reorganização das propostas contidas no projeto de governo, fazendo-o recorrer para uma peculiar estratégia política inscrita por deslocamentos, cooptações, e ambivalências.

> (...) O texto assume, como fio condutor, o conhecido e esperto modo de legislar das elites: no que interessa aos "de cima" (no caso, a política do governo) temos uma lei com comandos precisos, num estilo criterioso, detalhista e, regra geral, auto-aplicável. No que interessa aos "de baixo" e que eventualmente não tenha sido possível ou conveniente suprimir, recorre-se à redação "genérica", no mais das vezes, sujeita a uma regulamentação sempre postergada (Valente, Romano, 2002, p.98)

Em termos de concepção democrática, para além de uma estrita compreensão da dimensão eleitoral, Paro (2002) percebe que o evento de proposição da sociedade civil e, de certa forma, de contraposição apresentada pelo governo, revela-nos a necessidade do argumento democrático para mediação entre diferentes grupos da sociedade.

2.2. PNE: a Proposta do Governo

O Plano Nacional de Educação é a lei mais importante do campo educacional, emanada com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Suas formulações e metas são estruturantes para a discussão educacional do país, pois é por ele que se delimitam os projetos, investimentos e execuções no campo de ensino.

A proposta oficial do governo encaminhada teve como título: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Sua concepção jurídica considerou os pressupostos contidos no art. 214 da Constituição Federal de 1988, LDB, e Lei n. 9131/95, congregando como interlocutores órgãos representativos, a exemplo do Conselho Nacional de Educação

(CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), e o Conselho Nacional de Educação (CNE).

Hermida (2006) esclarece que a construção desta proposta organizou-se da seguinte forma, a fim de ser encaminhada ao Congresso Nacional:

> (...) Estabeleceu-se que a elaboração final deveria ser realizada de forma coordenada entre o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Investigações Educacionais (INEP), a partir das contribuições oriundas do Conselho Nacional de Educação, da Secretaria de Educação Fundamental (SEF), da Secretaria de Ensino Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Especial (SEE). (...) No seu estágio final, a proposta seria discutida pelos secretários do Ministério da Educação e do produto das discussões resultaria a proposta do Executivo a ser encaminhada para o Congresso entre a segunda quinzena de novembro e a primeira de dezembro (HERMIDA, 2006, p.245)

A proposta do governo, segundo Hermida (2006), aspirava à instauração de uma filosofia que repassava a competência e a responsabilidade de estados e municípios à execução dos planos e metas para educação, que segundo o governo, deveria focar em novos patamares de cidadania, comparáveis com países desenvolvidos.

A busca pela paridade internacional, segundo o estudo realizado por Hermida (2006) é esclarecida, devido à proximidade e influência de intelectuais estrangeiros, desde Itamar Franco e derradeiramente nos sucessivos governos de Fernando Henrique Cardoso, como fontes externas na elaboração normativa educacional, presentes não somente no Brasil, mas em diversos países da America Latina durante este período.

Todavia a proposta se constituía ambígua, uma vez que ao mesmo tempo em que se apresentava determinante na superação de desafios para a educação, esvaziava-se nas alocações de recursos, além de realizar clara distinção de prioridades, como no caso do ensino fundamental, visto como elemento estratégico no atendimento às classes de menor renda (Cury 1998); (Hermida 2006), em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino e também setores da educação nacional como analfabetismo, educação de jovens e adultos e formação de professores.

Uma das críticas realizadas por este autor é descrita por duas perspectivas distintas:

a) Uma conceituada por ele como conservadora pelo entendimento de que a proposta em tela do PNE não alterava de forma significativa os elementos já dispostos na LDB de 1996;

b) Outra idealista *pois, o mero enunciado dos problemas e carências educativas não basta para solucionar os mesmos, tendo em vista as carências orçamentárias detectadas* (HERMIDA, 2006, p.246).

As negativas da proposta efetuada pelo poder executivo podem ser verificadas pela analogia que Cury (1998) realiza quando dispõe pela própria fonte do MEC das atribuições entre União, Estados, Municípios e entidades privadas ou não especificadas em relação à responsabilidade, e por que não dizer compromisso com a execução da educação nacional. Percebe-se de forma clara que a União tem sua atuação reduzida significativamente na comparação.

Entretanto, percebe-se em Cury (1998) a consideração de que houve avanço nas disposições dos elementos propostos no plano. O argumento implícito está na recuperação histórica que realiza das outras tentativas mal-sucedidas dos planos educacionais brasileiros. Neste sentido, é coerente destacar o valor de tais iniciativas, mesmo com as falhas apontadas por Hermida (2006) no projeto de 1998.

De uma forma geral, segundo Cury (1998), há um repasse na responsabilidade executiva da União na proposta, o que esboça um contexto negativo de omissão, pois apenas 9,5% da proposta encaminhada, encontra-se sob ação direta ou co-participativa do ente Federal. A obra de Cury (1998) é sóbria para identificar desde 1998 a vagueza na determinação do financiamento público.

Valente e Romano (2002) analisam a versão apresentada pelo governo como uma proposta de características minimalísticas, como também omissa em relação a muitas das formulações realizadas pela proposta da sociedade civil.

O projeto do governo, neste sentido, de nada tratava sobre a consolidação de um sistema nacional de educação, não abordava os níveis de prioridades em relação à qualidade da escola pública, educação de jovens e adultos, educação especial, como também não indicava prioridades em relação à organização curricular.

Nas entrelinhas da disputa política, que envolve o campo educacional, revelam-se as identidades e os contornos dos projetos de sociedade que por estes se inscrevem. Nestes termos, a relação entre capital e educação é a responsável por este debate e, pois, por elas se constituem as necessidades de retomada e destaque das opções políticas assumidas tanto pelo Estado, quanto da sociedade civil organizada em relação a demanda do modelo de indivíduo desejável ao capital.

O entendimento desta relação substancia o tema debatido no campo educacional ao atribuir-lhe a importância e o impacto social da conquista dos projetos lançados. Considerando que o projeto do capital necessite de alterações no sistema de ensino, para realização do seu modelo de produção, logo o estudo deste modelo torna-se necessário à compreensão de sua abrangência no campo social e no pensar de sua superação a partir de uma perspectiva socialista.

3. DISCUSSÃO TEÓRICA DA QUESTÃO DEMOCRÁTICA

Este capítulo propõe-se a subsidiar teoricamente o debate a respeito da democracia, o desenvolvimento de seus principais conceitos e as relações gerais estabelecidas por esses na organização social. Assim, busca possibilitar maior problematização dos aspectos levantados pela condição empírica de investigação.

O estudo assume o período final do século XX como referencial de modelos democráticos, pois, esse foi um período marcado pelo debate de diferentes entendimentos de democracia, em especial as considerações de Macphersonianas, nesta pesquisa trazida por Iserhard (1984).

Macpherson analisou e criticou alguns dos principais modelos de democracia de sua época, respectivamente os modelos de democracia protetora, democracia desenvolvimentista, e democracia de equilíbrio. Sua reflexão dos citados modelos serviu como subsídio de uma prática que se consolidou até os tempos atuais. Este modelo foi denominado de democracia participativa.

O estudo de Iserhard (1984) é oportuno, pois, auxilia-nos o entendimento da trajetória de reflexão de Macpherson sobre as principais representações de democracia na modernidade e a consequente formulação, realizada por ele, do modelo de democracia participativa, estruturalmente presente no entendimento democrático.

Segundo Iserhard (1984) *Macpherson destaca a essência da democracia liberal como é concebida, como tem sido e como pode ser tendo como principal interesse o exame dos limites e possibilidades da democracia liberal em termos de modelos* (ISERHARD, 1984, p.84)

O modelo *Democracia protetora* (John Stuart Mill), foi formulado com a finalidade de proteger a propriedade privada. Pensado como resposta à interferência do Estado nos interesses dos proprietários. A estratégia base foi a utilização do sufrágio universal, como forma de auto-proteção dos indivíduos.

A crítica realizada por Macpherson observou que seus formuladores estavam preocupados apenas com a necessidade da reforma eleitoral, ou seja, o entendimento da utilização democrática consistia na finalidade específica de evitar interferências do Estado na classe proprietária.

O segundo modelo *Democracia desenvolvimentista* traduz uma extensão da democracia protetora, porém, esse acrescentava em seus objetivos a busca por aspectos humanizadores, pois a classe dominante da época começava a perceber que as condições da classe trabalhadora se tornavam cada vez mais desumana, ou seja, potencialmente preocupante para manutenção do sistema de proteção a propriedade privada, situação que requeria a revisão das práticas a fim de reduzir as desigualdades.

Por esse motivo, o modelo foi responsável por introduzir duas novas questões para a organização da democracia em sua época:

a) A valorização de padrões morais que poderiam ser utilizados para a garantia de sociedade, em seu contexto, menos desigual;

b) A viabilização de um processo de voto plural para os membros da classe dominante com a finalidade de evitar a imposição de uma legislação classista que polarizasse irreversivelmente a sociedade a ponto de alimentar conflitos.

Segundo Iserhard (1984) Macpherson criticou esse modelo considerando que se tratava de recuo a condição democrática geral, pois em relação ao modelo de democracia protetora (anterior), o voto deixa a razão de um homem para cada voto, para um voto para cada grupo.

Todavia, reconhecia que em conta partida esse modelo introduziu um salto qualitativo importante que segundo as palavras de Iserhard (1984) representava *(...) algo ainda mais importante a ser protegido, que o povo contra o governo, viu as probabilidades de melhoria da humanidade (...)* (ISERHARD, 1984, p.87)

O modelo *Democracia de equilíbrio (Joseph Alois Schumpeter)* prevaleceu no contexto das sociedades ocidentais em sucessão aos modelos anteriores, sua formulação inicial data 1942. A idéia principal desse modelo referiu-se a preocupação na manutenção de um equilíbrio entre a oferta e a procura por bens políticos.

Nesse sentido a democracia não seria um conjunto de fins morais, idéia descartada no modelo de equilíbrio, mas uma organização sistêmica de escolha e legitimação de governos.

A construção política se realizaria como uma oferta de serviços, ou seja, bens políticos, ofertados pelos partidos, e a escolha deles revelaria a opção por parte dos votantes *o desejo por um punhado de bens políticos* (...) (ISERHARD, 1984, p.88).

Macpherson atribuindo-lhe sentido esvaziado e inviável, pois, ao reduzir a democracia a um mero componente de mercado os votantes ocupariam apenas o papel de

consumidores e o equilíbrio sempre estaria baseado na desigualdade, pois a relação de oferta e procura nunca é exercida de forma igual. *Observa ainda que o mercado político deste modelo longe esta de ser concorrencial, porque é um mercado oligopólio, havendo uns poucos partidos políticos (...)* (ISERHARD, 1984, p)

Como fruto da reflexão e observação dos modelos anteriores Macpherson formulou o modelo de *democracia participativa*, princípio da vinculação do povo às intervenções de governo da sociedade. Este modelo reconduz a participação popular avaliada pelo dia-a-dia e propõe que o povo passe da condição de mero consumidor, referência clara de recusa aos modelos anteriores, para planejador e executor, indicando, diretamente a necessidade de evolução da consciência da prática democrática de uma sociedade.

No modelo de *democracia participativa* altera a percepção do homem como mero consumidor dos serviços políticos viabilizando-o em contextos que busquem uma sociedade equânime e justa a partir da ação de seus sujeitos sociais.

Destaca-se que Macpherson apresentou um modelo de democracia que aborda implicitamente elementos que são encontrados no contexto de organização e construção do plano municipal de educação de Volta Redonda, trata-se da participação e representação. Entende-se que a representação é uma das formas mais recorridas de participação, por esse motivo buscou-se introduzir o contexto de sua proposta.

A visão dada por Macpherson aos principais modelos democráticos foi o recurso utilizado para demonstrar parte do caminho de construção que o tema trilhou na era moderna e que de certa forma serve como indicativo que se trata de conceitos que se formam mutuamente ao seu tempo histórico e por isso consiste na revisão constante do conjunto de valores de uma sociedade.

Em tempos atuais Negri e Hardt (2005) ao refletirem sobre a democracia indicam expressivamente que se trata de um conceito em crise devido às constantes mudanças de paradigmas no cenário mundial acentuadas nas últimas décadas essencialmente pela condição econômica globalizada. A razão democrática desenvolvida, no estudo dos autores, é correlacionada à economia.

Ao comparar o contexto atual com as concepções apresentadas até meados do século XX, por exemplo, verifica-se que fundamentalmente as condições anteriores direcionavam-se a uma lógica democrática nacional. Negri e Hardt (2005) além de indicarem que essa é uma noção enfraquecida, expressam que o entendimento de democracia acompanhando a globalização econômica deve ser dado também por um

contexto global. Negri e Hardt (2005) constroem o sentido de crise da democracia da seguinte forma:

a) Ao indicarem a ruptura do modelo nacional para o modelo globalizado;
b) Ao considerarem forte influência do período de guerra fria na noção de liberdade, cujo slogan de mundo livre foi aleatoriamente associado ao democrático;
c) Ao perceberem a insuficiência das instituições para o desenvolvimento de modelos que preservem o sentido político-social da questão democrática. Nesse sentido enfatizam: *(...) teremos mais uma vez de reinventar o conceito de democracia e criar novas formas e práticas institucionais adequadas a nossa era global (...)* (NEGRI, HARDT, 2005 p. 302)

Negri e Hardt (2005) buscam contextualizar a necessidade de construção de um novo modelo democrático, fundamentalmente na redefinição da representação, difundida no final do século XX, mesmo considerando que o conceito foi inovador e positivo à moderna concepção de democracia *A segunda grande inovação do conceito moderno de democracia é sua noção de representação (...)* (NEGRI e HARDT, 2005, p.306).

Os autores analisam que o campo social, não solucionou questões intrínsecas a essa inovação, referente ao sentido de evitar potenciais desvios da vontade dos indivíduos por parte daqueles que o representam por meio da transferência deste poder. Nesta medida, oferecem espaço de falha ao processo democrático, pois a participação exercida a partir do ato representativo produz ao mesmo tempo proximidade e distanciamento em relação ao poder.

Na visão de Negri e Hardt (2005) os sistemas democráticos, em geral, não dispõem de mecanismos consistentes que garantam as escolhas daqueles que se fazem representados. A questão levantada traduz-se em crítica direta ao processo de representação indicando que se trata de componente nuclear na necessidade de revisão. Em síntese, consideram:

> Quando nosso poder é transferido para um grupo de governantes, todos deixamos de governar, ficamos separados do poder e do governo. Apesar dessa contradição, no entanto, já no início do século XIX a representação passou de tal maneira a definir a democracia que desde então tornou-se praticamente impossível pensar a democracia sem pensar também alguma forma de representação (NEGRI, HARDT, 2005 p. 309)

A questão que surge na observação realizada por Negri e Hardt (2005) esta em como garantir que a representabilidade permita que o representado se reconheça plenamente nas decisões de seu representante.

Negri e Hardt (2005), em continuidade ao seu modelo explicativo a respeito das limitações da representabilidade apóiam-se nas formulações de Max Weber, que indica tipos distintos de representação: *apropriada, livre, patriarcal e instruída*, estes, ilustram os possíveis níveis de separação entre representados e seus representantes.

Apresenta-se então o caminho reflexivo realizado pelos autores em demonstração das variações e limitações da representação.

A *representação apropriada*, diz respeito a mais severa forma de separação, pois os representantes não seriam diretamente os eleitos pela vontade popular. Neste sentido, o termo "apropriado" justificar-se-ia, pois os representantes se apropriam dos poderes imanentes à condição de decidir;

Representação *patriarcal,* cujo interesse dos representados é interpretado pelos representantes, em geral institucionais. Neste modelo, também não há espaço para interação dos sujeitos da relação (representantes e representados);

Representação livre assume uma condição intermediária, ou seja, há possibilidades de interação entre os sujeitos, todavia, esta relação é dada de forma limitada e o controle é sujeitado a condições. *Weber chama esta forma livre, para enfatizar a relativa autonomia dos representantes. Naturalmente, a liberdade dos representantes é inversamente proporcional ao grau de escolha ou controle dos representados* (NEGRI e HARDT, 2005, p.311)

Representação instruída referente à oportunidade de espaços aos representados que favorecem o controle constante de seus representantes, unindo-os numa relação co-gestora. Exemplificando, citam os autores: *Os procedimentos participativos para distribuição de verbas orçamentárias em certas cidades brasileiras, como Porto Alegre e Belém, são um exemplo desse tipo de mecanismo para reduzir a separação* (NEGRI e HARDT, 2005, p.312)

A *representação instruída* apresenta-se como a forma mais próxima do ideal democrático, pois proporciona à sociedade civil um protagonismo maior, e necessário em comparação aos outros conceitos, colaborando na construção de uma unidade política, capaz em tese, de submeter os representantes ao controle de seus representados.

Negri e Hardt (2005) projetam conceitos de um novo modelo democrático que denominam a *democracia da multidão* como fonte potencial de superação das limitações indicadas. Conceituam que o poder é um agente que solicita apenas um governante para o seu exercício, seja ele no regime monárquico, aristocrático ou mesmo democrático, pois, todos esses sistemas refletem em última análise no poder a construção de uma hegemonia.

Nesse sentido, indicam que embora não possam prever o momento de estruturação de uma nova ordem democrática, esta deverá estar disposta a um sujeito político, seja este um partido, povo ou nação que não limite a pluralidade dos sujeitos sociais na condição unitária hegemônica.

3.1. Representação: relação de valores entre o universal e o particular

Baseado numa perspectiva complementar Losurdo (2004) introduz ao debate da representação, reflexões que indicam a preocupação não apenas com o modo que se a realiza como também a qualidade e intenção expressa nesse processo. O autor identifica historicamente uma polarização que faz refletir diferentes modelos de sociedade, ou seja, os diferentes projetos que a representação é capaz de construir no campo social. Este debate aproxima a natureza intencional que a representação possui.

Losurdo (2004) considera que a fase capitalista atual é em termos histórico-sociais além de um equívoco, retrocesso, pois, é verificável nesta dinâmica um contexto de concepção de sociedade e indivíduos muito próxima daquele vivenciado no período pré-revolução francesa.

O autor expõe a necessidade de garantia do tratamento igualitário, no atendimento aos direitos humanos universais, de certa forma, minorado devido às crescentes políticas adotadas pelos Estados, baseadas no argumento da estabilidade e desenvolvimento econômico, que depõem os valores universalistas a favor da dinâmica clássica liberal, que rege a defesa da propriedade, das políticas particularistas.

O argumento utilizado na empreitada liberal, além de supor a redução dos direitos, cuja estrutura contemple valores universalistas através da disjunção entre o debate político social e o debate econômico, torna tendencioso o processo democrático, formulado para que o maior número de sujeitos sociais possa intervir na condução da sociedade.

A importância da retomada criteriosa da concepção universalista encontra ressonância nas apreensões de Negri e Hardt (2005) sobre democracia, onde é possível

verificar um sentido complementar às idéias de Losurdo (1996), ao exporem: *Na realidade, a primeira grande inovação moderna do antigo conceito de democracia é este caráter universal (...) esta extensão absoluta de cada um (...)* (NEGRI E HARDT, 2005, p.304)

Negri e Hardt (2005) referenciam os diversos conceitos de democracia constituídos historicamente, destacando o da antiga Atenas como governo de muitos, trazendo a lembrança, a utilizada pela aristocracia ou oligarquia, cujo governo era de poucos e a monarquia, como governo de um só.

É neste sentido que se potencializa a contribuição da era moderna e o seu valor ao universal. Afirma ainda que a universalidade, principal aspecto da contribuição moderna de democracia é ameaçada pelas premissas privatistas, instalando no conceito e em suas práticas, uma condição de crise.

A representação que o pensamento liberal realiza não é contrária à perspectiva democrática, como já indicada neste trabalho, entretanto, tanto Losurdo (2004) quanto Negri e Hardt (2005), pontuam que esse favorecimento é realizado por razões bem distintas do campo social, pois o resultado buscado pelo capital é garantir apenas a democratização e a descentralização da gestão do Estado para iniciativa privada, cabendo à sociedade civil o consumo.

Retomando as concepções de Losurdo (2004), em sua construção teórica sobre o universalismo, verificamos que, apesar das grandes tensões existentes pelo embate socialista e liberal-conservador, ambos os campos inseriram seus valores de forma decisiva, para formatação da democracia moderna.

Ou seja, a formatação liberal não foi realizada sem interferência socialista e vice-versa. As proposições do campo social, constituintes da idéia universalista do homem, sujeito a direitos, são responsáveis exatamente pelo constante estado de embate, justamente por representar uma racionalidade diretamente oposta à clássica concepção particularista liberal.

Segundo Losurdo (2004), os avanços das concepções capitalistas em seu estágio atual buscam, em geral, constantemente a retomada dos valores clássicos do liberalismo. Nesta dinâmica relacional entre liberdade e igualdade, os setores ligados diretamente ao capital investem na liberdade, entendida como frente de desregulamentações, flexibilizações, precarizações do trabalho, em total detrimento da igualdade, o que confirma seu argumento de retrocesso às concepções liberais primárias não universalistas.

As diferentes concepções da questão democrática são as motivadoras dos elementos conflitivos em relação ao pensamento liberal.

As marcas históricas dessas tensões permitem remontar capítulos da história da humanidade, em que estes intensos antagonismos originaram inúmeros aspectos de restrições da singularidade de homens, povos, raças e nações.

Hora (2007) retrata e exemplifica este argumento quando atribui à concretização dos regimes fascista, nazista e ditaduras militares na América Latina, como declarada ditadura opositora às concepções democráticas.

A estratégia capitalista combativa às pretensões democráticas universalistas vistas a tendência de sua irreversibilidade em diferentes momentos históricos, promoveu muitas vezes a descaracterização do processo democrático *para formas personalizadas de poder* (HORA, 2007, p.25). Na prática, uma alternativa de contenção democrática.

Ainda por esta análise é possível compreender que o capital, buscou ao longo de sua história uma concepção própria, "personalizada" de democracia.

O estudo sobre as divergências conceituais auxilia-nos invariavelmente para proporcionar a identificação do modelo e de valores sociais estabelecidos, ou em curso de determinadas condições de ação democrática, pois não basta perguntar a um sujeito político-social, seu nível de apreciação dos aspectos democráticos na sociedade para obter uma análise confiável, como nos adverte Hora (2007), pois não há, no momento atual, sujeito ou intelectual organizador que se auto-denomine contrário à democracia.

A reapropriação liberal do conceito de democracia interpreta como avanço social a liberdade de escolhas racionais, ou seja, segundo esta interpretação, realiza-se a democracia quando é proporcionada à sociedade possibilidade de escolhas, entretanto, que estas sejam direcionadas a satisfação do indivíduo, mesmo que seja uma satisfação egoísta de seu desejo Torres (2001)

Nestes termos, a aproximação entre a concepção democrática e o capitalismo é realizada num contexto de ressignificação liberal de preceitos que estabelecem apenas a valorização dos direitos individuais e do direito de propriedade, concorrendo em forma de acinte para o esvaziamento do conceito de público.

Torres (2001) expõe que o papel atual do Estado liberal democrático viabiliza-se, distinguindo a democracia como método e democracia como conteúdo: *como método, a democracia é antes de tudo representação política, que inclui procedimentos regulares de*

voto eleição livres (...) Como conteúdo, a democracia está associada à participação política do povo nos negócios públicos (...) (TORRES, 2001: 169)

Esta consideração se faz a partir da constatação de uma constante tensão entre o Estado e o campo social, pois como centralizador de um sistema de dominação administrativa, o Estado pode concorrer tanto a favor da constituição e reprodução capitalista, quanto refletir pela dinâmica democrática pela a garantia dos direitos básicos universalizados.

Na história brasileira do processo constituinte de 1988, é possível destacar que a qualidade das relações do processo democrático e a forma de sua organização, podem contribuir para que as representações dos projetos à sociedade pendam ao favorecimento de um ou outro setor da sociedade, limitando muitas vezes o alcance que as construções políticas democrática podem atingir.

Segundo estudos de Couto e Arantes (2006), o estado da democracia brasileira é controverso, utilizando a Constituição Federal como parâmetro maior de representação democrática, os autores argumentam que a respectiva Carta de 1988 não atingiu condições estáveis para consolidação de suas avançadas propostas, necessitando de ajustes desde o início de sua promulgação.

Os autores nomearam o período subsequente a Carta de 1988 de "agenda constituinte", caracterizando o processo de reformas e adequações incorporadas ao texto original, em sua maioria propostas pelo poder executivo. É neste sentido que reforçam a condição limítrofe das condições democráticas no Brasil:

> (...) O fato é que os governos posteriores a 1988 se viram obrigados a desenvolver boa parte de sua produção normativa ainda no plano constitucional, isto é por meio de modificações, acréscimos e/ou supressões de dispositivos localizados na própria Carta (...) (COUTO E ARANTES, 2006, p.41)

Os autores destacam o período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) como o que mais exemplifica a construção de uma agenda governista realizada através de modificações constitucionais, fato que utilizam para despertar os questionamentos a respeito da solidez democrática da recente Constituição que, em tese, deveria refletir os anseios manifestados pela base, ou seja, debatida e apresentada pela sociedade civil.

Couto e Arantes (2006) reportam que as justificativas dadas à época para necessidade das inúmeras emendas constitucionais foi sustentada pela classe política pelo

argumento de que a Carta em busca de se livrar das concepções autoritárias, trouxe em demasia para seu texto valores nacional-desenvolvimentista impeditivos de reestruturações orientadas para o mercado.

Reformas orientadas para o mercado representam a pauta que denuncia no Brasil as práticas tudo do que já foi registrado neste trabalho, de uma forma geral, a respeito de um esforço político em utilizar as políticas públicas em favor de projetos particularistas.

Nesse sentido Couto e Arantes (2006) descrevem em seu trabalho o modelo de debate e encaminhamento das pautas pelas comissões, nos esclarecendo que:

> De acordo com as diretrizes legais estabelecidas pela chamada emenda Sarney, os deputados e senadores a serem eleitos em novembro de 1986 reunir-se-iam unicameralmente, decidindo por maioria simples, como uma verdadeira assembléia constituinte (...) predominou no final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios prelimares (...) uma vez que não se formou nenhum bloco monolítico no congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta (...) (COUTO e ARANTES, 2006, apud LAMONOUNIER, 1990, p. 82)

A busca do consenso que daria a maioria simples instalou na prática a troca de favores e cooptações, recorrente para a garantia do apoio necessário para aprovação deste ou daquele projeto que, diretamente, estavam relacionados aos interesses de determinadas bancadas ou grupos.

Couto e Arantes (2006) pontuam que o processo de proposta com bases tão específicas colaborou a condição prática de provisoriedade, pois, o modelo descentralizado aplicado, descrito na citação anterior, produziu um baixo índice de matérias universalistas, em prol das condições privatistas, colaborando para um aspecto geral indefinido, acarretando na necessidade de revisão da Carta logo após cinco anos de sua vigência.

Cabe destacar que o modelo expresso nas articulações democráticas da Carta de 1988 está compreendido na forma da representação, como dito, predominantemente presente na concepção moderna de democracia. O que implicar deduzir minimamente que o modelo participativo ainda se encontra, na comparação, em processo de sua consolidação.

Lyra (1998) nos indica que há no Brasil um embate político entre as formas de representação, que chama de democracia formal, e de participação, no sentido da formulação macphersoniana.

Segundo o autor apenas pelo modelo de democracia participativa os sujeitos sociais podem a qualquer tempo apresentar, debater questões da sociedade e principalmente alterar o curso das ações estabelecidas pelas forças constituídas. *Fica claro que a democracia participativa, (...) não abrange a democracia representativa. Embora possa perfeitamente coexistir com ela, como aliás ocorre no Brasil* (LYRA, 1998 p. 16).

A consolidação do modelo de democracia participativa de acordo com a descrição de Lyra (1998) permitiria em tese um processo constituinte menos fragmentado e induzido pelos setores privados, servindo positivamente a ampliação do status público na política nacional.

Em contexto amplo também é possível identificar o mesmo cenário de disputa entre o interesse do campo privado e o público no cenário educacional e da mesma forma compreender que o aperfeiçoamento do modelo democrático de sua respectiva política pode servir para a garantia de que as ações propostas ao campo sejam na maior semelhança possível concretizadas pelas forças instituídas.

4. IDENTIFICAÇÃO, ESTRUTURA E DADOS DO CONTEXTO DE PESQUISA

O capítulo visa apresentar informações específicas que colaborem ao reconhecimento da dimensão e funcionamento do sistema de ensino da cidade de Volta Redonda e os resultados obtidos pelo estudo. As informações estão dispostas de maneira a permitir ao leitor o contexto em que se desenvolveu a pesquisa e os dados documentais foram organizados e analisados de forma cronológica.

A cidade de Volta Redonda apresenta uma população, segundo senso demográfico realizado em 2007, de 255.653 habitantes, destes, segundo o setor de estatística da secretaria de educação, 37.753 são alunos regularmente matriculados no sistema de ensino municipal em 2010.

A oferta de ensino público da cidade de Volta Redonda, em termos de educação básica é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SME - VR), órgão instituído pelo decreto municipal № 8973 de 23 de agosto de 2001.

O decreto estabelece as partes integrantes do sistema público de educação em Volta Redonda da seguinte forma:

A Secretaria Municipal de Educação – órgão executivo responsável pelo planejamento, coordenação, administração, supervisão e avaliação;

O conselho Municipal de Educação – órgão consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador e de assessoramento no âmbito da educação pública e privada;

As instituições de educação de educação infantil, ensino fundamental e médio;

Instituições de educação infantil criada e mantida pela iniciativa privada.

A estrutura de funcionamento da secretaria de educação é composta pelo gabinete da secretária de educação, pela coordenadoria de supervisão escolar (COSE), pelo departamento pedagógico (DEP) e pelo departamento geral de administração (DGA), juntos planejam e operacionalizam a gestão educacional a nível central de 101 unidades escolares (UE).

O gabinete, subsidiado pelas informações dos demais setores, responde pelas decisões das questões macro do sistema: contratação de consultorias, escolha de materiais e recursos para escolas, convênios para alimentação, formação continuada, projetos institucionais, relacionamento com órgãos externos, encaminhamento de novas contratações, gestão de verbas, etc.

A Coordenadoria de Supervisão Escolar (COSE) atua na orientação para execução das demandas previstas em pareceres e deliberações do Governo Federal e Estadual e Conselho Municipal de Educação (CME), fiscalizando o funcionamento regulamentar das unidades escolares públicas.

A COSE atua diretamente no primeiro e segundo segmento do Ensino Fundamental e em toda Educação Infantil ofertada na rede particular.

O Departamento Pedagógico é organizado em diferentes seções destinadas ao atendimento das demandas técnico – pedagógicas manifestas pela rede.

As seções são distribuídas da seguinte forma: assessoria, educação especial, educação infantil, séries iniciais, séries finais, expediente e protocolo. Seus coordenadores podem alterar a estrutura de funcionamento pedagógico, em casos específicos, inserir práticas e normas gerais, segundo metodologias ou tecnologias educacionais propostas. São responsáveis também pelo trabalho de formação continuada na rede. Em termos organizacionais as seções do Departamento Pedagógico trabalham articuladamente e subsidiam as decisões do Gabinete.

O Departamento Geral de Administração (DGA) destina-se a todo suporte logístico do sistema de ensino rede.

As escolas atendem a seguinte distribuição:

41 unidades em atendimento à educação infantil, sendo 23 creches[4] e 18 centros de educação infantil;

51 unidades[5] para o ensino fundamental, dessas, 39 atendem do primeiro ao quinto ano de escolaridade e 12 do sexto ao nono ano de escolaridade;

05 unidades direcionadas à oferta do ensino médio;

04 escolas especializadas[6]

Somam-se a esta estatística aproximadamente 90 estabelecimentos de ensino particulares complementares na oferta de ensino distribuídos da educação infantil ao ensino superior.

A gestão do número de unidades escolares apresentado representa para Volta Redonda o emprego de 4510 profissionais diretamente ligados a Secretaria de Educação,

---

[4] Do total de creches, 03 são conveniadas, portanto, funcionam com apoio pedagógico, de recursos humanos, e merenda escolar da SME.

[5] Das 51 unidades escolares 18 ofertam a modalidade de educação de jovens e adultos

[6] As unidades escolares denominadas como escolas especializadas vivenciam atualmente um processo inicial de reformulação de sua proposta de funcionamento em cumprimento da legislação pertinente emitida em 2008.

distribuídos entre cargos de docência, técnico pedagógico, secretariado, diretores e demais funções de suporte à atividade educativa. Em termos desse quantitativo na distribuição de cargos dos principais sujeitos sociais envolvidos na elaboração do plano municipal observa-se:

Cargos	Quantidade
Professor I	1430
Professor II	697
Supervisor educacional	116
Orientador educacional	88
Supervisor escolar	16

Fonte: Setor de Estatística (GS- SME VR) Setembro/2009/Fevereiro/2010 Demonstrativo de cargos dos funcionários da Rede Municipal de Ensino/ Estatística geral de alunos.

Embora a responsabilidade da oferta de ensino público seja como na maioria dos municípios brasileiros sob a responsabilidade da SME - VR, em termos da cidade de Volta Redonda, coexiste no sentido da oferta a Fundação Educacional de Volta Redonda (FEVRE), autarquia da Prefeitura.

A FEVRE é responsável direta por 05 unidades de ensino consideradas de grande porte e possui como função institucional a oferta de vagas para o segundo segmento do ensino fundamental e ensino médio.

A Secretaria de Educação tem precedência em relação à gestão pedagógica e a distribuição das vagas para todos os alunos, inclusive em relação a alocação destas matrículas nas escolas administradas pela FEVRE, entretanto o mesmo não se aplica a gestão dos profissionais, equipes técnicas, direção e docentes, pois nesses aspectos, as instituições se apresentam de forma autônoma.

A FEVRE admite um quadro funcional e um plano de funcionalismo diferenciado da SME que ora age colaborativamente, como na forma de contratação em regime trabalhista e denominação de cargos, ora de forma distinta, no valor pago pela hora de trabalho, benefícios específicos e critérios de aposentadoria.

As instituições são representadas respectivamente pelo presidente da FEVRE e pela Secretária de Educação. A influência da autarquia para no atendimento do sistema de ensino do Município é significativo, pois, muitos de seus profissionais atuam também no departamento pedagógico da SME.

Embora concentre seu atendimento em um segmento específico de ensino, que legalmente não configura a obrigatoriedade de oferta e possua proporcionalmente número reduzido de escolas e funcionários, a instituição acabou por assumir uma condição privilegiada na dinamização do plano municipal analisado devido ao fato do compartilhamento dos profissionais entre as instituições.

4.1. Análise documental no contexto da pesquisa

Embora o estudo dessa pesquisa esteja no plano decenal de educação da cidade de Volta Redonda, a construção deste, está diretamente relacionada à política nacional desenvolvida para o sistema de ensino brasileiro, que demonstra intervir, principalmente no âmbito regional, ou seja, nos Municípios. Por esse motivo a compreensão da construção do PME VR não pode ser iniciada alheia a esse contexto.

O marco recente dessa representação política é representada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Lançado em 2007, opera uma complexa lógica burocrática que sob bandeira da melhora da oferta e qualidade do ensino brasileiro, condiciona o auxílio do Governo Federal para Estados e Municípios a acordos de cooperação e responsabilização.

No campo de abrangência das normatizações do PDE destaca-se a publicação do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 do Governo Federal.

Este documento é responsável por desencadear nas esferas de governo o incentivo para mobilização que responda para reorganização e replanejamento da gestão dos sistemas de ensino em termos gerais e especificamente para o analisado.

O Decreto nº 6.094/2007 é um documento direcionado a estabelecer parcerias mediante programas e ações técnico-financeiras que na prática atuam como elementos influenciadores ao modelo das gestões municipais.

Segundo Adrião e Garcia (2008) o Decreto nº 6.094/2007 é a normatização do PDE. Esse documento agrega em seus objetivos o estabelecimento das prioridades do Governo Federal no atendimento educacional, materializando nesse movimento a *implementação do Plano de metas compromisso todos pela educação*.

Buscando problematizar o modelo de gestão indicada pelo o decreto Adrião e Garcia (2008) apontam que se trata de uma concepção de gestão de ensino público que se

desenvolve desde anos 1990 fruto da aproximação do modelo de gestão inglês denominado ***Accountability***.

Concepção consolidada no Brasil e em outros países a partir das reformas da administração pública no final do século XX representada por uma ideologia de melhora na oferta de serviço, em contraposição *(...) ao modelo administrativo puramente gerencial, centrado na transposição das relações e da lógica do mercado para gestão pública* (ADRIÃO e GARCIA, 2008 p. 781)

A mudança que esse modelo busca é baseado na ênfase do conceito de responsabilização e prestação de contas entre as instituições parceiras, sem distinção entre Estados, esferas de governo e sociedade civil *Os exemplos variam da criação de ouvidorias (...) à adoção de mecanismos de premiação ou punição às instituições-fim, gestores públicos ou funcionários que não tenham atingido o padrão estabelecido (...)* (ADRIÃO e GARCIA. 2008: p.781,782)

Segundo este entendimento percebe-se que essa rede burocrática revela-se como formalização deste modelo de gestão e consequentemente o retrato da política pública brasileira específica ao setor educacional.

Toda teorização descrita por Adrião e Garcia (2008) pode ser observada na dinamização proposta no Decreto. Por esse instrumento, é instituído o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,* vinculado a resolução expedida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especificamente, a resolução 047 *que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação (...)* (BRASIL, 2007).

Na prática a leitura conjunta do decreto e da resolução 047 inscreve e regulamenta na esfera da gestão do ensino público o sistema de “premiação” concebido às administrações que voluntariamente, como enfatizado, aderem à política nacional, ou seja, ao dito *Compromisso Todos pela Educação.*

Da mesma forma como também indicado por Adrião e Garcia (2008), os critérios de punição estão presentes nas orientações, embora não haja neles descrição objetiva do que ocorrerá como os entes parceiros que romperem o acordo.

O FNDE, normatizador dos repasses financeiros aos Municípios, aborda a questão de forma sucinta prevendo a *pena de instauração de tomada de contas especial* (BRASIL, 2008: 1). Seja lá o que isso signifique.

O decreto 6.094/2007 estabelece 28 diretrizes que devem ser o alvo do *plano de metas e compromisso* todos pela educação e que expressam diretamente as áreas de interesse do Governo Federal nas gestões municipais e estaduais.

Segundo Adrião e Garcia (2008) as diretrizes estabelecidas são oriundas do resultado de uma pesquisa realizada em 2006 cujo objetivo foi verificar práticas responsáveis por melhores desempenhos dos alunos. Em síntese, descreve-se a proposta da gestão central para a melhoria da qualidade da Educação Básica a partir do regime de colaboração entre o ente Federal e as esferas de Governos estaduais e municipais.

Essa colaboração é operada da seguinte forma: cabe aos estados e aos municípios a responsabilidade de proporem e executarem condições para melhoria no ensino, e ao governo federal, fiscalizar e apoiar de forma técnica ou financeira, as ações propostas.

O critério estabelecido para a continuidade dessa parceria é a apuração da melhoria da condição educacional do Município avaliado segundo seu respectivo resultado no Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

As ações de parcerias entre as esferas de governo são orientadas pelo decreto devem ser planificadas a partir da elaboração de um plano estratégico específico denominado de Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR *é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes* (BRASIL, 2007:4)

A orientação para realização do PAR pelos Municípios é estabelecida numa seção específica do Decreto nº 6.094 o que implica condição sin qua non de colaboração do Governo Federal. Nesse sentido *O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da educação e o ente apoiado* (BRASIL, 2007:4)

O ministério da educação por sua vez disponibiliza orientações específicas para elaboração do PAR organizada por um instrumento denominado *instrumento de campo*. Trata-se de um manual de procedimentos para construção, elaboração, e celebração do potencial convênio.

Para obtermos uma dimensão do impacto do Decreto e da decorrente elaboração do PAR nos Municípios, basta considerar que segundo informação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), todos os 5.563 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal aderiram voluntariamente aos termos de cooperação traçados.

Após sua elaboração o PAR é remetido ao MEC onde é avaliado para o início da cooperação técnica e financeira. A avaliação é realizada sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB).

A SEB avalia dois requisitos: o diagnóstico da realidade da educação local e a formalização do plano, dentro das especificações contidas no instrumento de campo, contemplados esses termos realiza parecer técnico para a formalização do acordo.

O governo de Volta Redonda atendeu as diretrizes contidas no decreto e direcionou esforços para a construção do PAR. O processo foi desenvolvido a partir da formação de um Grupo de Trabalho (GT)[7] específico composto por membros voluntários e representativos de diferentes segmentos da sociedade, reunidos pela Secretaria de Educação de acordo com a orientação estabelecida pelo MEC.

O diagnóstico realizado seguindo os critérios de indicadores previstos no *instrumento de campo* considerou aspectos como: Recursos recebidos, recursos gastos, programas ativos, números de funcionários, salários, equipamentos, merenda e transporte escolar, construção e reforma de escolas, componentes curriculares, formação continuada e gestão, agrupadas e avaliadas como dimensões.

As dimensões foram: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infra-estrutura e recursos Pedagógicos.

O grupo de trabalho debateu e classificou, com base nas informações do Município, todas as condições de funcionamento dos aspectos destacados pelo MEC, atribuindo a cada item pontuação de 4 – 1 de acordo com a orientação. As classificações equivalem respectivamente à seguinte condição:

4. Indicador analisado de forma satisfatória e não requer ação/intervenção;

3. Indicador que o Município desenvolve de forma parcial;

2. Indicador insuficiente, sendo eminente o planejamento e a intervenção;

1. Indicador inexistente/não aplicável ao contexto da região ou operando em nível crítico cuja providência requer ações imediatas;

NA (não se aplica) código para casos ausentes da região, por exemplo, educação indígena, quilombola em Volta Redonda.

[7] Os GTs iniciaram seu trabalho nos dias 30/06, 08/07 e 11/07 de acordo com cada eixo temático.

Para efeito desse estudo, as observações a respeito da elaboração do PAR em Volta Redonda[8] consideraram apenas os aspectos da dimensão 1 – Gestão Educacional, pois, os indicadores previstos nessa dimensão concentram as motivações centrais para o desencadeamento do processo de construção do plano decenal municipal.

A *dimensão gestão* estabelece cinco elementos para avaliação – gestão democrática, desenvolvimento da Educação básica, explicitando que se trata das ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada, comunicação com a sociedade, suficiência e estabilidade da equipe escolar e gestão e finanças.

Cabe destacar que o documento elaborado em Volta Redonda avaliou vinte itens relacionados à gestão do Município. Cinco obtiveram pontuação 4, seis pontuação 3, seis pontuação 2, hum pontuação 1 e dois sem pontuação, ou seja, cujos itens não existem ou não se aplicam na gestão.

Dentre aspectos submetidos à avaliação, existe um indicador específico direcionado a verificar a existência, acompanhamento e avaliação de planos municipais de educação desenvolvidos com base no Plano Nacional de Educação.

Fato é que até a elaboração do PAR em 2008 não havia sido elaborado nenhum plano de educação da cidade, e por isso a pontuação estabelecida pelo grupo de trabalho foi mínima, ou seja, 1 de acordo com a orientação, prevista no instrumento de campo.

A justificativa do GT encaminhada ao MEC limitou-se a informar que *O Município não se mobilizou para a formatação do Plano Municipal de Educação* (VOLTA REDONDA, 2007).

Contudo, de acordo com a previsão das condições necessárias ao termo de cooperação, quando qualquer município identificar algum aspecto negativo que potencialmente comprometa sua atuação na gestão do sistema de ensino, automaticamente deve ser indicado uma proposta de ação elaborada como resposta aos indicadores negativos.

Por esse motivo registrou-se formalmente no PAR do Município de Volta Redonda que a ação para a melhoria seria a implantação de um PME, com a finalidade de

[8] Todo Plano de Ação Articulada aceito pelo MEC esta disponibilizado para consulta pública no site do FNDE endereço eletrônico: HTTP://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico

acompanhamento e avaliação de metas para o desenvolvimento e aprimoramento do sistema de ensino.

Mesmo considerando que no contato com os sujeitos sociais partícipes do processo de construção do plano municipal de educação foi possível a perceber a disponibilidade e a vontade de desenvolver no sistema de ensino ações numa perspectiva de gestão democrática, a iniciativa para esse evento foi dada a partir do cumprimento do decreto 6.094/2007.

As correlações entre as exigências do acordo e o início das articulações mobilizatórias para a elaboração do plano de educação de Volta Redonda permite ainda pontuar, que se por um lado o instrumento do MEC induziu a uma presteza de atendimento das metas nos Municípios, por outro, da forma como o fez, minimamente ignora, em termos temporais a riqueza das etapas de envolvimento político inerente a os debates e contribuições democráticas embutidas especificamente no evento de destaque.

A questão que deve ser refletida representa-se no saber se o MEC não exagera na racionalização de condução de uma demanda que é subjetiva e naturalmente conflituosa, como o debate democrático, pois, quando o sistema de ensino público de Volta Redonda realiza a constatação de que há uma necessidade eminente da construção de um plano de educação esse processo é automaticamente pré-determinado para seu início e término. No caso pesquisado, o período estabelecido ficou entre 01/12/2007 e 31/10/2008 configurando um visível aligeiramento para a elaboração das propostas e conclusão do processo.

Considerando a vivência das assembléias organizadas para a elaboração do plano, a opinião entre os profissionais e o próprio documento elaborado, que será analisado em seção própria, percebe-se que a questão não está em saber se o tempo foi extremamente racionalizado ou não, mas sim em saber se haveria por parte das pessoas envolvidas a apropriação devida dos conceitos e da importância política envolvida. Nesse sentido forçar um aligeiramento das ações pode potencialmente ser prejudicial e comprometer todo o esforço realizado.

O plano de ações articuladas analisado numa perspectiva do planejamento atende de um modo geral as mesmas preocupações apontadas por instrumentos anteriores do planejamento educacional já tratado nesse estudo, destaca-se, contudo a característica que o difere, ou seja, sua evidente condição como elemento de fiscalização, prevista por meio de relatório ou em visitas de inspeção, caso necessário, das ações de melhoria no ensino

que os governos dos estados e municípios julgaram necessárias e se comprometeram a realizar exatamente como teorizado por Adrião e Garcia (2008).

É por esse contexto que as propostas de reformulações ocorridas no Município de Volta Redonda visando a elaboração do PME foram iniciadas. Tornou-se claro o entendimento de que a proximidade e a sequência dos eventos entre a política nacional e a fase de organização do plano de educação ocorrida no município em estudo revelam mais do que um período de intenso esforço reorganizativo do sistema de educação local, descreve com maior definição uma interlocução ativa entre a proposta da política nacional e a resposta de governos regionais no desenvolvimento do modelo descentralizador da gestão pública de ensino.

No plano específico ao Município de Volta Redonda a reorientação de sua política educacional, com base nas prerrogativas já indicadas, promoveu uma mobilização do governo no sentido de atender as solicitações do acordo de cooperação.

Nestes termos foram alvo de análise os seguintes documentos produzidos pelos setores de governo:

a) Decreto 11.044 – oriundo do gabinete do prefeito;
b) Portaria 003/2008 – oriunda do gabinete da secretária de educação;
c) Portaria 007/2008 – oriunda do gabinete da secretária de educação.

O Decreto Municipal no. 11.044, publicado em 26 de junho de 2008 foi responsável por instituir oficialmente o Fórum Municipal de Educação. Trata-se da primeira ação documentada do poder executivo local segundo a perspectiva de administração conduzida para o cumprimento do acordo celebrado pelo PAR.

O caput do documento refere-se à observação da lei 10.172 (PNE). Art. 2º *A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes* (BRASIL, 2001)

O decreto municipal publicado é sucinto, por sua leitura percebe-se a função técnica de tornar público e dar providências a condição de reorganização política na educação necessária para elaboração do PME. Embora destaque em inicialmente que seu objetivo é possibilitar uma conformidade ao estabelecido no plano nacional de educação é curioso que o esforço para esse cumprimento seja dado tanto tempo depois.

O Decreto identifica e convoca para este fim três categorias representativas: Os estabelecimentos de ensino da rede pública e privada, a sociedade civil, e os órgãos

governamentais com a finalidade de *(...) propor e aprovar os Objetivos, Diretrizes e Metas do Plano de Educação, documento que norteará a política educacional do Município* (VOLTA REDONDA, Decreto 11.044/2008 PMVR)

Estabelece que as instâncias de deliberações sejam legítimas tanto nas unidades escolares, quanto nas sedes das organizações convidadas, além de atribuir a Secretaria de Educação a função coordenadora de toda a estrutura organizacional do evento.

A instituição coordenadora recebe, segundo o Decreto, autonomia para convocação dos setores que julgue pertinente ao tema:

> IV. expedir convites para os representantes da sociedade civil organizada e para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Governo Municipal, cuja atuação seja considerada indispensável para a elaboração do Plano Municipal de educação (Decreto 11.044 PMVR)

Cabe a reflexão, visto aos princípios da participação democrática e a permeabilidade do tema educação, se há ou não setores cuja atuação não possam colaborar ao debate inscrito e se é pertinente concentrar em uma esfera decisória a função de estabelecer quem deve ou não participar do processo. Todavia cumpre a importante função de promover viabilidade da elaboração, ou seja, da materialização do plano de educação, sem brechas para dúvidas ou questionamentos ou adiamentos de sua execução, indicando inclusive a dotação orçamentária para todos os gatos relacionados.

O segundo documento analisado refere-se à Portaria 003/08 (SME VR), publicada em 12 de agosto de 2008. É a primeira norma formulada pela instituição coordenadora, ou seja, a resposta da SME ao Decreto 11.044 apresentado anteriormente.

Essa portaria foi responsável por viabilizar oficialmente a estrutura de funcionamento do Fórum Municipal previsto. Objetivamente, a Portaria 003/08 *Define a estrutura organizacional do Fórum Municipal de educação, designa seus componentes e dá outras providências* (VOLTA REDONDA, 2008). Seu texto apresenta três artigos:

O primeiro, descrevendo a função participativa *(...) instância em que serão discutidos, propostos e aprovados os objetivos, diretrizes e metas (...).* Na continuidade o artigo prevê as comissões que compõem este funcionamento.

São elas:

Coordenação executiva organizadora responsável pelo planejamento, coordenação, acompanhamento e execução;

Assessorias de comunicação e cultura, de apoio administrativo e infra-estrutura responsável respectivamente pelo material de divulgação e das apresentações artísticas e culturais do evento e pela operacionalização das ações programadas;

Comissões temáticas responsáveis pela elaboração do texto de discussão base, denominado no processo de *caderno de tese guia*, a partir do diagnóstico, das diretrizes, dos objetivos e metas dos eixos temáticos propostos para o Plano Municipal de Educação. O caderno de tese foi constituído pelas propostas encaminhadas pelas escolas e demais organizações da sociedade civil.

O segundo artigo designa os membros, os profissionais que compuseram a coordenação executiva e as assessorias. Essa equipe foi constituída para além da comissão executiva, das áreas de comunicação e cultura e apoio administrativo e de infra-estrutura.

O terceiro artigo estabelece os membros das comissões temáticas instauradas para organizar a proposta inicial que foi levada em assembléia para elaboração do plano de educação. Foram elas: Comissão de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação à Distância e Tecnologia Educacional, Educação Tecnológica e Educação Profissional, Educação Especial, Educação Afro-Brasileira e Indígena, Formação de professores e Valorização do Magistério, Financiamento e Gestão, acompanhamento e avaliação do plano.

Os profissionais que compuseram as comissões foram em alguns casos convidados pela comissão executiva à participação, entretanto a maioria foi composta pela equipe já atuante nos setores internos da própria secretaria de educação.

A Portaria 007/2008, publicada em 09 de outubro[9] de 2008, dentre os documentos analisados na seção apresenta-se como um documento de maior abrangência em relação aos anteriores, pois, pormenoriza e descreve as regras e procedimentos para organização e elaboração do processo de construção do PME. A portaria institui o pré-forum que foi realizado no dia 11 de outubro de 2008.

O texto expôs a finalidade do *pré fórum* da seguinte forma:

> I analisar e discutir as propostas encaminhadas pelas unidades escolares municipais e instituições de ensino convidadas, que se apresentam consolidadas no caderno tese guia. II propor emendas supressivas ou aditivas ao conteúdo dos eixos temáticos, que deverão ser aprovadas pelos participantes dos respectivos grupos de trabalho (VOLTA REDONDA, 2008 p.07)

[9] A referida Portaria foi considera de efeito retroativo a 03 de outubro/2008, data de sua aprovação.

A Portaria 007/2008 foi responsável pelo estabelecimento dos sujeitos sociais oficiais ao PME, ou seja, aqueles que após os debates nas escolas e instituições da sociedade civil, foram legitimados representantes, segundo as normas estabelecidas, para atuação direta de debate às propostas no fórum Municipal de educação para elaboração de seu respectivo Plano.

São eles: Delegados natos, Delegados eleitos, Observadores e convidados oficiais credenciados.

Os delegados natos foram designados pela na Portaria 007/2008, respectivamente como: hum integrante da direção geral de todas as escolas, públicas e privadas, Poder Executivo Estadual e Municipal, Poder Legislativo Estadual e Municipal, Poder Judiciário, Supervisão Escolar, Departamento Pedagógico, Departamento Administrativo, da SME e FEVRE, Assessoria de Gabinete na SME e FEVRE, hum para cada comissão dos eixos temáticos, além de dois membros de cada Conselho Comunitário Regional[10] (CCR).

Os delegados eleitos referem-se aos sujeitos sociais indicados por grupos e instituições, cadastrados e oficializados em ata específica de posse realizada durante o período de debates nas escolas e demais instituições.

Os sujeitos sociais estabelecidos com Observadores foram aqueles que de forma direta ou indireta participaram da organização do *caderno tese guia*[11] e convidados do município para os eventos ocorridos. Os Observadores constituíram os únicos sujeitos sociais do processo sem direito a voto, embora, autorizados a intervir e colaborar nas discussões. Todos os demais participaram com pleno direito a voz e voto.

Em termos das ações os documentos analisados reportam paralelamente as três etapas distintas que agrupadas descrevem os acontecimentos responsáveis pela construção do plano municipal de educação.

A primeira etapa caracterizou-se pelo ao processo de debate realizado nas escolas e nos demais espaços de organização social nos dias 12 e 13 de agosto autorizado e legitimado pelo decreto municipal № 11.044. O debate nas escolas e demais instituições da sociedade civil organizada foi encaminhado a partir da utilização do material de específico encaminhado pela comissão executiva, organizada pela portaria 003/08, distribuídos e organizados da seguinte forma:

---

[10] O Conselho Comunitário Regional (CCR) é composto por membros do Conselho Comunidade Escola (CCE) presente na maioria das escolas. Dividem-se em regionais, segundo área de abrangência de cada grupo de escola.

[11] O documento ***caderno tese guia*** desdobrou-se em três versões contemplando as sucessivas alterações decorridas do debate instalado até aprovação do plano definitivo.

I. Formação de professores e valorização do magistério;
II. Financiamento e gestão da educação;
III. Educação especial, educação infantil e ensino fundamental;
IV. Educação de jovens e adultos;
V. Ensino médio e educação afro-brasileira e indígena;
VI. Avaliação do plano, educação à distância, tecnologias educacionais, educação tecnológica, formação profissional e educação superior.

O material distribuído foi separado de acordo com o perfil da instituição ou modalidade de ensino atendida pela escola. Em geral todas as instituições envolvidas receberam os mesmos textos considerados pela coordenação executiva como de aspectos globais: informações sobre plano municipal de educação; financiamento e gestão; formação de professores e valorização do magistério; diagnóstico da rede e recortes do PNE, além de textos específicos para o perfil de atendimento das instituições, como por exemplo, texto para educação infantil, educação de jovens e adultos e educação profissional. O resultado dessa primeira etapa foi a consolidação das propostas incorporadas ao *Caderno Tese Guia*.

De forma paralela é identificado pelos documentos o processo oficial de mobilização dos sujeitos sociais participantes em forma de convites. O período empreendido nesse processo, segundo os documentos deu-se entre junho e agosto de 2008.

Foram analisados 30 documentos, entre ofícios, memorandos e comunicações eletrônicas (e-mail), desses 23 que serviram a quatro finalidades, respectivamente o convite de participação para as instituições, solicitando ao mesmo tempo a indicação do respectivo representante, a convocação para o início dos grupos de trabalhos, e o aviso de envio de material temático para o debate a respeito do plano de educação.

A tabela abaixo identifica os ofícios disponibilizados à análise da pesquisa assim como suas respectivas datas/ destinatários e respostas obtidas.

Ofícios	Destino	Data de envio	Resposta	Data de resposta
Of.336	FEVRE	04/06/2008	Of.216	06/06/2008
Me.354/2008	EU/FEVRE	14/11/2008	Sem resposta	Sem resposta
Me.200/2008	DEP/COSE/GAB	26/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of. 411/2008	EPD	30/06/2008	Of. 270	02/07/2008
Of.412/2008	CEDERJ	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.413/2008	COMPEDE	30/06/2008	e- mail	07/07/2008
Of.414/2008	COMPUIR	30/06/2008	Of.015	04/07/2008
Of.415/2008	FUNDEB	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.416/2008	UNIFOA	30/06/2008	Of.051/2008	03/07/2008
Of.417/2008	UGB	30/06/2008	Of.417	03/07/2008
Of.418/2008	ACIAP	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.419/2008	CT – VR	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.420/2008	CEFET	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.421/2008	CMDCA	30/06/2008	056/2008	07/07/2008
Of.422/2008	FASF	30/06/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.428/2008	FAETEC	30/06/2008	Of.001/2008	03/07/2008
Of.446/2008	SMAC	30/06/2008	e- mail	04/07/2007
Of.448/2008	SMS	30/06/2008	Of.357/2008	24/07/2008
Of.471/2008	ETPC	10/07/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.472/2008	UBM	10/07/2008	Of.043/2008	14/07/2008
Of.473/2008	UFF	10/07/2008	Of.031/2008	15/07/2008
Of.494/2008	SMP	10/07/2008	Sem resposta	Sem resposta
Me.229/2008	EU	31/07/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.544/2008	SEPE	11/08/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of. 545/2008	SINPRO	11/08/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.555/2008	SENAI	15/08/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.556/2008	SESI	15/08/2008	Sem resposta	Sem resposta
Of.557/2008	SENAC	15/08/2008	Sem resposta	Sem resposta
Me.340/2008	UE	06/11/2008	Sem resposta	Sem resposta

As relações de entidades convidadas que responderam ao convite assumindo compromisso de participação no fórum foram: Movimento de Conscientização Negra de Volta Redonda (MCNVR), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Sul Fluminense (SINPERJ/SUL), Associação Cidadão do Mundo, Associação de pais e amigos dos excepcionais de Volta Redonda, Faculdade Sul Fluminense (FASF), Secretaria de Ação Comunitária (SMAC), Conselho Comunitário Escolar – (regionais I, II, III, IV, V, VI VII, VIII), Conselho Municipal de Educação (CME), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Conselho Tutelar, Camélias do Jardim Amália, Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMPEDE), Universidade Fundação Oswaldo Aranha (UNIFOA), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Centro Universitário Barra Mansa (UBM), Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Físicos de Volta Redonda (APADEFI), União de Negros Pela Igualdade (UNEGRO), Conselho Municipal de Políticas de Promoção à Igualdade Racial (COMPPIR), Associação de Pais e amigos dos deficientes da audição (APADA), Associação de Proteção à Maternidade e à Infância (APMI), Creche comunitária Santa Cecília, Lar Maria Isabel Galvão, Serviço de Obras Sociais (SOS), Centro Universitário Geraldo Di Biase (UGB), Fundação Educacional de Volta Redonda (FEVRE), Empresa de Processamentos de Dados (EPD), CEFET de Química de Nilópolis – Unidade Volta Redonda (CEFET/RJ), Centro Tecnológico Profissional (CETEP), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Conselho de acompanhamento e controle do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Secretaria Municipal de Planejamento (SMP), Centro Educacional Tiradentes, Sindicato dos Professores (SIMPRO), Centro Psicossocial Viva Vida (CAPSI), Fundação Beatriz Gama (FBG).

Em alguns casos não houve disponibilidade dos documentos de respostas de algumas instituições citadas, todavia, esse fato não invalidou suas participações. Foi observado um controle realizado de forma direta pela coordenação executiva que concentrou as confirmações obtidas por outros meios não especificados em uma lista única. A confirmação oficial foi obtida no próprio plano de educação elaborado.

Das instituições convidadas que não participaram, somente a Universidade Federal Fluminense[12] encaminhou documento justificando a ausência. A pesquisa apurou uma relação simples de todas as outras que não confirmaram participação a saber: Associação

[12] A Universidade Federal Fluminense (UFF) opera um campus na cidade de Volta Redonda direcionada a produção do aço. A instituição alegou que não contava com pessoal disponível devido ao período de recesso coincidente as datas do PME.

Industrial e Agropastoril (ACAP), Escola Técnica Pandiá Calógeras (ETPC), Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE/VR).

No levantamento dos dados foi identificado um documento em especial que traz em sua escrita diferenças que colaboram na problematização das relações democráticas instituídas no processo. Trata-se do ofício № 336/2008 da secretária de educação para o presidente da fundação educacional de Volta Redonda (FEVRE).

A escrita do documento é realizada de forma ímpar em comparação a todos os demais que a pesquisa teve acesso. Trata-se da informação de realização do plano, entretanto, há nos termos utilizados uma conotação de maior expressividade em relação a necessidade política vivenciada pelo Município:

No teor do documento: *Prezado Senhor. O Município de Volta Redonda precisa elaborar ainda este ano o seu PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (...)* (VOLTA REDONDA, 2008)

Ao compararmos com o texto padrão utilizado nos demais ofícios e memorandos emitidos, verifica-se que a escrita e os sentidos correlacionados é de significativa diferença: *A Secretaria Municipal de Educação, órgão gestor do Sistema de Ensino tem a responsabilidade de coordenar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Visando assegurar a legitimidade desse processo (...)* (VOLTA REDONDA, 2008)

Na comunicação citada a falta tempo é o elemento em destaque, embora não esteja explícito o exato motivo da necessidade de conclusão do PME em 2008. Se considerarmos que as instituições conhecem o prazo descrito no acordo de cooperação assinado, a informação nesse documento deixa de ser importante, pois é conhecimento de todos os órgãos envolvidos, entretanto, as demais comunicações deveriam partir do mesmo pressuposto, mas isso não ocorre.

Os sentidos correlacionados nos demais documentos não abordam a urgência que o processo teve, direcionam para a legitimação e a responsabilização da secretaria de educação na elaboração do seu plano. De fato são valores pertinentes, porém, em termos da gestão democrática ao invés de oferecer uma concepção plena do evento político que seria iniciado, reporta apenas um dado de realidade parcial.

Há mais dois elementos importantes observados na comparação realizada. O primeiro refere-se ao tratamento entre a SME e FEVRE evidentemente diferenciado embora não tenha sido apurada nenhuma razão específica para o referido tratamento.

O segundo está na consideração que a comunicação entre a SME e a FEVRE abriga em seu texto uma evidência de que o posicionamento aligeirado da política de financiamento do governo federal oferece aos governos locais uma perspectiva de urgência que não garante a qualidade do processo vista a complexidade que o envolve e o tempo despendido para sua realização. No caso estudado, o prazo em questão é, em termos práticos, menos de seis meses.

A questão posta não se configura no tempo de um debate, pois, acredita-se não ser esse o parâmetro de qualidade para o processo, mas sim se haveria nesse tempo condições de consciência política dos grupos e sujeitos históricos envolvidos.

A segunda etapa, denominada pré-fórum, ocorreu em 11 de outubro de 2008 esteve relacionada com a portaria № 007/2008 que definiu toda a sua finalidade e características. Devido à análise documental e foi possível conferir o grau de importância que essa portaria ofereceu ao processo, pois, em consonância com os documentos anteriores responsáveis por criar a condição de debate do plano de educação e delegar os órgãos e setores responsáveis por sua execução, este documento regulamentou diretamente a participação de toda coletividade participante na formulação das propostas, ou seja, a primeira em que um documento direciona-se à organização do que veio a ser a reunião entre todos os sujeitos sociais, até então participantes direcionados à problematização em seu contexto local.

A experiência de campo permitiu observar que no pré-forum se fizeram presentes todos os embates e disputas, pois, foi o momento em que o pensar educacional local, de cada escola ou região confrontou-se com os demais se apurando mutuamente para uma lógica educacional global focada ao favorecimento de todo o sistema de ensino. Os confrontos materializaram-se a partir de emendas supressivas e aditivas aplicadas ao conteúdo dos eixos temáticos organizados pelas comissões temáticas. Sem dúvida um grande evento de representação da gestão democrática.

Em 31 de outubro de 2008 foi iniciado o I Fórum Municipal de Educação, considerado a terceira e última etapa de elaboração do plano municipal de educação. Essa etapa foi estendida pelos dias 01, 13 e 19 de novembro de 2008, tempo utilizado para esgotar o conteúdo das votações e debates decorrentes e aprovar em definitivo o plano municipal de educação. Após aprovado pela assembléia o documento foi encaminhado à assessoria da secretaria de educação para revisões de texto e diagramação.

4.2. Análise documental: o plano de educação elaborado pelo Município de Volta Redonda

O plano municipal de educação da cidade de Volta Redonda foi concluído oficialmente em 17 de dezembro de 2008 data em que obteve a assinatura da Secretária de Educação do Município. De acordo com os objetivos propostos o recorte realizado pela análise buscou identificar os aspectos das relações de gestão democrática implícitas ao documento.

Foi considerado como foco da análise o capítulo do plano municipal de educação referente ao eixo gestão e financiamento, tema que invariavelmente perpassa de forma direta e indireta em todos os demais capítulos e propostas do documento apresentadas em suas 131 páginas.

O plano elaborado apresenta-se como referência para a cidade de Volta Redonda, abordando os aspectos gerais que a posiciona em diferentes contextos. Preserva praticamente, a mesma estrutura do plano nacional de educação, mantendo exatamente a ordem dos capítulos e sua subdivisão em diagnóstico, diretrizes e metas.

Entretanto, há um elemento do plano do municipal pelo qual se desenvolve a presente análise que se distingue radicalmente do plano nacional considerando que no PNE, *Financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação.* (BRASIL, Plano Nacional de Educação, 2001 p. 109)

Na versão de Volta Redonda, embora haja um mesmo capítulo para financiamento e gestão sua disposição e a forma como o tema foi elaborado é distinta, ou seja, foram concebidas como se não fossem elementos de um mesmo corpo, destinados ao mesmo propósito, dessa forma o capítulo separa gestão de financiamento.

Considerando a natureza política e intencional que envolve os aspectos de um plano de educação, a separação é um forte indicativo da concepção que age sobre as práticas de gestão desenvolvidas no sistema de ensino não percebida pelos sujeitos responsáveis por sua elaboração, caso contrário, assumiria no documento, outro formato.

Nesse sentido o estudo documental do capítulo sobre gestão e financiamento identificou elementos importantes a serem debatidos, pois, embora não esteja em desconformidade a nenhuma norma instituída, ao contrário, buscam a todo instante seu

apoio e justificativas, deixa claro o argumento central desenvolvido durante toda essa pesquisa: a necessidade de entendimento do processo de gestão como sendo fundamentalmente um processo de revisão de valores.

A leitura da parte inicial do capítulo do plano municipal de educação destina-se a compreensão, em termos gerais, do funcionamento do repasse financeiro assim como a referência das leis e orientações destinadas à utilização dos recursos e suas fontes. O capítulo aborda de forma direta os elementos que compõe as verbas destinadas à educação, ou seja, a receita de impostos vinculados apresentando em números os valores repassados ou arrecadados pelo estado do Rio de Janeiro e pela a cidade de Volta Redonda, identificando nesse contexto, quais impostos incidem com maior volume para a cidade para o município, segundo suas características econômicas.

Ou seja, pode ser considerado um manual destinado ao esclarecimento sobre as normas que expressa em conjunto às diretrizes em que devem operar a gestão do município destacando a democratização do acesso e do saber, a busca pela qualidade na educação, a autonomia das escolas e da comunidade escolar e o compromisso na avaliação[13].

A necessidade de esclarecer a respeito da gestão de recursos públicos é justificada no plano de educação como elemento indicado na análise realizada a partir das propostas encaminhadas pelas escolas, uma vez que:

> "O diagnóstico realizado na Rede Municipal de Ensino demonstrou a existência de muitos equívocos e desconhecimento de como se dá a aplicação de recursos públicos, principalmente em relação aos recebidos por transferência. Essa constatação deve levar ao planejamento de cursos de formação continuada para os profissionais da Rede e dos membros dos Conselhos escolares, tendo em vista que, para acompanhar a aplicação dos recursos, há necessidade de maior aprofundamento nos aspectos legais que regem o financiamento da educação pública" (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.109)

O texto identifica na "ciência" do planejamento o principal recurso de combate a realidade desvelada, considerando que:

> A função de planejar pode ser conceituada como um processo racional para definir objetivos a serem atingidos, ou seja, a formulação sistemática de um conjunto de decisões devidamente integrado, que expressa os propósitos e condiciona os meios para alcançá-los. (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.109)

---

[13] O conceito de avaliação expresso no plano indica conceitos que englobam ótica da gestão escolar democrática de forma ampliada, envolvendo as ações e os atores que fazem parte da comunidade escolar, prevendo a socialização dos procedimentos do sistema de ensino, tanto para questão administrativa quanto para as questões financeiras e pedagógicas.

Fica clara a forte expressão de racionalidade técnica (PARO, 1996) visto nesse estudo como prática recorrente no planejamento educacional durante décadas, baseada na filosofia de que sem a qual a gestão não poderia ser bem sucedida.

A reflexão que realizo a respeito do sentido que o plano elaborado atribui à gestão e financiamento, embora identificando que haja preocupação frequente com o tratamento das informações para ajustes das práticas utilizadas, esta na constatação de que a lógica operante na proposta está fortemente ligada, ou na norma ou, na "ciência" do planejamento, restringindo a característica de produção de um modelo próprio entre os sujeitos sociais envolvidos, ou seja, um modo de realizar a gestão considerando a capacidade de reflexão e recriação (LIMA, 1996)

O plano elege dessa forma a norma e a razão técnica como instrumento primordial de gestão e financiamento, direcionando os passos necessários para segundo essa concepção uma execução exitosa de objetivos.

> Nesse sentido, torna-se importante que todos os profissionais envolvidos na elaboração do Plano Municipal de Educação de Volta Redonda identifiquem: a) as fontes das quais se originam os recursos para o financiamento (...) b) as possibilidades e limites para sua aplicação (...) c) o comportamento das receitas do Município (...) d) a gestão da educação pelo Poder Público (...) (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.109)

Percebe-se que no modelo apresentado a figura do profissional é a responsável por operar todo o processo. Cabe a ele somente a função de conduzir o planejamento, deliberar e decidir a respeito da gestão dos recursos públicos, ou seja, como se a condição de profissional fosse em si a credencial para o universo da gestão pública, da política educacional.

Confirma-se a tendência da confiança cega na especialidade técnica como o mecanismo legítimo à lida da gestão do ensino, pois, não é encontrada no texto elaborado nenhuma brecha à participação do sujeito social ou que esse profissional exerça suas competências a serviço direto dos sujeitos "não especialistas" que são de fato os consumidores e principais interessados na educação oferecida.

Em continuidade o plano de educação estabelece:

> (...) O fortalecimento das instâncias de controle interno e externo da aplicação dos recursos financeiros destinados à educação, através dos órgãos que participam da gestão do sistema de ensino, como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e dos Conselhos Comunitários Escolares Regionais, como um dos mecanismos que asseguram o acesso da sociedade civil aos gastos públicos (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.117)

O texto em destaque refere-se à primeira diretriz proposta que possui como objetivo *a observância da gestão democrática* (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.109), todavia, pode-se notar que a participação está restrita às instituições assim como o teor das decisões, uma vez que o texto apresenta apenas a função de controle da aplicação de recursos afastando possibilidades deliberativas e deixando no campo genérico as efetivas formas de acompanhamento.

O acesso da sociedade civil está previsto apenas pela mediação de conselhos, rejeitando as inúmeras possibilidades de participação e acompanhamento que o sociedade moderna é capaz de oferecer.

Confrontando os preceitos de uma gestão democrática que deve ser efetivada em todo processo, percebe-se a fragilidade, em termos dos mecanismos dispostos à participação social, que a proposta preserva, pois, caso haja necessidade do acesso aos gastos, por exemplo, entende-se que deve existir em conjunto a necessidade de deliberar sobre esses gastos, a necessidade de prever e ampliar suas formas de acompanhamento, e de aprovar ou vetar seu direcionamento de acordo com cada situação. Nesse sentido o plano elaborado omite essa possibilidade.

Libâneo (2004) argumenta que uma das finalidades da escola está na promoção de condições do desenvolvimento cognitivo, operativo, social e moral das pessoas, indicando-nos que o caminho para esse resultado passa pela forma de organização e gestão comprometidas na superação dos modelos conservadores.

A escola é assim entendida como mais um espaço de colaboração para formação da cidadania e da formação ética dos sujeitos. É por essa razão que se torna necessário problematizar o espaço para o desenvolvimento da gestão democrática construído no plano elaborado, uma vez que esse documento se constitui, na experiência da cidade e de todas as outras, o marco operativo dos sistemas de ensino.

A esse respeito Libâneo (2004) contribui ainda mais expressando que:

> Na história brasileira, as formas de gestão da sociedade (legislação, planos de governo, medidas econômica, etc) têm-se caracterizado por uma ‘cultura personalista’, isto é, o poder governamental é personalizado, como se a pessoa que detém o cargo fosse à responsável solitária pelas decisões (LIBÂNEO, 2004 p.137)

O sentido de superação dos modelos tradicionais está no desenvolvimento de valores que contemplem as formas de participação dos sujeitos sociais, no caso, dos usuários diretos ou indiretos das escolas.

Há nesse contexto uma questão ética que pode ser aprimorada, pois, as relações democráticas são demonstradas pela própria relação que a instituição estabelece na realização da sua gestão. A escola e a sua organização contribuem para ampliação e revisão do padrão cultural de seus sujeitos, dinamizando-o pedagogicamente em ações fundamentais que para além das competências curriculares fortalecem a própria ação democrática.

Avaliando semelhanças e dessemelhanças entre o plano nacional e o plano municipal de educação de Volta Redonda no aspecto gestão e financiamento observa-se que o tema é abordado por meio de uma separação conceitual materializada no plano municipal pela realização de um diagnóstico e um conjunto de diretrizes para cada tema, ou seja, duplo diagnóstico e um duplo conjunto de diretrizes competentes à mesma realidade.

De forma geral, os objetivos e metas elaborados são assertivos, pois, organizam e planificam coerentemente a política educacional. Nesses termos é comum o emprego de verbos como assegurar, divulgar, garantir, estabelecer, aperfeiçoar, reestruturar, criar etc. que oferecem as propostas um bom nível de ações favorecedoras ao desenvolvimento do sistema de ensino.

Porém assim como nas diretrizes, os objetivos e metas reproduzem o mesmo esvaziamento e restrições para as questões fundamentais ao desenvolvimento das relações de gestão democrática: Quem? De que forma? Em que momento? Pois, as respostas implícitas são tímidas em relação à importância de um plano de educação. Nesse sentido destacam-se as seguintes metas e objetivos retirado do plano municipal de educação:

> 12. Garantir a partir do ano de 2009 programas de formação continuada nas áreas administrativa, financeira e jurídica como mecanismo de formação de quadros competentes, capazes de realizar uma gestão eficiente e de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à educação aos profissionais dos seguintes órgãos: a) Gestores da Secretaria Municipal de Educação e Unidades Escolares; b) Integrantes dos Conselhos Comunitários Escolares; c) Conselho Municipal de Educação; d) Conselho do FUNDEB; e) Conselho de Alimentação – Merenda Escolar. (...)
>
> 14. Assegurar que um dos dirigentes das unidades escolares tenha a formação específica para o cargo e promover constantes cursos de atualização, a partir da vigência deste Plano. (VOLTA REDONDA, PME, 2008 p.123)

As metas selecionadas contêm elementos importantes à problematização. No item 12, por exemplo, é reforçada a visão de participação apenas de forma institucionalizada, importante, mas não única ao processo de gestão democrática.

Na meta 14, há ênfase na formação específica, indicado ao processo de eleição para dirigentes escolares. A exigência de formação para o cargo restringe o aspecto democrático, e pode ser um grande problema para as próprias unidades escolares, pois, não há no município concurso que exija formação para a função de diretor.

Nesse mesmo sentido, não há no plano de municipal de educação de Volta Redonda a indicação dessa ação ou indicativos que respondam que formação seria esta? e qual seria o critério que indique as características profissionais para o cargo de gestão.

Defende-se que não há como traçar uma linha direta entre um bom desenvolvimento da gestão democrática e a formação de quadros competentes, ou seja, uma não é necessariamente a razão da outra. Admite-se logicamente que programas de formação são importantes, entretanto, com vistas a um processo de gestão democrática comprometido com a revisão de valores, há outros elementos que também podem ser desenvolvidos visando ações de universalidade, como o direcionamento do trabalho para disposição das informações de maneira mais simples e compreensível ao maior número de pessoas possíveis, assim como canais de divulgação e acompanhamento.

Há também metas e objetivos elaborados que denotam uma concepção distorcida da função de um plano de educação, pois são direcionadas a contextos específicos que podem ser respondidos em cada proposta pedagógica das escolas. Nesse sentido destaca-se:

> 15. Incentivar a colaboração e participação dos responsáveis pelos alunos, participantes dos Conselhos Comunitários Escolares e/ou Grupo de Pais, na Discussão do Projeto Político Pedagógico, visando à consolidação da gestão democrática e ao aprimoramento do padrão de qualidade do ensino oferecido, a partir da vigência deste Plano.
>
> 16. Incentivar a criação de Grêmio Estudantil, no prazo de 2 (dois) anos a contar do início deste Plano, visando a contribuir para aumentar a participação dos alunos nas atividades de sua escola, fazendo com que eles tenham voz ativa e participem – junto com pais, funcionários, professores, coordenadores e diretores – da elaboração e da construção do Projeto Político-Pedagógico dentro da unidade escolar, exercitando a sua cidadania. (...)

Não seria razoável e esperado que cada proposta das metas 15 e 16 pudessem ser desenvolvida em qualquer escola que conhecemos? Então porque a necessidade de inserir ações dessa natureza num plano de educação? Porque a necessidade de abrigar na norma

geral algo devido a cada projeto pedagógico? Seria a lei garantia para efetivação das Ações? Quem são os sujeitos sociais desse contexto?

Todos esses questionamentos se debatidos amplamente numa cultura democrática, provavelmente retirariam a meta em destaque do plano municipal. Esse é ponto chave que pode indicar as condições das relações democráticas do contexto analisado e que nos permite refletir que as respostas estão para além da formação técnica, mas sim para o desenvolvimento de novos olhares e valores sociais.

Relembra-se que as propostas destacadas foram encaminhadas pelas escolas, sintetizadas pelos grupos de trabalhos, apresentadas em assembléias e aprovadas pela maioria dos sujeitos sociais ativos em todas as fases do processo.

Esse dado é importante, porque reflete a concepção de gestão democrática desenvolvida em momentos anteriores a elaboração do plano de educação, pois, as concepções de participação democrática não foram consolidadas durante o processo, nele apenas foram reproduzidas as já existentes. Essa talvez seja a maior lição para o entendimento da escola como espaço de formação da cultura democrática, como espaço de reelaboração das práticas e fortalecimento da condição política do homem. Escola cuja gestão democrática desenvolva a cultura necessária para superação dos valores tradicionais que tanto atravancaram o desenvolvimento da política educacional brasileira.

4.3. A democratização dos sistemas de ensino e a educação

Como parte prevista no processo de pesquisa esse item utiliza-se do depoimento colhido nas entrevistas aplicadas aos sujeitos sociais responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do plano de educação. O objetivo foi identificar nas pessoas envolvidas suas concepções sobre a gestão democrática buscando compreender de que forma se percebem suas respectivas práticas na relação existente entre o processo de democratização do sistema de ensino e a educação. Segundo Poupart (2010) a entrevista configura a melhor opção para fazer com que o sujeito diga o que realmente pensa, vivenciou ou foi testemunha.

Por esse motivo a escuta das entrevistas, a compreensão e a interpretação do discurso representam a parte da pesquisa considerada mais complexa, pois, se trata de um procedimento que não se realiza uniformemente. Nesse sentido Azevedo (1998) considera que a análise do discurso admite inúmeras possibilidades, pois, *cobre uma larga amplitude*

de abordagens com diferentes origens teóricas e consequentemente diferentes enfoques metodológicos (AZEVEDO, 1998, p107).

Considerando que a linguagem é intencional e interpretativa, Azevedo (1998) argumenta que o texto reproduzido pelos autores das falas pode contribuir como recurso de entendimento, e dessa forma ampliar a identificação do número de concepções existentes em determinadas práticas, ou seja, não é *(...) apanhar em falso os sujeitos, mas, sim, de nos conduzir a 'construções discursivas' compostas por diversos fragmentos de significados que são produzidos conjuntamente num texto particular.* (AZEVEDO, 1998, p108)

As entrevistas foram realizadas em locais e momentos diferentes, o entrevistado teve pouco conhecimento do teor das perguntas, sendo apenas orientado momentos antes da forma em que as questões seriam colocadas, as possibilidades de reestruturações e os temas a que se refeririam. Os nomes atribuídos às entrevistas são fictícios.

O roteiro de entrevista realizado (anexo) possibilitou a seleção e organização das respostas por categorias chaves concebidas respectivamente como:

1) Entendimento de gestão democrática;
2) Gestão democrática no sistema de ensino;
3) Participação na construção do plano de educação;
4) Contribuição das unidades escolares e das entidades da sociedade civil no processo de construção do plano municipal;
5) Plano municipal de educação e o processo de democratização de ensino de Volta Redonda.

Destaca-se a seguir as falas organizadas para a busca dos múltiplos significados.

Categoria 01: Entendimento de gestão democrática

> Gestão democrática do ensino enquanto profissional da área penso que as ações devem estar pautadas para o atendimento ao aluno de forma atendê-lo da melhor maneira possível (...) quando eu dou ao outro essa oportunidade de escolha eu preciso deixar bem claro e evidente que escolha é essa Mas dentro das possibilidades obvias de encaminhamento de ensino porque estou falando de ensino e não vou deixar ele escolher qualquer coisa né? O que seria parâmetro para mim? Seria a questão da gestão, porque na verdade eu estou falando de democracia e de gestão. (Leonice, 2010)

A fala de Leonice (2010) destacada demonstra alguns conceitos que povoam o tema gestão democrática, e que foram abordados nesse estudo. Conceitos como democracia,

participação e gestão. Percebi que ao identificar-se como “profissional da área” Leonice (2010) trouxe ao seu discurso todas as dúvidas recorrentes aos sujeitos do campo em forma de resposta.

No final de sua resposta ao realizar a separação entre gestão e democracia, a entrevistada construiu seu discurso a margem da concepção de que as formas democráticas, desenvolvidas num contexto da uma cultura democrática escolar qualificam a gestão, aprimoram e dinamizam a democracia atendendo melhor não somente o aluno, mas todos os sujeitos sociais servidos em algum momento da instituição social denominada escola.

> Bem, primeiro eu acho que seria bom agente fazer uma separação ai dentro do termo gestão democrática. Então partindo do ponto de vista que a gestão significa planejar e organizar alguma coisa e esse planejamento e essa organização ela vai pressupor no caso de ser uma gestão democrática uma participação e um envolvimento de todos os segmentos sociais que são responsáveis tanto por essa organização como aqueles também que usufruem que recebem o resultado desse trabalho que é realizado (Helen, 2010)

Helen (2010) inicia sua resposta achando necessário realizar uma “separação” no conceito de gestão, todavia, essa não foi exposta em seu discurso, que prossegue sem referência de que “separação” seria essa ou sobre qual aspecto se realizaria.

Identifica de forma razoável a finalidade de uma gestão democrática, o que na minha compreensão demonstra que a entrevistada possui uma resposta pré-concebida, assim como a maioria das pessoas, mas, não consegue articulá-la a em nenhum contexto, pois, sua resposta abriga-se nas normas e nas concepções encontradas na literatura. O discurso apresentado demonstra que talvez a “separação” esteja exatamente na dissociação que a entrevistada realiza entre a teoria e a prática revelada na organização de sua resposta.

> É uma gestão participativa da comunidade escolar. Essa gestão participativa gera com certeza harmonia no processo e uma melhor qualidade de ensino. Estamos caminhando e avançando nesse processo, mas é um processo de mudança de mentalidade então não é um processo muito simples e nós estamos aprendendo a caminhar dentro de uma gestão participativa tanto quanto os profissionais docentes como os não docentes, e as próprias famílias e toda a comunidade escolar.
>
> **A senhora entende alguma diferença entre gestão democrática e gestão participativa? – pergunto**
>
> Eu acho que uma questão participativa é democrática porque tem a participação de todos. - Agora é uma gestão difícil de desenvolver (Marta, 2010)

Marta (2010), por exemplo, não ponderou a possibilidade de distinguir gestão democrática da gestão participativa. Não considerou que aplicado como resposta, gestão democrática e gestão participativa abrigam concepções diferentes, embora ambas estejam ligadas às formas de participação. A gestão participativa refere-se apenas *a organização da participação de certos processos de tomada de decisão* (LIBÂNEO, 2004 p. 139) Por sua vez, a gestão democrática concebe a participação em todos os momentos do processo, ou seja, do planejamento à execução.

Ao perceber que a resposta distanciava-se da questão central, gestão democrática, refiz a pergunta para certificar-me da concepção da entrevistada, percebendo que a lógica que Marta (2010) apresentou ao responder não se direcionou conscientemente sobre uma possível diferença entre gestão democrática e gestão participativa, expressando assim uma noção particular de que os dois modelos são equivalentes quando reflexivamente não o são.

> A gestão democrática passa pelo princípio de que todos se responsabilizam pelos trabalhos da escola e pelo bom desenvolvimento dos projetos que a educação se propõe. Então na verdade gerenciar democraticamente passa pelo princípio de que você vai dividir tarefas, você vai dividir responsabilidades e que todas as pessoas que estão ali naquele meio, que estão ali envolvidas com aquilo vão de uma forma ou de outra contribuir para cumprir os objetivos que se propõem (Danilo, 2010)

Danilo (2010) responde de forma sucinta e com contornos mais definidos seu entendimento sobre gestão democrática. Obviamente, considero que todo discurso é invariavelmente sujeito as intenções de seu emissor, e o processo de entrevista não alcança a captura exata da prática do entrevistado, porém, recorrendo ao critério de que as concepções dos sujeitos são influenciadoras de suas práticas, considera-se no discurso destacado uma afinidade maior com os pressupostos da gestão democrática.

De modo geral, a análise da categoria 01 demonstrou que as falas capturadas indicaram que embora a gestão democrática seja um termo recorrente ao cotidiano dos educadores o entendimento de seu conceito é realizado por caminhos distintos, o que faz supor que a prática dessa gestão acompanhe o mesmo critério.

Essa constatação denota além da pluralidade de sua natureza, a essência das relações no processo de gestão democrática que ora se faz por muitos, ora por poucos, as vezes em lugares cujos os conceitos estão consolidados, em outros em que esses ainda

necessitam ser elaborados. Constata-se que além da norma, a cultura e os valores serão sempre os ingredientes dessa relação.

Categoria 02: Gestão democrática no sistema de ensino

> Eu acho isso mais complicado porque ainda vejo uma lacuna imensa entre o princípio de pensar e o fazer. Então, deveriam acontecer nas ações cotidianas da escola de uma forma geral. Todo mundo assumindo a responsabilidade como eu falei. Todo mundo trabalhando para que os objetivos sejam alcançados. Mas na verdade as pessoas ainda não se sentem co-participes do processo de gestão, então, acabam deixando a gestão na mão de um na mão de outro (Maria, 2010)

A gestão democrática no sistema de ensino segundo a fala de Maria (2010) é representada como uma utopia. Argumento que as utopias devem existir, pois, exercem um papel fundamental de preservar o desejo daquilo que se deseja alcançar. Acredito que o sentimento de que ainda não vivenciamos um momento de plena experiência da gestão democrática seja comum tanto para o processo de construção do plano de Volta Redonda quanto para diversos outros lugares.

O discurso de Maria (2010) ao constatar uma determinada fragilidade, ou seja, que há uma grande diferença entre o que se fala e o que se faz, demonstra que o primeiro passo já foi dado por ela, por meio de seu discurso, no sentido da necessidade em desenvolver novas práticas de gestão.

Assim como foi importante em um dado momento histórico a sociedade brasileira perceber a educação como uma questão nacional, é tão quanto importante identificarmos os problemas inerentes as formas de participação para assim (re) elaborá-las.

> Olha em diversos momentos, começando lá na educação infantil com a participação dos alunos no processo de liderança no processo de representação de turmas, assembléias e essa representação de turmas de estendendo do ensino fundamental até o ensino médio. – É trabalho de liderança (Maria, 2010)

No trecho destacado de Maria (2010) ficam expressas as novas possibilidades para a gestão democrática. Na continuidade do seu discurso, percebe-se o esforço em romper com as limitações e indicar possíveis caminhos do contexto escolar.

A responsabilidade da gestão esta atrelada aos sujeitos sociais, que são de fato o sistema de ensino, a escola e os dinamizadores da participação.

> Nós temos a secretaria de educação e todos os conselhos que existem e que dão suporte ao trabalho da secretaria, então com isso a gente tem: Um conselho municipal de educação devidamente organizado e funcionando e outros conselhos que também fazem parte ou estão mais ou menos ligados a secretaria de educação como: o conselho de alimentação escolar que também tem um papel, uma atribuição a cumprir dentro dessa estrutura. Então em nível de organização desses órgãos eu acho que são órgãos que estão dando um suporte, como também contribuindo exatamente para o desenvolvimento das atividades que se desenvolvem dentro da secretaria (...)
>
> E... eu penso também assim a gente fala muito em gestão democrática, mas muitas vezes a gente tem todos esses organismos dentro de um sistema de ensino, um mico sistema como a gente pode chamar a escola, mas na realidade aquilo ali é só proforma porque as coisas tem que acontecer por dentro, as pessoas devem estar realmente compartilhando, realmente se envolvendo daquelas atividades. Nós temos escolas e escolas, nós temos escolas em que a comunidade se sente contemplada, se sente realmente participando das atividades da escola, ela se sente co-gestora porque existe essa abertura para que ela participe, nada é escondido dela, se reúnem constantemente, as informações são compartilhadas e decididas juntas. Agora tem outras onde aqueles conselhos às vezes existem, mas eles existem só no papel. (Cristina, 2010)

O objetivo de destacar essa resposta, assim como todas as outras, foi demonstrar as concepções com que os sujeitos sociais constroem sua prática de gestão. Nesse sentido considero importante descrever o contexto em que foi emitida[14]. A entrevistada surpreendeu-se ao perceber que sistematizando as ações da gestão numa reflexão formal sobre o tema, talvez de forma inédita, foi capaz de perceber determinados aspectos que estavam encobertos por uma prática desassociada da construção de valores sociais por meio da gestão.

Embora o destaque seja de uma mesma resposta, emitida no mesmo momento o discurso após um breve silêncio se refez completamente modificando a direção de seu significado. Interessante é que no primeiro momento Cristina (2010) dissertou sobre as instâncias de participação do sistema de Volta Redonda, e no segundo, das pessoas que as compõem, não percebendo tratar-se de um mesmo contexto.

Evidenciou o argumento desenvolvido de que a norma a instituição não se torna válida por si, dependendo exclusivamente dos sujeitos e suas respectivas concepções.

---

[14] Além da transcrição, buscou-se observar indicativos indiretos, como expressões, sorrisos, pausas e silêncios que complementaram as informações faladas e que também foram considerados como elementos do discurso.

Nesse sentido, uma vez estabelecida a norma, entende-se ser necessário avaliar o papel dos sujeitos e suas condições de participação.

Categoria 03: Participação na construção do plano de educação

> Eu estudei, analisei documentos, não perdi de vista o plano nacional de educação porque a gente tem que trabalhar de uma forma articulada e fui procurando organizar as equipes que fariam este trabalho (Cristina, 2010)

Cristina (2010) coordenou o trabalho de orientações às equipes responsáveis pela elaboração da síntese de todo o material oriundo das unidades escolares e instituições da sociedade civil. Sua participação foi efetiva em todos os momentos de elaboração do plano. Dentre o convívio com os sujeitos pesquisados durante o processo do plano demonstrou ter claro os objetivos e a importância política de um Plano de Educação.

> Nós trabalhamos juntos como equipe. Eu trabalhei na coordenação da comissão de gestão. Era uma equipe muito participativa, muito comprometida e desenvolvemos o eixo que nos foi destinado, procurando trabalhar com o material que veio das escolas, com material proposto pela própria secretaria e foi um trabalho bastante envolvente (Liliane 2010)

> A gente tentou fazer com que tudo que as escolas apontaram, tudo no seguinte sentido, a gente pegou as 7 escolas de educação de jovens e adultos a gente viu aquilo que era comum nas escolas, o que as escolas estavam apontando e isso a gente incorporou diretamente ao texto para ficar bastante caracterizado a participação das escolas (Rogério, 2010)

Ao organizar a categoria participação, encontrei nas respostas de Rogério (2010) e Liliane (2010) a expressão confessa do sentimento que percebi nos demais entrevistados que construíram suas respostas tendo como pano de fundo a necessidade de “dizer” o quanto foi imparcial suas respectivas participações, da mesma forma que coerente com o material distribuído pela secretaria de educação.

A grande preocupação dos entrevistados, observada por mim, foi em realizar uma proposta síntese capaz de identificar as unidades escolares, não as descaracterizando no processo de reescrita. Destaco que esse modelo de participação identificado nos entrevistados gerou um resultado que introduziram ao texto final do PME inúmeros artigos que inviabilizam determinadas ações, ou requerem do poder público soluções incompatíveis pela relação natureza do pedido em relação - função da educação municipal,

como por exemplo, a solicitação de equipe médica nas escolas, ou tempo dado à execução, em média um ano, para reforma de todos os laboratórios de informática da rede de ensino.

Argumento que por esse motivo os respectivos artigos, que são em número significativo, terão grande possibilidade de serem vetados no processo de votação e aprovação na Câmara dos Vereadores.

Categoria 04: Contribuição das unidades escolares e das entidades da sociedade civil no processo de construção do plano municipal

> Foi um espaço aberto para todos os participantes da sociedade opinar sobre a gestão da escola. Foi um espaço que tiveram a oportunidade de falar sobre as propostas para uma melhor qualidade de educação e nós tivemos assim muitas propostas interessantes que realmente provocam uma melhor qualidade de ensino. (...) Mas com certeza foram propostas muito analisadas discutidas. Houve assim uma reflexão muito grande por parte de toda comunidade voltaredondense neste tema. Existiu o desejo evidente das pessoas de participarem. Podem existir dificuldades, às vezes atropelando essa participação, mas fica claro que todos tem muito a contribuir no tema educação (Lúcia, 2010)
> **A senhora pode explicar um pouco melhor sobre essa dificuldade, pergunto**.
>
> É o querer participar e não saber como. Existe o desejo de participar, mas ainda não esta organizada a forma de como participar garantindo uma gestão democrática, mas respeitando a autonomia do outro. Isso ai ainda esta meio confuso, nessa forma de participação, e com muita freqüência a gente vê as pessoas se atropelando, gerenciando, tomando - como vou te dizer (...) - Tomando o espaço do outro.Todos tem o direito de participar todos tem o direito de opinar, mas cada um tem suas funções específicas (Lúcia, 2010)

Considerando que o processo de debate educacional é por si conflituoso, estranhei na resposta a ausência da percepção de conflitos, por parte da entrevistada, nesse sentido, utilizando-me de recurso previsto na entrevista semi estruturada, retomei a parte final de sua declaração e complementei o meu questionamento inicial buscando perceber melhor possíveis percepções encobertas sobre a contribuição das instituições no processo.

O resultado foi revelador Lucia (2010) após ressaltar um processo livre de imperfeições, admite, sobre seu ponto de vista, falhas no processo, assumindo uma postura centralizadora ao deliberar ao grupo uma razão particular que atribui de forma diferenciada papeis pré-determinados de “funções específicas” aos sujeitos sociais.

> Qualitativamente eu acho o seguinte: que elas foram norteadoras de muitas coisas. Algumas propostas elas vieram ratificar algumas coisas que a gente já sabia, mas que precisavam ser ratificadas pela colocação das pessoas que participavam de todo esse processo de educação. Outras não eram concebidas por esse grupo que não eram mais técnicos, mas foram percebidos pelos técnicos que formam os grupos, as pessoas que

> integraram as comissões (Danilo, 2010)

Danilo (2010) destacou o processo de debate e construção do plano por uma ótica importante de ser identificada. Trata-se do ajuste entre os técnicos e a vontade dos sujeitos sociais que lidam diretamente com as dificuldades e demandas da educação pública. Ponto que demonstra de forma clara que técnicos e comunidade escola não são necessariamente opositores e que suas oposições não são impeditivas de novas construções sociais.

Categoria 05: Pergunta 05: Em que sentido o plano Municipal de educação pode contribuir para o processo de democratização do ensino de Volta Redonda?

> Em todos os momentos. Eu penso que foi um momento muito importante, eu estou muito ansiosa para ver como ele vai ficar, porque a partir da aprovação desse plano, muitas ações podem ser desencadeadas para um atendimento, digamos assim, impar para os alunos de uma forma geral. Até porque foram indicações de ações que não interferem somente no departamento pedagógico, mas de administração e de financiamento e de outras situações que vão contribuir para a função da escola como um todo (Helen, 2010)

Ao realizar as questões relativas ao preenchimento dessa categoria, percebi em todos os entrevistados, expressões de alívio, como se o “pior” já tivesse passado. Entendo que as abordagens anteriores indiretamente os levavam para o terreno inseguro das reflexões e de exposição de suas próprias lacunas a respeito das concepções de gestão democrática e as respectivas relações estabelecidas no processo.

Ao refletirem sobre a contribuição ao processo de democratização, percebi que o sentimento anterior foi quase que retirado completamente, conduzindo as respostas de todos os entrevistados para um porto seguro indicativo que a experiência foi positiva e marcante entre todos os participantes.

Helen (2010) ilustra exatamente essa perspectiva, quando atribuiu ao processo, sob minha análise, poderes superiores ao que ele realmente teve, considerando que o plano elaborado ainda será votado e pode, em tese, ser modificado em sua essência. Seu discurso, quando revisto, também revela uma condição temporal futura: como ele vai ficar (...) Helen (2010) distanciando-se daquilo que o processo de elaboração do plano mais possa ter contribuído, a resposta para questão: como o meu entendimento e esforço de democratização do ensino público se modificou?

> Eu acho que nós aprendemos um pouco mais sobre formas de participação. Nós tivemos a oportunidade de refletir sobre a nossa prática e revendo o que é coerente o que vai provocar uma melhor qualidade de ensino (...). Então eu acho que foi o momento de muita reflexão, de muita prática, de muita participação, de muito envolvimento. Com certeza foi um momento de grande aprendizado (Beth, 2010)

Beth (2010) também percebeu o processo como favorecedor à democratização do ensino, porém sua abordagem personifica esse favorecimento, destacando que está nos sujeitos sociais o elemento capaz de provocar mudanças à sociedade ao destacar o aspecto aprendizado. Ao transcrever essa entrevista percebi que o objeto da pesquisa pode ser desdobrado, e sem dúvida, o desdobramento poderá ser válido como foco de uma futura investigação, pois, Beth (2010) organizou suas idéias apenas pelo ponto de vista da experiência dos sujeitos sociais, o que permite considerar novos questionamentos como: de que forma o processo de construção do plano municipal de educação modificou ou ressignificou os valores e práticas dos envolvidos?

Considerando que a prática da gestão pressupõe o exercício constante de reelaborações de valores, a entrevista serviu para identificar que a reflexão sobre mudanças nas concepções dos sujeitos sociais, deva estar presente durante todo o processo.

> Primeiro pelo princípio que ele colocou todo mundo para discutir alguns pontos essenciais para que a gestão democrática realmente aconteça. Isso para mim foi o fator principal a partir do momento em que todo mundo parou para discutir os problemas que envolvem a escola e propostas para que a gente pudesse sair da situação em que a gente se encontra isso para mim já favorece a implantação da gestão democrática Então acho que o fato de ter colhido da escola, de ter incorporado as necessidades da escola nesse texto, e ter trazido para cá os representantes da escola com poder de voto, com poder de veto isso foi muito legal isso contribuiu muito (Amanda, 2010)

A entrevista de Amanda (2010) em contraste, embora tenha considerado o ato do debate e assim também de valores, pois, o ingrediente fundamental de um debate são as idéias, apresenta um discurso que contempla a operação, a dinâmica dos eventos, ou seja, a maneira com o processo foi organizado e conduzido, segundo o seu discurso foi o responsável por uma experiência social significativa e colaboradora à democratização do ensino.

5. CONCLUSÃO.

Entendo que refletir sobre a conclusão de um estudo não é algo simples. Trata-se de um processo de três anos, a considerar do projeto inicial ao último capítulo, cujas questões de pesquisas estiveram constantemente rodeando e impregnando meus sentidos, durante todo esse período que busquei problematizar o contexto de elaboração do Plano Municipal de Volta Redonda.

Posso afirmar que uma das minhas primeiras constatações foi que tanto aquilo que busquei compreender, como a minha própria forma de compreensão foi mutuamente modificada, seja pela descoberta de um novo dado, seja pela observação mais atenta do processo social envolvido, numa dinâmica que me ensinou *como as experiências sociais são marcadas, simultaneamente pelas interpretações que os atores dão sobre elas e pelas coerções que o meio lhes impõe* (POUPART, 2010, p.218)

Nesse sentido entendo ser necessário identificar-me como sujeito social que buscou cientificamente oferecer novas perspectivas de análises a respeito do desenvolvimento da gestão democrática do sistema de ensino de Volta Redonda, pois, compreendo estarem no aprimoramento do processo de democratização do ensino, algumas das respostas valiosas à melhora da condição social em que vivemos.

O estudo realizado demonstrou que a gestão democrática pode servir como prática de ruptura dos modelos burocratizados, protagonizando um processo de revisão de valores sociais, assumindo dessa forma, uma nova condição conceitual para a ciência da administração escolar.

Os argumentos que sustentam essa afirmação estão na observação da evolução histórica que o campo da administração escolar obteve, buscando junto às novas condições e demandas da sociedade, soluções capazes de corresponder a complexidade do universo escolar. Esse processo foi responsável por uma reapropriação da teoria geral da administração, pela consolidação da especificidade da administração escolar, e construção de novos modelos direcionados à condição de produção de novos valores coletivos, pressuposto da gestão democrática.

Considerando os estudos realizados na área de administração escolar, utilizados nessa pesquisa, os documentos oficiais ou de outras naturezas, apresentados e debatidos no desenvolvimento do texto, assim como os dados obtidos por meio dos sujeitos

entrevistados e suas concepções, pode-se afirmar, ser a gestão democrática o elemento articulador entre todos os eventos estudados, confirmando o argumento inicial desse estudo de que a gestão é uma condição estruturante ao entendimento do funcionamento dos sistemas de ensino.

Por esse motivo, as questões de pesquisas iniciais permaneceram válidas e foram desenvolvidas durante todo o período do estudo. Apresento nesse sentido a exposição articulada das questões e as respostas encontradas através da pesquisa.

O primeiro elemento que se buscou identificar foi à concepção de gestão democrática do sistema de ensino de Volta Redonda, não por sua declaração oficial, mas pela percepção de suas práticas e modos de envolvimento de seus sujeitos.

O resultado encontrado, considerando a interpretação de todo o contexto, documental, vivencial e testemunhal, a partir das falas dos sujeitos entrevistados, indicou que embora o discurso oficial atribua destaque ao conceito de gestão democrática, sua prática ainda não está consolidada.

> Volta Redonda há muito tempo não tinha essa oportunidade de poder se colocar falar o que estava sentindo com relação a educação do Município. Nós nunca tínhamos unido todo mundo para refletir sobre a educação, então eu acho que as pessoas estavam muito empolgadas (...) Você vê que ali estavam pessoas comprometidas com a educação com a melhoria da qualidade da educação do município (Elisa, 2010)

Embora tenha sido destacado o quanto foi positivo todo o processo de elaboração do PME, a partir do envolvimento dos seus educadores e demais sujeitos, ficou claro que a natureza dessa participação esteve pautada mais pela ação voluntariosa do que pela consciência política da necessidade de uma coerente revisão das ações educacionais como forma de desenvolvimento dos seus sujeitos e da sociedade que se beneficia das respostas promovidas pela educação.

O discurso de Elisa (2010) comprova que há muito tempo não se refletia coletivamente sobre educação. Além do discurso, encontra-se no documento elaborado muitas características dessa ausência refletida pelo número de artigos considerados inviáveis do ponto de vista da ação pública, pois descrevem um roteiro de reivindicações antigas e não de um planejamento futuro.

A ausência de debates anteriores indica o esvaziamento do conceito de participação e suas potencialidades de forma definida e apropriada ao contexto social da cidade, e do seu sistema de ensino.

Nesses termos a pesquisa indicou que devido à inconstância dos processos de organização social, está na busca por práticas consolidadas de participação o grande desafio do Sistema de Ensino de Volta Redonda.

Quanto ao conhecer as condições e o processo de articulação democrática dinamizado na elaboração do PME, verificou-se que o evento participativo se tornou, de certa forma, mais importante do que os potenciais resultados, segundo avaliação dos entrevistados:

> Tem situações que a gente vê no plano talvez seja inviável para o poder público, mas eu acho que foi satisfatório não só a conclusão do plano o fechamento, o plano ainda não foi aprovado, ainda não foi para câmara, esta no governo (...) mas a gente sabe que mesmo que ainda não oficialmente aprovado pela câmara, nós já executamos muitas ações que dali foram expedidas, solicitadas, apontadas, durante o plano então acho que foi muito satisfatório. O plano é motivo de orgulho para todos nós que participamos da educação de Volta Redonda porque ele retratou realmente o que é hoje e o que agente quer para educação no município, onde devemos ter maior dedicação onde devemos melhorar, o que vamos precisar daqui para frente (...) (Elisa, 2010)

A participação e a forma como as instâncias foram organizadas assegurou ao PME legitimidade pelos seus sujeitos, pois, ter parte no plano de educação, segundo os entrevistados, foi uma experiência satisfatória e motivadora em si, embora, haja como destacado na fala de Elisa (2010) o reconhecimento de que será necessário avançar em diversas questões para construção de uma sólida cultura democrática.

Outro resultado importante nesse estudo diz respeito à constatação de que a gestão democrática realizada no Município de Volta Redonda durante o processo, embora passível de ajustes e aprimoramentos, foi realizada em diferentes espaços de articulações coletivas, elemento que considero ter contribuído tanto para elaboração do Plano de Educação, quanto para o desenvolvimento das relações democráticas como um todo, visto a oportunidade de participação e envolvimento dos sujeitos sociais.

Essa constatação responderia em tese a questão de pesquisa proposta inicialmente, cujo objetivo era responder quais as seriam condições, os processos e os espaços de articulação democrática imanente ao processo de debate de construção do plano municipal de educação de Volta Redonda, porém, as análises realizadas proporcionaram uma nova dimensão encoberta ao primeiro olhar para essa problematização. Trata-se do entendimento de que os espaços de organização coletiva não são em si suficientes para que haja a prática de gestão democrática.

No contexto observado, a atuação dos diversos conselhos diretamente ligados às escolas e a própria Secretaria de Educação, necessita ser problematizado, pois, o modelo de seu funcionamento atual não garantiu que exercerem protagonismo para definição das propostas de gestão do sistema de ensino no processo.

De modo geral, os espaços de articulações democráticas são legítimos, mas a condição e os processos ainda funcionam sob uma lógica pouco esclarecida a respeito da dimensão social que envolve os espaços de decisões. Acredito que a melhora nas contribuições oriundas dos diversos espaços de participação estão diretamente relacionada com a melhora da apreensão dos conceitos norteadores de uma cultura democrática.

A reflexão sobre os dados de pesquisa revelou que os conceitos e práticas colaboradores à gestão democrática do ensino não podem ser dimensionados apenas pelo número de conselhos criados ou outros espaços colegiados semelhantes, pelos eventos de elaboração coletiva das políticas educacionais ou pelo número de reuniões e entidades envolvidas no processo. Os conceitos ou práticas capazes de promover o comprometimento com a revisão de valores, numa perspectiva de ampliação da conceituação de gestão, passa segundo os aspectos observados nesse estudo, pelo investimento nos sujeitos, suas identidades e a relação histórica que constituem na sociedade que vivem.

Finalmente cabe pontuar também que a experiência de Volta Redonda, embora seja singular em seus aspectos de organização e pela própria constituição histórica de seus sujeitos, está inserida num contexto maior de reformulação das políticas educacionais.

Há por exemplo no Decreto nº 6.094 uma forte semelhança, em termos de objetivos, com o acordo celebrado em Jomtien na Tailândia em 1990. É pelo Decreto que se inscreve a necessidade da realização do acordo de cooperação entre a União, Estados e Municípios por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e por esse motivo Volta Redonda e todos os demais Municípios brasileiros realizam sua adesão, e no caso específico da região estudada, encontra-se no PAR o compromisso na elaboração do PME.

A leitura desses documentos foi cabal para a conclusão de que há uma relação instituída entre a percepção global do papel da educação para cada país e a organização das políticas nacionais.

Resta ainda problematizar em estudos futuros, os impactos dessa transposição verticalizada para os cenários regionais e as formas de (re) produção horizontais apreendidas pelos sujeitos sociais em seu contexto específico.

6. REFERÊNCIAS

ADRIÂO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e Responsabilização no PDE: O plano de Ações Articuladas. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p.779-796, set./dez. 2008.

AGUIAR, Márcia Ângela. Gestão democrática da educação: alguns desafios. Em Aberto. Ano VI, n. 36 out./dez. 1987.

ARON, Raymond. O Marxismo de Marx. Rio de Janeiro, Record, 2005.

AZANHA, Mario Pires. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. IN: Estrutura e funcionamento da educação básica leituras. São Paulo: Pioneira, 1998 vários autores.

AZEVEDO, José Metodologias qualitativas: Análise do discurso In: ESTEVES, Antonio; AZEVEDO, José (org) Metodologias qualitativas para as ciências sociais. Porto, Simão Guimares, Filhos, 1998. 155 p.

BRASIL, Constituição Federal. Brasília, Câmara dos Deputados, 2003.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CASASSUS, Juan A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. Cadernos de Pesquisa, n.114, p.7-28, novembro de 2001

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 21, n. 61, PP 42-61. São Paulo, 2006.

CONED. Plano Nacional de Educação Proposta da Sociedade Brasileira. II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: Fávero, Osmar; Semeraro, Giovanni (Orgs) Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro – Petrópolis, RJ. Vozes, 2002.

CURY, C. R. J. Plano Nacional de Educação: duas formulações. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 104, jul. 1998.

DOURADO, Luiz Fernando. O público e o Privado na agenda educacional. In: Gestão da Educação – impasses, perspectivas e compromissos. FERREIRA, Naura Syria e AGUIAR, Márcia Ângela da S. Org. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz F.; Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. In: Educação e sociedade, vol. 28, n. 100 – Especial, p.921-946, out. 2007. disponível em: http://www.cedes.unicamp.br, acesso em: 29/09/2008.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Repensando e ressignificando a gestão democrática na cultura globalizada. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n89, p1227-1249, set/dez. 2004.

FRANCO, Creso; Alves, Fátima; Bonamino, Alicia. Qualidade no ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. Educação e Sociedade. Campinas, CEDES, V. 28, n. 100- Especial, p 989 – 1014, out. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a Crise do Capitalismo Real. Cortez Ed. 200.

FRIGOTTO, Educação e a construção democrática no Brasil – da ditadura militar à ditadura do capital In: Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. 2.ed.

GOMES, Candido Alberto. Gestão Educacional: O Brasil no mundo contemporâneo. Em aberto, Brasília, V. 19 n. 75 jul. 2002.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação Lei 10.172 de 09 de Janeiro de 2001. Educar, Curitiba, n. 27, p. 239-258, 2006. Ed. UFPR

HORA, D. L. Gestão Educacional Democrática, Campinas, SP: Ed. Alínea, 2007

HORA, D. L. Democracia, Educação e Gestão Educacional na Sociedade Brasileira Contemporânea ECCOS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n.I, p. jan./jun. 2006.

HORTA, José Silvério Bahia Plano Nacional de Educação da Tecnocracia à Participação Democrática In: Cury, Carlos Roberto Jamil Et. Al. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação – São Paulo: Editora do Brasil, 1997. 320 p.

HORTA, Jose Silvério Bahia Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1982.

ISERHARD, Antonio Maria. Reflexões sobre a democracia liberal macphersoniana. Revista sequência n.10, UFSC, dez/84 p. 86-95.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (org) Campinas: Autores Associados, 2000. O cenário Educacional Latino - Americano no limiar do século XXI: Reformas em Debates.

KRAWCZYK, Nora; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. Cadernos de Pesquisa. V.36, n. 129, p. 673-704, set/dez. 2006.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da escola: teoria e prática. 5 ed. Revista e ampliada. Goiânia: Ed. Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. Construindo modelos de gestão escolar In: Cadernos de Organização e Gestão Curricular, Lisboa: [S.I.] Instituto de Inovação Educacional, nº4, 1996. 18p.

LYRA, R.P. Teorias clássicas sobre democracia direta e a experiência brasileira. Revista de informação legislativa, Brasília V. 140, p. 11-16, 1998.

LOSURDO D. Democracia ou Bonapartismo – triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Ed.UFRJ/São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Administração da educação: Polêmicas e ensaios da democratização. Em Aberto, Brasília, ano 36, out/dez. 1987

LÜCK, Esther Hermes, Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro: SESI/UFF, 2010.

LÜCK, Heloísa A gestão participativa na escola. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006 (Cadernos de Gestão)
MACPHERSON, C. B. A Democracia Liberal. Origens e Evolução. Zahar Ed, 1978

MENDES, Valdelaine da Rosa. Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as políticas educacionais. In: PARO, Vitor Henrique (org). A teoria do Valor em Marx e a Educação. São Paulo: Cortez, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Coleção Temas Sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003,22ºed.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. Multidão. Guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley Org. Educação e política no limiar do século XXI – Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NUNES, Edson; Barroso, Helena Maria; Fernandes Ivanildo O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro. Rio de Janeiro: Observatório universitário, 2008. 99 p. documento de trabalho 72 disponível em www observatoriouniversitario.org.br/pdf_documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_72.pdf. acesso em 17/jun/2010.

PARO, Vitor Henrique. Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. Democratização da Gestão Escolar. IN: Fórum Nacional de Educação, 2002 Santa Cruz do Sul p. 60-64.

PARO, Vitor H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos., Brasília, [DF] v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

POUPART, Jean A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas, In: Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológico e metodológico 2 ed. Petrópolis, Vozes, 2010

OLIVEIRA, Hebe Brito. *O perfil dos diretores e da gestão de escolas públicas das capitais brasileiras: um estudo a partir do SAEB 2003.* Dissertação de Mestrado em Educação, Comunicação e Culturas nas Periferias Urbanas. Faculdade de Educação da Baixada Fluminense. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2010.

RIBEIRO, José Q. *Ensaio de uma teoria da administração escolar* Ed. rev., anotada e ampliada. Por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo, [SP] Saraiva, 1978. 209 p.

SOUZA, Silvana A; Gestão escolar compartilhada: democrática ou descompromisso? São Paulo: Xamã, 2001.

SOUZA, Washinton José de ET AL. Entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva: estudo sobre o dilema central do trabalho cooperativo. II Seminário Internacional: educação Intercultural e Movimentos Sociais, UFSC, Florianópolis, 8 -11 de abril. 2003.

TORRES, Carlos A. Democracia, Educação e Multiculturalismo: Dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis: Vozes, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro 2005.

VOLTA REDONDA, Portaria 003, Secretaria de Educação, Agosto de 2008.

VOLTA REDONDA, Portaria 007, Secretaria de Educação, Outubro de 2008.

VOLTA REDONDA, Decreto 11.044 Poder Executivo, Junho de 2008.

WITTEMANN, Lauro C.; *Administração da educação hoje:* ambigüidade de sua produção histórica. In: Em aberto, Brasília, [DF] ano 6, nº36, out/dez. 1987. 44p.

Anexo 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA PROPOSTA PARA PESQUISA

Tema: gestão democrática

Qual o seu entendimento de gestão democrática do ensino?

De que forma a gestão democrática se faz perceber no sistema de ensino?

De que forma se expressa no contexto de Volta Redonda?

Tema: Plano de educação.

Como se deu a sua participação na construção do plano de educação?

Analise, em termos qualitativos, as contribuições das unidades escolares e entidades da sociedade civil no processo de propostas para o plano municipal?

Em que sentido o plano municipal de educação pode contribuir para o processo de democratização do ensino em Volta Redonda?

Tema: Organização do processo

A organização do processo favoreceu o debate democrático de forma satisfatória?

Quais foram, em termos de participação, os elementos mais favoráveis ao processo de construção do plano?

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo