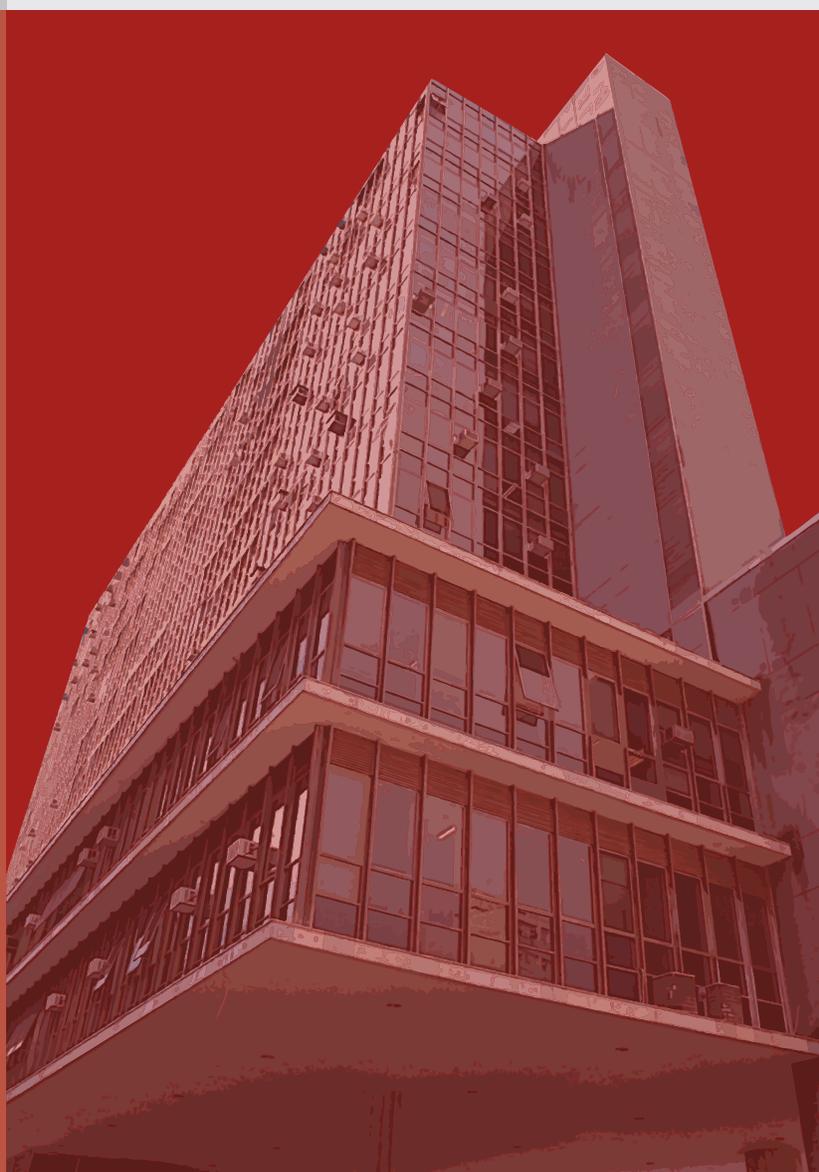


ISSN 2318-4248

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**



## **Mesa**

**2016**

**Presidente**

Antonio Donato (PT)

**1º Vice-Presidente**

Milton Leite (Democratas)

**2º Vice-Presidente**

Edir Sales (PSD)

**1º Secretário**

Adolfo Quintas (PSD)

**2º Secretário**

Adilson Amadeu (PTB)

**1º Suplente**

George Hato (PMDB)

**2º Suplente**

Eduardo Tuma (PSDB)

**Corregedor Geral**

Dalton Silvano (Democratas)

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**





# Revista **Parlamento e Sociedade**

v.4 n.6 janeiro-junho 2016

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.4	n.6	p.1-136	jan.-jun. 2016
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, 1302A  
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

**Solicita-se permuta**

e-mail: revista@camara.sp.gov.br  
versão eletrônica: www.camara.sp.gov.br

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.**  
**- Vol. 4, n. 6 - (2016). - São Paulo : CMSP, 2013-**  
**Semestral**  
**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)**  
**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade**  
**ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos**  
**3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Presidente</b>	Christy Ganzert Gomes Pato
<b>Editor Científico</b>	Antonio Rodrigues de Freitas Junior
<b>Editor Executivo</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
<b>Conselho Editorial</b>	Christy Ganzert Gomes Pato, Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Carolina Cutrupi Ferreira, Fabio Pierdomenico, Gustavo Costa Dias, Lara Mesquita Ramos
<b>Comitê Científico</b>	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV)
<b>Equipe Editorial</b>	Alexsandro Santos, Catuí Côrte-Real Suarez, Cely Costa Aguiar, Fatima Thimoteo, Márcio Tadeo Tanabe, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Rafael Lorena de Pinho, Viviane Lima de Andrade
<b>Fotografia da capa</b>	Acervo iconográfico da CMSP – CCI.1
<b>Revisão</b>	Maria Celeste de Souza
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado S/A - IMESP
<b>Tiragem</b>	2 mil exemplares



# Sumário

## 9 Editorial

### **Dossiê Educação e Cidadania**

#### 13 Apresentação

Educação para a Cidadania: formação para construir a gestão democrática da escola

Silvia A. S. Carvalho

#### 21 Cidadania Ativa e Democracia no Brasil

Maria Victoria de Mesquita Benevides

#### 33 São Paulo: contornos da educação para cidadania em uma metrópole

Aldaiza Sposati / Alex Toledo

#### 45 Educação para a cidadania: estamos preparando nossas crianças e jovens para serem cidadãos?

Eliseu Muniz dos Santos

#### 65 Gestão Democrática não é falácia, é prática social

Lisete Regina Gomes Arelaro

#### 79 A gestão escolar e a participação nos processos de tomada de decisão: relações de poder na escola

Magali Aparecida Silvestre

#### 93 O Conselho de Escola, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil como espaços de exercício de cidadania participativa

Angela Antunes

#### 123 Cidadania no Brasil e a (falta de) Participação e Controle Social: o caso do Conselho do Fundef na fiscalização dos recursos destinados à educação

Daniel Arias Vazquez



# Editorial

A Escola do Parlamento apresenta o sexto número da Revista Parlamento e Sociedade, publicada semestralmente, e que objetiva promover discussões e reflexões sobre aspectos da vida social e política, enfocando, sempre que possível, o Poder Legislativo na vida brasileira e sua interface com as políticas públicas.

A partir desse número o Professor Doutor Antonio Rodrigues de Freitas Júnior – Professor da Faculdade de Direito da USP, Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo e Diretor Executivo da Escola do Parlamento – passa a ser o editor da Revista Parlamento e Sociedade. Após anos de dedicação à Câmara Municipal de São Paulo e à Escola do Parlamento o Professor Doutor Leonardo Barbagallo se aposentou e desfrutará de merecido descanso.

Neste volume, apresentamos o *Dossiê Educação e Cidadania*, resultado de curso de mesmo nome realizado pela Escola do Parlamento em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo nas treze diretorias regionais de ensino nos anos de 2014 e 2015.

Os artigos foram escritos a convite da Escola do Parlamento e tinham como objetivo inicial servir como material de base para professores e alunos do curso. A riqueza e pertinência do material produzido tornou indispensável que ele fosse disponibilizado a um público mais amplo.

Debater questões de cidadania em sala de aula é fundamental para formarmos cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres e mais preparados para o exercício da cidadania e para as práticas democráticas cotidianas.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Conselho Editorial



Dossiê

**Educação  
e Cidadania**



# Apresentação

## Educação para a Cidadania: formação para construir a gestão democrática da escola

Silvia A. S. Carvalho<sup>1</sup>

A ideia de oferecer um curso que tratasse da temática da Educação para a Cidadania surgiu quando a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo assumiu, em 2012, em seu Projeto Pedagógico, a intenção de capacitar e formar agentes políticos e comunitários para a Cidadania. Por entender a importância do espaço escolar como espaço privilegiado de formação do cidadão participativo bem como a relevância dos educadores na promoção de exercícios significativos de participação, a Escola do Parlamento convidou, em 2013, a Secretaria Municipal de Educação para compor uma parceria que deveria somar esforços e oferecer a todos os educadores da rede municipal de ensino de São Paulo um processo de formação que dialogasse em torno dos desafios da formação para a participação cidadã.

Iniciamos então uma reflexão com os educadores da Secretaria de Educação para identificar como a formação deveria ser constituída, quais temas e subtemas seriam necessários e importantes para o processo de formação. O universo de considerações feitas a respeito do papel da escola na formação para a cidadania apresentou o quão era importante entender os contornos do que é ser cidadão, hoje, em nosso país e a preocupação de como as escolas e os educadores estão encaminhando uma formação cidadã destacou-se nesse processo reflexivo.

Contudo, a importância de dar atenção ao papel da gestão escolar na promoção de processos coletivos de tomada de decisão também foi destacada. As relações de poder na escola foram indicadas pelos educadores como um ponto a ser discutido e a necessidade de identificar possibilidades e espaços para exercer processos democráticos na escola também foi abordada como necessária.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP e Coordenadora do Curso “Educação e Cidadania” pela Escola do Parlamento.

Assim, para atender às questões apresentadas, nos esforçamos para que as aulas abarcassem o conteúdo sugerido. Organizamos, então, uma grade de 24 horas/aula, oferecidas aos gestores educacionais, inicialmente, e depois aos educadores que tivessem interesse na pauta. O curso foi oferecido nas treze Diretorias Regionais de Educação, durante os anos de 2014 e 2015, e foi composto dos seguintes subtemas:

1. O que é ser cidadão, hoje em nosso país?
2. Educação para a Cidadania: estamos preparando nossas crianças para serem cidadãos?
3. A gestão escolar e a participação nos processos de tomada de decisão: relações de poder na escola
4. O Conselho de Escola, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil como espaços de exercícios de cidadania participativa
5. Processos Interdisciplinares e temas transversais em atividades que possibilitem à criança e ao jovem exercícios de participação
6. Exercícios de Cidadania Participativa e Poder Legislativo de nossa cidade

Convidamos professores com conhecimentos acadêmicos desenvolvidos nos assuntos e que também escreveram o conteúdo de suas aulas a fim de registrar os conhecimentos proferidos e dialogados, em forma de artigos, para o possível estudo e aprofundamento da questão pelos educadores da rede de ensino. Eles são apresentados nesta publicação da Revista Parlamento e Sociedade com o objetivo de socializar pauta tão importante para a Gestão Democrática da Escola Pública.

Com as contribuições de Maria Victória de Mesquita Benevides, feitas em “Cidadania Ativa e Democracia no Brasil” temos apontado, primeiramente, a importância de sistematizar os conceitos principais de democracia e de cidadania em tempos tão conturbados como os que estamos vivendo no Brasil, atualmente. Esta sistematização ganha relevância a partir da constatação de que “(...) um processo de intolerância e ódio decorrentes de posições político-partidárias extremadas (...) comprometem a cidadania democrática e o Estado de Direito.”

Benevides reafirma que a democracia não é apenas um regime político e uma forma de governo, mas um modo de vida. Cita o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos bem como a Declaração de Viena, de 1993, a partir das quais é possível verificar “(...) a relação fundamental existente entre democracia, direitos humanos e participação dos cidadãos na esfera pública.” Como expressão concreta da atuação da sociedade civil organizada, práticas como as de Referendo, Plebiscito,

Iniciativa Popular para projeto de lei, Conselhos de Gestão e fiscalização de políticas públicas são apontadas pela a autora como a Cidadania Ativa em movimento.

Benevides nos chama a atenção para a combinação existente entre direitos humanos e direitos do cidadão presente em nossa Constituição Federal de 1988 e resultado de lutas sociais históricas, não obstante ainda enfrentarmos no Brasil a existência de desigualdades econômicas, políticas, culturais, de racismo e violência policial dirigida sobretudo aos pobres. Segundo a autora, a indissociabilidade da democracia política e da democracia social subverte o conceito tradicional “(...) que restringe a democracia à existência de direitos e liberdades públicas individuais e eleições periódicas (...)” ainda que sejam indispensáveis.

Adverte, entretanto, que direitos humanos e direitos do cidadão não são sinônimos. Conforme a autora, os direitos dos cidadãos podem coincidir com os direitos humanos, estes por sua vez, mais amplos e abrangentes. A igualdade perante a lei, de participação política, de condições sociais e econômicas garantem a dignidade humana.

Benevides ainda distingue a cidadania passiva da cidadania ativa e afirma que a expansão da cidadania está determinada por uma ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular. Pressupõe uma mudança cultural de valores historicamente constituídos.

E para aprofundar, mas sem esgotar a discussão, a concepção e práticas da cidadania, entendendo-as como construção histórica que nasce com o século XX, podem ser observadas nas contribuições de Aldaiza Sposati e de Alex Toledo, quando apresentam em “São Paulo: contornos da educação para a cidadania em uma metrópole” três dimensões de cidadania que são consideradas numa cidade como São Paulo. Nas palavras dos autores: a cidadania é uma construção da sociedade capitalista e nela é “(...) uma condição e uma categoria de análise em contínua encruzilhada uma vez que se fundamenta na igualdade de acesso a todos que vivem em um mesmo território (...) mas se confronta com a desigualdade estruturante do capital (...)”; exige reconhecimento do Estado, dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, marcadamente pela presença e/ou ausência dos serviços sociais públicos e que concretizam os direitos sociais.

Os autores ainda apresentam algumas implicações da concepção e prática da cidadania junto aos serviços sociais públicos bem como o conceito de cidadania foi construído historicamente.

Evidentemente, a partir das contribuições de Benevides, Sposati e Toledo, a educação política a partir de vivências concretas de participação direta do povo são instrumentos de uma verdadeira escola de cidadania e não há dúvida de que a

escola pode e deve estar preparada para realizar exercícios de participação popular. Desde a infância até o envolvimento da comunidade do entorno, a escola é um verdadeiro fórum privilegiado de formação para a participação, de formação para a cidadania ativa.

Mas como a escola está cumprindo esse papel? Em “Educação para a Cidadania: estamos preparando nossas crianças e jovens para serem cidadãos?” Eliseu Muniz dos Santos apresenta os desafios na preparação de nossas crianças e jovens para a vida cidadã. Sua reflexão aborda como a cidadania se constitui na história; o que é cidadania na atualidade e na perspectiva dos direitos humanos; e qual é o papel da escola e dos educadores na preparação de crianças e jovens para o pleno exercício da cidadania.

Partindo de referenciais freirianos, Santos indica a importância de reconhecermos nossa capacidade, a necessidade de conhecer nosso passado, nosso presente e o que desejamos para o futuro. É nesta busca, que os sonhos são construídos. Concomitantemente, considera a importância de compreender a vida numa perspectiva histórica, “(...) despida das certezas e das verdades que petrificam nossos sentidos e obliteram nossa visão.”

Para o autor a construção do conhecimento é coletiva porque, como comunidade humana, nosso aprendizado é coletivo e “mediatizado pelo mundo”. Santos, referenciando-se em Paulo Freire, indica que “(...) a leitura do mundo que precede a leitura da palavra (...)” é o ponto de partida e de chegada porque o processo de construção de conhecimento deve ter por parâmetro a realidade.

Considerando a necessidade de que a escola deve empreender os esforços necessários para garantir que os alunos desenvolvam os atributos para ingressarem na vida social, bem como as condições para se tornarem governo, o autor indica que a escola deve se “(...) constituir como espaço de reconstrução dos saberes da humanidade e de aprendizagem e vivência da cidadania”. Assim sendo a escola poderá contribuir, indispensavelmente, para a transformação social.

Mas o trabalho desenvolvido na escola, entendida como *espaço de aprendizagem* e reconstrução de saberes, nas palavras do autor, deverá ter como princípio o entendimento de que “(...) a aprendizagem se constrói em comunhão”; é possível a renovação do currículo; a experiência de vida é referência. E uma escola orientada para vivência da cidadania é um espaço privilegiado de participação, de protagonismo, de cidadania planetária com compromisso ético.

Nessa escola, os gestores, comprometidos com uma gestão democrática, devem desenvolver a liderança pedagógica, organizacional e relacional. Nas palavras

no autor, quando essas questões discutidas forem vivenciadas nas escolas estaremos de fato contribuindo para educarmos nossas crianças e jovens para a cidadania.

É o que veremos em “Gestão Democrática não é falácia, é prática social” de Lisete Regina Gomes Arelaro.

Com destaque para a Constituição Federal de 1988, Arelaro, a partir do Parágrafo Único do Artigo 1º “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, apresenta a questão: “Por que este fundamento, razão de ser da democracia, é difícil de ser praticado?” A autora remete-se ao governo autoritário no Brasil instaurado a partir de 1964 e aponta que o mesmo formou gerações, durante 21 anos, “(...) dentro da concepção de que alguns, e ou pequenos grupos, são sempre melhores e mais competentes que o grande grupo, a maioria, o povo.”

Destaca ainda, o Artigo 3º da Constituição Federal de 1988, reafirmando que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária só será possível com a implementação da gestão democrática.

Mas, conforme a autora, a gestão democrática é uma prática controversa em nosso país e o desafio de realizá-la permanece. No que se refere à gestão democrática na educação, Arelaro aponta três critérios, razoavelmente consensuais, que precisam ser considerados nas avaliações das políticas educacionais: a democratização do acesso, a qualidade do atendimento, a gestão democrática.

No que se refere à democratização do acesso, a autora apresenta dados do Censo Populacional de 2010 para mostrar que não conseguimos atender todos os brasileiros na Educação Infantil. No Ensino Fundamental ainda temos milhões de analfabetos bem como milhões que não terminaram esta etapa da escolaridade. Não é diferente no Ensino Médio. No Ensino Superior, apenas 25% das vagas são preenchidas por alunos oriundos do ensino público e apenas 17% dos jovens estão matriculados nesta etapa da escolaridade.

Arelaro também apresenta as condições pedagógicas necessárias para que tenhamos a Qualidade do Ensino e denuncia como o modo de medir essa qualidade, pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, não é suficiente para que a qualidade seja promovida.

No que se refere à Gestão Democrática, condição que nas palavras da autora “viabiliza a Qualidade Social da Educação”, a relação entre professor e aluno será o ponto de partida para a sua implementação. Baseada em Paulo Freire, Arelaro defende o método dialógico de construção do Projeto Político Pedagógico nos Conselhos Escolares, bem como o direito dos professores de estabelecer o processo de avaliação pedagógica. Defende ainda a participação direta dos alunos na

construção das Normas Escolares, a criação do Grêmio Estudantil e que um Pai ou Mãe seja Presidente do Conselho de Escola.

Nessa mesma perspectiva, Magali Aparecida Silvestre em “A gestão escolar e a participação nos processos de tomada de decisão: relações de poder na escola” indica que a consolidação de espaços democráticos de participação para a tomada de decisão é condição fundamental para o alcance da qualidade da escola pública. A autora problematiza o papel da escola pública caracterizando-a “(...) como um lugar em que é possível desenvolver espaços democráticos para a tomada de decisões coletivas”, identifica aspectos da gestão participativa e sua relação com a construção do Projeto Político Pedagógico da escola, além de defender que a formação de cidadãos participativos passa pelo desenvolvimento da autonomia dos mesmos.

Considerando a necessidade de compreender a realidade em sua contradição, a autora indica que as relações travadas entre os sujeitos no espaço escolar são, em proporção menor, a reprodução das relações de poder travadas no espaço social.

Assim sendo, Silvestre entende que o espaço escolar pode ser um espaço de formação de cidadãos participativos porque os sujeitos envolvidos, especialmente os gestores e os professores, podem “(...) atuar para que diferentes relações sociais e de poder sejam cultivadas (...)” e que, nesse processo, seja desenvolvido a autonomia dos sujeitos envolvidos e, por consequência, da escola.

Indubitavelmente, um espaço escolar formador de cidadãos participativos, que conta com educadores que investem em diferentes relações sociais, promovendo a autonomia dos sujeitos, torna-se um espaço onde se pratica a democracia.

Em “O Conselho de Escola, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil como espaços de exercício de cidadania participativa” Ângela Antunes indica que a iniciativa do governo federal, construída pelo presidente Lula desde 2003, ao ampliar e valorizar “(...) a participação dos conselhos e das conferências na elaboração, formulação e gestão de políticas públicas (...)”, concretizou uma Política Nacional de Participação Social com o objetivo de “(...) articular as políticas de participação social, integrando conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias, audiências e consultas públicas e órgãos colegiados, facilitando a participação de organizações e movimentos sociais.”

Para a autora, a esse movimento nacional devem estar conectadas as ações que promovem exercícios de participação e a democracia na escola. A gestão escolar, em suas palavras, é democrática quando promove uma construção coletiva do Projeto Político Pedagógico, com a participação dos pais, alunos, funcionários,

professores e toda a comunidade; quando estabelece relação entre os desafios enfrentados no cotidiano da escola e as lutas pela qualidade da educação; quando discute a concepção e desenvolvimento do currículo e quando não dissocia as dimensões administrativa, financeira e pedagógica.

A partir do conceito freiriano de Leitura do Mundo, Antunes indica que “(...) o conhecimento do contexto do educando, das suas condições de vida, das suas expectativas pode contribuir (...) para a (re)definição do currículo, do Projeto Político Pedagógico e das práticas educacionais (...)” Nas palavras da autora, a Leitura do Mundo possibilita que a escola assuma seu papel de articuladora e mediadora de um processo de construção de conhecimento que servirá à transformação social. E aponta que a luta pela democratização da escola pública tem como principais resultados os Conselhos de Escola e os Grêmios Estudantis.

Um exemplo de experiência de participação popular e controle social do Estado nas questões da Educação é apresentado em “Cidadania no Brasil e a (falta de) Participação e Controle Social: o caso do Conselho do FUNDEF na fiscalização dos recursos destinados à educação” por Daniel Arias Vazquez.

Avaliando a experiência da introdução do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o autor denuncia que este canal institucional de participação, com maioria de representantes não governamentais, pode ser facilmente distorcido pela inadequação na escolha desses representantes.

Vazquez também indica ações que se ocupam de uma educação política para a cidadania e destaca o papel das escolas no processo de formação para a participação popular e para a cidadania. Apresenta o percurso de concessões de direitos e construção de cidadania no Brasil, bem como o caso da participação popular e controle social do FUNDEF como exemplo de exercício de cidadania na relação com a política pública. Vazquez reafirma ainda a importância dos Conselhos Escolares como canais de participação, da construção coletiva do Projeto Pedagógico e das formas coletivas e democráticas de tomada de decisão como instrumentos para uma educação política que visa à cidadania.

A publicação na Revista Parlamento e Sociedade dos artigos escritos a partir dos conteúdos das aulas ministradas no curso Educação e Cidadania encerra um esforço, mas também inaugura uma ação de destacada importância, sob a responsabilidade do Poder Executivo e Legislativo: mais do que divulgar e ampliar o acesso às pautas discutidas temos aqui um empreendimento de formação, capacitação e promoção para a cidadania participativa.

É com entusiasmo que convidamos todos os educadores para esse diálogo e reflexão.



# Cidadania Ativa e Democracia no Brasil

Maria Victoria de Mesquita Benevides

## Nota introdutória

É um tanto aflitivo falar sobre noções teóricas de democracia e cidadania numa conjuntura tão conturbada como esta que vivemos em nossa pátria amada, Brasil. Porém, apesar de uma avaliação desoladora sobre a crise (política, econômica e moral) defendo, seguindo Antonio Gramsci, que devemos ser céticos no diagnóstico, mas otimistas na vontade, na ação. É importante, portanto, sistematizar os conceitos principais da temática e associá-los à realidade brasileira.

Não há como negar a constatação de que, além da crise, ainda sofremos, hoje, um processo de intolerância e ódio decorrentes de posições político-partidárias extremadas que comprometem a cidadania democrática e o Estado de Direito. As manifestações de rua, os “panelaços” fazem parte da democracia, é claro - porém, agressões e humilhações públicas, denúncias sem provas, pedido de volta da ditadura, defesa de linchamentos, “nojo da gente diferenciada” nos espaços públicos - entre outros tipos de comportamento - desacreditam a própria ideia de democracia como um *processo civilizatório*.

É por isso que cumpre enfatizar responsabilidades dos agentes públicos, mas também os nossos direitos e deveres de cidadãos e cidadãs. A democracia não é apenas um regime político e uma forma de governo: é um modo de vida. Gostando ou não, vivemos juntos e a democracia é o melhor jeito para enfrentarmos de modo civilizado os conflitos e divergências inerentes a todas as sociedades.

É por isso, também, que como cidadã paulistana por adoção amorosa e política, acompanho com orgulho tudo que vem sendo feito para a construção de uma cidade mais justa, com um governo mais democrático, transparente e participativo.

Acompanho a criação de associações de luta em torno de interesses públicos e a atuação de movimentos sociais de grande importância e um novo entusiasmo na juventude para a participação cidadã. Acompanho, especialmente, as inovações democráticas na cidade de São Paulo (gestão Haddad), como o Conselho Participativo, as audiências públicas, o trabalho coletivo nas subprefeituras, os

programas de Educação e Direitos Humanos, e a mais recente “ferramenta” participativa, a plataforma digital para que os cidadãos votem em prioridade orçamentária de 2016 (o processo é organizado pelo Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP).

É necessário informar que este texto decorre de vários que já escrevi e discuti ao longo de minha vida acadêmica e de militante pela cidadania ativa e os direitos humanos.

## Cidadania e Direitos

*“Todo ser humano tem direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.*<sup>1</sup> Há sessenta anos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assim proclamava, em seu artigo XXI, que a soberania popular faz parte daqueles direitos essenciais para a dignidade da pessoa humana e da política. E em 1993, fruto dessa herança bendita, a Declaração de Viena consagra a democracia como “o regime político mais favorável à promoção e à proteção dos direitos humanos”. Em consequência, podemos afirmar a relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação dos cidadãos na esfera pública.

Trata-se, sem dúvida, de uma formidável conquista da humanidade, que vem se consolidando, sobretudo pela atuação da sociedade civil organizada. Atualmente, todos os países considerados democráticos reconhecem, garantem, promovem e ampliam os espaços e os instrumentos de democracia participativa, seja para a deliberação sobre questões de interesse nacional - meio ambiente e relações exteriores, por ex. - seja no âmbito das questões regionais e locais. A realização de referendos e plebiscitos, as iniciativas populares para projetos de lei são práticas já integradas ao cotidiano da *polis*, assim como os Conselhos de gestão e fiscalização de políticas públicas. É a *cidadania ativa* em movimento.

A Constituição brasileira vigente, dita “Cidadã” e promulgada após intensa participação popular, estabelece como objetivos da República: *“construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”* (art.3º). Como fundamentos, afirma a soberania, a cidadania, a dignidade da

---

1 Declaração de 10/11/1948, artigo XXI, grifo meu. Substituí “todo homem” por *todo ser humano*, em consonância com o entendimento atual, para evitar mal-entendidos.

peessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Os direitos sociais incluem educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art.6º). Os direitos dos trabalhadores (art.7º) especificam conquistas sociais que em nada ficam a dever aos ideais do socialismo democrático e às democracias progressistas do chamado “primeiro mundo”, identificados com o Estado do Bem-Estar.

Nossa Carta Magna reflete, assim, uma feliz combinação de direitos humanos e de direitos do cidadão, de tal sorte que lutar pela cidadania democrática e enfrentar a questão social no Brasil praticamente se confunde com a luta pelos direitos humanos – ambos entendidos como resultado de uma longa história de lutas sociais e de reconhecimento, ético e político, da dignidade intrínseca de todo ser humano, independentemente de quaisquer distinções. Temos uma bela Constituição social o que, sem dúvida, representa um avanço considerável em relação à história de um país regado com sangue de escravos. As políticas sociais iniciadas no governo Lula foram e continuam sendo extremamente importantes, mas ainda convivemos com as desigualdades nos níveis econômico, político, cultural, além da “herança maldita” do racismo e da violência policial que atinge prioritariamente os pobres que, ademais, tem imensas dificuldades de acesso à justiça.

A exigência de juntar, de modo inarredável, democracia política e democracia social rompe com a definição tradicional que restringe democracia à existência de direitos e liberdades públicas individuais e eleições periódicas - indispensáveis, é óbvio. Além disso, é preciso afirmar, com veemência, que a democracia supõe, sempre, o controle sobre as possibilidades de abuso do poder, inclusive o do povo soberano. Se democracia significa “governo do povo”, a soberania popular sem freios e regras não sustenta um regime democrático. Sem limitação dos poderes governamentais e popular e sem respeito aos direitos humanos, a soberania popular tende fatalmente ao abuso da maioria. Por outro lado, o mecanismo formal da separação de poderes e a declaração de direitos humanos, sem que o povo exerça efetivamente o poder supremo, é mero disfarce da dominação oligárquica, ou, o que acontece frequentemente, floreio de retórica “para inglês ver”.

Direitos humanos e direitos do cidadão não são sinônimos. Cidadania e direitos da cidadania decorrem de uma determinada ordem jurídico-política de um Estado, no qual uma Constituição estabelece os controles sobre os poderes e define quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em razão de uma série de variáveis tais como idade, estado civil, condição de sanidade física e mental,

fato de estar ou não em dívida com a justiça. Do ponto de vista legal, o conteúdo dos direitos do cidadão e a própria ideia de cidadania não são universais. Uma Constituinte, um governo ou Parlamento definem prioridades podem modificar, por exemplo, o Código Penal alterando-o ou estabelecendo novas sanções; ou o Código Civil equiparando direitos entre homens e mulheres, direitos e deveres dos cônjuges em relação aos filhos, em relação um ao outro. Podem estabelecer deveres por um determinado período, como àqueles relativos à prestação do serviço militar. Podem modificar normas relativas ao dever-direito de voto ou em relação à isenção de impostos para um determinado grupo social.

No entanto, embora não sejam sinônimos, os direitos do cidadão podem coincidir com os direitos humanos, que são os mais amplos e abrangentes. É o que ocorre em sociedades efetivamente democráticas e, em nenhuma hipótese, direitos do cidadão podem ser invocados para justificar violação de direitos humanos. Por exemplo, o direito à segurança não justifica violência abusiva da polícia ou de particulares contra suspeitos ou criminosos; o direito à propriedade não prevalece sobre o direito à subsistência de trabalhadores da terra; o direito de autoridade dos pais sobre os filhos não justifica humilhações e maus tratos.

Alguns exemplos esclarecem a diferença entre direitos humanos e direitos ligados à cidadania: uma criança não é cidadã plena, no sentido jurídico, uma vez que ela não tem certos direitos do adulto, pois não é responsável pelos seus atos, em tem deveres frente ao Estado, nem outrem. No entanto, as crianças são titulares dos direitos fundamentais; assim também um incapacitado mental não é um cidadão pleno, mas continua integralmente credor dos Direitos Humanos; o mesmo ocorre com os presos, que têm direitos civis limitados; os indígenas tutelados não são cidadãos por inteiro, mas devem ser integralmente respeitados, a começar pelo direito às suas terras e a sua cultura (ver, por exemplo, uma nova discussão sobre o direito dos indígenas a escolas com ensino de sua língua, no Brasil e alhures). Os jovens têm direitos de cidadania limitados por faixas etárias, para votar, casar, abrir negócios, assumir cargos públicos, prestar contas à justiça etc – mas são plenamente titulares dos direitos humanos. Isto é, daqueles direitos que garantem uma vida digna.

A cidadania democrática pressupõe a igualdade diante da lei, a igualdade da participação política e a igualdade de condições sócio-econômicas básicas, para garantir a dignidade humana. Daí se afirma, como necessidade imperiosa, a organização popular para a legítima pressão sobre os poderes públicos. É importante deixar claro que a participação cidadã em entidades da sociedade civil não significa aceitar a diminuição do papel do Estado – este continua sendo

o grande responsável pelo desenvolvimento nacional com a garantia efetiva dos direitos dos cidadãos.

As ideias e práticas de cidadania e de direitos estão sempre em processo de construção. Isso significa que não podemos congelar num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos. Como assinalou ARENDT (1988), o que permanece inarredável, como pressuposto básico, *é o direito a ter direitos*. Assim, a relação entre cidadania social e democracia explicita-se também no fato de que ambas são *processos*. Os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos - mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos. Lembra CHAUI (1984) que a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação, órgãos dos poderes públicos e mecanismos de participação popular (como conselhos, orçamento participativo, consultas populares como referendos e plebiscitos e a prática da iniciativa popular legislativa). Distingue-se, portanto, a *cidadania passiva* - aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral da tutela e do favor - da *cidadania ativa*, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e *criador de novos direitos* para abrir espaços de participação.

O princípio da soberania popular está explícito no primeiro artigo da Constituição de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou “diretamente”. O artigo 14 cita os três institutos aprovados: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.

Referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional. Plebiscito, por sua vez, concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica. Além disso, o referendo é convocado após a edição de atos normativos, para confirmar ou rejeitar. O plebiscito, ao contrário, significa uma manifestação do povo sobre medidas futuras - referentes ou não à edição de normas jurídicas.

Importa reiterar que a finalidade da fiel observância das regras (se elaboradas segundo premissas democráticas) não apenas garante a participação mais esclarecida dos cidadãos, como reafirma um princípio democrático: a legitimidade dos resultados depende da legitimidade dos procedimentos. Assim, o direito de participar tem, como contrapartida, as seguintes exigências:

- O dever de autoridades competentes garantirem o seu uso, dentro das regras preestabelecidas com o consentimento dos principais interessados - não apenas os representantes, mas o próprio povo: isso significa, inclusive, a possibilidade do recurso à justiça no caso de entraves ao exercício pleno e livre da participação popular;
- Pluralismo de opiniões, de partidos políticos, de organização sindical e associativa em todos os sentidos; isso significa ampla liberdade de informação, divulgação de opiniões favoráveis e desfavoráveis, com acesso garantido aos meios de comunicação de massa e ao uso dos espaços públicos;
- O controle sobre as campanhas deve ser rigoroso e o abuso do poder econômico deve ser tipificado como crime eleitoral;
- A questão em causa deve ser posta da maneira mais clara e compreensível para a maioria dos votantes (problema especialmente crucial num país como o Brasil); tudo deve ser feito para evitar que o cidadão seja induzido a equívocos na avaliação da questão - tanto em sua natureza, quanto em suas consequências.

A defesa de institutos de democracia direta, de sua efetiva implementação e ampliação não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, obviamente indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas. A oposição que muitos fazem (às vezes claramente de má fé) entre ambas está, hoje, francamente superada e só contribui para deturpar a realidade das experiências de democracia participativa. Aliás, é evidente que soberania popular ativa não significa a participação integral do povo na vida pública. Rousseau, o grande e radical defensor da democracia direta, reconhecia que o povo não pode abandonar suas atividades privadas para se dedicar à administração da coisa pública - o que cabe, precipuamente, aos governantes e aos membros da burocracia estatal, nos vários níveis.

Na defesa das formas de participação direta do cidadão em processos deliberativos, é necessário: a) garantir ao povo a iniciativa de solicitar a convocação de referendos ou plebiscitos; b) reduzir a exigência de um número elevadíssimo de assinaturas para encaminhar uma Iniciativa Popular, a qual deverá ter rito privilegiado na Câmara, ou seja, enquanto tramitar a pauta fica "trancada"; c) ampliar o escopo temático, tanto para consultas quanto para Iniciativa Popular, aí incluindo emendas constitucionais; d) estabelecer plebiscitos obrigatórios, assim como referendos, sobre determinadas questões que não podem ser delegadas ao poder exclusivo do Executivo ou do Legislativo.

Em relação a esse último item, é possível elencar algumas questões que exigiriam a deliberação do povo soberano, a saber:

- Adesão do Brasil a entidades internacionais, econômicas ou políticas;
- As reformas eleitorais ou partidárias; elaborado o projeto de lei, este deveria ser levado à referendo. A justificativa decorre do princípio democrático: os parlamentares não devem legislar em causa própria, pro domo sua.
- Leis complementares importantes, como Estatuto da Cidade, devem passar pelo crivo da população interessada;
- Leis referentes a temas de discriminação, por qualquer motivo, como ações afirmativas e Lei de Cotas devem ser discutidas e aprovadas pelo povo.

Outra questão relevante se refere à convocação de Plebiscito sobre políticas públicas. Por exemplo, um argumento favorável à realização de plebiscito sobre reforma agrária ou redefinição de espaços urbanos decorre do reconhecimento de que uma determinada proposta andamento pode não traduzir, corretamente, o interesse da maioria e sim o das elites proprietárias e politicamente influentes. A intervenção direta do povo poderia redefinir os objetivos. O argumento contrário insiste na complexidade da proposta, que exigiria conhecimentos técnicos excepcionais para a avaliação de todas as variáveis - e incertezas - de um programa de ação. O que vale, aliás, para diversos temas em debate.

Diante dos dois argumentos, igualmente válidos, qual a saída? Creio que estaria na adoção da distinção já estabelecida na França: a separação entre os objetivos de uma política e os meios (o programa técnico) para realizá-la. De acordo com tal distinção, o plebiscito seria realizado unicamente para decidir sobre os objetivos; os aspectos técnicos seriam discutidos e deliberados nas comissões do Legislativo. É claro que existem riscos na definição dos objetivos em causa, pois em determinadas hipóteses pode não haver controvérsia explícita e, nesse caso, o plebiscito cairia no vazio.

No caso da participação cidadã no nível municipal, algumas propostas têm sido discutidas, a saber: 1) pressão sobre a Câmara Municipal para o desbloqueio da regulação legal do exercício de plebiscito, referendo e iniciativas populares, pois até hoje, passado quase um quarto de século da promulgação da Lei Orgânica do Município, os seus dispositivos sobre o exercício desses instrumentos de soberania popular não foram regulamentados; 2) estimular a organização dos próprios municípios para administrar, com apoio

das Subprefeituras, bens públicos localizados nos bairros onde moram (como praças e parques, p.ex.); 3) criar ouvidorias populares, junto à Prefeitura e às Subprefeituras, para acompanhar suas atividades e denunciar atos comissivos ou omissivos em prejuízo do bem público.

A expansão da cidadania implica, além de uma ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular, numa mudança cultural especialmente importante no Brasil, pois implica a derrocada de valores e costumes arraigados entre nós, decorrentes de vários fatores historicamente definidos: o longo período de escravidão, que significou exatamente a violação de todos os princípios de respeito à dignidade da pessoa humana, a começar pelo direito à vida; a política oligárquica e patrimonial, que alia o grande capital aos agentes públicos; o sistema de ensino autoritário e elitista; nossa preocupação muito mais voltada para a moral privada do que para a ética pública; a indignação com a corrupção, contanto que seja a dos adversários ou “inimigos de classe”; as práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade em detrimento do valor da justiça; o sistema social patriarcal e machista; a sociedade racista e preconceituosa contra todos os considerados diferentes; o desinteresse pela participação cidadã e pelo associativismo solidário; o individualismo consumista.

Mudança de mentalidades é processo longo e continuado, que depende de vários recursos e espaços pedagógicos. A educação para a cidadania democrática é especialmente necessária quando se leva em conta a imensa parcela de “desorganizados” na população brasileira. Como integrá-los à sociedade e à cidadania ativa, a não ser multiplicando espaços públicos onde essa participação política é possível?

Constatar uma realidade adversa não significa congelá-la para todo o sempre; é possível mudar. É sabido que, para boa parte dos contestadores da participação popular, o “culpado” é o povo mesmo. Ignorante, imaturo, instável, manipulável, sentimental e apático, jamais poderia “tomar o lugar” dos políticos profissionais, seus lédimos representantes. Se assim é, a questão, a meu ver, não se esgota em entender o “fracasso” - seja técnico, seja político - mas em tentar argumentar pelo lado contrário, ou seja, que as formas de participação direta do povo contribuem justamente para sua educação política. Nesse sentido, podem ser vistos como instrumentos de uma verdadeira escola de cidadania.

É bom lembrar que a educação política através da participação em processos decisórios, de interesse público é importante em si, independentemente do resultado do processo. As campanhas que precedem as consultas populares

e outras formas de cidadania ativa têm uma função informativa e educativa, de valor inegável, tanto para os participantes do lado “do povo”, quanto para os próprios dirigentes e lideranças políticas. Para estes últimos, por exemplo, pode ser muito útil ter informação sobre opiniões ou avaliações acerca de problemas específicos, quando emerge a opinião da minoria, mas uma minoria muito “maior” do que se imaginava. E no caso das iniciativas populares, mesmo quando as propostas não conseguem ser implementadas ou qualificadas para a votação (requisitos formais não cumpridos, por exemplo), o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão pública sobre as questões em causa, contribuindo, assim, decisivamente, para a educação política do cidadão. Vale lembrar todo o processo da campanha da Ficha Limpa, que começou como iniciativa popular, conseguiu 800 mil assinaturas em todo o país, não logrou o quorum mínimo mas foi vitorioso como Projeto de Lei.

## Uma nota pessoal

Costumo dizer: “Sou professora, logo... sou otimista”. Qualquer pessoa que trabalha com educação como *formação* - e não apenas instrução - deve acreditar na capacidade de aprimoramento, tanto do ser humano, como da sociedade em que vivemos.

No começo da docência na Faculdade de Educação, fui muito marcada por um acontecimento: estava dando aula e fiz um quadro muito negativo da realidade brasileira, verdadeiro, mas desesperador. Uma aluna levantou-se, emocionada e quase enraivecida: “Professora, se a situação é assim tão ruim, o que nós podemos fazer? Vamos cortar os pulsos, vamos dançar um tango argentino?”. Fiquei muda e logo tive que dar uma resposta animadora. Daí, preocupo-me sempre em ter claro que nós, educadores, militantes, agentes públicos, temos uma enorme responsabilidade: passar a convicção de que a participação cidadã vale a pena, pois a alternativa, fora da política, é a violência, as mais variadas formas de violência, desde a defesa de “sangrar” o adversário partidário até o exercício da “justiça pelas próprias mãos”, o salvem-se quem puder...

A política e o exercício do poder são necessários e indispensáveis. Mas trazem, em si, a possibilidade do abuso, da manipulação, e as consequências costumam ser catastróficas. Tenho enorme admiração por todos aqueles que se envolvem diretamente com tarefas políticas e o exercício do poder, tendo como principal compromisso a prática dos valores republicanos e democráticos - ou

seja, a prioridade ao bem comum, acima dos interesses particulares e privados, o respeito à igualdade de todos em dignidade, a garantia a todos de acesso aos bens e serviços sociais, à cidadania ativa, enfim.

Hoje, o descrédito na ação política, no envolvimento com o bem público, tem como uma das causas algo que é tristíssimo para uma velha militante como eu, que é o abandono, por parte de alguns dirigentes políticos (de vários partidos!) da ética na política e do princípio republicano. Porém, o grande perigo está em confundir os “mal feitos” de pessoas de carne e osso com as instituições e com a própria ação política e sua possibilidade de transformação. Na minha geração de “juventude acumulada” há quem pense que já demos nossa contribuição, que estamos realizados em termos de perspectiva de vida, de participação, de trabalho. Ora, nosso compromisso político continua. Tanto em termos da solidariedade, no sentido horizontal, entre os povos e as nações, mas também no sentido vertical, para frente, a solidariedade com as gerações futuras, e, para isso, um *engajamento cidadão* é fundamental.

Sempre digo para os meus alunos que, se não gostam de política, se não querem se envolver com algum interesse coletivo, seja num centro acadêmico, numa ONG, num sindicato, numa associação de moradores, deixarão a política para aqueles que gostam muito dela, mas só querem exercê-la em função de seus interesses, o que tem consequências para a vida cotidiana de todos nós.

Acredito que se aprende a participar, participando. Quem duvida tem o direito de considerar essa posição política um idealismo ridículo, um sonho de uma noite deste verão tardio. Que faça bom proveito de seu “realismo”. O que não se pode admitir é que a liberdade, duramente conquistada por tantos que se opuseram à ditadura civil-militar iniciada com o golpe de 1964, sirva para os que, conscientes ou não desse risco, falem em seu nome (liberdade de expressão!) a favor de golpes e retrocessos.

A esperança que me move e conquista corações e mentes, alimenta-se dos valores da justiça social, da liberdade, da igualdade e da solidariedade – ou seja, daquilo que é e sempre foi o sal da terra. Essa esperança, que conquista corações e mentes, alimenta-se dos valores da justiça social, da liberdade, igualdade e solidariedade – ou seja, daquilo que é e sempre foi o sal da terra.

## Referências

ARENDDT, Hannah. **Da Revolução**, São Paulo: Ática, 1988.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. **Fé na Luta**. São Paulo: Lettera, 2009.

\_\_\_\_\_. Nós, O Povo, in: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.



# São Paulo: contornos da educação para cidadania em uma metrópole<sup>1</sup>

Aldaiza Sposati<sup>2</sup>  
Alex Toledo<sup>3</sup>

## Apresentação

Sem a pretensão de esgotar a discussão, o presente trabalho destaca algumas características da sociedade brasileira, constituída sob a égide da cultura social e política de subordinação pela colonização, pela escravidão negra e indígena, pela supervalorização da propriedade da terra com trato subordinativo da dignidade humana, pela frágil valorização da igualdade entre os brasileiros, desde suas diferenças em seus ciclos de vida e a diversidade de gênero. Discute-se o tema em torno de três dimensões, abaixo destacadas, que sustentam a concepção e prática da cidadania na condição de uma construção histórica de natureza político-ideológica com nascedouro no século XX.

As dimensões consideradas são:

- **cidadania** é uma construção da sociedade capitalista, que se apresenta de forma um tanto mais acabada no âmbito acadêmico, ao final da segunda guerra mundial, ou ao final da primeira metade do século XX. Sua aplicação é múltipla da cidadania isto é, trata-se de uma concepção que se aplica a diferentes campos da vida humana em sociedade, até porque é uma categoria relacional;

---

1 Este artigo foi preparado para a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo a partir da experiência docente no curso “Educação e Cidadania”, destinado a agentes públicos municipais que trabalham em serviços educacionais nas Coordenadorias Regionais de Educação.

2 Profa. Dra. Aldaiza Sposati é professora titular da PUCSP, onde exerce docência e pesquisa coordenando o NEPSAS-Núcleo de Seguridade e Assistência Social e o CEDEST - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (aldaiza@sposati.com.br).

3 Prof. Dr. Alex Toledo é filósofo por formação e doutor em Serviço Social na PUCSP. Dedicou-se ao estudo da vida, obra e ensinamentos de Antonio Gramsci, campo que vem sendo objeto de seu pós-doutorado, (alextoledo@hotmail.com)

- **cidadania** na sociedade capitalista é uma condição e uma categoria de análise em continua encruzilhada uma vez que se fundamenta na igualdade de acesso a todos que vivem em um mesmo território, país, estado mas se confronta com a desigualdade estruturante da sociedade do capital, por consequência, ela é quase sempre um “vir-a-ser”, embora alguns já a desfrutem no presente, portanto é uma categoria que se conjuga em vários tempos (presente, passado ou futuro) a depender do grau de desigualdade de uma sociedade;
- **cidadania** exige reconhecimento, sobretudo do Estado em seu três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — e sob suas diversas expressões isto é, desde um serviço público como uma escola, uma creche, uma unidade de saúde, um fórum, uma unidade de assistência social, de cultura de transporte, uma comissão do legislativo. A efetivação dos direitos do cidadão se expressam nesse reconhecimento e acolhida cuja pratica ocorre mais incidentemente pela presença/ausência dos serviços sociais públicos como condição concreta de acesso que confere materialidade ao reconhecimento de direitos sociais.

Essas dimensões destacadas vão se mesclar, em diferentes passagens e sob diferentes formas, no desenvolvimento desta reflexão que busca colocar para o leitor questões cruciais como: a indispensável centralidade da responsabilidade do Estado na legitimação e reconhecimento da cidadania e o quanto é essa uma presença que motiva conflitos na sociedade capitalista. Como se verá, as ideias fundantes de Thomas Marshall, reconhecido como o autor clássico da concepção de cidadania, traz esse conflito na gênese de sua concepção.

A partir dessas considerações iniciais desenvolve-se este texto a partir de categorias componentes da concepção ou das concepções de cidadania nesta segunda década do terceiro milênio.

## **Implicações da concepção e pratica da cidadania em especial junto aos serviços sociais públicos**

É de se ressaltar que a noção de cidadania tem sido adjetivada, isto é, a ela vão se apor adjetivos como ativa, passiva, participativa, etc. Aliás não só a cidadania mas também Estado recebe adjetivos como autoritário, absolutista, democrático, de direito, ativo democrático. No caso, as referências traduzem o grau de abertura e forma de relação que o Estado em vigência em um país, uma região assume para a sociedade civil, no caso inverso trata-se, de modo geral, do grau de mobilização direta

da sociedade grupos e segmentos, para afiançar seus direitos, expressar suas necessidades face as ações do Estado. Tanto a ação de um, ou de outra, podem ocorrer com presença, ou ausência, de graus de aceitação, expressão pacífica, confronto, violência contra pessoas, edificações, instalações que podem chegar a morte e destruição.

Deve-se considerar que ao se apor adjetivos a termos como Estado, cidadania, de certo modo, mostra-se a fragilidade de sua condição substantiva. Quer uma, quer outra, foram, em seus nascedouros, concepções completas para um dado momento, um dado entendimento, um dado grupo ou fração de classe, ou uma maioria. Todavia os interesses que percorrem, e percorreram, suas materializações acabam por esgotar o próprio sentido mais universal do conceito.

Uma sociedade desigual dificilmente terá concepções universais em suas decisões. Quando se atinge essa condição isto se dá por maioria, por dominação ou por negociações e pactuações onde oponentes fazem concessões. A questão é que essas concessões podem valer somente em palavras e não em atos, podem ser sazonais ou não duradouras, portanto podem ser momentâneas, duradouras, efetivas, casuais, ilusórias ou concretas.

A discussão do tema nos faz ver que *democracia e cidadania* são duas categorias quase gêmeas. Essa irmandade porém, não se realiza a pleno impedida pela ação de apartação causada pela desigualdade no acesso a riquezas sociais, nas condições de presença e influência nas decisões, a partir do vínculo do “cidadão” com uma dada classe social constitutiva da sociedade do capital.

A relação “*estado-sociedade-cidadania*” apresenta limites e possibilidades de convívio e de conflitos na medida em que pode ser entendida como uma contraposição à *democracia representativa* exercida pelos parlamentares eleitos, desde o nível local na condição de vereadores com maior proximidade aos bairros onde a população constrói seu cotidiano.

Alguns consideram que não cabe outro tipo de democracia além da representativa. A presença de outra forma de participação significaria fragilizar e constrianger os representantes eleitos no exercício de sua representação. Votar ou ser votado como direito político já seria o exercício democrático por excelência. A partir dessa compreensão restritiva à democracia direta o parlamentar é quem teria o atributo de expressar os interesses da população. Não caberia, nesse modo de ver, a presença e o reconhecimento pelo Estado de sujeitos coletivos instituídos para representação de interesses sociais, urbanos, rurais, culturais. Percebe-se que, quando esses coletivos se dirigem a interesses econômicos financeiros, a democracia representativa manifesta menos interdições do que frente a coletivos de base popular com requisições a de inclusão em acessos a bens e atenções.

Na cidade de São Paulo pode ser constatado esse modo de ver, julgar (e agir), que provoca interdição à democracia participativa, pelas medidas tomadas por parlamentares junto ao Judiciário contra a aplicação da lei municipal de constituição de Conselhos de Representantes junto às 32 Subprefeituras, por considera-la inconstitucional. Conselhos formados por moradores que se reportam diretamente ao Subprefeito da região, foi considerada uma forma afrontosa à democracia representativa, recebendo interdição jurídica, que transita em julgado, quanto à legalidade constitucional de sua institucionalização.

Outro exemplo pode ser encontrado na reação do parlamento federal quanto ao conteúdo do decreto federal 8.243 de 23/05/2014 que institui o Sistema Nacional de Participação Social e a Política Nacional de Participação Social.

Embora conselhos de usuários de serviços sociais públicos, sobretudo no campo da saúde, sejam práticas presentes desde a década de 70 quando do Governo Montoro a presença da participação o direta encontra opositores. Isto significa que apor o adjetivo à cidadania de ativa ou participativa pode significar um contraponto àqueles que desejam a passividade do cidadão com delegação da atividade ao parlamentar.

Após a Constituição de 1988 são múltiplas as formas de presença direta do cidadão individualmente ou organizado em sujeitos coletivos por várias situações e condições. Práticas como Fóruns, Conferências, sobretudo quando voltadas para a defesa de crianças e adolescentes, são marcas de múltiplas presenças.

Outra dimensão a ser destacada é o *tipo de protagonismo do trabalhador de um serviço público*, em face de seu contato direto com o usuário. No caso é ele quem efetiva concretamente a relação Estado-cidadania, na medida em que o servidor é um agente público do Estado e, é ele que, de modo mais capilar, configura a concretude da cidadania ao reconhecer um direito do usuário.

Mas, perversamente, e sobretudo pelo formato como as políticas sociais públicas e os serviços que as compõem são geridos não é raro que ocorra uma transformação nessa possível relação de cidadania pela instalação de um campo de conflito de interesses entre os direitos do trabalhador e os direitos do cidadão. Conflito este resultante, no mais das vezes, de precarizações presentes nas condições de trabalho de um lado, e de outro, na ausência de quantidade e qualidade na atenção do usuário, isto é, do cidadão sujeito de direitos.

As demandas e necessidades dos cidadãos, via de regra não se limitam às convenções de cada serviço, ou de cada burocracia do Estado. Ocorre que as demandas apresentadas pelo cidadão individualmente, ou de forma coletiva, termina por expor as limitadas, e não raro precárias, condições de atenção com que

conta o trabalhador público, neste caso os trabalhadores do serviço se sentem pessoalmente confrontados pela insuficiência de respostas face a demanda.

A possível identidade entre dois trabalhadores, o usuário e o funcionário, não raro cede lugar para o confronto corporativo. Esse conflito dá partida à aplicação de medidas, dispositivos que estabelecem barreiras de acesso como: regras de frequência dos serviços, reguladas por horários inflexíveis, mesmo que incompatíveis com a condição de trabalho do usuário; exigências de duplicidade de documentos entregues antecipadamente para usufruir da atenção (ou xerox, ou fotos); exigência de agendamento prévio com intervalos alongados. Enfim dispositivos que priorizem os direitos do trabalho do servidor mas que agridem o direito a atenção à necessidade do usuário.

Claro exemplo dessa situação ocorre quando a estratégia organizativa adotada para realizar as necessárias reuniões pedagógicas entre docentes ocorre mediante a suspensão de aulas e o retorno dos escolares para casa independente se terão ou não com quem ficar caso seus pais trabalhem e não estejam em casa durante o período de aulas, o que é mais comum de ocorrer. Não basta diante desse conflito argumentar a existência de dispositivo no regulamento escolar que ampara tal medida. A questão que se põe é a do desrespeito aos direitos da criança, em função de um dado modo de gestão que impõe a reunião pedagógica durante horário de aulas, sem designar monitores responsáveis por atividades mais culturais, esportivas, lúdicas, e não conteudistas, que envolvam as crianças no próprio ambiente da escola.

As regras no desenvolvimento cotidiano de um trabalho coletivo são fáceis companheiras da burocracia, da gestão hierarquizada, do predomínio do controle dos procedimentos ao invés de relações com escuta e espaços de decisão coletiva. Os usuários e suas necessidades vão se configurando como fontes de lamúrias contínuas que afetam as condições trabalho do servidor. O serviço instalado para atender ao cidadão passa a ser primordialmente um espaço corporativo de luta pelos direitos do trabalho. O possível e necessário reconhecimento do direito do cidadão, o conhecimento de suas condições concretas, seus costumes, sua vida no bairro onde se situa o serviço, suas características, tornam-se conteúdos de baixo desejo para os servidores, pois se reconhecidos poderão significar mais trabalho o que é entendido como uma agressão aos interesses corporativos.

Nas atividades dos movimentos sociais, palavras de ordem quanto aos serviços sociais públicos vêm ganhando destaque, cunhando a expressão; “queremos serviços com qualidade e padrão FIFA”, referindo às exigências dessa organização internacional de futebol, quanto à qualidade construtiva e de funcionamento

dos estádios de futebol em construção no Brasil para receber times internacionais na Copa Mundial do Brasil em julho de 2014.

É bastante nova essa conjugação articulada entre diferentes serviços sociais públicos, superando sua leitura individual como unidades partidas, e repartidas, em escolas de um lado, unidades de saúde de outro, uma escola infantil ou um CEI (centro de educação infantil ou creche) isolados em outro canto. É preciso reconhecer que os serviços públicos, de cada uma das políticas sociais, nasceram e cresceram sob orientações isoladas de cada política, sem considerar que por estarem instalados na mesma cidade, são ou seriam no mínimo vizinhos. Todavia não há diálogo entre eles, pelo contrário, não é raro ocorrer competição desde a função de exercício de direção. Uma situação que chega a ser embaraçosa é quando unidades de um mesmo CEU, não operam de forma articulada embora estejam instaladas no mesmo espaço.

É necessário reconhecer que os serviços sociais públicos, no mais das vezes resultam de lutas populares pela sua instalação enquanto um direito ao qual o estado tem a reponsabilidade de atender. Não se pode afirmar que a relação entre servidores e usuários, ou seus familiares, se construa numa tranquila relação de confiança, dignidade e respeito. Aqui se encontra uma questão para a efetivação da cidadania dos sujeitos de direitos, que merece um trabalho contínuo de gestão possivelmente em forma de educação permanente.

Esse são cenários de “anticiência” não há diálogo, não há reconhecimento comum, não há pactuações. Nessas circunstâncias o grande agente de articulação é o usuário (que em quase 100% das situações são as mães, as mulheres) que percorre cada um dos serviços para que seus filhos possam ser incluídos. É de se perceber que nessas situações uma responsabilidade do Estado está sendo transferida para a população, sendo que essa conduta não deixa de ser praticada por agentes de correta formação crítica contra o estado mínimo e a irresponsabilidade estatal. Todavia não conseguem perceber como a lógica de seu trabalho termina por vezes em partilhar, perversamente e até inadvertidamente, da tessitura da redução de direitos de cidadania atingindo mais diretamente as mulheres que já vivem uma trajetória de luta contra a subordinação.

Com certeza a/o usuária tem observações quanto ao grau de abertura da gestão dos serviços para ouvir seus utilizadores. Certamente em suas avaliações a respeito do funcionamento dos serviços acumulam fatos, informações, descrições sobre essa dinâmica embora poucas vezes possam expressá-la quer pelo limite de escuta dos serviços, quer pelo medo em receber represálias.

Do ponto de vista da gestão há uma distinção dicotômica quanto às formas de participação dos seus utilizadores No caso a participação ativa (participação

nas decisões do aparelho institucional) e a participação passiva (entendida como participação nos bens e serviços da sociedade). Esta distinção torna frágil a defesa da democracia representativa pois ele a significa uma maior aproximação do cotidiano de um lado da vida das organizações e de outro da vida da população em um dado território. O que se percebe é que a presença dos usuários foi mais enfatizada quando dos períodos autoritários impeditivos da rela de alteridade entre agentes do estado e da sociedade civil. Os formatos mais frequentes de composição da representação participativa em instituições de gestão de políticas sociais públicas, nesta segunda década do século XXI no Brasil, tem sido a da composição tripartite entre gestores, trabalhadores e usuários. O que se percebe é que esse tipo de proporcionalidade, somado ao conhecimento parcial ou mesmo ao desconhecimento da burocracia estatal tem fragilizado a presença e participação de usuários.

Este largo repertório de confluência entre cidadania, democracia, participação e serviços sociais públicos requer ainda uma outra aproximação. Os serviços públicos não possuem código de consumidores, até porque seus serviços não são entendidos e não são mercadorias uma vez que são financiados pelo orçamento público que resulta da contribuição de todos. Mas não possuem um código equiparado ao do consumidor que amplie a força de seus usuários. Perversamente percorre a sociedade uma dicotomia: de um lado, consideram importante a presença do serviço público e de qualidade, de outro, entendem que quem utiliza os serviços públicos são os mais pobres, aqueles com baixa capacidade de consumo do serviço privado. Logo sua qualidade pode ser rebaixada ao padrão de vida e consumo do mais pobre. Esse modo de pensar e julgar é sem dúvida discriminatório.

O que se percebe é que vem à tona novamente a questão da dualidade da concepção de cidadania. A proposta de igualdade contida na cidadania ao mesmo tempo que anuncia um horizonte de dignidade humana confronta-se com a desigualdade inerente e naturalizada pela sociedade do capital. É essa continua duplicidade que se põe no exame da questão.

Ao ter por centralidade e interesse a dinâmica lucrativa do mercado os interesses privados praticamente reduzem a condição de cidadania à condição de ser consumidor.

## **Construções históricas sobre cidadania**

Thomaz Marshall se apresenta como historiador e sociólogo e sua construção sobre cidadania parte exatamente dessa dualidade entre a igualdade proposta pela sua concepção de cidadania e confronto dessa concepção com a desigualdade das classes sociais. O autor considera que a igualdade básica entre os homens para

além de um postulado, foi ao longo do tempo (remetendo-se à realidade histórica inglesa) “enriquecida, de uma nova substancia e investida de um conjunto formidável de direitos...sem dúvida, identificada com o status de cidadania”. (MARSHALL, 1967, p. 62).

Marshall defendia, com base no que via na primeira metade do século XX na Inglaterra e durante as duas guerras mundiais, que os direitos formais de cidadania eram consistentes com as desigualdades das classes sociais e que teriam uma estrada a percorrer na direção da igualdade que segundo ele seria suportável às diferenças das classes sociais e ao sistema capitalista, focado por ele mais como o livre mercado.

A reflexão de Marshall parte do movimento do Estado, uma instituição inicialmente monolítica que exercia todos os poderes, mas ao longo da história foi se especializando e se dividindo bem como, distinguindo sua presença em formas mais próximas e mais afastadas da realidade local. Cada uma dessas partes foi gerando no âmbito de suas competências direitos, que eram fragmentados porque não articulados, e em alguns casos não alcançavam o status de cidadania.

Esse é um ponto principal do pensamento de Marshall, o direito traz um status de cidadão, e esse status permite ser reconhecido sob um padrão de igualdade: “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. (MARSHALL, 1967, p. 76).

Marshall considera que sob o capitalismo crescem princípios opostos mas para ele há uma certa ‘porosidade’ no sistema de classes sociais que possibilita que o status de cidadania reduza níveis de desigualdade. Considera que a distributividade de bens em uma sociedade através de serviços sociais não é propriamente um meio de igualar rendas mas sim de reduzir riscos e inseguranças. O autor afirma ainda que a posse de direitos sociais, sob a forma de serviços sociais e educacionais, contribui mais para a equalização do status do que a equalização de rendas. Sua reflexão desde que os mais pobres tivessem o mínimo necessário, não importa que tenha desigualdade ou que os ricos sejam muito ricos.

Seguramente uma boa polêmica está contida no pensamento de Marshall. É de se lembrar que ele não alcançou a globalização da economia. Pela globalização ocorre a submissão de países (os fracos e endividados economicamente) a outros que lhes ditam as regras do que podem ou não realizar. Sob tal hierarquia pelo poder do dinheiro um país que alcance a distribuição universal de serviços sociais ao mesmo tempo impede que outro atinja a mesma condição. Sua construção se deu sob o nacional desenvolvimentismo onde cada nação desenvolvia seu horizonte.

As ideias de Marshall sobre os serviços sociais públicos embasam a concepção do modelo social do *welfare state*, em que cabe ao Estado a provisão de um

conjunto de serviços a todos igualando-os na condição do status de cidadãos e produzindo um reconhecimento social. Todavia isto se mantém sob o livre mercado e a garantia dos interesses capitalistas.

A oferta de serviços sociais públicos é sem dúvida, mais do que alívio a pobreza ou a miséria, objetivos próprios de um programa de transferência de renda, mas não se trata, em absoluto, da construção da igualdade em uma sociedade capitalista. É bom reforçar que a igualdade requer alteração de modelo econômico. É de se ressaltar que as condições de vida serão agravadas se a população mais desprotegida não usufrua em quantidade e qualidade de serviços sociais.

É de se ter sempre presente que a construção de Marshall sobre o status de cidadania se dá em Inglaterra e partir da história de conquista de direitos naquela realidade.

A partir do percurso dos direitos na história do Brasil e de sua universalidade pode-se refletir sobre a materialidade e objetivação do desenvolvimento do conceito de cidadania, sua presença e alcance, nos serviços sociais das diferentes políticas públicas, que segundo o pensamento de Marshall seriam afiançadoras da igualdade de status entre os cidadãos.

Wanderley Guilherme dos Santos, atribui à cidadania no Brasil a concepção de cidadania regulada, isto por que aqui ela não se basearia em um código de valores políticos, mas sim em um sistema de estratificação ocupacional definido por uma norma legal, ou seja: são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei, desde que, sejam ocupações de interesse da acumulação capitalista. (SANTOS, 1964, p. 79)

No Brasil, a cronologia e a lógica descrita por Marshall foram invertidas: primeiro vieram os direitos sociais depois os direitos políticos, ainda hoje, muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população. A inversão dos direitos favoreceu uma visão corporativa dos interesses coletivos. O cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos.

Do ponto de vista teórico-conceitual e político-ideológico cabe estabelecer uma relação entre o pensamento exposto por Marshall e o de Antônio Gramsci, um marxista revolucionário italiano tendo presente que o conceito de cidadania é construído sob marcos do pensamento liberal em Inglaterra.

Para construir essa relação é preciso levar em consideração que persiste a desigualdade de acesso à cidadania, uma vez que os direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967), não são garantidos a todos os cidadãos da mesma

forma<sup>4</sup>, pois a efetivação dos direitos de cidadania se concretiza através dos serviços estatais e estes se distribuem de forma desigual nos territórios, quer pela não presença quer pelas dificuldades, já nomeadas no item 2, quanto ao acesso aos sujeitos de direitos que são seus usuários.

Uma categoria que não é abordada por Marshall, e que é persistente na história brasileira, é da subalternidade que se refere a uma posição, uma condição de subordinação, submissão e inferioridade de um sujeito individual ou coletivo frente a outro. Essa dicotomia pode ser observada em vários momentos da história do Brasil, que é plena de marcas e cicatrizes de subalternidade e dominação. Estas fizeram parte da vida nacional, de modo que a compreensão dessa realidade é fundamental para aplicar a concepção de cidadania na sociedade brasileira, pelo menos de aplicá-la nos moldes marshallianos.

A existência de serviços e benefícios enquanto respostas construídas historicamente às necessidades da população devem ser compreendidas enquanto necessárias a reprodução da força de trabalho e da reprodução das relações sociais, e também enquanto respostas às reivindicações das classes subalternas, expressas a partir de sua organização e suas lutas, fato este que, por vezes, não é resgatado na análise do tema, negando-se desse modo o caráter histórico da realidade.

O historicismo radical, presente no pensamento de Gramsci, remete à necessidade de conhecer na história os traços de organização e autonomia das classes e grupos subalternos presentes em seus movimentos de luta, de forma a não se render ao determinismo, ao fatalismo, e principalmente, à passividade, como se a realidade posta não fosse historicamente construída e determinada, em outras palavras, como se a realidade não fosse passível de mudanças e transformações.

Os professores/educadores são entendidos por Gramsci como intelectuais<sup>5</sup> organizadores da cultura. A organicidade dos intelectuais para Gramsci está ligada, em primeiro lugar, à sua origem em um determinado modo de produção e, segundo, à vinculação que estabelece seja com a burguesia, seja com as classes

---

4 A **cidadania plena** é entendida quando existe um acesso igualitário a todos os direitos de cidadania; a cidadania parcial indica o acesso a alguns dos direitos e a cidadania incompleta diz respeito a ausência de acesso aos direitos civis, políticos e sociais.

5 Ao levar em conta não somente as camadas que tradicionalmente são denominadas de intelectuais ao afirmar que “todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais” (GRAMSCI, 2011b, 434), Gramsci amplia essa concepção e afirma que por intelectuais devem ser entendidos como “todo o estrato social que exerce funções organizativas em sentido lato, seja no campo da produção, seja no campo da cultura e no político-administrativo” (GRAMSCI, 2011d, 93).

e grupos subalternos. Essa leitura possibilita uma reflexão sobre a importância das escolas e dos profissionais que ali atuam, em especial os educadores, e da contribuição que podem dar aos processos e movimentos de resistência e lutas que se fazem presentes na cidade, em seus territórios e comunidades nos quais estão localizados e ou inseridos<sup>6</sup>.

A categoria das classes e grupos subalternos construída por Gramsci no início do século já dialogava com a diversidade, a desagregação e fragmentação da classe trabalhadora, e nos indicava caminhos para a compreensão necessária para a construção de alternativas para a unidade dos subalternos fortalecendo deste modo os movimentos que reivindicam os direitos de cidadania. A formação de uma concepção de mundo crítica e coerente pelas classes e grupos subalternos reafirma a responsabilidade dos intelectuais na construção do que Gramsci chamou de reforma intelectual e moral necessária para a luta revolucionária e para a superação da subalternidade.

O conceito de intelectual orgânico aponta para as relações estabelecidas por esses intelectuais com as classes fundamentais e para as funções que exercem, de modo a participar efetivamente de um projeto junto à burguesia ou ao proletariado, mesmo que sua origem seja diversa da classe a que se vincula, pois um intelectual orgânico da classe trabalhadora pode se vincular, por exemplo, à burguesia ou vice versa. Essa vinculação dos intelectuais as classes e grupos subalternos no caso dos professores, somente será possível a partir da sua inserção na vida cotidiana das comunidades, nos territórios do entorno das unidades escolares.

O movimento de aproximação, de conhecimento da realidade local, da história do território e de suas lutas é fundamental e supõe o contato efetivo com território e aqueles que lá vivem, conhecendo não apenas suas fragilidades, mas também suas potencialidades. É preciso compreender as determinantes que condicionam e influenciam a precariedade cotidiana da qualidade de vida do grupo de famílias que utiliza da escola e vive ao seu redor para também entender os fatores que dali são refletidos no cotidiano escolar e nos processos de aprendizagem.

Tal movimento de aproximação não deve ser feito por um decreto, um dispositivo formal e se transformar em mais uma burocracia a cumprir assentada em protocolos e procedimentos padrão. É necessária a tomada de consciência de que a escola enquanto um aparelho privado de hegemonia<sup>7</sup> e os educadores enquanto

---

6 A existência de um serviço no território por si só não significa que este serviço faça parte da vida cotidiana daquela comunidade

7 Para Gramsci os aparelhos privados de hegemonia que formam a opinião pública, e aumentam a fragmentação das classes subalternas por meio da assimilação no interior do Estado de diferentes camadas de classe, sendo eles a escola, as igrejas, os partidos, os meios de comunicação entre outros.

intelectuais cumprem uma função social, que pode estar ligada a manutenção das desigualdades ou do fortalecimento dos movimentos e lutas da comunidade para a construção da cidadania plena com a oferta e usufruto de serviços que garantam os direitos de cidadania.

Ao afirmar que “toda relação de hegemonia é uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 2011, p. 399) ressalta o papel dos intelectuais para a construção do consenso que pode ser ensinado e assimilado sem crítica pelas classes e grupos subalternos, contribuindo deste modo para a dominação. No entanto, a formulação de que “todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais”<sup>8</sup> (GRAMSCI, 2011b, p. 18) reafirma que as classes e grupos subalternos também podem conhecer a realidade de forma crítica e coerente, por isto a importância dos intelectuais orgânicos revolucionários para fortalecer a organização e as lutas das classes e grupos subalternos. Para ele a assimilação e a conquista de intelectuais estão vinculadas à formação de seus próprios intelectuais orgânicos por estas classes, sendo esta tarefa realizada principalmente pela escola.

A escola não está isenta dos rebatimentos das mudanças ocorridas na sociedade capitalista, colocando constantemente questões fundamentais como: educar para que? Organizar para que? Em torno de quais propostas? De quais expectativas? As respostas a essas questões, na perspectiva gramsciana somente podem ser buscadas coletivamente, na relação, no diálogo e principalmente a partir da ligação dos intelectuais com os simples, com as classes e grupos sociais subalternos.

## Referências

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v.1, v.2 e v.5.

MARSHALL, Thomas, H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Cidadania e Justiça: A política Social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

---

8 Gramsci exemplifica deste modo: “o fato de que alguém possa em determinado momento fritar dois ovos ou costurar um rasgão no paletó, não significa que todos sejam cozinheiros ou alfaiates”

# Educação para a cidadania: estamos preparando nossas crianças e jovens para serem cidadãos?

Eliseu Muniz dos Santos<sup>1</sup>

No presente trabalho, queremos discutir os desafios da preparação de nossas crianças e jovens para a vida cidadã. Para tanto, consideramos necessário refletir sobre o processo histórico de conquista da cidadania, incluindo crianças e adolescentes, destacando as concepções de cidadania, legislação e instituições que historicamente vão viabilizando sua existência. Ao mesmo tempo, pretendemos examinar como a sociedade do conhecimento vai colocando novos requisitos ao exercício da cidadania plena e à atuação da escola, enquanto possibilidades em contexto de comunidade de aprendizagem inserida na cidade.

Esta reflexão está organizada de acordo com os seguintes tópicos:

- a) como a cidadania vai se constituindo na história;
- b) o que é cidadania e quais são seus requisitos na sociedade atual, no contexto dos direitos humanos, tendo em vista compromissos e possibilidades;
- c) qual o papel da escola e de seus educadores na preparação da futura geração para o exercício da cidadania plena.

A análise do tema proposto requer a consideração de alguns princípios fundamentais à sua compreensão, haja vista a complexidade que ele conforma.

Em *primeiro lugar*, o reconhecimento da capacidade, da necessidade e da possibilidade de *conhecermos* como fomos (nosso passado), como somos (nosso presente) e de perscrutar como seremos (o que desejamos para nosso futuro), mesmo considerando os limites existenciais e epistemológicos deste empreendimento. É exatamente esta busca que fundamenta e incentiva nosso agir, conforme dizia Paulo Freire (1993), referindo-se ao ser humano, programado para aprender: conhecendo a vida, construímos sonhos.

---

1 Eliseu Muniz dos Santos. Graduado em História e Mestre em Educação pela PUC-SP. Supervisor Educacional na Rede Municipal de Educação de Campinas-SP.

Ao mesmo tempo e em *segundo lugar*, a consideração da perspectiva da *incerteza*, conforme MORIN (2000) apontou. Se a vida é o critério e o sentido e ela, por natureza, é incerta, como nos educar para certezas incertas do conhecimento e da vida? Isto não quer dizer que não haja regularidades, padrões, modelos em comportamentos, relações, valores, instituições que estão presentes e que não possamos conhecer provisoriamente e não tenham validade e relevância social. A questão é compreender que são situações históricas, despidas das certezas e das verdades que petrificam nossos sentidos e obliteram nossa visão.

Em *terceiro lugar* que, como comunidade humana, *aprendemos juntos, mediados pelo mundo* (FREIRE, 1981). O mundo, a vida, as relações, ou seja, a realidade, potencializada hoje pela cibercultura, permite-nos construir conhecimento e sentido de vida enquanto inteligência coletiva (LEVY, 2007).

Finalmente, em *quarto lugar*, *a leitura do mundo que precede a leitura da palavra*. Isto significa que a construção do conhecimento, a teorização sobre o mundo, como ato de humanização, deve ter por parâmetro a realidade. Ela é o ponto de partida e de chegada, como critério de validade: os homens se constituindo na palavra, no trabalho e na ação-reflexão-ação (FREIRE, 1987).

Estes princípios – conhecer na incerteza, conhecer juntos, ter a vida como parâmetro e os sonhos como horizontes – implicam estarmos abertos às transformações que a vida imprimiu e vai imprimindo ao longo da caminhada da humanidade. Sendo assim, o desafio é viver, é construir e contribuir desconfortavelmente para uma vida feliz.

## **Como a cidadania vai se constituindo na história**

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. (DALLARI, 1998, p.14)

Direitos Humanos são naturais e universais porque vinculados à natureza humana, mas são históricos no sentido de que mudaram ao longo do tempo. (Benevides, 2014, p. 8)

Desde as mais remotas experiências de vida coletiva dos primeiros agrupamentos humanos, podemos imaginar o desafio que foi (ou mesmo que tem sido) construir a sobrevivência, garantindo que todos do grupo pudessem comer, se abrigar, se aquecer, se cobrir, se acasalar e se proteger, enfrentando as agruras da

natureza desconhecida, a hostilidade dos inimigos, os mistérios que permeavam o sentido da existência e, ao mesmo tempo, ordenavam os processos do cotidiano.<sup>2</sup>

No estado da natureza, o homem não vivia a solidariedade social. De acordo com o critério grupal de organização e reconhecimento social, a força, a habilidade, o conhecimento, a percepção e a observação apurada do meio é que permitiam a sobrevivência cotidiana do bando. À medida que os grupos vão interagindo, se fixando territorialmente para produzir sua subsistência, incrementando a coleta, a agricultura e o pastoreio, aliado ao desenvolvimento de tecnologia rudimentar – utensílios e ferramentas –, é que o desafio de reconhecimento do outro, para além do seu grupo primário, se instala.

Se antes bastava garantir a sobrevivência do bando, a interação com os demais grupos vai instaurar a necessidade do pacto, da colaboração, da demarcação de funções e compromissos, possibilitando o surgimento da sociedade, do contrato social, como dizia Rousseau (1978). Mas também o surgimento de privilégios e do poder, considerando-se a apropriação privada que começa a existir do trabalho e da propriedade.

Com o desenvolvimento de civilizações mais avançadas, vão se criando distinções para alguns e obrigações para outros. No Egito, por exemplo, temos registro de noções de direitos, com definição e distinção social, de atributos e obrigações instauradas. O Império babilônico legou-nos o *Código de Hamurabi*. Mesmo com os direitos apenas para alguns, independentemente da sua origem (inicialmente divina e posteriormente de linhagem), o fato é que se instaura uma contradição impossível de ser encoberta infinitamente: o reconhecimento da igualdade enquanto espécie, o direito natural e a desigualdade social. Embora humanos, uns afirmam-se com mais direitos do que outros, o que, no decorrer da história, vai provocar dúvidas sobre a legitimidade de tal distinção, a luta pelo poder e a expansão dos direitos.

Esta distinção vai aparecer com mais nitidez, mais tarde, na Grécia, quando se reconhece que os habitantes da *civita*, podem e devem participar das decisões que vão orientando o desenvolvimento coletivo. E não apenas participam e decidem, mas desfrutam de condições de existência materiais e de hierarquia social que são reconhecidas por todos, sem a imposição da força, mas como direitos que em condições normais não lhes podem ser subtraídos. Ou seja, do direito natural

---

2 Ver filme “Guerra do Fogo”, Dir. Jean-Jacques Annaud. 1981. Este filme faz uma reconstituição primorosa dos primeiros agrupamentos humanos. Pode ser conferido em <http://www.cineclick.com.br/a-guerra-do-fogo>.

vai se caminhando para o direito positivo, no sentido de que é pactuado, que se constitui pelo reconhecimento à vida e sobrevivência de todos, seja mediado pela Assembleia, pelo Soberano ou pelo Estado, que passa a deter o poder regulatório e de efetivação dos direitos coletivos. É o reconhecimento da política enquanto espaço e experiência da vivência da cidadania, exercício de decisões que equilibrem interesses e necessidades dos habitantes da cidade (ARISTÓTELES, 1985). Entretanto, a *Ágora grega* ainda não é para todos, pois fica restrita aos homens livres, desconsiderando-se as mulheres, crianças e escravos (estes, levados a esta condição por guerra ou dívidas). Todavia, são os primeiros passos da democracia.

Vários povos, em diferentes regiões do período antigo, vão construindo normatizações que regulam a vida coletiva. Os hebreus criaram o Pentateuco; os hindus, o Código de Manu; os chineses, o confucionismo. No mundo ocidental, destaca-se a contribuição decisiva do direito romano (mais tarde, o direito romano-germânico), influenciado pelos gregos, baseado na sistematização escrita da lei, extensiva a todos, prescrevendo condutas e regulações que, mais tarde, se propagam e influenciam diferentes sociedades, aprofundando a percepção coletiva de que era possível uma norma que enquadrasse a todos e fosse aceita por todos. Vai surgindo a noção do direito positivo, que reconhece direitos naturais, mas requisita e agrega a criação de uma jurisprudência assentada na razão, validada por todos, que delega ao Estado ou ao Soberano o poder normativo.

Com a fragmentação do Império Romano e a ascensão do Império Bizantino, Justiniano vai incorporar o direito romano e compilar um sistema jurídico chamado *corpus iuris civilis*, o que contribuirá no domínio de uma grande região do Mediterrâneo. Mas o declínio do império, do comércio, e com as guerras, as cidades esvaziam-se e ocorre um processo de ruralização, com um sistema de produção feudal, baseado na subsistência, desenvolvimento da supremacia da Igreja Católica, e sociedades hierarquizadas e de pouca mobilidade, que vão durar vários séculos, ficando as relações sociais restritas aos contratos de servidão e fidelidade (WOLKMER, 2002).

Embora o direito civil, promovido pelos romanos, escrito e executado por um soberano ou por um Estado perdesse força regulatória, de unidade e de efetividade, sobreviveu o direito consuetudinário, baseado nos costumes, transmitido entre as gerações, direito este incrustado na cultura dos povos, reconhecido e validado pelas práticas sociais, e que mais tarde vai se desenvolver e permanecer vivo na Inglaterra. Este direito conviverá com as doutrinas e cânones do catolicismo, que se expandiram com a fragmentação do poder, propiciando proeminência à Igreja na definição das condutas sociais aceitáveis.

Com a sociedade feudal na Baixa Idade Média em crise, as demandas normativas reaparecem, revelando a insuficiência dos cânones religiosos na regulação das disputas, na ordenação das formas produtivas e de comércio e de inserção social que vão reaparecendo. É nesse contexto que o direito romano vai sendo retomado, competindo ou, às vezes, integrando-se à doutrina religiosa, pois são nos mosteiros e nas nascentes universidades que o estudo dos clássicos começa a ser redescoberto e ressignificado, construindo-se a nova estrutura de sustentação jurídica que nos próximos séculos serviria ao ordenamento e desenvolvimento social. Um exemplo disso são os glosadores, estudiosos que vão compilar e restaurar os conceitos jurídicos, contribuindo posteriormente no processo de estruturação de um novo sistema jurídico ocidental (CICCO, 2007). Entretanto, este empreendimento ainda estava fortemente contaminado pela cosmovisão sacrossanta, que conferia transcendência à origem do poder das classes senhoriais, resguardando privilégios e estabelecendo obrigações e sanções aos desprovidos dos desígnios divinos.

O ressurgimento do comércio vai requerer liberdade de trabalho, de logística, de áreas produtivas; portanto, de novos pactos políticos entre as classes, e com a nova classe que está surgindo, os comerciantes, de forma a possibilitar a liberação e o desenvolvimento das forças produtivas. Com o surgimento dos estados absolutistas, as monarquias, com o apoio da Igreja, empreendem a conquista de novos territórios em busca de riquezas, dividindo o novo mundo entre si, gerando novas estruturas de classe para atender às necessidades de mão de obra e incorporar àqueles que, apesar de não comporem as velhas classes, enriqueciam e passavam a ter influência no arranjo do poder. Daí o surgimento da mão de obra escrava – inicialmente, dos nativos e, posteriormente, dos negros africanos–, da proliferação do trabalhador livre e dos comerciantes burgueses.

Para Heller (1998), essa nova configuração social vai exigir a reelaboração dos sistemas jurídicos, que precisarão definir direitos e obrigações, agora não apenas no âmbito das relações sociais, mas nas relações comerciais e de poder, inclusive entre as nações. Assim, reconheceu-se a condição do homem livre, mas, ao mesmo tempo, legitimou-se a mão-de-obra escrava na estrutura de direitos, diferentemente do escravo antigo, que ficava nesta condição por dívida ou por ser prisioneiro de guerra.

Esta nova estrutura social – fruto da dinâmica econômica, política e cultural que vai se desenvolvendo – contém uma contradição perversa. De um lado, ocorre o fortalecimento do direito positivo, que reconhece não apenas os direitos naturais do homem à liberdade, mas do Estado como legislador e guardião da

execução e preservação dos direitos até aquele momento definidos. De outro, nega a um grupo – o escravo– o reconhecimento dos seus direitos naturais, permitindo até o questionamento de sua humanidade.

A estruturação da sociedade, baseada na exclusão de grupos étnicos e econômicos do conjunto de direitos que se difundiam, causaria uma grande tragédia no desenvolvimento posterior da humanidade. Motivou a Guerra de Secessão, por exemplo, que deixou milhares de mortos, causando sequelas até os dias de hoje, na expressão do racismo renitente e no abandono do continente africano. Vale lembrar que, no Brasil, a escravidão durou três séculos – apenas em 1888 oficialmente foi extinta–, e que, nos EUA, mesmo tendo terminado a escravidão em 1863, somente na década de 1960, cerca de 100 anos depois, foram extintas as leis segregacionistas.

Com a organização dos Estados Absolutistas e o desenvolvimento do capitalismo comercial, baseado em boa medida no colonialismo e na intensificação da produção cultural – criação das universidades, desenvolvimento da tecnologia da prensa, difusão do pensamento político e filosófico e científico –, as lutas políticas se intensificam, sejam externas, entre as nações que disputam territórios, influência política e extração de riquezas; sejam internas, entre as classes sociais que reivindicam maiores fatias de poder e da riqueza produzida. Neste processo, vai surgindo um aparato jurídico institucional que permitirá servir como mediação aos diversos interesses políticos, econômicos e sociais, mas nem sempre com equilíbrio e equidade, sem desconsiderar a influência da Igreja que luta para resguardar seu poder na definição da ordem social e na manutenção de privilégios (CICCO, 2007).

A Revolução Gloriosa, na Inglaterra, e a Constituição Americana são dois momentos importantes que demonstram a falência de alguns fundamentos da antiga ordem; a da crença no poder baseado nos desígnios divinos e a da definição e garantia de direitos como prerrogativa e privilégio de apenas um estamento, sem considerar as diferentes classes sociais que participam da dinâmica social. Na Inglaterra, decapita-se o rei. Nos EUA, reconhecem-se os direitos individuais e se demarcam os limites do Estado na relação com o cidadão. Um ordenamento de caráter universalista. Anos depois, a Revolução Francesa somar-se-ia a este processo de reconhecimento e construção dos direitos universais dos cidadãos.

Com a Revolução Industrial na Europa e o processo de independência das colônias, tendo elas já possibilitado o acúmulo de capitais necessários a esta nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, faltava extinguir os últimos resquícios da velha ordem e consolidar o Estado Moderno. Ou seja, superar a concentração de poder, garantir a equidade de direitos, reconhecer os novos atores na

cena política e eliminar as amarras institucionais que dificultavam a emergência da cidadania. Na verdade, não se tratava somente do reconhecimento dos direitos dos cidadãos, mas de promoção das condições imprescindíveis ao pleno desenvolvimento social que a história, a partir daquele momento, possibilitava (HELLER, 1998). É neste contexto que a Revolução Francesa, como síntese das experiências anteriores, manchada de sangue, crava definitivamente o lema que viria a expressar a conquista dos direitos e o reconhecimento da cidadania pelo mundo: *Liberté, Égalité, Fraternité!*

Mesmo assim, somente após duas guerras mundiais, com milhões de mortes e o aviltamento dos direitos de um grande número de pessoas, a humanidade conseguiria reconhecer os direitos humanos como condição de dignidade de toda pessoa humana, independentemente de classe, credo, raça ou qualquer tipo de diferença. Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na ONU, em 1948, estava finalmente atestado o nascimento da cidadania e a possibilidade do desenvolvimento da democracia.

No caso das crianças e adolescentes, a invisibilidade e a negação da condição de sujeitos de direitos foram constantes. Conforme Ariès (1981), apenas na modernidade, com a família burguesa, a criança torna-se motivo de reconhecimento de sua condição singular, merecedora de atenção e específica proteção. É de 1959 a primeira declaração universal dos direitos da criança, que ultrapassa a perspectiva assistencialista e consagra um conjunto de direitos que visam a garantir seu desenvolvimento pleno. No Brasil, somente em 1990 teremos um estatuto jurídico próprio às crianças, reconhecendo-as como sujeito de direitos: o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA. Entretanto, essa legislação tem sido objeto de ataque permanente por parte de indivíduos e grupos que desconsideram seu significado histórico, interpretando-a como exagero, limitadora das condições de disciplinamento que supõem necessárias ao desenvolvimento sadio, higiênico e moral das crianças.

Nestes 2014, relembremos os 50 anos do golpe militar em solo brasileiro, que implantou, assim como em outros países, um longo período de ditadura, com torturas, mortes e cassação dos direitos dos cidadãos. Apenas em 1989 voltaríamos a ter eleições diretas, após elaborarmos uma nova constituição, em 1988, que ficou conhecida como “A Constituição Cidadã”, pela abrangência de direitos propostos e pelo reconhecimento da democracia como o regime social capaz de garantir o livre exercício da cidadania.

A análise do processo de construção dos direitos pela humanidade permite compreender a dificuldade que foi sua consolidação. Ao mesmo tempo, observar

sua condição histórica e de efetivação diversificada nas diferentes culturas, o que atesta sua condição precária e temporal e contraria a visão determinista e absoluta de um direito universal e definitivo, que se aplica indistintamente a todos e em todos os lugares. Esta condição demonstra ainda o desafio que temos de não só preservarmos aquilo que já conquistamos – em termos de entendimento e coesão sobre os direitos humanos e a viabilização das condições políticas necessárias ao exercício da cidadania –, mas, sobretudo, recriarmos e inovarmos na construção de direitos que vão sendo objeto de demanda da sociedade, considerada a realidade social complexa que estamos vivendo.

### **O que é cidadania e quais são seus requisitos na sociedade atual, no contexto dos direitos humanos, tendo em vista compromissos e possibilidades**

Cidadania e direitos da cidadania dizem respeito a uma determinada ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma Constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá [...] A ideia da cidadania é uma ideia eminentemente política, que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas. (BENEVIDES, 2014. p.5)

Cidadania expressa um conjunto de direitos, obrigações e experiências dos cidadãos de uma sociedade. Direitos conquistados, como vimos anteriormente, com muita luta pelo conjunto de atores presentes na cena política, que, de forma geral, procuram garantir, para além dos direitos subjetivos, demandas específicas, legítimas, porém, muitas vezes contraditórias ao bem comum. Deveres estabelecidos como contrapartida e compromisso de todos ao convívio social. Estes pressupostos, direitos e obrigações, se realizam pela participação ativa do cidadão, enquanto exercício político, contribuindo para o equilíbrio social, embora precário, temporal e, algumas vezes, contraditoriamente desigual. Eles se concretizam nos marcos de um Estado-nação, territorial e institucionalmente constituído e reconhecido pelos demais Estados-nação.

A cidadania hoje, como decisão política de uma sociedade em admitir um conjunto de direitos aos seus cidadãos, expressa os direitos civis, políticos e sociais conquistados pela humanidade. Os direitos civis se consagraram a partir do século XVIII e reconheceram as liberdades individuais de trânsito, de opinião, de proteção do cidadão contra o arbítrio do Estado, de liberdade religiosa, de propriedade, de segurança e de acesso à Justiça. Foram inseridas já nas constituições dos primeiros Estados Modernos. Já os direitos políticos, a partir do século XIX,

representaram a luta das diversas classes sociais para participar das instituições e da vida política da sociedade, podendo todo cidadão eleger e ser eleito para as instâncias de poder. Inicialmente restrito às elites, foi sendo estendido a todos durante o século XX, inclusive aos analfabetos.

Os últimos, os direitos sociais, significaram o reconhecimento de que o exercício pleno da cidadania somente se realizaria se todos os cidadãos desfrutassem das condições mínimas de bem-estar social e econômico: acesso à moradia, saúde, educação, trabalho e amparo na velhice. Os grandes movimentos sociais, desde o final do século XIX e durante todo o século XX, provam a dura batalha que tem sido a luta pelos direitos sociais enquanto promoção das condições mínimas de dignidade à pessoa humana (BOBBIO, 1992).

A luta pelos direitos sociais introduziu um importante e fundamental princípio: o de que as desigualdades econômicas e sociais não podem gerar desigualdades de prerrogativas; ou seja, de que a pobreza não pode impedir que as pessoas exercitem plenamente seus direitos como cidadãos. Caso o grau de necessidades vividas por uma parcela da população interfira nesses direitos, ela significa um atentado aos direitos humanos, trazendo riscos à própria democracia, tendo em vista que o regime democrático se fundamenta na garantia de condições para que todos possam dela participar, usufruir, contribuir e nela decidir, sem, todavia, ter a pretensão de eliminar absolutamente todas as diferenças.

Benevides (2014, p.8), ao discutir estas questões, sinaliza também para os direitos coletivos da humanidade. Seriam um conjunto de direitos mais recentemente consolidados, principalmente a partir da segunda metade do século XX, referentes “ao meio ambiente, à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico. Direitos sem fronteiras, direitos chamados de solidariedade planetária”. Esta perspectiva introduz a noção de cidadania planetária, responsabilizando a todos não apenas por aquilo que acontece no âmbito local, mas, provocando e desafiando o cidadão a tomar para si a decisão sobre o destino da própria humanidade.

Concepções diferentes de cidadania influenciaram e ainda influenciam as políticas públicas engendradas pelos governos, com vistas ao atendimento dos direitos por elas demarcados, enquanto projeto societário. Na *visão liberal*<sup>3</sup>, fruto das formulações de direitos principalmente civis e políticos, a partir do século

3 John Locke, Adam Smith, David Ricardo, Voltaire, Montesquieu são alguns dos autores liberais mais importantes.

XVIII, vamos encontrar grande ênfase na defesa das liberdades do cidadão contra o Estado opressor, a defesa da propriedade, das iniciativas individuais e da participação política (BOBBIO, 1992). Já a visão *humanista cristã* (MARITAN, 1999)<sup>4</sup> (desde o século XVII, mas que se consolida no século XIX) e as *ideologias socialistas*<sup>5</sup> (BOBBIO, 1994), a partir do século XIX (mas que se disseminam no século XX), vão influenciar as lutas populares pelos direitos sociais ao longo do século XX, advogando a dignidade e a necessidade de garantia das condições sociais e econômicas da pessoa humana, de forma mais equânime, para a realização de uma vida plena.

Atualmente, os direitos sociais conquistaram definitivamente seu lugar no conjunto dos direitos humanos, sendo assimilados em maior ou menor grau por um amplo espectro político-ideológico. Na perspectiva liberal surge uma teoria da justiça que paradoxalmente reconhece uma relativa desigualdade como princípio de justiça (RAWLS, 2002). Outra corrente, denominada socialista liberal, reconhece contribuições liberais e socialistas ao escopo dos direitos conquistados nas democracias mais avançadas (BOBBIO, 1994), principalmente europeias, o que lhes têm garantido vitalidade mesmo em tempos de crise.

Discutir a cidadania hoje requer examinar os aspectos constitutivos da sociedade atual, caracterizada como sociedade do conhecimento, e as implicações ao seu exercício. Nesta nova configuração social, o processo produtivo é flexível e está assentado no uso intensivo da tecnologia e informação nos diversos setores e produtos da economia, na produção computacional, na biotecnologia, no uso de novas fontes de materiais e na integração da pesquisa e inovação, o que vai agregando valor aos produtos e serviços.

A economia do conhecimento representa a transferência do processo produtivo e de produção da riqueza dos setores produtivos tradicionais, próprias da era industrial – sob a égide do taylorismo, com mão de obra intensiva, matéria-prima e capital – para aqueles baseados no modelo flexível, do toyotismo, conforme Harvey (1992) descreve. Neste, os processos, produtos e serviços, tendo por base a tecnologia e o conhecimento, impactam na estruturação da logística, a organização das cadeias produtivas, agora internacionais e a financeirização de parcela significativa da economia. Esta, agora descolada da produção material e

4 Papa Leão XIII publica encíclica **Rerum Novarum**, em 1891, obra fundamental ao humanismo cristão.

5 Inicialmente aparecem as primeiras formulações dos socialistas utópicos, Saint-Simon, Fourier, Proudhon; este último envereda posteriormente para o anarquismo. Como socialistas científicos do século XIX, Marx, Engels e, já no século XX, Lênin, Gramsci, Rosa Luxemburgo, na Europa; e na China, Mao Tsé-Tung; e Vietnã, H□ Chí Minh.

dos controles tradicionais dos Estados-nação, cria, ela própria, produtos securitizados, transfere e especula simultaneamente com grandes somas de recursos, causando desequilíbrios e dependências nas políticas econômicas nacionais.

A produção padronizada e em escala organiza processos mais voltados às demandas específicas e a criação de novos produtos. Entretanto, esta nova configuração de produção, gestão e consumo é ainda desigual, seja entre as nações, entre os setores produtivos e entre estes e os próprios consumidores, segmentados por faixa de consumo, qualidade de produtos e serviços acessados, vistos e desejados como clientes, mas não como sujeitos de direitos; entretanto, paradoxalmente, cada vez mais exigentes e informados pela expansão e acesso à informação.

Do ponto de vista político, os arranjos institucionais tradicionais, da democracia representativa via partidos políticos, não estão mais atendendo às exigências de participação e de promoção do bem-estar coletivo. Os Estados não estão sendo capazes de entregar serviços básicos com qualidade: saúde, educação aos cidadãos e segurança, não conseguindo refrear de forma eficaz as ameaças do crime urbano, das organizações criminosas e do terrorismo. Além disso, se revelam cotidianamente os acordos e desvios de agentes públicos mais interessados em seus próprios negócios, o que acentua o descrédito da população no ente público (DOWBOR, 2012).

A grave crise econômica de 2008, provocada pelos capitais especulativos e que se estendeu até 2012, provocou retração nas principais economias, resultando em altas taxas de desemprego, aumento da miséria e precarização dos serviços públicos. O resultado nos últimos tempos tem sido as massivas manifestações da população em várias partes do mundo, exigindo respostas dos governantes, muitos dos quais de mãos atadas, reféns das pressões e condicionantes de uma economia globalizada. Mesmo os países que não sofreram de forma tão intensa os impactos da crise, como foi o caso do Brasil, vêm sentindo a pressão, seja pelos problemas históricos ainda não equacionados, seja pela crise da representação política, que não vocaliza anseios e demandas dos cidadãos a contento. Este movimento está reclamando novas formas de participação que se iniciam em diferentes lugares com entusiasmo, lampejos de criatividade, criação de instrumentos de controle e fiscalização mais eficazes, mas, ao mesmo tempo, com espontaneidade, bandeiras difusas e estratégias contraditórias, oscilações no fervor de mobilização (BOFF, 2013).

Com o desenvolvimento tecnológico da comunicação, a criação de novas ferramentas – tais como internet, redes sociais, correio eletrônico, o uso intensivo de dispositivos móveis de comunicação, a proliferação de operadoras de TV, e

os mecanismos de controle e transparência via sítios na rede, em tempo real – acessíveis ao usuário, a população passa a ter uma multiplicidade de canais de comunicação, potencializando sua participação no exercício da cidadania. Este novo cenário amplifica demandas, diversifica acessos e espaços de manifestações, possibilita mobilizações, dinamizando agrupamentos e reagrupamentos em torno de bandeiras específicas e gerais. Desta forma, coloca em xeque, pela primeira vez, o monopólio dos meios tradicionais de comunicação sobre a opinião pública, ou seja, daquilo que alguns estudiosos chamavam de quarto poder ou contra-poder (CASTELLS, 2002), que procurava ter o controle ou influência na mediação da comunicação, seja entre o Estado e a sociedade civil, seja entre as próprias instituições e grupos sociais. A imprensa se vê confrontada na sua crítica seletiva; e desnudada em seus interesses e cumplicidades. Não são por acaso as críticas recebidas nas manifestações recentes no Brasil.<sup>6</sup>

Outro aspecto da sociedade do conhecimento é o avanço na produção da ciência e difusão da cultura, de novas formas de sociabilidade e costumes e de informações relativas à situação da vida no planeta. O conhecimento dos problemas ambientais que afetam o ecossistema – impactando na economia, na qualidade vida e colocando em risco o equilíbrio ambiental – é cada vez mais difundido, gerando cobrança e mobilizações de Estados, instituições multilaterais e especialistas. Estamos sentindo mudanças climáticas cada vez mais severas e temos visto desastres ambientais causados pelo manejo inadequado ou irresponsável de produtos, substâncias contaminadas, ou a combinação de ambos, como foi o caso do terremoto do Japão, em 2010. De um lado, se agravam estas ameaças; mas de outro, a informação é mais frequente e ampla, possibilitando cobranças dos cidadãos sobre Estados, instituições e corporações envolvidas ou com algum grau de responsabilidade na prevenção, acompanhamento ou punição dos excessos.

No campo das ciências, estamos observando avanços notáveis, seja no incremento da produção, na criação e descoberta de novas tecnologias, trazendo inovação, trocas intensivas em rede e estruturas colaborativas, que potencializam e otimizam o desenvolvimento do conhecimento, mas, ao mesmo tempo, recoloca-se a discussão da ética que deve permear ou limitar estes avanços. O mesmo acontece em relação ao campo dos valores e costumes e sociabilidade, pois verificamos novos arranjos de família, de grupos e comunidades (inclusive em rede),

---

6 Nos meses de junho e julho de 2013, o Brasil foi palco de grandes manifestações em todo o país, com multidões reclamando a melhoria dos serviços públicos – transportes, segurança, saúde e educação, inclusive com manifestações violentas de alguns grupos mais radicais.

de formas de organização de trabalho, de estudo, de engajamento social, religioso e político. Ou seja, “*tudo que é sólido desmancha no ar*”, como dizia BERMAN (1986), ao discutir e apontar para esta nova estrutura social que nascia após a II Guerra e ganhou grande impulso nas últimas décadas, recolocando as incertezas a um mundo herdeiro da modernidade, que acreditava que a razão conseguiria ordená-lo (HARVEY, 1992).

Tendo visto o contexto onde se insere o exercício da cidadania e feito um balanço dos avanços e problemas que estão presentes na sociedade atual, observam-se, obviamente, grandes conquistas para a humanidade, que potencializam a vida da cidadania no planeta. Entretanto, ao mesmo tempo, persistem grandes problemas à garantia de uma vida plena aos cidadãos. Curioso verificar que muitos dos desafios identificados são resultados do próprio processo de desenvolvimento alcançado. Diante desta dicotomia, voltamos à pergunta original deste tópico: quais são então os requisitos ao cidadão para que ele se insira de forma autônoma, crítica, participativamente nesta sociedade? Quais compromissos são exigidos deste cidadão e quais as possibilidades de uma inserção ativa, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e solidária?

Ao cidadão profissional, as exigências do mundo do trabalho, para lhe garantir empregabilidade, não são mais aquelas da era taylorista. Ele precisa desenvolver um conjunto de competências que lhe permita transitar nesta sociedade complexa que descrevemos acima. Requer-se dele autonomia, a capacidade de trabalhar em grupo, ser flexível e pró-ativo para identificar e resolver problemas, ter iniciativa e prontidão para antever e intervir, ter capacidade de análise para inovar, decidir e aprender constantemente ser resiliente, assertivo, colaborativo e comprometido com os resultados e os modelos e metodologias pactuados. Inclusive, considerando as exigências ambientais dos processos produtivos, precisa atuar dentro de uma perspectiva de sustentabilidade, integrando conhecimento, atitude e valores que garantam a qualidade do trabalho e da vida (CASTELLS, 2002).

Do ponto de vista político e social, este cidadão precisa estar preparado para colaborar com a coletividade onde está inserido, engajando-se no exame dos problemas relativos ao bem comum, na participação nas diferentes instâncias decisórias, de forma a qualificar o debate e as decisões políticas que afetam a todos. Ou seja, existem diferentes possibilidades, instrumentos, instâncias sociais e políticas que permitem esta intervenção mais qualificada do cidadão, não só de cobrança e fiscalização, mas de participação e colaboração. Estes são seus compromissos. Ao mesmo tempo, como a sociedade vem mudando em seus valores

e costumes, o cidadão precisa ter um olhar e uma postura de compreensão e respeito às diferenças que se manifestam, lembrando e reconhecendo os direitos e responsabilidades da cidadania, que são estendidos a todos. Assim, a ética é fundamento de seu agir.

Entretanto, este novo cenário tem representado também riscos ao trabalho, pois possibilita, se não bem entendido e combatido, a precarização do emprego, exploração maior dos trabalhadores e concentração da riqueza socialmente produzida. Inclusive é o que temos visto de forma mais intensa a partir da crise de 2008. Isto é mais grave nos países emergentes e nos da periferia do sistema, onde o nível de desigualdade ainda é vergonhoso e onde ainda não se consolidou um sistema de proteção social amplo. Mas, igualmente, estamos observando este fenômeno nos países centrais, em que o nível de precarização, desemprego e concentração da riqueza vem aumentando, assim como os movimentos de resistência.

Sendo assim, a atuação crítica do cidadão, para se inserir de forma competente, consequente e comprometida com a construção de uma sociedade mais justa, vai exigir compreensão das relações de poder em jogo, dos limites, implicações e possibilidades de um sistema de produção em uma economia globalizada e dos desafios postos a este empreendimento. Para tanto, vai requerer, conforme alerta FRIGOTTO (1991), uma formação integral deste ser humano, formação omnilateral, constituída da formação que não separa a dimensão técnica (entendida para além da formação instrumental e utilitária) da dimensão ética, humana, que é o que garante ao homem a sua humanidade e o compromete com a luta pela vida digna para todos. Neste sentido, a escola representa um espaço privilegiado de preparação deste cidadão. Daí a necessidade de refletirmos sobre o papel dessa instituição e de seus educadores.

### **Qual o papel da escola e de seus educadores na preparação da futura geração para o exercício da cidadania plena**

Ao refletirmos sobre as exigências deste novo mundo que se apresenta, chama a atenção o papel da escola – e dos seus educadores – como agência instituída e validada socialmente na missão constitucional não somente de transmitir os saberes produzidos historicamente às novas gerações, mas, principalmente, de contribuir na formação dos novos cidadãos.

Desde a criação dos sistemas nacionais de ensino, a partir do século XIX, tem sido um desafio à escola cumprir sua missão principalmente na formação do

cidadão. Isto porque o pressuposto dos direitos de cidadania representa a oportunidade de todos, indistintamente, terem acesso à educação e se prepararem para participar competentemente da vida republicana. Desta forma, as carências econômicas e sociais que afetam uma parcela significativa da sociedade limitam o usufruto pleno dos direitos da cidadania, confrontando o princípio da prerrogativa de direitos, de que todos precisam estar em condições de usufruto dos direitos humanos, independente de sua situação e origem social (DALLARI, 1998).

Se esta situação já era uma tragédia na sociedade industrial, agora ganha enorme gravidade, tendo em vista os enormes desafios de inserção social em uma sociedade cada vez mais complexa, como vivemos atualmente, onde as exigências de preparação para uma atuação plena dependem da garantia destes direitos básicos. Sendo assim, ressaltamos a necessidade de a escola empreender todos os esforços para garantir as condições de os alunos desenvolverem um conjunto de atributos que os coloquem, não apenas em condições de ingresso exitoso na vida social, capacitados a ser, a conhecer, a fazer e a conviver, como afirma Dellors (1998), mas a estarem empoderadas, em condições de serem governos (GRAMSCI, 1979). Este é o verdadeiro fundamento e critério de preparação do cidadão.

A escola deve estar comprometida no cumprimento de dupla missão: de se constituir *como espaço de reconstrução dos saberes da humanidade e de aprendizagem e vivência da cidadania*. Desta forma, poderá desempenhar papel relevante na transformação social, processo na qual é indispensável. Paulo Freire (2000) já dizia que a escola não muda sozinha a sociedade, mas que esta não muda sem a escola.

Em relação ao *espaço de aprendizagem e reconstrução dos saberes*, algumas condições são essenciais e devem permear o trabalho da escola e de seus educadores: a) todos são capazes e têm direito de oportunidade para aprender, alunos e educadores – sendo o princípio da aprendizagem que se constrói em comunhão. Alunos e professores ensinam e aprendem em comunhão (FREIRE, 1981); b) currículo e organização escolar podem e devem ser renovados– se o mundo está sendo feito, é possível e desejável a recriação da organização e das experiências de aprendizagem (SILVA, 2010); c) a experiência de vida deve servir como referência – a escola é a própria vida, incerta, aberta (DEWEY, 1959); c) a cidade é o espaço da escola– escola sem muros que se insere e se apossa da cidade como ato de cidadania (GADOTTI e outros, 2004).

Enquanto espaço de *vivência da cidadania*, a escola: a) é espaço de participação privilegiado da comunidade – escola da comunidade, como centro de construção de saberes (FREIRE, 2011); b) de exercício da cidadania ativa– de protagonismo e participação decisória (BENEVIDES, 1991); c) de aprendizagem em

direitos humanos, ou seja, cidadania é uma aquisição, se aprende (CANDAU e SACAVINO, 2000); d) de compreensão e engajamento na cidadania planetária, enquanto compromisso ético (GUTIERREZ e PRADO, 2002).

Esta dupla missão, neste novo contexto social, desloca o papel dos profissionais da educação de operários fabris, profissionais da escola-fábrica, para intelectuais ativos, que participam da reconstrução dos saberes, como cidadãos, competentes e comprometidos com a transformação social (PERRENOUD, 1999; FREIRE, 2011).

Aos gestores democráticos, o desafio no tocante a esta dupla missão é específico. Trata-se de desenvolver três dimensões de liderança: a pedagógica, a organizacional e relacional (POLON, 2011). Elas se traduzem em:

- Liderança democrática, que pressupõe reconhecimento e respeito aos direitos de todos, a construção e o compartilhamento das responsabilidades e a promoção da participação da comunidade, inspirando confiança, justiça e compromisso.
- Conhecimento pedagógico e de gestão, com aperfeiçoamento contínuo, visão sistêmica, capacidade de comunicação, planejamento e acompanhamento, com vistas ao funcionamento adequado e aproveitamento do potencial da organização escolar, enquanto instituição social estratégica.
- Promoção da vivência da cidadania plena na escola, pela convicção, competência e valores expressos na condução do trabalho de gestão. Assim, promove clima adequado e de respeito, cooperação e o comprometimento de todos, valorizando as instâncias de participação da comunidade.
- Comprometimento com a missão da escola enquanto instituição social, articulando as experiências educativas vividas na escola com as diretrizes educacionais e as expectativas e necessidades do conjunto da sociedade; ou seja, contribuindo com a transformação da escola em espaço de vida (LUCK, 2000; GADOTTI, 2000; PARO, 2003).

Ao final deste percurso, retomamos a pergunta inicial, se estamos educando nossas crianças e jovens para a cidadania. Acreditamos que, compreendendo as incertezas da vida mudamos nosso destino, sabendo que podemos aprender e que o aprendizado é para a vida e pela vida. Assim, teremos a vida em sua dignidade como parâmetro de validade do aprendido e vivido. E esta é a finalidade do aprendizado e da vivência da cidadania. À medida que consigamos discutir e vivenciar em nossas escolas as questões aqui tratadas, cremos que, de fato, estaremos contribuindo na educação de nossas crianças e adolescentes para a cidadania.

## Referências

- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Ed. UNB, 1985.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Cidadania e direitos humanos**. São Paulo: IEA-USP. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos>. Acesso em 22/02/2014
- BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Cia das Letras, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BOFF, Leonardo. **As multidões nas ruas como interpretar?** Disponível em: <http://leonardoboff.wordpress.com/2013/06/28/as-multidoes-nas-ruas-como-interpretar/>. Acesso 27/03/2014.
- CANDAU, Vera Maria. e SCAVINO, Suzana. **Educar em direitos humanos: construir democracia**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**, Volume I (A Sociedade em Rede), Volume II (O Poder da Identidade), Volume III (O Fim do Milênio), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2002.
- CICCO, Cláudio de. **História do pensamento jurídico e da filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.
- DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir** - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo; Brasília: UNESCO/MEC; Cortez, 1998.
- DEWEY, John. **Democracia e educação: introdução à filosofia da educação**. 3. ed. Tradução Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1959.
- DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**. São Paulo: Vozes, ver. Atualiz. 2012.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 9 ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1981.
- \_\_\_\_\_. **Política e educação: ensaios**. São Paulo: Cortez Editora., 1993.

- \_\_\_\_\_. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos.** São Paulo:UNESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 43. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Trabalho, Educação e prática social: por uma teoria da formação humana.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.
- GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã.** 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2000. GADOTTI, Moacir; PADILHA, Paulo Roberto e CABEZUDO, Alícia. (Orgs.). **Cidade educadora: princípios e experiências.** São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- GUTIERREZ, Francisco; PRADO, Cruz. **Ecopedagogia e cidadania planetária.** São Paulo: Cortez; IPF, 2002.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço.** 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.
- LÜCK, Heloisa. (Org.). **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 2003.
- MARITAIN, Jacques. **Por um humanismo Cristão.** São Paulo: Paulus, 1999.
- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 2003.
- PERRENOUD, Philippe. **Construir as competências desde a escola.** Porto Alegre: Artmed, 1999.
- POLON, Thelma Lucia P. **Perfis de Liderança e seus reflexos na Gestão Escolar.** In: 34ª Reunião Anual da ANPED, 2011, Anais. Natal/RN: Centro de Convenções, 2011.
- POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** São Paulo: Cultrix, 1972.

- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Ática, 1978.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de Identidade: Uma Introdução às Teorias de Currículo**. 3º Edição. Belo Horizonte: Editora Autêntica. 2010
- PERRENOUD, Philippe. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- POLON, Thelma Lucia P. Perfis de Liderança e seus reflexos na Gestão Escolar. In: **34ª Reunião Anual da ANPED**, 2011, Anais. Natal/RN: Centro de Convenções, 2011.
- WOLKMER, Antônio Carlos (Coord.). **Fundamentos de História do Direito**. 2ª ed. rev. ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2002



# Gestão Democrática não é falácia, é prática social

Lisete Regina Gomes Arelaro<sup>1</sup>

Sabe-se que a efetivação de um Estado Democrático exige tempo e práticas que contrariam a história cultural de participação popular no Brasil. É certo que o processo de redemocratização da sociedade brasileira após o término do golpe civil-militar de 1964 não aconteceu espontaneamente e exigiu mudanças das prioridades e das formas de atuação do Governo. Não é por acaso que a nossa Carta Maior – a Constituição Federal de 1988 – no seu artigo 1º dispõe que:

**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Para além da defesa da soberania nacional – que traduz o desejo de um país de construir com autonomia o seu destino, em especial na definição de suas políticas econômicas e científicas –, os itens II e III, do artigo 1º, tratam explicitamente da prioridade da construção da cidadania e da dignidade da pessoa humana na nova sociedade democrática que ressurgia. Não por acaso, também, o *Parágrafo Único* estabelece um dos fundamentos principais da democracia e de difícil execução, qual seja, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Porque este fundamento, razão de ser da democracia, é difícil de ser praticado? Porque povo nenhum que viveu em governos autoritários, sejam de direita ou de esquerda, sobrevive de forma impune. A ditadura deixa marcas. A ditadura nos deixa, a todos nós, um pouco mais autoritários. O governo autoritário, com duração de vinte e um anos, formou gerações

---

1 Lisete Regina Gomes Arelaro – Professora Titular da Faculdade de Educação da USP. Contato: liselaro@usp.br

dentro da concepção de que alguns e/ou pequenos grupos, são sempre melhores e mais competentes que o grande grupo, a maioria, o povo.

Assim, no Brasil, a recomposição do poder a ser exercido pelo povo, que significa o envolvimento da maioria dos brasileiros em poder compartilhar ideias, propostas, opções, políticas e desejos com os governantes, tem exigido um longo caminho, e nem sempre contínuo. Esta construção, na verdade, é permanente, ela é progressiva e vai mudando de qualidade e exigências conforme a conscientização do povo brasileiro vai se conformando em estágios superiores de democracia.

Outro objetivo fundamental da República brasileira foi expresso no artigo 3º da mesma Constituição, diz ele:

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

Ora, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, só se consolida na medida em que a gestão democrática do país tiver sido implantada e radicalizada. A Lei Maior também estabelece como objetivo a promoção do bem de todos “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, e isso não se concretizará se a maioria da população não tiver apreendido e incorporado o direito – de cada um e de todos – da dignidade da pessoa humana, onde os preconceitos de qualquer tipo estejam sendo enfrentados.

Gestão democrática, por isso mesmo, sempre foi uma prática controversa no Brasil. Ainda que ninguém se manifeste explicitamente contra, não se conseguiu ainda, na área de educação, realizá-la, sequer satisfatoriamente. Senão vejamos: na Constituição Federal de 1988, está explícito no artigo 206, item VI, como princípio educacional, a gestão democrática do ensino público. Isto já evidencia uma contradição, pois, se é um princípio educacional, ele deve ser obrigatório para todas as escolas do Brasil e não só para o sistema público de ensino. Princípios traduzem as convicções que devem orientar todo e qualquer sistema educacional do país, em qualquer nível ou modalidade de ensino. Então nos perguntamos: por que as escolas privadas não têm a obrigação ou a responsabilidade de organizar seus ensinos sob a égide da gestão democrática?

Isso nos indica que a gestão democrática na educação é uma tarefa que ainda precisa ser disputada e implementada. É certo que já avançamos em alguns pontos, como por exemplo, a criação de conselhos de escola, de caráter deliberativo e consultivo, como uma das formas de envolvimento da comunidade. Mas, também é verdade que esses conselhos pouco foram estimulados, no sentido de expressarem a participação integrada da comunidade e da escola, chamando para suas reuniões pais, alunos, funcionários, professores e especialistas de ensino. Mesmo considerando que os conselhos existem há mais de 25 anos, é difícil encontrar um conselho de escola que esteja em pleno funcionamento no Brasil, entendido este “pleno funcionamento” como a participação efetiva e sistemática da comunidade na escola, discutindo seus problemas, fazendo sugestões e propondo projetos e programas.

Quantos conselhos possuem pais ou responsáveis, na coordenação dos mesmos? Quantos conselhos assumiram, de fato, a decisão sobre encaminhamentos administrativos, financeiros e educacionais das escolas públicas? Ou seja, quantos são efetivamente autônomos em relação à direção da escola, dos supervisores, da secretaria de educação?

Pesquisa realizada pela UNDIME, em 2010, sobre os conselhos de escola, mostrou que, ainda que criados em 90% das escolas públicas do Brasil, somente cerca de 10 a 15% mantêm reuniões regulares; somente 10% tinham reuniões mensais e possuíam, no mesmo percentual, um pai ou uma mãe como presidente dos mesmos, e menos de 5% tinham escolhidos os pais, enquanto representantes da comunidade, por meio de eleição com voto universal, em cada uma das escolas.

Quando avaliamos políticas públicas, há um razoável consenso sobre três critérios que precisam ser considerados nas avaliações: 1) a democratização do acesso; 2) a qualidade do atendimento e 3) a gestão democrática.

A democratização do acesso expressa a condição de efetivação do direito à educação, entendido esse como um direito de TODOS e, portanto que tem na sua universalização a realização de seu objetivo maior. No entanto, os dados estatísticos indicam que se não estamos numa situação tão ruim, também não podemos atentar para os muitos que estão “de fora” da escola. É verdade, no entanto, que a educação é uma das políticas mais bem sucedidas em termos de atendimento pois, em termos gerais, 90% de toda criança, jovem ou adulto que estiverem matriculados em um curso de educação básica no Brasil, estão matriculados em uma instituição pública de ensino. Isto significa que a Educação, como direito social, é um dos poucos direitos que vem conseguindo se efetivar

como política pública, em termos de universalização de atendimento de sua demanda potencial. Infelizmente, não se pode dizer o mesmo sobre as outras políticas sociais, tais como a saúde, a cultura, a assistência social, o esporte, que em maior ou menor grau foram privatizadas.

No entanto, a Educação tem, ainda, passos a dar nos critérios de democratização do acesso. Na educação infantil, somente 25% das crianças de zero a três anos de idade recebem algum atendimento educacional, apesar de desde 1988 estar previsto na Constituição Federal que a educação infantil é um direito das crianças e que a todas deve ser oferecida uma vaga em uma instituição pública. No Ensino Fundamental (EF), em especial quando analisamos os dados da Educação de Jovens e Adultos, constatamos que ainda existem 17 milhões de analfabetos, 32 milhões de brasileiros que cursaram só até a 4ª série/EF, 60 milhões que não terminaram o EF (um em cada 3 brasileiros...) e 2,5 milhões que não concluíram a 9ª série, considerando os dados do ano de 2012 (INEP/MEC).

No Ensino Médio, a situação não é diferente, pois temos um crescimento estabilizado em função das desigualdades socioeconômicas. Em consequência, o número de alunos manteve-se, na última década, entre 8 e 9 milhões, apesar de um percentual gradativamente maior estar concluindo a 9ª série/EF. Se considerarmos os maiores de 15 anos de idade que não frequentavam escola, em 2011, constatamos que 90 milhões não concluíram o EM (1 em cada 2 brasileiros maior de 15 anos de idade...).

No Ensino Superior, a situação educacional é mais complexa, uma vez que somente 17% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em algum curso superior no país. No entanto, neste nível de ensino há um enorme desequilíbrio entre o atendimento público e o privado, pois o total de vagas disponíveis no ensino superior público corresponde somente a 25% delas. Ou seja, a formação do jovem brasileiro, no nível de ensino onde se disputa a formação cultural, científica e literária que garanta a autonomia e a soberania do país se encontra com a iniciativa privada. Ela totaliza 75% das vagas, das quais cerca de 70% destinadas à formação de professores da educação básica do país. As consequências para a educação são evidentes.

Se observarmos a Tabela abaixo podemos constatar que somente nas faixas de idades de 6 a 14 anos é que podemos nos orgulhar da oferta do direito social à educação. Em seguida, as faixas etárias de 4 a 5 anos e 15 a 17 representam também cerca de 80% de atendimentos. Nas outras faixas etárias ainda há muito o que se fazer.

Tabela 4 - População residente, por situação de frequência a escola ou creche, segundo os grupos de idade - Brasil - 2010

Idade	A	Frequência à creche ou escola			C+D	% (C+D)/A
	População	B	C	D		
		Frequentavam a escola	Não frequentavam, mas já frequentaram	Nunca frequentaram		
0 a 3	10.938.914	2.575.954	199.715	8.163.245	8.362.960	76,45
4 a 5	5.801.583	4.647.011	127.035	1.027.537	1.154.572	19,90
6 a 9	12.034.004	11.672.750	130.774	230.480	361.254	3,00
10 a 14	17.167.135	16.562.084	463.937	141.114	605.051	3,52
15 a 17	10.353.865	8.626.343	1.635.832	91.690	1.727.522	16,68
18 a 19	6.632.922	2.983.999	3.568.930	79.993	3.648.923	55,01
20 a 24	17.240.864	4.331.498	12.632.246	277.120	12.909.366	74,88
25 a 29	17.102.917	2.446.915	14.291.950	364.052	14.656.002	85,69
30 a 39	29.632.807	2.794.524	25.828.695	1.009.588	26.838.283	90,57
40 a 49	24.843.143	1.530.248	21.967.731	1.345.164	23.312.895	93,84
50 a 59	18.418.755	800.176	16.022.367	1.596.212	17.618.579	95,66
60 ou +	20.588.890	593.686	15.595.950	4.399.254	19.995.204	97,12
TOTAL	190.755.799	59.565.188	112.465.162	18.725.449	131.190.611	68,77

Fonte: Censo Populacional 2010

Em relação ao segundo critério de avaliação das políticas públicas – Qualidade de Ensino – admite-se que é a qualidade oferecida que garante (ou não) as condições de permanência do aluno na escola. Pesquisas já demonstraram que um pressuposto desta qualidade é a existência de Projeto consistente na escola, com currículo de interesse social para os diferentes grupos da comunidade, ou seja, a necessidade de se conhecer a comunidade e garantir a sua participação no processo de construção do projeto da escola. No entanto, admite-se também que, para que este projeto se realize, há necessidade de condições pedagógicas de trabalho, condições estas que poderiam ser resumidas nas seguintes:

1. Jornada de trabalho com salário digno que permita aos professores uma efetiva dedicação à escola e inclua tempo de trabalho extraclasse, preferentemente, numa escola só;

2. Ambiente educativo e estimulante nas escolas, com materiais pedagógicos adequados às diferentes faixas etárias e ambientes especiais “reconstruídos”, como bibliotecas e laboratórios.
3. Professores criativos, preparados, curiosos, pesquisadores do cotidiano escolar e que acreditem no trabalho coletivo e na possibilidade da interdisciplinaridade no cotidiano escolar.

No entanto, estas condições vêm sendo atropeladas pelo sistema de avaliação nacional instalado no Brasil, que vem ganhando uma importância desproporcional frente aos seus objetivos originais. Ele ganhou prioridade maior que a urgência da criação de um Sistema Nacional de Educação. Hoje se pressionam as escolas e os sistemas de ensino para avaliar a qualidade da educação básica por meio de provas nacionais e estaduais, com testes de múltipla escolha que definem, inclusive, sistemas de premiação e promoção dos(as) professores(as).

Quando se analisam as condições de funcionamento da República Federativa do Brasil vamos verificar que algumas providências precisam ainda ser tomadas, dentre elas a de uma Reforma Tributária, pois, se por um lado a Constituição Federal de 1988 provocou uma descentralização de recursos financeiros do Governo Federal em cerca de 25% para estados e municípios, por outro lado não houve uma redistribuição de renda no país. Isto significa que temos mantido as precárias condições dos municípios, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro, que se refletem na relativa pouca autonomia municipal, uma vez que se estima que 70% dos municípios brasileiros sejam considerados “pobres e muito pobres”, levando-se em conta o percentual de recursos próprios arrecadados em cada um deles. Isso significa que, na prática, eles continuam com substancial dependência dos recursos financeiros arrecadados pelo Governo Federal, apesar da autonomia das três esferas públicas previstas na Constituição Federal.

É necessário considerar também o processo de terceirização/privatização das atividades públicas gerado pela Emenda Constitucional nº 19/98 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal/2000. A Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu, pela primeira vez na história da República Brasileira, uma concepção de público não estatal, que expressa as opções neoliberais daquele momento histórico. Esta Emenda não só autoriza como estimula a substituição da oferta de serviços públicos, tradicionalmente sob responsabilidade do Estado, para privados. Assim, os Contratos de Gestão foram introduzidos como formas legais de transferência da Gestão pública para o privado, incluindo a transferência proporcional de recursos financeiros.

Em seguida, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em maio de 2000, estabeleceu como teto máximo para gasto na Folha de Pessoal, de municípios

e Estados, o percentual de 60%, sendo 6% deles destinados às Câmaras Municipais de Vereadores. Na prática, o Brasil assumiu uma exigência do Banco Mundial e de outros órgãos financiadores de recursos externos de congelamento do aparelho estatal. Daquele momento em diante estabelecia-se, nacionalmente, que os direitos sociais não poderiam mais ser atendidos exclusivamente pelas instituições públicas, sempre que cada ente público ultrapassasse este percentual, desconsiderada qualquer outra variável socioeconômica e/ou “dívida” social do país.

Constata-se que esse processo de privatização gerou mudanças imediatas nos serviços públicos, em especial, com relação aos serviços básicos de limpeza e vigilância, que foram praticamente terceirizados em cinco anos, de ponta a ponta do País. Atualmente, sequer existem concursos públicos para a maioria das funções de nível básico. Também hospitais, centros desportivos, museus, asilos e centros culturais foram transferidos para a gestão privada ou privatizados totalmente.

É neste contexto dos anos 90 do século passado, que vai se dar a implantação da política de fundos - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) - cujo objetivo maior, ainda que não declarado no princípio de sua implantação, foi o processo acelerado de municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e, particularmente, em São Paulo.

No século XXI, no entanto, não tendo sido modificada a legislação da década anterior, a situação vai se complicar, na área educacional. Assim, o Ministério da Educação (MEC), por meio do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), resolveu criar um indicador - o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) -, que pretende “medir” a qualidade da educação básica brasileira, obtido a partir da avaliação de desempenho dos alunos na Prova Brasil, acrescido do resultado do SAEB. Este indicador pressupunha compromissos a ser assumidos pelos municípios, o que foi chamado de Planos de Ações Articuladas (PARs), onde foram estabelecidas metas quantitativas a ser atingidas pelos sistemas e pelas escolas (no caso, nota 6 = em 2021). Quando o município não atinge o índice previsto, ele não pode receber recursos do MEC. Estas novas responsabilidades de resultados quantitativistas educacionais, para as quais o município não estava preparado, explicitaram a “incompetência” atribuída às ações municipais para resolvê-las, ou seja, um índice do IDEB abaixo do esperado.

Os Municípios tentaram reagir adequando-se a esta nova sistemática. E vêm enfrentando estes problemas por meio da realização de contratos com privados para “colaborarem” de duas formas: a primeira, por serem mais baratos - caso das creches comunitárias ou programas de EJA, via “voluntários” - Brasil Alfabetizado/MEC ou bolsa de ensino técnico, tipo PRONATEC. Estes contratos

são menos onerosos porque, em geral, não há contrato permanente de trabalho com professores, nem plano de carreira, nem responsabilidade de formação pedagógica. A segunda forma, por acreditarem que os privados podem lhe garantir aumentar a nota do IDEB e, assim, serem considerados mais “competentes” – caso das compras de sistemas privados de ensino, substituindo as ações das Secretarias de Educação.

O terceiro critério a ser considerado na avaliação de políticas públicas de um Estado Democrático é a Gestão Democrática, reconhecida na área educacional, como a condição que viabiliza a Qualidade Social da Educação.

Paulo Freire – um professor brasileiro de referência mundial sobre a escola democrática – sempre nos ensinou que a implementação da gestão democrática nas escolas, ainda que os conselhos sejam *locus* privilegiado de seu desenvolvimento, começa na sala de aula. Na relação entre professor e aluno. Na concepção que o professor tem de ensino – aprendizagem e do direito à educação como, efetivamente, um direito de todos. Por isso, sua proposta e sua teoria epistemológica do aprender, baseia-se no método dialógico. Se eu não acredito que o aluno pensa, que tem sugestões, ideias e preferências, eu me coloco numa posição confortavelmente superior, eu sou “o que tudo sei” e ele, o que nada sabe. Esta pode ser uma ideia interessante para começarmos a mudar o cotidiano de cada uma de nossas escolas, se cada professor perguntar todos os dias, ao final das suas aulas: quantas perguntas eu fiz que geraram respostas inteligentes por parte dos meus alunos? Quantas perguntas eu fiz que motivaram meus alunos a pesquisar assuntos e temas para além do que eu trabalhei em sala de aula? Quantas perguntas eu fiz que eles ficaram com vontade de ler um novo poema, ouvir uma nova música ou assistir a uma peça teatral? Este é o papel epistemológico da relação dialógica a partir da sala de aula, contribuindo para a construção de uma escola democrática.

Um segundo aspecto da gestão democrática nas escolas diz respeito à construção das Normas Escolares, antigamente chamadas de “Normas Disciplinares”, como espaço de negociação entre os dois segmentos: os “de dentro” (professores e gestores) e os “de fora” (alunos). Admite-se que, atualmente, os gestores abriram mão da discussão prévia e da elaboração coletiva das normas escolares, uma vez que estas têm sido consideradas decisões de um só dos segmentos: os que dirigem. Não consideramos que isso poderá ter consequências negativas no nosso cotidiano escolar? E por que então deixamos de fazer esta discussão?

Na década de 1960, inspirados nos princípios da Escola Nova, as escolas debatiam previamente com os estudantes a maneira e as condições de seu funcionamento. Isto envolvia discutir desde o horário de início das aulas, do fechamento dos portões, do uso de uniformes – o uso do boné ou (hoje) o uso do celular

durante as aulas –, uso das instalações escolares nos finais de semanas (festas e jogos esportivos), percentual razoável de atrasos, encontro com colegas de outras escolas. Nada disso mais é hoje feito, nem alunos nem professores, reportam-se ao seu regimento para discutir ações de alunos e professores no cotidiano escolar. Esta é uma proposta que precisa ser retomada, é fundamental – e é uma boa oportunidade de encontro – que alunos, professores, especialistas e pessoas de apoio, possam definir com precisão, as tarefas, os deveres e os direitos de cada um.

Um terceiro aspecto que contribui para a gestão democrática nas escolas é a existência de Conselhos escolares com papel deliberativo para resolver e decidir sobre os problemas do cotidiano escolar.

Sabemos que, no âmbito macro da sociedade, os Conselhos nacionais estão criados e em funcionamento considerado regular. Na área de Educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) é o órgão deliberativo e normativo que define as diretrizes nacionais de todos os currículos escolares. O Conselho reúne-se com regularidade e pode-se ter acesso ao seu calendário de reuniões pelo seu *site*<sup>2</sup>. No entanto, em relação à sua composição, pode-se perguntar: quantos de nós conhecem algum Conselheiro do CNE ou participou direta ou indiretamente de sua indicação? Ainda que atualmente algumas Associações Nacionais e sindicatos educacionais possam fazer algumas indicações, que poderão ou não ser aceitas.

No estado de São Paulo, a situação é mais grave: há décadas o ensino privado detém a maioria das indicações para o Conselho Estadual de Educação, mesmo que 90% de toda a educação básica esteja sob responsabilidade das redes públicas de ensino; e na educação superior, fora nas três Universidades estaduais – USP, UNESP E UNICAMP, seu âmbito de ação é sobre as poucas Instituições de Ensino Superior Municipais. É justo isso? No Estado de São Paulo, o Governador e o Secretário de Educação são praticamente os únicos envolvidos no processo de escolha dos Conselheiros, o Secretário de Educação escolhe quem ele quer, encaminha os nomes ao Governador e ambos discutem a conveniência política deste ou daquele nome, e ninguém mais.

Na cidade de São Paulo, o Conselho Municipal de Educação também tem tido uma participação mínima na proposição e discussão das políticas educacionais municipais. Podemos perguntar, quem foi consultado antes da divulgação do programa “Mais Educação”, que vem sendo implantado pela atual Gestão (Fernando Haddad 2013/2016) e que alterou várias linhas da política educacional vigente? Os Conselheiros municipais também não são eleitos, mas escolhidos pela

---

2 Endereço eletrônico do Conselho Nacional de Educação: [www.cne.org.br](http://www.cne.org.br).

própria Secretaria Municipal de Educação. Não foram definidos, ainda, critérios que traduzam princípios democráticos na escolha desses Conselheiros.

Ainda hoje, no Brasil, os conselhos municipais, estaduais e nacional dependem da aprovação de suas ações pelo Poder Executivo, pois são os Secretários e o Ministro da Educação que “homologam” as decisões destes conselhos, por meio de Resoluções ou Portarias.

Um quarto aspecto que pode ser destacado para a construção da gestão democrática nas escolas é o estímulo para a criação de Grêmios Estudantis. Os alunos, atualmente, pouco participam da vida escolar. Nos modelos arquitetônicos de construção escolar sequer são previstas salas destinadas aos grêmios escolares, locais estes em que os alunos, desde os anos iniciais de sua escolaridade, possam ser estimulados a se encontrarem. É ali que eles deveriam discutir e escolher a programação que gostariam de ver realizada na escola. É por meio do Grêmio que a direção da escola e os professores conheceriam as expectativas, os desejos e os sonhos que a juventude gostaria ver contemplada na sua escola.

Estes quatro aspectos deixam clara a pouca participação que os segmentos “de fora” têm na escola, daí a necessidade de uma atuação dirigida para superar a pouca ou nenhuma participação de alunos e pais nas escolas. É possível que com a criação de Grêmios estudantis e Associações de Pais, eles se sintam melhor acolhidos nas escolas para participar mais e discutir melhor os problemas que afligem a sua escola ou a de seus filhos.

Esta dificuldade de motivar pais e alunos para a participação traz como consequência direta a não participação dos mesmos na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, aspecto este que merece uma discussão mais aprofundada sobre as razões porque estes segmentos, historicamente, não têm participado.

É verdade, também, que alguns direitos (e deveres) educacionais têm sido pouco valorizados: um deles é exatamente o direito e o dever de cada escola elaborar seu projeto político pedagógico. Se de um lado, dirigentes educacionais dos sistemas têm estimulado uma certa adesão a propostas uniformizadas de Projeto Pedagógico, por outro a escola não insiste em colocar no papel – no Projeto – a “cara” e o objetivo da escola, que a faz única no conjunto do sistema escolar.

Isto implica assumir que é direito, mas também dever constitucional, as professoras poderem escolher conteúdos e metodologias de trabalho que mais e melhor se adaptem ao trabalho pedagógico junto às suas turmas. E isto nem sempre vem sendo explicitado pelas escolas. Se eu posso (e devo) escolher, preciso justificar as minhas escolhas e instituir um acompanhamento da ação pedagógica que permita avaliar se minhas opções foram, de fato, as melhores e as mais

adequadas para o trabalho com o meu grupo de alunos, especialmente com os que tinham mais dificuldades de aprendizagem.

É esta a razão porque defendemos que os professores precisam ter o direito de estabelecer os critérios e as modalidades da avaliação pedagógica de seu trabalho. Dos poucos consensos educacionais há um que permanece: a importância e adequação da avaliação pedagógica ser processual e estar sob responsabilidade da escola e de cada professor.

São eles que sabem o que e como deve ser avaliado. E havendo um Projeto da escola é nos objetivos e metas nele descritos que a avaliação deve se concentrar. A avaliação não é simplesmente uma mera avaliação de conteúdos ensinados que vou verificar se foram “retidos”. É mais que isso: é verificar se os conteúdos trabalhados permitiram uma reflexão sobre suas vidas, suas cidades, seu país e o conhecimento acumulado que a sociedade já produziu, e lhe oferece a oportunidade de usufruir dele. No que eles “transformaram” nossos alunos? Eles ficaram melhores, mais curiosos, mais gentis e participantes?

Por isso é interessante atentar para a importância de reconhecer a relatividade das disciplinas específicas “em si” e não com o conjunto do conhecimento. É fato que o reconhecimento dessa interdisciplinaridade nos obriga a buscar formas metodológicas de aproximar as disciplinas sem que elas percam sua singularidade. Uma das possibilidades pedagógicas para que isto aconteça é o trabalho por projetos, que exige o trabalho coletivo e a existência de um projeto educacional maior que lhe dê consistência educacional.

Para que estas possibilidades encontrem espaço nas escolas, no entanto, há algumas convicções pedagógico-educacionais que precisam ser mantidas e, se necessário, resistir à tentação de abandoná-las.

Dentre outros aspectos, um que tem a primazia é o comprometimento com uma formação humanista – sempre complexa, que pode parece impossível – que nos obrigue a resistir ao simplismo de algumas propostas curriculares que se esgotam no domínio dos conteúdos. Cujo objetivo é simplesmente a repetição de determinados conhecimentos sem a preocupação com a formação plena e cidadã de nossos alunos e alunas.

Isto vai implicar na resistência à tentação de adoção de um currículo único e uniformizado, em nome de uma escola “competente”, que a obrigatoriedade de “sucesso” nas provas nacionais e estaduais tem estimulado. Sabemos que, como os salários pagos ao magistério são muito baixos, é comum os professores acumularem dois cargos docentes ou de especialista. Nesta circunstância, a tentação de considerar que uma apostila, caderno ou cartilha “orientadora” facilita e dá consistência

ao trabalho docente não é pequena. Resistir a ela, evitando a pergunta que vai se tornando rotina “em que página paramos” é dever de todo professor e professora.

Daí porque deva haver uma conscientização permanente dos e das professoras e especialistas de ensino em relação à sua função formadora e mediadora com relação ao conhecimento. Se eles puderem “esquecer” um pouco o conteúdo que devem apresentar em todas as aulas e refletirem sobre o papel que estes conhecimentos têm no desenvolvimento de seus alunos, para que eles sintam vontade de cada vez mais quererem saber mais porque “se conhecem” e se descobrem mais neste processo, teremos realizado nossa missão de mestres.

Este objetivo, no entanto, não será atingido caso não se estimule e se atue permanentemente por meio do trabalho coletivo. Trabalho coletivo, este, entre os professores e entre os alunos, em cada sala de aula. A escola por seus objetivos está contra a corrente do individualismo presente na nossa sociedade. Resistir a ele é fundamental. Resistir à premiação só dos “melhores” é muito importante.

É importante lembrar que mais de dez estados brasileiros já possuem legislação que premia professores, aumentando seus (parcos) ganhos salariais, por meio de “gratificações de desempenho” onde o critério principal de avaliação é a relação entre a nota que o aluno(a) obteve nas provas nacionais e a qualidade de ensino da escola e/ou da turma. Esta maneira de avaliar as escolas, adotada por alguns sistemas escolares tem prejudicado em muito o enfrentamento das dificuldades do novo aluno que temos nas nossas escolas – os que, por suas condições reais de vida, não tiveram estímulos culturais anteriores e estranham sobremaneira as exigências que os hábitos e as rotinas das escolas exigem dele.

Eles estranham e resistem a estas normas de comportamento. E o que fazemos nós? De certa forma os rejeitamos pois, quanto mais eles estiverem presentes e frequentes, mais eu corro o risco de não receber o meu Abono. O que fazer? Paulo Freire arrisca uma hipótese e um conselho: se você acredita, de verdade, que a educação é um direito de todos (opção política) e que este que “não aprende” é o seu desafio político de provar que ele também tem direito ao ensino de qualidade e de um novo patamar cultural de desejos e sonhos, você se abre para o diálogo e a disputa do espaço de saber que precisa ser semeado dentro deles. Aí – e somente assim – você se sente desafiado e vai à procura de novas técnicas de ensino, novas estratégias metodológicas que possam motivá-los e superar suas dificuldades e suas inibições iniciais. É assim que você, professor, gerou a gestão democrática mais importante da escola: a sala de aula. É a partir deste lugar que ela se transborda para toda a escola. E, sem ela, não haverá gestão coletiva, nem Projeto Político Pedagógico que envolva os diferentes segmentos da escola e a comunidade.

Ouso apresentar algumas propostas para mudar JÁ a escola, sem perdermos a coerência e a animação de ensinar aprendendo:

1. Discutir nos próximos dois meses, com os alunos, as Normas Escolares que deverão vigorar no 2º semestre de 2014 (ou em 2015), em cada escola;
2. “Aproveitar” a discussão das Normas Escolares para incentivar a criação do Grêmio da escola (há possibilidade de adaptar uma sala destinada a eles?)
3. Avaliar o projeto político pedagógico que vem sendo desenvolvido em cada escola, com a participação de alunos, pais, professores e acompanhamento permanente do Conselho de Escola (o que sua escola propõe de diferente?), e se ele não existir de fato, que tal iniciar coletivamente a sua elaboração?
4. “Experimentar” que um pai/mãe seja o Presidente do Conselho de Escola já no 2º semestre/2014.

Lembremo-nos que modificações e transformações são sempre possíveis e estão à espera de um “empurrãozinho” pedagógico para se revelarem. Ter uma utopia na cabeça e um projeto pedagógico na mão são as condições básicas para a escola de qualidade social que queremos e que os brasileiros merecem que surja e se desenvolva.

Por isso Paulo Freire nos ensinava que:

“A proclamada morte da História que significa em última análise, a morte da utopia e do sonho reforça, indiscutivelmente, os mecanismos de asfixia da liberdade. Daí porque a briga pelo resgate do sentido da utopia, de que a prática educativa humanizante não pode deixar de estar impregnada, tenha de ser uma sua constante.” (2001, p.130).

## Referências

- ARELARO, Lisete. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, nº2, p. 1039 Out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- BRASIL. Governo Federal. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [www.planalto/ccivil.gov.br](http://www.planalto/ccivil.gov.br). Acesso em 12/04/2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9394/1996). Disponível em: [www.planalto/ccivil/gov.br](http://www.planalto/ccivil/gov.br). Acesso em 12/04/2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 200/2000). Disponível em [www.planalto/ccivil.gov.br](http://www.planalto/ccivil.gov.br). Acesso dia 11/04/2014.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Paz e Terra, São Paulo, 14ª Ed, 2001.



# A gestão escolar e a participação nos processos de tomada de decisão: relações de poder na escola

Profa. Dra. Magali Aparecida Silvestre<sup>1</sup>

*Mestre não é quem sempre ensina,  
mas quem, de repente, aprende.*  
João Guimarães Rosa

## Introdução

Início a escrita desse texto<sup>2</sup> da mesma forma que iniciei a palestra que proferi para professores e gestores de escolas públicas do município de São Paulo. Antes de manifestar minhas ideias sobre *gestão escolar e participação nos processos de tomada de decisão* na escola indico três princípios que julgo serem essenciais para demarcar um processo formativo. Explico o primeiro parafraseando Guimarães Rosa, com a epígrafe desse texto: falar para professores e gestores públicos sobre este tema, pessoas que constroem cotidianamente a escola pública é, antes de mais nada um momento de aprendizado para mim como palestrante. O segundo se refere à minha compreensão sobre formação. Formar é ter a possibilidade de dispor alguns conhecimentos e, ao problematizá-los, poder fazer com que aquele que é formado seja capaz de selecionar o que lhe faz mais sentido, o que lhe faz pensar mais sobre o tema, o que lhe causa certo incômodo, ou vontade de querer saber mais, ou debater mais, ou até discordar, porque “a ideia de formação é pois aquela do alcance de um modo de ser, mediante um devir...” (SEVERINO, 2006, p. 621) e esta transformação não nasce da aceitação da fala do outro, mas do diálogo que provoca.

Finalmente, o terceiro princípio é sempre declarar a *priori*, de qual *lugar* eu falo, isto é, que concepções, princípios e valores fundamentam meus

---

1 Professora e doutora na Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP campus Guarulhos

2 Este trabalho foi produzido tendo por base palestra proferida para gestores e professores da rede pública municipal de ensino de São Paulo que integra o curso Educação e Cidadania, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

argumentos. Nesse caso, tratar sobre *gestão escolar e participação nos processos de tomada de decisão*, implica em tomar como base a concepção de que toda prática desenvolvida na escola é uma prática social situada, que põe em jogo intenções e ações, num determinado contexto cultural e político. E que, ainda, toda criança, todo aluno é capaz de aprender e nós, profissionais da educação pública, temos que garantir o direito à aprendizagem desses meninos e meninas. Sendo assim, a escola pública, apesar de todas as suas contradições, é um espaço educativo que tem a possibilidade de promover a emancipação dos sujeitos que nela convivem por meio da apropriação e ressignificação de uma gama diversa de conhecimentos. Consolidar espaços democráticos de participação para tomada de decisão é condição *sine qua non* para alcançar a qualidade da escola pública que ambicionamos oferecer à população.

Posto isso, passo a apresentar, nesse artigo, minhas ideias sobre *gestão escolar e participação nos processos de tomada de decisão*. O objetivo central desse texto é, ao problematizar o papel da escola pública, caracterizá-la como um lugar em que é possível desenvolver espaços democráticos para a tomada de decisões coletivas. Além disso, identificar aspectos de uma gestão participativa e sua relação com a construção de um projeto político pedagógico. Finalmente, defender a ideia de que a formação de cidadãos participativos passa pelo desenvolvimento da autonomia desses sujeitos.

## As possibilidades da escola

Que concepções têm permeado as ações de gestores de escolas públicas? Qual concepção de formação, de aprendizagem, de diálogo com a comunidade norteiam suas práticas? Que parâmetros inspiram e orientam as práticas de uma gestão participativa? Estas perguntas, se respondidas, poderiam servir de base para compreendermos de qual *lugar* um determinado gestor está falando, ou o que demarca a intencionalidade de sua ação. Mas há uma outra pergunta que antecede qualquer uma das anteriores: acreditamos que a escola possa se transformar num espaço de formação de cidadãos participativos?

Para iniciar a discussão sobre *gestão escolar e participação nos processos de tomada de decisão* é necessário refletirmos, inicialmente, sobre quais as possibilidades que a escola possui. Para compreender a escola como espaço efetivo de formação de cidadãos<sup>3</sup> o gestor precisa confiar nessa possibilidade.

---

3 Um dos objetivos do curso Educação e Cidadania.

Nesse sentido RIOS (1992) explica que:

Se apresentamos o ideal como algo, desejado e necessário e que ainda não existe, precisamos justificar o “ainda não”. Para que não estejamos lidando com uma fantasia, um devaneio, é preciso acrescentar que é necessário que ele seja possível. O que ainda não é, pode vir a ser. (p. 74, grifo da autora)

Essa confiança no possível, ou no *vir a ser* destacado pela autora, precisa ser interpretada por meio do estabelecimento de uma relação dialética entre a análise do mundo real, vivido, e o reconhecimento dos motivos que compõem o mundo ideal, caracterizado pelas nossas utopias, pelos sonhos a serem atingidos. É nessa trama que nasce a possibilidade, mas para isso precisamos romper com o pensamento linear, positivista, que tem orientado nossa análise sobre a escola pública. Só assim conseguiremos colocar em relação aquilo que é, que está sendo, com aquilo que se quer alcançar, ou em outras palavras, precisamos compreender a realidade em sua contradição.

Ruth Rocha (2003), em um texto clássico de sua autoria, *Quando a escola é de vidro*, manifesta, pelo olhar de uma criança, como ela vê a escola: *Eu ia para a escola todos os dias e quando chegava, logo, logo, eu tinha que me meter no vidro. É, no vidro!* Embora este texto tenha sido escrito há muito tempo, ele nos auxilia na análise parcial da escola pública atual. Há vidros por todos os lados: em aulas organizadas em cinquenta minutos; no currículo fragmentado; nas carteiras enfileiradas; nas atividades padronizadas; nas respostas prontas; nos livros didáticos e apostilas seguidos à risca; na ausência de autoria do trabalho do professor; no elevado número de imposições do sistema de ensino; nas inúmeras provas que caracterizam as avaliações externas; na política de ranking entre as escolas; na forma de conduzir os processos formativos dos professores; na condução da recepção e tratamento da comunidade, nas relações hierarquizadas de poder. Assim, o debate segue imobilizado porque através do *vidro* não há escuta.

Encontramos na aceção de TRAGTENBERG (1985) um argumento bastante consistente para compreendermos porque a escola ainda é assim. Para este autor, as relações entre todos os personagens que constituem o espaço escolar – professores, alunos, pais, diretores, coordenadores, funcionários - reproduzem, em escala menor, a rede de relações de poder que existe na sociedade. (p. 68)

Lembremos que a sociedade brasileira que iniciou seu processo de democratização há pouco mais de trinta anos ainda não vive um Estado Democrático de Direito, por isso não consegue se desvencilhar das formas de organização que geram relações de poder autoritárias.

Além disso, as tentativas de construir uma escola pública democrática e de qualidade ainda estão longe de solucionar a falta de garantia de acesso irrestrito ao conhecimento. FRIGOTTO (2009) explica que:

A sociedade que se produz na desigualdade, quando impelida a universalizar a educação básica, o faz de forma desigual e dual. Assim é que as políticas educacionais, sob o ideário neoliberal da década de 1990, o avanço quantitativo no ensino fundamental e a mudança discursiva aparentemente progressista no ensino médio e na “educação profissional e tecnológica” aprofundam a segmentação, o dualismo, e perpetuam uma relação débil entre ambos. A diferenciação e a dualidade aqui se dão pelo não acesso efetivo e democrático ao conhecimento. A escola pública dos pobres e/ou dos filhos dos trabalhadores é esvaziada de sua função específica e, por isso, se expande, e robustece e “cresce para menos” – uma escola da qual se exigem múltiplas funções, mas que se descarta de sua função precípua de garantir o direito de uma educação básica de qualidade. (p. 23)

Exemplo dessa situação é a constatação que das cento e oito mil escolas brasileiras que possuem os três primeiros anos do ensino fundamental, 15,2% das crianças não conseguem se alfabetizar até o 3º ano.<sup>4</sup> Essa não é a escola pública que queremos, no entanto, se esses forem os únicos argumentos que dispomos para caracterizá-la, corremos o risco de não encontrarmos, como professores ou gestores, os meios que possibilitariam a transformação de sua realidade. Poderíamos cair numa espécie de *pessimismo ingênuo*, “desvalorizando sua capacidade como ferramenta para a conquista da justiça social [...] ao obscurecer a existência de contradições no interior das instituições sociais” (CORTELLA, 1998, p. 135).

Sem negar as relações de poder autoritárias que silenciam seus atores e que ainda demarcam a escola pública, e, nem tão pouco, o fracasso em sua missão precípua que é a garantia de acesso irrestrito ao conhecimento, é possível encontrar outros aspectos que componham a série de contradições que retrata a escola pública fazendo com que possamos compreender não só seus determinantes, mas as suas possibilidades, passando a acreditar que *a escola pode se transformar num espaço de formação de cidadãos participativos*.

4 Dados disponíveis em <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/11/27/criancas-ainda-terminam-o-3o-ano-sem-ler-e-escrever>

PARO (2011, p. 19) demarca que CÂNDIDO (1974, p. 107), há muito tempo, já afirmava que, por um lado

“a estrutura administrativa de uma escola exprime a sua organização no plano consciente, e corresponde a uma ordenação racional, deliberada pelo Poder Público, mas que por outro, a estrutura total de uma escola é todavia algo mais amplo, compreendendo não apenas as relações ordenadas conscientemente mas, ainda, todas as que derivam da sua existência enquanto grupo social.”

Em outras palavras, a visão sociológica de Antonio Cândido sobre a escola identifica, no nosso entendimento que, embora a escola legitime o processo de socialização reprodutora próprio de uma instituição pública, por meio da forma administrativa que lhe é imposta pelo poder público, há em seu interior a produção de relações sociais que são próprias daquele grupo, um modo específico de ser e fazer caracterizado por sujeitos sociais que advém de outros grupos sociais que não a escola. Dessa forma, mesmo sendo um grupo institucionalizado, a escola conta com seus membros – alunos, pais, coordenadores, diretores, professores, funcionários –, que possuem *funções coletivas e tomam posições* (CÂNDIDO, 1972, p. 109), porque são sujeitos, conscientes ou não de seu papel, o que implica em acreditar que podem construir espaços efetivos de mudança, ainda que estes espaços sejam muito reduzidos.

Encontramos na explicação de PARO (2011, p. 19) argumentos para reiterar essa nossa afirmação:

Como grupo social, a escola é dotada de um dinamismo que extrapola sua ordenação intencional, oficialmente instituída. As formas de conduta dos indivíduos e grupos que compõem a escola, suas contradições, antagonismos, interações, expectativas, costumes, enfim, todas as maneiras de conviver socialmente, nem sempre podem se previstas pelas determinações oficiais. Não obstante, apesar da imprevisibilidade dessas relações, elas acabam por construir um modo de existir ou de operar, envolvido por valores, costumes, rotinas, que lhes emprestam certa “regularidade” que não pode deixar de ser considerada no estudo da escola.

É esse *modo de existir e de operar*, imprevisível, que caracteriza outro lado da escola, que, como gestores, poderemos atuar para que diferentes relações sociais e de poder sejam cultivadas em seu interior. Instala-se aqui a possibilidade, entre a realidade e a utopia, de construirmos uma escola mais democrática, tendo como pano de fundo a garantia da participação de todos os seus atores – pais, mães, alunos,

professores, comunidade - nos processos de tomada de decisão, o que demanda um movimento de reconstrução da cultura escolar própria de cada instituição.

Para GÓMEZ (1998) não há uma única cultura escolar, mas sim um “... vivo, fluido e complexo cruzamento de culturas que se produz na escola e que dá sentido e consistência ao que nela se aprende” e prossegue:

...a *cultura crítica*, que se situa nas disciplinas científicas, artística e filosóficas; as determinações da *cultura acadêmica*, que se refletem no currículo; as influências da *cultura social*, constituídas pelos valores hegemônicos do cenário social; as pressões cotidianas da *cultura institucional*, presente nos papéis, normas, rotinas e ritos próprios da escola como instituição social específica... (p.17, grifos do autor)

Além desses tipos de cultura que se entrecruzam na escola, há uma outra caracterizada pelo autor como *cultura experiencial*, adquirida pelos sujeitos *através da experiência dos intercâmbios espontâneos com seu entorno*. (PÉREZ GÓMES, 1998, p. 17). Este autor, à semelhança de PARO (2011) nos ajuda a compreender de que as experiências vividas no interior da escola geram *modos de existir e operar* próprios daquele grupo, indicando, portanto, que há possibilidade de se criar espaços colaborativos e democráticos no interior das escolas públicas, desde que a busca por essa outra forma de existência se estruture tendo por base valores e costumes que sejam próprios de relações em que o diálogo, a escuta, e o respeito à divergência de ideias prevaleçam. Assim, os aportes que demarcam uma gestão participativa podem ser postos em ação de forma intencional e planejada, mas o gestor, assim como todos os outros segmentos, devem ter em mente que essa transformação exige tempo, determinação e avaliação constantes.

## **Participação e diálogo como condição para a constituição de uma gestão participativa**

Posto que defendemos até aqui as possibilidades que a escola possui em relação a promover uma gestão participativa e espaços de tomada de decisão mais democráticos, passamos então a explicar nossa compreensão sobre o que caracteriza essa forma de gestão e sua relação intrínseca com a construção do projeto político pedagógico da escola.

Se tomarmos por base um jogo de xadrez, temos algumas regras básicas que o diferenciam do jogo de damas, por exemplo. Cada peça tem o seu modo de transitar pelo tabuleiro, algumas têm permissão para andar na diagonal, outras somente em linha reta, mas mesmo com estas diferenças, todas são importantes

porque possuem o seu próprio valor estratégico para alcançar o objetivo final do jogo, o xeque-mate. No entanto, o que gostaríamos de destacar desse jogo é que, mesmo cada peça tendo uma função diferenciada, ele só se efetiva se houver um movimento orquestrado entre todas elas, isto é, cada peça se move na dependência do movimento da anterior e o mais exímio jogador, aquele que consegue planejar as suas jogadas e prever as do outro, pode ou não alcançar seu objetivo, pois depende, permanentemente, da atitude de seu adversário.

A este estado ininterrupto de interdependência que existe entre os jogadores de xadrez, para alcançar um único objetivo, queremos associar a ideia que temos sobre gestão escolar. Cada um tem uma função específica na instituição escolar, mas todos são importantes e necessários para o seu funcionamento. Por se tratar de pessoas e não de peças, nem sempre o trabalho de cada um é colocado em relação ao do outro porque há uma fragmentação entre os que pensam e os que executam que é histórica e decorrente da organização social capitalista. No entanto, este trabalho, orquestrado ou não, produz a escola pública. Assim, o grande desafio de uma gestão que se pretende democrática é colocar essa relação em movimento, isto é, criar o debate para que cada um se perceba parte integrante e desvele a interdependência existente entre as suas ações no interior da escola. Cabe ao gestor organizar processos de construção de um coletivo em que cada um se reconheça e, ao se reconhecer, consiga compreender a importância de seu trabalho para a construção de uma escola pública de qualidade.

Estamos falando de pais, alunos, professores, merendeiras, coordenadores, diretores, estamos falando do trabalho de cada um que compõe o todo da escola. No entanto, não há coletivo sem participação.

Para tanto é necessário compreender que:

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva. (LUCK et al, 1998, p.37).

Para a autora participar significa *tomar parte de todo o processo* e para defender esta ideia explica que há três ações a serem consideradas: a participação prevê tomar parte da *análise das situações*; tomar parte das *decisões sobre o que fazer*; tomar parte *nas ações*, de forma conjunta, do que deve ser posto em prática. Portanto, participar é analisar, decidir e agir, coletivamente, o que impõe às partes, conhecer em profundidade os problemas da escola, saber o limite de

sua autonomia que é sempre relativa e reconhecer as implicações das ações deliberadas. Essa ideia precisa ser destacada porque na escola vivenciamos muitas situações em que estas três ações não estão articuladas. Somos convidados a realizar ações sem que tenhamos participado das decisões; às vezes decidimos coletivamente, sem analisar as problemáticas que envolvem a situação; em outros momentos decidimos em conjunto, mas não honramos as ações que precisam ser desenvolvidas. Esses exemplos explicitam, não somente, a dicotomia existente entre o processo e o produto do trabalho de cada um, mas, principalmente, o modelo de gestão adotado.

Por isso torna-se fundamental que o gestor, além de acreditar que seja possível uma gestão participativa, fomenta os processos de participação na escola levando em consideração essa totalidade a que LUCK (1998) nos chamou a atenção.

PARO (2005) nos ajuda a complementar a ideia acima, destacando a necessidade de o processo decisório implicar a partilha de *méritos e responsabilidades*:

A gestão participativa (ou compartilhada), como o próprio nome sugere, compreende aquela em que todos os agentes envolvidos participam no processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades. Dentro do processo democrático e descentralizador a gestão participativa escolar propicia igualdade de condições na participação e distribuição equitativa de poder, responsabilidades e benefícios. (, p. 26)

O processo decisório, como processo, não se encerra no momento da decisão em si, mas se constitui desde o reconhecimento da situação a ser deliberada, até a análise do seu resultado, isto é, se o que foi proposto, deliberado e colocado em prática deu certo. Além disso, ainda em relação às ideias do autor, cabe à gestão participativa favorecer a *igualdade de condições* na participação, distribuindo o *poder, as responsabilidades e benefícios*.

Nesse caso, precisamos aqui destacar que na escola são inúmeras as oportunidades em que podemos favorecer esta participação: na própria gestão da sala de aula, pelos professores; nos colegiados já existentes como o conselho de classe ou conselho de escola; na criação de grêmios estudantis; nas formas de organização dos horários coletivos, assim como, em propostas alternativas de deliberação como assembleias. De qualquer forma, para transformar estes lugares em espaços efetivos de participação, todos os envolvidos - comunidade, pais, professores, gestores, alunos e funcionários - precisam analisar, deliberar, agir e avaliar o processo.

Assim, voltando ao conceito de interdependência apresentado anteriormente, articulado a esta ideia de totalidade da ação de participar e todas as suas

implicações, não podemos deixar de considerar a dimensão política dessa outra forma de existência no interior da escola. Ao tentarmos alcançar a meta de que todos os atores da escola coloquem em relação seus interesses concretos, tendo como objetivo comum a construção de uma escola pública de qualidade, proporcionamos uma formação que orienta essas pessoas na direção da construção de uma outra sociedade e, nessa direção, podemos inferir que desenvolveremos uma formação cidadã.

Por fim, cabe esclarecer que para colocar em movimento tantos interesses antagônicos no interior da escola há um trabalho árduo a ser perseguido. Primeiro, porque segundo PARO (2011, p. 27) “o elemento da certeza não existe na prática persuasiva, dialógica, o que significa uma aparente desvantagem da prática democrática diante da prática coercitiva”. Segundo porque nesse processo democrático de decisão, ainda apoiados nas ideias do autor, corre-se o *risco de os objetivos não serem atingidos*. Ainda, segundo ao autor. “quem procura convencer pelo diálogo deve correr o risco de não convencer. Mais: corre o risco de se convencer do contrário pelo outro. Se assim não for, se não houver o risco é porque não se trata de diálogo, mas de imposição” (p. 27)

Em outras palavras os processos democráticos na tomada de decisões na escola se dão pela garantia da participação com diálogo e não na busca do consenso. O consenso, muitas vezes, camufla as divergências e aborta a disputa político-ideológica. Na contramão, a conquista de pequenos espaços democráticos no interior da escola exige como foco uma nova forma de decisão, uma espécie de indagação colaborativa, que, por sua vez, requer daquele que participa *disponibilidade para o diálogo*, como FREIRE (1998, p. 50) anuncia:

É no respeito à diferença entre mim e eles ou elas, na coerência entre o que faço e o que digo, que me encontro com eles ou elas. É na minha disponibilidade à realidade que construo a minha segurança, indispensável à própria disponibilidade. É impossível viver a disponibilidade à realidade sem segurança, mas é impossível também criar a segurança fora do uso da disponibilidade.

Lançando as bases para a garantia de processos de decisão mais democráticos na escola, apresentadas nesse texto, finalmente estabeleceremos a relação entre a construção da gestão democrática e a necessidade de seu alinhamento à construção do projeto político pedagógico (PPP) da escola.

Sem a pretensão de nos estendermos nessa temática, destacamos aqui duas ideias centrais relacionadas ao PPP. Diz respeito às dimensões política e pedagógica como a própria nomenclatura sugere. Acreditamos que é no projeto político

pedagógico da escola, concebido coletivamente, que poderemos encontrar os objetivos e finalidades a serem perseguidos por todos na perspectiva de constituir uma escola de qualidade, pautada nos princípios de inclusão, no direito à aprendizagem e na justiça social, que garanta o direito à educação para todos. É na dimensão política do PPP que encontramos a possibilidade de sistematizar a ação visando a transformação. Dessa forma, uma gestão participativa sem rumo não constrói os alicerces para a superação ou enfrentamento dos problemas que a escola atual vem enfrentando.

Por ser um instrumento de transformação da realidade, o PPP, em sua dimensão política, se relaciona intrinsecamente à sua dimensão pedagógica, que não se encerra na discussão sobre currículo ou sobre as práticas de ensino a serem desenvolvidas, mas sim, a um fenômeno mais abrangente que ocorre durante a sua própria construção. A dimensão pedagógica do PPP pode ser compreendida pelo fato de que, ao se deliberar coletivamente, os objetivos a serem alcançados são pensados e planejados por diferentes sujeitos e segmentos envolvidos pelo próprio projeto e que, por decorrência, são beneficiados por ele.

O que queremos explicar é que a própria construção do PPP ensina e faz com que as pessoas aprendam a participar, a deliberar, a respeitar, a ouvir, a sonhar, a decidir colaborativamente, a aceitar a sua opinião não aprovada, a se comprometer com as decisões, porque o fim último é um benefício coletivo. Então, novamente, faremos referência à Guimarães Rosa. A dimensão pedagógica do PPP é demarcada pela possibilidade de todos serem mestres ao mesmo tempo em que são aprendizes, aprendizes na construção de uma cultura participativa, que horizontaliza as relações sociais geradas pelas discussões provocadas durante a elaboração e reelaboração do PPP. Assim, as relações de poder no interior da escola deixam de ser coercitivas e são, paulatinamente, substituídas por ações pautadas pelo compromisso político.

## **Autonomia e gestão participativa**

A última parte desse texto tem por base a afirmação de Veiga (2004, p. 41) de que a autonomia não é uma política, mas *a substância de uma nova organização do trabalho pedagógico na escola*. Por ter esse caráter, deve ser um dos resultados almeçados de todo o processo de gestão e de tomada de decisão participativos.

No entanto, há duas dimensões de autonomia nesse processo. A busca de autonomia da escola, que se relaciona à própria identidade que ela vai adquirindo, ao passo que seu projeto político pedagógico é delineado, e a construção da autonomia dos sujeitos que integram esse processo com vistas à emancipação. É

sobre essa última dimensão que iremos tratar brevemente, sem desconsiderarmos sua relação com a primeira.

Para tanto, apresentamos a ideia de autonomia defendida por CONTRERAS (2002):

[...] a autonomia deve ser entendida como a independência intelectual que se justifica pela ideia da emancipação pessoal da autoridade e do controle repressivo, da superação das dependências ideológicas ao questionar criticamente nossa concepção de ensino e da sociedade (p. 204)

Dessa forma, os processos de participação na escola precisam estar fundamentados no pressuposto de que o próprio processo proporciona a reflexão e o aprofundamento dos conhecimentos dos sujeitos, que dele participam, sobre a função social da escola e sua relação com a organização social. Por isso, se quisermos proporcionar uma formação cidadã e, de fato, formar sujeitos autônomos, na acepção de Contreras (2002), não basta chamar os envolvidos para compartilhar ideias e decisões, mas envolver os *chamados* nesse aprendizado.

Nessa direção, a autonomia, segundo CONTRERAS “deve ser entendida como um processo de construção permanente no qual devem se conjugar, se equilibrar e fazer sentido muitos elementos” (, (2002, p. 193). Portanto, a finalidade de se garantir espaços participativos no interior da escola passa pela construção do próprio entendimento do que seja participar – analisar, decidir e agir – e pela compreensão de como se dá a construção permanente da autonomia dos sujeitos.

Ao retomarmos as ideias iniciais desse texto sobre as possibilidades de construir outra cultura escolar baseada no diálogo e na participação, faremos uso de mais um pressuposto de CONTRERAS (2002). Embora o enfoque de suas ideias se concentrem na prática do professor, a forma como ele entende o processo de conquista da autonomia pode ser estendida para todos os sujeitos envolvidos com as decisões da escola. Essa pessoas:

[...] não são seres passivos que interiorizam as tradições e as práticas escolares sem maior capacidade de resposta”, mas, sim, seres em processo de socialização, no qual têm sua identidade em jogo, num constante movimento de transformação, pois há de se considerar a ocorrência de um processo de negociação entre os interesses e valores pessoais do professor em exercício e os do contexto institucional e social no qual se insere. (p. 150)

Esse processo de negociação pauta-se pela tensão entre as condições objetivas de trabalho e as condições subjetivas, demarcando traços da existência desses sujeitos. Ao produzir a escola, esses seres são produzidos como pessoas.

Que pessoas queremos que a escola produza? Esta talvez seja uma pergunta muito apropriada para orientar as práticas de gestão, as práticas de construção do PPP, as práticas que visam à consolidação de espaços participativos de tomada de decisões.

Nesse sentido, os sujeitos envolvidos cotidianamente com a escola, na perspectiva de uma formação cidadã, precisam vivenciar situações que provoquem processos de emancipação e que construam sua autonomia em respeito a dos demais, fazendo da escola pública um local em que pais, alunos, professores, coordenadores, funcionários e diretores, se tornem singulares.

### **Algumas considerações finais**

No início desse texto problematizamos sobre as possibilidades de a escola pública construir espaços menos coercitivos e mais democráticos. Lançamos mão de uma pergunta para reafirmarmos que é preciso ter confiança, acreditar que é possível criar espaços democráticos de participação, caso contrário, será mais difícil alcançá-los. Não uma confiança que *anestesia a consciência oprimida* (FREIRE, 1998), mas aquela que resulta de um conhecimento profundo sobre a escola e que nos torna críticos e propositivos.

Tentamos, ao longo do texto, demonstrar que, embora ainda muito restrita, uma atuação mais democrática existe e é real, justamente porque a escola pública é composta por sujeitos que cotidianamente reconstróem a realidade, mesmo com toda a sua determinação. Não negamos as características da escola que faz dela um espaço de socialização reprodutor, mas exaltamos a existência de um cruzamento de culturas em seu interior e, conseqüentemente, vários modos de agir e pensar que podem ser alterados, redimensionados. Em síntese, é uma instituição determinada, mas também determinante, portanto, para compreendê-la e transformá-la, temos que desvelar suas contradições.

Nessa direção, a gestão da escola necessita entender a amplitude do conceito de participação e fazer com que todos os segmentos conheçam a totalidade do processo, prevendo desde a análise da situação, até o compromisso com a tomada de decisões, e, para alcançar esse nível de participação precisa promover e instituir o diálogo e o debate em cada instância da escola, desde a sala de aula, chegando em seus conselhos deliberativos.

Destacamos, também, que é no desenvolvimento do projeto político pedagógico que podemos encontrar o objetivo comum que orientará a participação e decisão de cada sujeito – pais, alunos, professores, diretores, comunidade,

coordenadores -, na direção da construção de uma escola pública de qualidade, que tem como princípio a formação cidadã.

Encerramos, ratificando nossos argumentos com as palavras de LIBÂNEO (2003, p. 328):

... é possível não só resistir às formas conservadoras de organização e gestão escolar, como também adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes.

Desse modo, defendemos nosso ponto de vista sobre *a gestão escolar e a participação nos processos de tomada de decisão* como possibilidade de transformar as relações de poder em compromisso político e apostar na conquista da autonomia e emancipação de cada um dos sujeitos envolvidos.

## Referências

- CÂNDIDO, Antônio. A Estrutura da Escola. In: **Educação e Sociedade**. 6. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.
- CONTRERAS, J. **A autonomia dos professores**. São Paulo: Cortez, 2002.
- CORTELLA, M. S. **A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. São Paulo: Cortez, 1998.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FRIGOTTO, G. Prefácio In: ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.
- LUCK, H., et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- PARO, V. H. **Administração Escolar – Introdução Crítica**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- \_\_\_\_\_, **Crítica da Estrutura Escolar**. São Paulo: Cortez, 2011.
- PÉREZ GÓMEZ, A.I. As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. In: SACRISTAN, J. G ; PÉREZ GÓMEZ, A. I. **Compreender e transformar o ensino**. 4ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

RIOS, T. A. Significados e Pressupostos do Projeto Pedagógico. **Idéias**, n. 15, p. 73-77. São Paulo: FDE, 1992.

ROCHA, Ruth. Quando a escola é de vidro In: **Este admirável mundo louco**. São Paulo: Salamandra, 2003.

SEVERINO, A. J. A busca do sentido da formação humana: tarefa da Filosofia da Educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 619-634, set./dez. 2006.

TRAGTENBERG, M. Relações de poder na escola. **Lua Nova**, Mar 1985, vol.1, no.4, p.68-72. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/v1n4/a21v1n4.pdf>. Acesso em agosto/2014.

VEIGA, I. P. A. **Educação Básica e Educação Superior: projeto político pedagógico**. Campinas: Papirus, 2004.

# O Conselho de Escola, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil como espaços de exercício de cidadania participativa

Angela Antunes<sup>1</sup>

“Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública [...]. A participação, para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um ‘estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas’. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração” (FREIRE, 1991: 75).

Conforme afirma CHAUI (2006), a sociedade brasileira ainda é vertical, violenta e oligárquica. A violência que assola o cotidiano da população não é um surto passageiro, ela responde às realidades de um Brasil que se estruturou por meio de relações de tutela e de favor. A política ainda apresenta traços medievais; vem de cima para baixo. As oligarquias ainda possuem grande força como representantes políticos de expressiva parte da população em nosso país. Para que a esfera pública passe a constituir-se como verdadeiramente pública e para que sejam fundados os pilares de uma sociedade democrática, não podemos prescindir da garantia dos

---

1 Ângela Antunes - Mestre e doutora pela Faculdade de Educação da USP. Diretora Pedagógica do Instituto Paulo Freire. É autora, entre outras publicações, do livro *Aceita um conselho? Como organizar os colegiados escolares*. Ed. Cortez, São Paulo; *Orçamento Participativo Criança (org.)*, Ed. Cortez, São Paulo. *Sementes de Primavera: exercícios de cidadania desde a infância*, uma publicação sobre a participação e contribuição das crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na elaboração dos Projetos Eco-Político-Pedagógicos das unidades educacionais da Secretaria de Educação de Osasco (2008-2009).

direitos humanos e da eliminação dos privilégios. É na prática da política democrática que se instaura a esfera pública e a cultura do bem comum.

Para a consolidação da prática democrática de que CHAUI (2006) nos fala, a educação, em perspectiva emancipadora, pode fazer significativa diferença, pois, para esta concepção de educação, o conhecimento se esvazia de sentido se não contribuir para formar pessoas que ajam de forma solidária, cooperativa, dialógica, respeitosa, comprometida com a vida coletiva, de forma a promover a justiça social e o bem-viver para todos e todas. A educação para e pela democracia implica uma gestão das unidades educacionais coerente com este objetivo.

Segundo GADOTTI (2013),

“não tem sentido falar de gestão democrática no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária. Ela deve ser coerente com uma concepção democrática e emancipadora da educação. Por que os representantes das escolas privadas rejeitaram, em 1988, na Constituinte, a gestão democrática? Porque, em geral, o ensino privado não trabalha com uma concepção emancipadora da educação. Mas existem também sistemas públicos de educação que não valorizam a gestão democrática porque têm uma visão elitista da educação, porque separam os que sabem dos que não sabem, os que mandam dos que devem obedecer. O tema da gestão democrática da educação com participação popular ganha ainda mais relevância hoje, no momento em que se discute a criação do Sistema Nacional de Educação que define a articulação e a cooperação entre os entes federados. Essa lógica colaborativa só tem sentido se for cimentada pela gestão democrática e tiver por finalidade a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, como determina o Inciso I do artigo terceiro da Constituição Federal de 1988. (p. 6)

Quando se fala em gestão da escola, fala-se em como ela está sendo administrada, em como ela está organizando o seu trabalho na parte administrativa, financeira e pedagógica para alcançar os objetivos a que se propõe. Quando se qualifica a gestão, especificando que ela será democrática, estamos falando de uma forma de organizar o trabalho, de fazer a administração da escola, contando com a participação de todos/as, construindo coletivamente o projeto político-pedagógico (PPP) da unidade educacional.

Ao falar de participação, recorro, mais uma vez, à importante contribuição de Moacir Gadotti que nos esclarece sobre a diferença entre participação social e participação popular. E ambas são de fundamental importância para a gestão democrática. Segundo GADOTTI (2013), a participação social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias,

audiências públicas etc. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. Já a participação popular corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais diretas, como, por exemplo, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos.

Visando ao fortalecimento da democracia em nosso país, o governo federal, vem discutindo e, em breve, lançará o “Sistema Nacional de Participação Social” e um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que devem se constituir num novo arcabouço jurídico e administrativo das relações entre o Estado e essas organizações. Esse sistema é fruto de uma política que vem sendo construída desde 2003, quando o presidente Lula instituiu, ampliou e valorizou a participação dos conselhos e das conferências na elaboração, formulação e gestão de políticas públicas e agora se concretiza numa Política Nacional de Participação Social que estabelece o papel do Estado como promotor e garantidor do direito humano à participação. O Sistema Nacional de Participação Social deverá articular as políticas de participação social, integrando conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias, audiências e consultas públicas e órgãos colegiados, facilitando a participação de organizações e movimento sociais.

Conhecendo e conectando a questão da democracia na escola a esse movimento em nível nacional pelo fortalecimento da participação social e popular, é preciso que fique claro para todos que, se, no Regimento Comum da rede municipal ou no Projeto Político-Pedagógico (PPP) de cada unidade educacional (UE), manifestamos o objetivo de formar alunos críticos, participativos, éticos, democráticos, solidários, que desejem o bem comum, cada escola precisa organizar o seu trabalho para que este objetivo seja alcançado. Isso significa pensar a atuação da UE conectada às formas de luta pela democracia, pela qualidade da educação (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conferência Nacional da Educação, Plano Nacional de Educação etc.), significa pensar o currículo da escola, as relações humanas que se dão neste espaço, os conteúdos que estão sendo trabalhados em sala de aula, se estão contribuindo para construir, nos

alunos, por exemplo, a capacidade de resolver conflitos por meio do diálogo, de questionar, criticar, reivindicar, propor, participar, comprometer-se com as ações propostas, exercer a cidadania de forma ativa e engajada, visando a realidades socialmente justas e sustentáveis. Se a escola pretende ser democrática e formar seres humanos que possuem a democracia como valor, princípio e prática, que sejam sujeitos de sua própria história, sejam ativos na definição do seu destino, ela precisa realizar uma gestão que viabilize esses objetivos. A gestão democrática não se constrói sem canais de participação popular e social. Daí a importância de espaços coletivos de decisão como as Associações de Pais e Mestres (APMs), os Grêmios Estudantis, os Conselhos de Escola e, também, de outros colegiados ou espaços de participação que promovem a escuta, o envolvimento e o fortalecimento da luta pela educação com a qual sonhamos: de qualidade sociocultural e socioambiental.

Uma gestão é democrática quando o poder de decisão é compartilhado, quando o projeto político-pedagógico da escola é construído coletivamente, contando com a participação ativa de pais, familiares, funcionários de apoio, alunos, professores, comunidade, quando todos/as podem, juntos/as, construir o sentido e o significado da escola e da educação.

A organização da escola segundo princípios da administração empresarial capitalista - com excesso de burocratização, centralização do poder, hierarquia definida a partir de relações técnicas baseadas na impessoalidade não promove a transformação social e nem forma sujeitos solidários e democráticos. Se a escola abrir espaços de participação à população, estará ganhando autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado, apropriado pelas elites econômicas. Pais e alunos, ao participarem ativamente da administração escolar, poderão "situar este âmbito do aparelho estatal" (Martin Carnoy), e tomar decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los. O controle do trabalho aí desenvolvido não pode se dar à revelia dos interesses da população à qual a educação pública se destina. A atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos materiais e humanos para atingir fins, é condição necessária à vida do homem. Ela sempre existiu sob as mais diversas formas de organização social. É porque o homem é capaz de agir administrativamente que ele foi conseguindo produzir sua existência material de maneira cada vez mais eficaz e foi produzindo a si próprio como realidade diferenciada da natureza. Afirma PARO (1991)

"Reconhecer, entretanto, que o homem sempre precisou - e sempre precisará - utilizar racionalmente os recursos com vistas à concretização de fins, não implica dizer que a atividade administrativa é imutável em todos os tipos

de sociedade ao longo da história (...) como não podia deixar de ser, a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas, culturais etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada. Por isso, sua realização concreta determina, ao mesmo tempo em que é determinada por essas forças" (p.31).

Segundo o dicionário Aurélio, a palavra "compartilhar" significa "ter ou tomar parte em; participar de; partilhar". Isso significa que os diferentes segmentos devem "fazer parte" e "tomar parte" nas decisões. "Fazer parte" significa um nível de participação de quem, como o próprio nome diz, "faz parte" de um grupo ou participa de uma atividade. "Tomar parte" traduz um outro nível de participação. Mais do que fazer parte de um grupo ou de uma atividade, significa que "toma parte" nas decisões (DEMO, 1988). A Gestão democrática, comunitária e compartilhada pressupõe "partilhar com", "participar de", "partilhar" a gestão da unidade educacional nas suas diferentes dimensões e tomando parte nas decisões. A dimensão administrativa não está dissociada do pedagógico e do financeiro. As diferentes dimensões devem compartilhar entre si o sentido e o trabalho que é feito. Uma gestão que dá vez e voz às questões administrativas e esquece o financeiro e o pedagógico não está fazendo uma gestão compartilhada, democrática e comunitária. Quando aqueles que se responsabilizam pelos recursos que chegam até a escola não compartilham quanto chegou, não dialogam sobre em que vai ser aplicado e não prestam contas do que foi aplicado; quando aqueles que se responsabilizam pela organização do calendário escolar, pela organização dos documentos e outras atividades relacionadas ao administrativo; quando aqueles que desenvolvem as atividades pedagógicas nas salas de aula ou fora delas não compartilham as finalidades, as dificuldades e os êxitos; enfim, quando cada um fica cuidando de um pedacinho da escola sem "partilhar com" todos, não haverá gestão compartilhada, democrática e comunitária. É preciso que os representantes de pais, mães, professores, familiares, comunidade, direção, funcionários não docentes compartilhem as decisões e construam coletiva e dialogicamente o projeto da unidade educacional.

Então, a gestão será democrática, comunitária e compartilhada quando promover espaços de encontro dos representantes dos diferentes segmentos escolares para pensar, refletir, planejar, acompanhar, avaliar, fazer a gestão da escola, numa perspectiva dialógica, por isso de forma participativa, comunitária visando à garantia do direito de aprender de todos os alunos, reinventando a escola, planejando, comprometendo-se com o que foi coletivamente planejado, participando da execução, avaliando as ações realizadas e, assim, num movimento de

ação-reflexão-ação compartilhada e democrática, promover a educação de qualidade socioambiental e sociocultural.

O contexto atual exige uma escola democrática e não uma escola “lecionadora”, informacional, burocrática, hierarquizada. Precisamos de uma nova educação. É tempo de repensar e ressignificar a escola para além das paredes da sala de aula e da mera transmissão de conteúdos. A escola necessita estar sintonizada com outros espaços de formação (formais, informais, não-formais; escolarizados e não-escolarizados), com os direitos sociais, com a diversidade étnico-racial, as diferentes orientações afetivos sexuais, a inclusão social etc. A própria Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei n. 9394/96) propõe uma nova concepção de educação, que visa à formação global do educando, vinculada ao mundo do trabalho e à prática social. É urgente e necessária uma escola que promova ambientes colaborativos, participativos, solidários de aprendizagens. Uma escola que seja gestora social de um conhecimento que contribua para construir sociedades sustentáveis (DOWBOR, 2001). Segundo Carlos Rodrigues Brandão, a razão de ser da educação está na formação de pessoas na inteireza de seu ser e de sua vocação de criarem-se a si mesmas e partilharem com os outros a construção livre e responsável de seu próprio mundo social da vida cotidiana. A educação é uma experiência socialmente perene e pessoalmente permanente. Seu sentido é o de recriar continuamente comunidades aprendentes geradoras de saberes e, de maneira crescente e sem limites, abertas ao diálogo e à intercomunicação. Ela cria conectividades e deve tornar os educandos progressivamente coautores dos fundamentos dos processos pedagógicos e de construção das finalidades do próprio aprendizado. Qual a relação pedagógica necessária a esta formação? A relação pedagógica, na perspectiva emancipadora, necessariamente, pressupõe a democracia. Relações autoritárias, fundamentadas no “eu penso, você executa; eu mando, você cumpre; eu decido e você se submete; eu avalio e você é avaliado; eu planejo e você coloca em prática; eu falo e você escuta; eu ditto as normas e você cumpre; eu seleciono os conteúdos, os procedimentos metodológicos e os critérios de avaliação e você aceita sem questionar” negam, na relação pedagógica, a vivência daquilo que nos caracteriza como humanos: pensar, refletir, avaliar, projetar, propor, recriar, agir, reorientar a prática, transformando-a e transformando a nós mesmos. A relação, quando autoritária, exclui e impede que todos sejam sujeitos do processo educativo. Então, poderíamos dizer que uma das razões que explicam a importância da democracia na escola é que não há relação verdadeiramente pedagógica estruturada em bases autoritárias. A democracia é condição para a existência da relação pedagógica. (PARO, 1993).

É necessário que tenhamos clareza de que democracia é algo que se aprende e se aprende, principalmente, praticando-a, vivenciando-a. Não há projeto de escola que esteja dissociado de um projeto de sociedade. Se queremos uma sociedade democrática, justa, igualitária, é necessário que, mais do que o discurso da democracia, sejamos capazes de vivenciar a democracia no maior número de espaços possível. E, enquanto educadoras(es), temos muito a contribuir no espaço escolar. Lutando e criando condições, por exemplo, para uma efetiva atuação dos colegiados escolares (Conselhos de Escola, Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Mestres) numa perspectiva democrática.

No Brasil, as estatísticas educacionais revelam que o acesso ao Ensino Fundamental está praticamente universalizado. Mas não basta garantir o acesso. O educando precisa permanecer na escola. Permanecer e aprender. E não é aprender qualquer coisa. Para garantir o direito de aprender, e aprender com sentido e com significado, uma nova interação entre escola, família e comunidade se faz necessária, assim como uma **nova gestão** da escola é imprescindível.

Pesquisas e estudos sobre gestão democrática vêm comprovando que a **participação das famílias e da comunidade** na escola melhoram a qualidade do ensino. Quando professores, coordenadores pedagógicos, direção e equipe escolar aprofundam seu conhecimento sobre as famílias dos alunos, sobre os próprios alunos e sobre o contexto em que eles estão inseridos, há uma expressiva melhora na comunicação, na relação e na integração entre esses diferentes segmentos e, também, melhor adequação didático-pedagógica no processo de ensino-e-aprendizagem. Os professores encontram caminhos mais bem sucedidos para o aprendizado das crianças e para o envolvimento dos familiares no acompanhamento do estudo dos filhos. E este não é um movimento de mão única. Os pais, familiares e comunidade, com essa interação, também aprendem muito com a escola. Se a escola escuta mais, se os professores abrem espaços de diálogo com os familiares e com a comunidade, um universo de possibilidades se abre. Muitas situações vividas e, na maioria das vezes, invisibilizadas, e que, efetivamente, interferem no aprendizado das crianças, têm chances de sair do anonimato e do silêncio e passam a ser consideradas no currículo da escola, fazendo uma enorme diferença no trabalho pedagógico. Os Conselhos de Escola e os Grêmios Estudantis podem ser espaços de extrema importância para tirar do anonimato aqueles que, historicamente, vem sendo silenciados. Destacamos, por exemplo, o trabalho de uma escola relacionado à questão do preconceito racial. Uma das professoras de uma escola de educação infantil, na sua reunião bimestral com os pais, organizada dialógica e participativa com vistas a acolher os pais e a deixá-los à vontade, ouviu de

uma das mães que sua filha estava resistindo a ir à escola porque estava cansada de ser chamada de “beirada de pizza”, “pixe”, “macaca”. A professora pediu para que explicasse um pouco melhor. A mãe, meio sem jeito, contou que pegou sua filha passando pomada, do irmãozinho mais novo, nas pernas e nos braços e, diante da cena, questionou a criança: *Por que está passando pomada no corpo todo?* Para sua surpresa, ouviu a explicação da filha: *Porque só a palma da minha mão é branca. E eu quero ficar branca no corpo todo. Quando eu vou ficar branca, mamãe? Por que só a palma da minha mão é branca? As pessoas na escola me chamam de macaca. Eu não quero ser igual a macaco.* Disse isso e começou a chorar.

Diante do relato da mãe, houve reação de outras pessoas que estavam na reunião, dizendo que seus filhos já haviam reclamado de serem maltratados por coleguinhas também por causa do preconceito. A professora tomou a iniciativa de conversar com outras professoras e com a diretora de forma a criar um espaço de escuta junto às famílias para identificar situações de discriminação racial na escola. Esta questão passou a ser objeto de estudos e reflexões dos professores e destes com os pais. Foram organizados debates com a comunidade e com os familiares. A escola, os professores e os próprios familiares passaram a prestar atenção nas brincadeiras e nas falas das crianças, não ficando indiferente a essas situações, e orientando-as, de forma a não admitir e muito menos incentivar práticas discriminatórias. A partir desse episódio, outras situações de discriminação (contra crianças obesas, por exemplo) passaram a ser objeto de atenção dos professores e interferiram no planejamento das atividades pedagógicas (contar histórias infantis com personagens negros, com pessoas com deficiência, com personagens obesos; ler poesias; estudar aspectos da cultura africana; trazer os pais e familiares para contarem histórias para as crianças ou apresentarem brincadeiras, canções e músicas da cultura africana), enfim, numa interação entre família e escola, o ambiente pedagógico tornou-se mais propício ao acolhimento e à aprendizagem das crianças. Houve um importante aprendizado para todos os segmentos escolares.

Mas essa prática ainda é insipiente em nosso país. A escola faz parte de um sistema ou rede de ensino, que está sob coordenação de um órgão governamental, uma Secretaria, um Departamento ou uma Coordenadoria de Educação, cuja atuação se dá sob a determinação de um conjunto de normas, leis, decretos etc. em âmbito municipal, estadual e nacional. Ela tem que dar conta dessas determinações. Tradicionalmente, da escola, espera-se que cumpra os dias letivos, que ensine os alunos, que avalie o desempenho deles, que registre seu histórico escolar, que faça reuniões de pais para que estes acompanhem o estudo dos filhos,

enfim, da escola espera-se que cumpra o que está estabelecido em lei e previsto nas políticas educacionais. Ao preparar seu planejamento, historicamente, os estabelecimentos de ensino se referenciam nessas determinações e, no geral, ainda não têm dado a necessária importância ao que acontece fora e antes de a criança chegar ao espaço educacional. Esta prática - a de não dar importância ao que acontece fora e antes de a criança chegar ao espaço educacional - fundamenta-se, entre outras razões, numa concepção de educação, ainda hegemônica, que entende que o papel da escola é transmitir conteúdos, ou na compreensão de que a escola já está sobrecarregada de problemas, que ela não pode assumir um papel assistencialista, que as condições das crianças, às vezes, são tão adversas que pouco a educação pode fazer, pois se trata de intervenções mais amplas. Acontece também de a escola se abrir à comunidade e, ao se aproximar, ao conhecer os alunos e seus contextos, ela ficar chocada e se sentir impotente diante de tantas adversidades. Aumenta o sofrimento dos professores e estes se sentem frustrados, pois seus esforços são insuficientes frente aos desafios. A escola, ela mesma já assoberbada de responsabilidades, vendo-se incapacitada de dar conta do básico que lhe é atribuído, esquiva-se de assumir mais responsabilidades, afirmando que, mesmo sensível aos problemas, não possui “pernas” para tantos afazeres.

É necessário chamar a atenção para o fato de que, se a escola pensa que fechar as portas para esta realidade, ela realizará de forma satisfatória os objetivos que estão no seu projeto político-pedagógico - formar alunos críticos, participativos, democráticos, preparando-os para exercer plenamente a sua cidadania e garantir o direito de aprender - ela comete um grande equívoco. A realidade educacional brasileira tem mostrado isso. O povo chegou à escola. Mas o direito de aprender na escola ainda é um grande desafio em nosso país. O fortalecimento de colegiados como os Conselhos de Escola, os CRECEs (Conselhos de Representantes dos Conselhos de Escola), os Grêmios Estudantis podem ser espaços de fortalecimento da solidariedade e da busca coletiva de solução dos problemas.

Na sala de aula, a relação professor-aluno não se restringe à relação de um educador com um grupo de crianças. Junto com a criança vem o seu contexto. Cada educando reflete sua situação familiar, com seus valores, suas histórias, seus costumes, suas práticas sociais. O professor pode, por exemplo, planejar um debate na classe. Ao realizá-lo, de repente, pode se deparar com a incapacidade de a grande maioria dos alunos não conseguir respeitar os tempos das falas e das escutas. Todos se manifestam ao mesmo tempo e, o que é pior, diante das divergências, partem para agressões verbais e, às vezes, até mesmo físicas. O professor fica desanimado e desiste de promover atividades desse tipo.

Ele planeja o debate e não se pergunta se faz parte do cotidiano dos alunos esse tipo de prática. Se seus alunos participam de atividades semelhantes. Se estão familiarizados, nos seus contextos, com ações desse tipo. Se aprenderam a escutar e a falar. A estratégia pedagógica desconsidera se já houve um aprendizado para este tipo de atividade. Ela parte do pressuposto de que o aluno tem que trazer isso de casa e não percebe que, na verdade, esses saberes, o de escutar e o de falar, muitas vezes, precisam ser construídos, pois as crianças não necessariamente tiveram a oportunidade de vivenciá-los em seus grupos sociais. Ele parte do pressuposto que o aluno traz esse aprendizado do seu convívio familiar e social e nem sempre isso é verdadeiro. Este é apenas um dos muitos exemplos de os contextos sociais interagindo na classe. O professor não está lidando só com o aluno. De forma explícita ou indireta, esses variados contextos se fazem presentes e interferem no processo de ensino-aprendizagem. O professor pode planejar seu trabalho pedagógico, contando com o apoio dos pais e familiares, dos Conselhos de Escola, dos Grêmios Estudantis, das APMs, dos CRECEs.

Para conseguir bons resultados em sua sala de aula, muitas vezes os educadores pressupõem o envolvimento da família. Fazem parte das suas estratégias para alcançar o aprendizado do educando, as lições de casa, os trabalhos extraescolares, as pesquisas... Para alcançar os objetivos a que se propõem, eles necessariamente precisam da participação familiar. E quando não vem, e quando a família não corresponde às suas expectativas, eles veem seu esforço se esvaír e os resultados esperados não aparecerem e ficam desanimados. Eles planejam tendo em mente uma situação que não é a real. Eles planejam para um aluno ideal e, mais uma vez, o desânimo se instala. Os alunos podem fazer parte de famílias cujos pais ou responsáveis trabalham fora e não têm condições de apoiá-lo na realização das tarefas escolares; os alunos podem estar inseridos em contextos em que não há condições para pesquisas em enciclopédias, dicionários ou Internet; os alunos podem ser filho de pais analfabetos e, mesmo desejando ajudar mais profundamente os estudos do filho, não terem condições de fazê-lo; os alunos podem conviver com familiares que não estimulam os estudos e não têm condições de dar apoio pedagógico. Os professores, muitas vezes, esperam que as famílias cumpram seu papel de também educar e esperam que os pais apoiem os estudos dos filhos. Mas, em geral, a escola e os professores se esquecem de confirmar as condições para isso. Muitas vezes os pais/familiares desejam contribuir, mas as possibilidades desse trabalho comum precisam ser construídas, negociadas entre escola e familiares. Tomam-nas como algo dado. E, na maioria das vezes, a realidade é bem diferente da esperada.

Dessa falta de conhecimento mútuo e de diálogo, tem surgido conflitos, acusações e cobranças. O que fazer, então? Empobrecer o processo de aprendizagem já que a realidade é limitadora? Antes de fazer cobranças aos pais e ou familiares ou prescrever uma lista de providências para o bom desempenho do filho, a escola precisa conhecer a vida dos educandos e suas respectivas famílias e construir, com elas e a partir da realidade delas, caminhos possíveis. O planejamento da ação pedagógica da escola como um todo e de cada professor não pode continuar sendo construído ignorando os contextos.

Experiências inovadoras têm mostrado que, se é verdade que a escola, ao se abrir para o conhecimento do seu entorno, dos seus alunos, ela se aproxima de problemas, é mais verdade ainda que ela tem mais chances de contribuir com a busca de solução e da inclusão social. No movimento de articulação, a escola pode contribuir para encontrar caminhos para ampliar os tempos e os espaços de formação dos educandos e também da própria comunidade e dos familiares. Ela pode, via colegiados escolares e o CRECE, identificar e convocar novos atores e sujeitos sociais e políticos, articulando políticas educacionais com políticas setoriais capazes de apoiar as famílias dos alunos para que elas possam exercer suas funções e, juntos, oferecerem mais oportunidades às crianças, principalmente, das famílias mais empobrecidas. Segundo Vitor Paro,

“a escola que toma como objeto de preocupação levar o aluno a querer aprender precisa ter presente a continuidade entre a educação familiar e a escolar, buscando formas de conseguir a adesão da família para sua tarefa de desenvolver nos educandos atitudes positivas e duradouras com relação ao aprender e ao estudar. Grande parte do trabalho do professor é facilitado quando o estudante já vem para a escola predisposto para o estudo e quando, em casa, ele dispõe da companhia de quem, convencido da importância da escolaridade, o estimule a esforçar-se ao máximo para aprender. É aqui que entra o tema da participação da população na escola, pois dificilmente será conseguida alguma mudança se não se partir de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial com os pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, em suma, de participação na vida da escola. Levar o aluno a querer aprender implica um acordo tanto com educandos, fazendo-os sujeitos, quanto com seus pais, trazendo-os para o convívio da escola, mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos” (PARO, 2000: 66-67)

A escola reconhece, valoriza e demanda a participação da família ou dos responsáveis na educação dos filhos, mas, tradicionalmente, não tem sido capaz de dar respostas acertadas para a construção dessa interação. Consolida expectativas e desencadeia processos sem fazer o que Paulo Freire chamava de "**Leitura do Mundo**". As políticas educacionais atuais têm acentuado a preocupação com a interação escola-família. E uma das ações fundamentais que vêm ganhando relevância está relacionada com o conhecimento do educando, da suas características, da sua identidade, da sua situação familiar e do seu respectivo contexto social. Inúmeras iniciativas vêm sendo implementadas nessa direção e apresentando resultados positivos. A Leitura do Mundo, ou seja, o conhecimento do contexto do educando, das suas condições de vida, das suas expectativas, pode contribuir, de forma decisiva, para a (re)definição do currículo, do projeto político-pedagógico e das práticas educacionais, aproximando mais a escola das famílias e ampliando sua rede de relações e parcerias, aumentando o leque de possibilidades na busca de soluções para os problemas com os quais depara.

No contexto em que vivemos, vem se intensificando os processos de territorialização das políticas sociais, articulando-os a partir dos espaços escolares, por meio do diálogo intragovernamental, com comunidades locais, fortalecendo a prática pedagógica que afirma a educação como direito. "Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda", já nos ensinava Paulo Freire. A escola vem sendo chamada a assumir o papel de articuladora dos diversos espaços do conhecimento que existem em cada localidade, em cada região. Há um reconhecimento, cada vez maior, da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e sujeitos sociais. Nesse sentido, destacamos aqui, como exemplos, o **Portal Cultura Educa** (<http://culturaeduca.cc/sobre/>) que se propõe a facilitar o diálogo entre a escola e as instituições, iniciativas e pessoas próximas a ela. Comunidades formadas por crianças, jovens, professores, pais, agentes culturais e cidadãos são convidados a mapear seus territórios educativos de forma colaborativa. Mais que localizar iniciativas socioculturais, o processo de mapeamento fortalece elos comunitários e provoca múltiplas possibilidades de aprendizagem. O Mapa da Participação Cidadã<sup>2</sup> Trata-se de uma plataforma que permite ao usuário buscar ou cadastrar organizações que proporcionam diversas formas de participação cidadã no município de São Paulo. Plataformas como estas podem contribuir para criar novas relações entre indivíduos e seu entorno intensificando o debate de questões como

---

2 <http://www.mapadaparticipacao.org.br/>.

a sustentabilidade, tratamento do lixo, a iluminação pública, a precariedade de serviços como correio, fornecimento de água, atendimento médico, a segurança pública, a violência e a marginalidade.

Na atualidade, vem sendo fortalecida uma arquitetura de gestão pública fundamentada na lógica da cidadania, da participação, da democracia que promove ações integradoras em torno do cidadão e do local. Esse movimento vem ao encontro de uma melhor interação entre **escola-família-comunidade**. Aprendem professores. Aprendem pais, familiares e comunidade. Na escola, aprende-se a agir em rede, de forma colaborativa, cooperativa e complementar. Os alunos aprendem a conhecer e a compreender a realidade onde vivem e onde serão chamados a participar como cidadãos e como profissionais. Todos aprendem a promover articulações e a estabelecer uma convivência mais orgânica entre programas e serviços públicos estatais e não estatais, de iniciativa da comunidade e sociedade civil. Aprende-se a construir iniciativas colaborativas no território, envolvendo a sociedade civil organizada, as ONGs, as associações comunitárias, os conselhos gestores, os Conselhos de Escola, os CRECEs, os Conselhos Tutelares etc. A cidadania e o poder local saem fortalecidos. E o que é mais fundamental: aumentam consideravelmente as chances de se se construir uma educação de qualidade sociocultural e socioambiental.

Querer aprender e aprender com sentido exigem conexão com a vida dos alunos, dos familiares, da comunidade. Para isso, a escola, antes protagonista da fala, sempre definindo “quando” e “o quê” dizer a esses segmentos, precisa rever seu papel e reorientar sua prática. Os escassos espaços de escuta e de diálogo, os encontros pontuais (seja nas reuniões de pais a cada dois meses, totalizando quatro encontros no ano, somando, no máximo, em geral, 12 horas de convivência, seja nas reuniões do Conselho de Escola, que também são poucas e insuficientes), é preciso conquistar lugares de interação, de diálogo, de convivência, de escuta, construindo uma rotina de encontros e conhecimento mútuo mais intenso e processual. A escola, assim, assume o papel de articuladora e mediadora da construção de um conhecimento que permite aos educandos e à população local conhecerem o seu “estar sendo no mundo”, a realidade onde vivem e construir, juntos, de forma articulada, iniciativas que visam à transformação social. As situações de aprendizagem vividas nas salas de aula pautam-se na realidade local, em seus sujeitos, em suas identidades, em seus contextos, buscando uma educação de qualidade sociocultural e socioambiental.

A partir da concepção de escola, de educação e das questões acima expostas, muita luta tem sido travada para a democratização da escola pública, tendo como principais resultados os Conselhos de Escola e os Grêmios Estudantis.

## **Conselhos de Escola**

O Conselho de Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Por meio dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola.

Com exceção do diretor, que é membro nato, todos os outros membros do Conselho são eleitos por seus pares, isto é, todos os professores da escola elegem, por voto direto, os professores que os representarão no Conselho; todos os alunos, por sua vez, também escolhem os alunos que os representarão, e assim por diante.

As atribuições dos Conselhos de Escola, seu funcionamento e sua composição, dentre outros aspectos, são determinados pelo Regimento Comum de cada rede de ensino. Ainda que as linhas gerais sejam definidas pelo Regimento Comum, cada Conselho de Escola pode, se julgar necessário, elaborar um Regimento Interno, ou Estatuto, prevendo e estabelecendo normas em relação a algumas questões como, por exemplo, se um membro titular não comparecer a um número X de reuniões, que providências serão tomadas; definição de critérios de desempate nas eleições do Colegiado; de que modo um membro da comunidade escolar que não pertence ao Colegiado poderá incluir assuntos nas pautas das reuniões do Colegiado; em relação à convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, à eleição de seus membros (se será feita por meio de assembleia ou votação de urna, se os membros formarão chapas ou apresentarão candidaturas individuais), à dinâmica das reuniões, à tomada de decisões (por votação secreta ou aberta), ao tempo de duração das reuniões, ao horário em que elas serão realizadas, à substituição de algum membro que deixe de comparecer às reuniões etc. Tal regimento, porém, deve sempre estar em consonância com a legislação em vigor e observar as normas dos respectivos Conselhos e Secretarias municipais e estaduais de educação. Os Conselhos de Escola podem desempenhar as funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscal.

Para orientar o trabalho dos Conselhos de Escola, das APMs e dos Grêmios, é de fundamental importância conhecer os grupos sociais com os quais contamos

e seus respectivos contextos de vida, sonhos, desejos, bem como conhecer os marcos legais que definem sua atuação.

No caso do município de São Paulo, chamamos a atenção para alguns documentos. No decreto nº 54.454, de 10 de outubro de 2013, foram fixadas diretrizes gerais para a elaboração dos regimentos educacionais das unidades integrantes da Rede Municipal de Ensino. No Art. 1º, parágrafo único, ficou estabelecido o entendimento por regimento educacional: conjunto de normas que define a organização e o funcionamento da unidade educacional e regulamenta as relações entre os diversos participantes do processo educativo, contribuindo para a execução do seu projeto político-pedagógico:

Lei Municipal nº 14.660, de 26/12/07 (Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal) – O Capítulo II, Seção I, artigos 117 até 119, determina as características, estrutura e funcionamento dos Conselhos de Escola na rede municipal de São Paulo.

Decreto nº 54.452, de 10/10/13, institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – “Mais Educação São Paulo”.

Decreto nº 54.453 de 10/10/13 fixa as atribuições para os Profissionais da Educação que integram a Equipe Escolar das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino a serem contempladas nos Regimentos Educacionais das Unidades da Rede Municipal de Ensino.

Anexo único da portaria nº 5.941, de 15 de outubro de 2013, trata da elaboração do Regimento Comum das escolas da rede municipal de educação de São Paulo. Desta importante portaria, destacamos os seguintes artigos:

**Art. 2º - A Educação pública municipal é gratuita, laica, direito da população e dever do poder público e estará a serviço das necessidades e características de desenvolvimento e aprendizagem dos educandos, isenta de quaisquer formas de preconceitos e discriminações de sexo, raça, cor, situação socioeconômica, credo religioso e político, dentre outras;**

**Art. 3º - As Unidades Educacionais municipais têm por finalidade promover a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio às crianças, jovens e adultos fundamentada nos princípios voltados à construção do conhecimento, indispensável ao exercício ativo e crítico da cidadania, na vida social, cultural, política e profissional;**

**Art. 5º- A Educação Pública nas Escolas da Rede Municipal de São Paulo tem por objetivo a formação da consciência social, crítica, solidária e**

**democrática**, na qual o educando vá gradativamente se percebendo como agente do processo de construção do conhecimento e de transformação das relações entre os homens em sociedade, por meio da ampliação e recriação de suas experiências, da sua articulação com o saber organizado e da relação da teoria com a prática (...);

**Art. 6º** - A Gestão Escolar deve ser entendida como um processo democrático de fortalecimento da autonomia das Unidades Educacionais que compreenderá as fases de planejamento, tomada de decisão, acompanhamento, execução e avaliação do trabalho educativo, observada a legislação em vigor e as diretrizes que compõem a Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação;

**Art. 7º** - A **Gestão Escolar**, respeitadas as especificidades de cada cargo, **deverá privilegiar a participação de todos os segmentos da Unidade, sendo o Conselho de Escola/CEI/CIEJA a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da Unidade Educacional;**

**Art. 9º** - O **Conselho de Escola/CEI/CIEJA** é um colegiado de **natureza consultiva e deliberativa**, constituído pelo Diretor de Escola, membro nato, representantes eleitos das categorias de servidores em exercício nas Unidades Educacionais, dos pais e dos educandos nos termos da legislação em vigor, as diretrizes e metas da política educacional e demais diretrizes contidas nesta Portaria;

**Art. 17º** - **São atribuições do Conselho de Escola/CEI/CIEJA:**

I - discutir e adequar, no âmbito da unidade educacional, as diretrizes da política educacional estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação e complementá-las naquilo que as especificidades locais exigirem;

II - definir as diretrizes, prioridades e metas de ação da escola para cada período letivo, que deverão orientar a elaboração do Projeto Político-Pedagógico;

III - elaborar e aprovar o Projeto Político-Pedagógico e acompanhar a sua execução;

IV - participar da avaliação institucional da escola face às diretrizes, prioridades e metas estabelecidas;

V - decidir quanto à organização e o funcionamento da escola, o atendimento à demanda e demais aspectos pertinentes, de acordo com as orientações fixadas pela Secretaria Municipal de Educação, particularmente:

- a) deliberar sobre o atendimento e acomodação da demanda, turnos de funcionamento, distribuição de séries e classes por turnos, utilização do espaço físico, considerando a demanda e a qualidade de ensino;
  - b) garantir a ocupação ou cessão do prédio escolar, inclusive para outras atividades além das de ensino, fixando critérios para o uso e preservação de suas instalações, a serem registrados no Projeto Político-Pedagógico;
- VI - indicar ao Secretário Municipal de Educação, após processo de escolha, mediante critérios estabelecidos em regulamento, os nomes dos Profissionais de Educação para, ocupar, transitoriamente ou em substituição, cargos da Classe dos Gestores Educacionais da Carreira do Magistério Municipal, nos termos da Portaria específica;
- VII - analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pela equipe escolar ou pela comunidade escolar, para serem desenvolvidos na escola;
- VIII - arbitrar impasses de natureza administrativa e pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela Equipe Escolar;
- IX - propor alternativas para solução de problemas de natureza pedagógica e administrativa, tanto aqueles detectados pelo próprio Conselho, como os que forem a ele encaminhados;
- X - discutir e arbitrar critérios e procedimentos de avaliação relativos ao processo educativo e a atuação dos diferentes segmentos da comunidade escolar;
- XI - decidir procedimentos relativos à integração com as Instituições Auxiliares da escola, quando houver, e com outras Secretarias Municipais;
- XII - traçar normas disciplinares para o funcionamento da escola, dentro dos parâmetros da legislação em vigor;
- XIII - decidir sobre a aplicação de sanções nos termos previstos nesta Portaria.
- XIV - decidir procedimentos relativos à priorização de aplicação de verbas;
- XV - eleger profissionais para ocupação de outras funções docentes;
- XVI - realizar referendo anual dos professores referidos no inciso anterior bem como o Professor de Bandas e Fanfarras, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas Portarias;
- XVII - destituir, ou propor a destituição, conforme o caso, dos profissionais referidos nos incisos VI e XV deste artigo, com um quórum mínimo de metade dos seus membros e por maioria simples, nos termos da pertinente legislação.

**Art. 23** - As Instituições Auxiliares terão como objetivos prioritários o aprimoramento do processo de construção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira da Unidade Educacional.

#### **Seção I - Da Associação de Pais e Mestres - APM**

**Art. 24** - A Associação de Pais e Mestres, instituição auxiliar de caráter privado, supervisionada e fiscalizada por órgãos competentes, tem por finalidade:

I - promover a integração entre todos os segmentos da unidade em busca da melhoria da qualidade de ensino;

II - articular a participação de pais, professores e educandos nas ações de natureza educativa, cultural, comunitária, artística, assistencial, recreativa, desportiva, científica e outras;

III - estabelecer parcerias e gerir recursos advindos da própria comunidade, de órgãos governamentais de diferentes esferas e entidades civis, de acordo com Projeto Político-Pedagógico e pertinente legislação em vigor.

#### **Seção II - Da Organização Estudantil**

**Art. 25** - Os educandos, do Ensino Fundamental ou Médio terão assegurado o direito de organizar-se livremente em Associações, Entidades e Agremiações Estudantis, devendo a Equipe Gestora garantir o espaço e as condições para esta organização.

**Art. 57** - As Normas de Convívio, discutidas e elaboradas pelo conjunto da comunidade escolar e aprovadas pelo Conselho de Escola/CEI/CIEJA e pelo Órgão Regional competente fundamentam-se nos direitos e deveres que devem ser observados por todos e apoiados em princípios legais, de solidariedade, ética, diversidade cultural, autonomia e gestão democrática.

#### **Seção V - Da participação dos Pais ou Responsáveis**

**Art. 64** - Os pais ou responsáveis participarão do processo de elaboração e realização do Projeto Político-Pedagógico, mediante:

I - acompanhamento do processo educativo;

II - garantia da frequência das crianças e jovens nas atividades curriculares;

III - acesso a informações sobre a vida escolar de seus filhos;

III - ciência e acompanhamento do processo ensino-aprendizagem;

IV - definição da proposta político-pedagógica;

V - atuação nas instâncias representativas;

VI - atendimento às convocações;

VII - respeito às equipes gestora, docente e de apoio à educação, cumprindo suas determinações;

VIII - ciência dos termos do Regimento e do Projeto Político- Pedagógico.

No que diz respeito à atuação com crianças e adolescentes, é essencial apreender o conjunto de valores e princípios preconizados pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Esses marcos legais nos provocam a olhar a realidade sob o foco de outras lentes, a acessar outras formas e conteúdos e a construir novas possibilidades de exercício da cidadania desde a infância.

Para a maioria das crianças, é a escola que marca o início da sua atuação pública. É neste espaço que o significado de público começa a se definir. Na hora da entrada e saída da escola, na sala de aula, no recreio, no uso dos brinquedos, da lousa, do giz, do material escolar... elas começam a perceber a convivência em grupo. Elas começam a interagir com bens coletivos, com linguagens coletivas. É na escola que, muitas delas, vivenciam o primeiro encontro com a sociedade e têm a oportunidade de, por meio da participação, começar a construir sua autonomia e a exercer sua cidadania. É aí que elas se deparam com o público, com o início da construção do significado do que é "coletivo". A escola e o contexto social em que estão inseridas não podem se eximir da responsabilidade de construção de valores, respeito e responsabilidade frente aos espaços públicos e frente às relações democráticas de convivência, fundamentada na resolução de conflitos por meio do diálogo, na cultura da paz e da sustentabilidade. Isso exige aprendizado. A paz se constrói. A solidariedade, o respeito, o saber escutar, avaliar e decidir implicam processos pedagógicos. Não se estabelecerá entre nós se não agirmos em sua direção. É preciso que a escola se prepare para criar condições de exercício da cidadania desde a infância.

Conquistamos um sistema normativo nacional e internacional dos direitos da criança e do adolescente como parte do sistema de direitos humanos: às pessoas com idade de até dezoito anos são asseguradas prioridade absoluta na formulação de políticas sociais diante da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Ou seja, é exigível, não só da família, mas também da sociedade e do Estado, o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (art. 227, da CF).

É fundamental que as visões de mundo, as expressões, as ações e os projetos de vida das crianças não sejam silenciados por uma sociedade que, tradicionalmente, só reconhece o espaço dos adultos. A filosofia da educação de Paulo Freire nos inspira a perceber as crianças e adolescentes como sujeitos dos direitos e, portanto, a assegurar sua participação e opinião no processo de construção coletiva das regras na família, na escola e nos grupos sociais que frequentam. O pensamento freireano auxilia-nos na reflexão dos saberes necessários para o desenvolvimento dessa práxis: convicção de que a mudança é possível; alegria e esperança; disponibilidade para o diálogo; compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo; liberdade e autoridade; respeito à autonomia do ser do educando; saber escutar; tomada consciente de decisões, dentre outros.

É urgente reconhecer o lugar da criança e do adolescente na sociedade. Os desafios estão muito próximos: nas nossas famílias, na escola, na rua onde moramos, na comunidade, no bairro, na cidade, no país. Educar na, para e pela democracia implica, como vimos, criar espaços de decisão e de vivência de princípios éticos, de solidariedade, de justiça, de diálogo. Como buscar o envolvimento das crianças, adolescentes e jovens para além do “fazer parte”? Como “tomar parte” nas decisões? Como a nossa escola tem-se organizado nesse sentido? Tem oferecido oportunidades de aprender a decidir coletivamente, a vivenciar e a experimentar a validade do diálogo crítico como mediador dos conflitos, a construir, em grupo, acordos temporários ou mais duradouros? A escola ensina a lidar com a diferença e a divergência? Ela educa para que, diante da discordância, a criança aprenda a se manifestar com respeito e justiça?

A escola é um espaço privilegiado dessa construção. E essa tarefa é de todos e todas que dela fazem parte e nela tomam parte. Não ensina apenas o professor. A merendeira ensina e aprende. O inspetor de alunos ensina e aprende. O pessoal que fica na secretaria da escola recebendo e expedindo documentos ensina. Ensinamos e aprendemos em todos os espaços da escola, não só na sala de aula. É preciso que todos assumam essa tarefa educativa essencial. É necessário que tenhamos clareza de que democracia, cidadania, autonomia, participação, solidariedade exigem aprendizado. E aprendemos, principalmente, praticando, vivenciando. Não basta que a escola pronuncie um discurso emancipador. É preciso que ela vivencie o que defende. Nossas palavras devem ser corporeificadas pelo exemplo. Nossa prática não pode ser negadora do nosso discurso (FREIRE, 1997). Se a escola se propõe a formar cidadãos críticos, propositivos, democráticos, participativos, ela deve criar condições para a vivência desses princípios desde a infância. Todos os segmentos da escola, todas as pessoas envolvidas na

construção das condições favoráveis para o ensino e a aprendizagem são educadores. Dessa forma, como afirma Paulo Freire, “Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, deve ser feito. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente”. Aceitemos o convite de Paulo Freire e não nos furtemos a essa imensa e gratificante tarefa. Afinal, somos educadores, “profissionais do sentido da vida” e continuamos sonhando com “um outro mundo possível”.

Em relação à participação estudantil, uma importante conquista foi a instituição dos Grêmios Estudantis, representando os interesses dos estudantes na escola. Eles são espaços de participação, de exercício da cidadania e de democracia, que permitem aos alunos criarem possibilidades de ação relacionadas à escola e à comunidade, tais como: debates, atividades culturais, saraus, peças de teatro, campeonatos etc. O Grêmio é também um importante espaço de aprendizagem, convivência, responsabilidade e de luta pelos direitos dos estudantes, crianças, adolescentes e jovens. Os Grêmios Estudantis não estão isolados na escola. Eles devem se relacionar com as entidades do Movimento Estudantil, dentre elas, a UNE (União Nacional dos Estudantes); UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas); UEES (União Estadual dos Estudantes Secundaristas) e a UMES (União Municipal dos Estudantes Secundaristas). A lei que institui os Grêmios Estudantis é de Nº 7.398, de 4 de novembro de 1985. Por meio desta lei, ficou assegurado aos estudantes o direito à organização dos Grêmios como entidades autônomas representativas

Para além dos Grêmios Estudantis, temos conquistado outras formas de exercício da cidadania desde a infância.

A Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente - CNIJMA é um instrumento voltado para o fortalecimento da cidadania ambiental nas escolas e comunidades a partir de uma educação crítica, participativa, democrática e transformadora. Ela se caracteriza como um processo dinâmico de encontros e diálogos, para debater temas propostos, deliberar coletivamente e escolher os representantes que levarão as ideias consensuais para as etapas sucessivas. Envolver estudantes, professores, juventude e comunidade no enfrentamento do desafio de construirmos, juntos, uma sociedade brasileira educada e educando ambientalmente para a sustentabilidade. A Conferência na Escola é o momento em que estudantes, professores e demais interessados reúnem-se para dialogar sobre como transformar a escola em um espaço educador sustentável,

constituindo-se, assim, em um lócus privilegiado para aprofundar o debate sobre o tema da Conferência em nível local. Nesse momento, cada escola constitui a Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola – COM-VIDA - que deve organizar a conferência envolvendo a comunidade.<sup>3</sup>

As Conferências Lúdicas são espaços de participação democrática de crianças e adolescentes representantes de unidades educacionais e, também, de outras instituições que realizam trabalhos com crianças como, por exemplo, ONGs, associações, entidades. O principal objetivo é avaliar e conferir, sob a perspectiva das crianças e adolescentes, como as políticas públicas para o segmento infanto-juvenil estão sendo executadas. Como o próprio nome diz, as Conferências são “Lúdicas”, ou seja, apresentam uma metodologia que inclui a brincadeira, a alegria, a diversão, apropriada ao público que delas participam, desenvolvendo atividades artístico-culturais, respeitando a diversidade étnica, social, de origem, gênero etc. A 1ª Conferência Lúdica surgiu em São Paulo e foi realizada no Centro Cultural Vergueiro, sob a coordenação do Conselho Municipal de Defesa do Direito da Criança (CMDCA-SP), em 1999, em consonância às demandas do Fórum Municipal de Defesa do Direito da Criança, visando à ampliação da participação infanto-juvenil nas discussões, avaliações e proposições de políticas públicas. O marco legal das Conferências Lúdicas é o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que reconhece o amplo direito à participação na vida política e à educação para o exercício da cidadania, conforme artigos 15; 16; 58 e 59. As Conferências Lúdicas podem ser realizadas sob iniciativa do CMDCA e/ou das unidades educacionais e outras instituições que estejam associadas à luta pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

## **Fórum Mundial de Educação Criança**

No contexto do Fórum Mundial de Educação Temático, em São Paulo, em abril de 2004, foi realizado o Fórum Mundial de Educação Criança. ONGs, unidades educacionais privadas e públicas, das redes estadual e municipal, instituições, movimentos populares, associações se juntaram para criar condições para a participação das crianças e dos adolescentes. Elas foram protagonistas desde a preparação até a realização das atividades. Foram instaladas várias tendas para acolher o público infanto-juvenil. Foi um importante espaço de exercício de cidadania desde a infância. Por meio de apresentações de fantoches, maculelê, ciranda, teatro,

<sup>3</sup> <http://conferenciainfanto.mec.gov.br>

projetos sobre hortas, meio ambiente, arte, oficinas de rádio, música, teatro de bonecos, contadores de histórias e outras atividades aproximadamente 9.000 crianças durante todos os dias do FME-Temático de SP puderam expressar suas opiniões, fazer críticas, construir propostas para Plataforma Mundial de Educação do FME.

## **Orçamento Participativo Criança**

O Orçamento Participativo Criança (OP-Criança) de São Paulo foi instituído na rede municipal de educação na gestão da Marta Suplicy, quando Maria Aparecida Perez estava à frente da Secretaria da Educação. Ele se deu por meio de uma parceria entre a SME, a Coordenação do Orçamento Participativo (COP) e o Instituto Paulo Freire. O OP-Criança mobilizou crianças, adolescentes e jovens de todas as unidades educacionais de Ensino Fundamental e algumas unidades de Educação Infantil visando à definição de prioridades para a educação e para a cidade a partir da perspectiva das crianças. O projeto teve como principais objetivos: aumentar a participação das crianças e jovens na gestão democrática da escola; integrar as contribuições do OP-Criança ao Projeto Político-Pedagógico das escolas e à política municipal, enfatizando a educação como direito da criança e do jovem; articular as ações do OP-Criança com as do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo; possibilitar espaços e oportunidades de mútua educação continuada entre crianças, jovens e adultos, enfatizando a participação infanto-juvenil; estimular a criação de órgãos de representação infanto-juvenil e fortalecer os que já existiam; definir prioridades, no universo das políticas sociais, na perspectiva das crianças e dos adolescentes; potencializar recursos orçamentários das ações que têm as crianças e os jovens como público participante privilegiado e imediato, visando ao dimensionamento realista das propostas apresentadas e ao atendimento das prioridades estabelecidas. Foram realizadas na rede municipal 448 assembleias do OP-Criança. Delas, participaram diretamente 153.168 crianças e adolescentes. Foram eleitos 1.818 delegados para as plenárias regionais e municipal. As crianças apresentaram 4.527 propostas para a cidade e 3.685 para a Educação. As principais propostas para a educação foram: Reforma e Cobertura da Quadra: 34.204 votos; Implantação de Atividades Culturais e Esportivas: 15.301 votos; Reforma da Escola: 9.851 votos; Construção de Piscina: 7.679 votos; Instalação de Armários para alunos: 7.594 votos. As prioridades definidas para cidade foram: Construção de Áreas de Lazer: 18.406 votos; Ampliação do Serviço de Segurança Urbana: 16.355 votos; Programas de Geração de Emprego e Renda: 7.282 votos; Construção de Clube da Cidade: 4.974 votos; Ampliação da Pavimentação: 4.750 votos.

## Conselhos de Escola, Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Mestres

Algumas dicas sobre a organização e o funcionamento dos colegiados escolares. Ao elaborar, a cada ano letivo, o Plano de Trabalho Anual, ou ao elaborar/atualizar o Projeto Político-Pedagógico, não podemos nos esquecer de prever também quais serão as ações para fortalecer a democracia na escola. Quanto tempo durante o ano letivo as unidades educacionais reservarão para pensar coletivamente o currículo, a participação dos diferentes segmentos escolares, o projeto da escola? Quais espaços de participação a escola criará? Quem será chamado à participação? Que tipo de participação a escola proporcionará? Quais vozes terão vez e voto na proposta de participação? Como os colegiados escolares serão fortalecidos? Qual a metodologia a ser utilizada para viabilizar a participação dos diferentes segmentos?

1. Há muitas formas de convidar para participar. Nem sempre, o “bilhetinho” colado no caderno do filho é a melhor forma de trazer os pais ou a comunidade. Algumas sugestões: a) Preparar um cafezinho de confraternização periodicamente; b) Identificar os “artistas” da comunidade (quem canta, quem toca algum instrumento musical, quem dança, quem pinta, quem fotografa, etc.) e promover encontros periódicos com apresentações culturais; c) Identificar as profissões dos pais e convidar para fazer oficinas na escola com os alunos; d) Identificar as ONGs, os grupos organizados do bairro e convidá-los para apresentar seus trabalhos na escola e vice-versa, ou seja, a escola “ir aonde o povo está”, participando de atividades promovidas por outras instituições ou equipamentos públicos do bairro e aproximar as relações, divulgar o trabalho da escola na comunidade; e) Identificar diferentes grupos étnicos, culturais e realizar apresentações para compartilhar com a comunidade: culinária, danças, músicas etc.; f) identificar na comunidade pessoas portadoras de deficiência e organizar depoimentos e diálogos com os participantes para compartilhar saberes.
2. A participação exige uma atmosfera envolvente e convidativa.
3. O local das reuniões deve favorecer a participação, por isso deve ser cuidadosamente preparado.
4. O direito de fala dos participantes da reunião deve ser respeitado: voz para todos. A escola não pode silenciar vozes e nem ser a principal protagonista na definição da pauta. Especial atenção com as crianças, os familiares e os funcionários de apoio.

5. O que pode parecer óbvio para uns, não necessariamente o é para todos. Os pedidos de esclarecimento devem ser respeitados e atendidos. Cuidado com a linguagem. Precisa ser acessível a todos. O uso de siglas (APM, CEI, EMEL, EMEF, EMEIEF, CP, HTPC...) podem ser códigos ininteligíveis para os pais/familiares/comunidade.
6. O Conselho decide sobre questões administrativas, financeiras e pedagógicas da escola. Ele analisa o desempenho, os problemas e as potencialidades da escola, e propõe soluções.
7. O Conselho de Escola deve garantir a participação de todos os interessados. Os que não foram eleitos, mas querem se envolver com as atividades, devem ser incentivados a participar.
8. Em todos os Regimentos de que temos conhecimento, os membros eleitos têm direito a voz e voto. Os demais participantes têm direito a voz.
9. Geralmente, o Conselho de Escola é eleito no início do ano letivo e seus membros podem ser reeleitos.
10. Quando o Conselho de Escola é deliberativo, ele pode tomar decisões capazes de mudar a história da escola e da comunidade.
11. O Conselho de Escola deliberativo elabora, aprova e acompanha a execução do Projeto Político-Pedagógico da escola.
12. Deve-se permanentemente manter um clima de diálogo: “através do diálogo, refletindo juntos sobre o que sabemos, podemos, a seguir, atuar criticamente para transformar a realidade” (Paulo Freire).
13. É fundamental que o processo de eleição para os colegiados respeite os princípios democráticos, garantindo a escolha dos representantes pelos seus próprios pares.
14. Realizar campanhas de esclarecimento sobre o que são os colegiados, sua estrutura e funcionamento, seus objetivos e atribuições de forma a que todos tenham clareza de sua importância.
15. Uma vez constituídos, envolver todos os participantes na definição das pautas das reuniões dos colegiados e refletir sobre elas antes das reuniões com os respectivos pares. As pautas devem contemplar as expectativas dos diferentes grupos que constituem os colegiados.
16. Antes da reunião, no caso dos Conselhos de Escola e dos CRECEs, por exemplo, discutir a pauta com os pares (cada segmento, separadamente, alunos, pais, professores deve refletir sobre a pauta detalhadamente) e, dependendo do assunto, ampliar a discussão em outros espaços da comunidade, aproximando sempre mais escola do bairro e vice-versa.

17. Procurar estar atento às datas e ao horário das reuniões dos colegiados, tomando o cuidado de realizá-las num período acessível à maioria.
18. Por meio das atas é possível registrar a história da atuação dos colegiados e acompanhar o trabalho que vem sendo desenvolvido.
19. As atas devem seguir algumas normas para que tenham valor jurídico. Nelas devem estar registrados os seguintes dados: o número que identifica a reunião (primeira, segunda...); a data e o horário em que ocorreu; o local; o objetivo (a pauta); as discussões que foram feitas (quem falou o quê, quem propôs o quê, o que foi aprovado etc.), a votação e os responsáveis pelos encaminhamentos das deliberações.
20. Após as reuniões, as atas devem ser lidas e assinadas por todos os presentes.
21. As atas podem ajudar muito na avaliação do desempenho dos colegiados. Através dos registros, podemos, por exemplo, avaliar o nível de participação dos diferentes segmentos, a natureza dos assuntos discutidos etc.
22. O local das reuniões deve favorecer a participação.
23. O direito de fala de todos os participantes deve ser respeitado. As propostas apresentadas devem ser consideradas e votadas. Não mudar de assunto sem que o anterior tenha sido resolvido. As reuniões dos colegiados não podem se caracterizar por um conjunto de falas a partir das quais nada se encaminha. É preciso discutir, decidir e encaminhar cada item da pauta.
24. O horário e o tempo de duração das reuniões devem ser definidos coletivamente. O horário a ser escolhido deve levar em consideração a possibilidade de participação de pais e de alunos que trabalham.
25. Atribuir responsabilidades. Não basta avaliar, reconhecer os limites e dificuldades da prática. É fundamental se corresponsabilizar pela busca de soluções e pela sua concretização.
26. A escola deve oferecer condições para que os representantes possam consultar seus pares. Para isso, cada segmento pode criar fórum próprio de discussões.
27. Para se tomar decisões, é necessário que se tenha acesso a informações sobre o assunto a ser decidido. Sem uma visão global dos problemas, corre-se o risco de resolvê-los parcialmente.
28. Criar canais de fácil comunicação entre os diversos segmentos da comunidade escolar.
29. Conectar a luta pela democracia na escola com outras formas de luta, para além do espaço escolar, de forma a consolidar políticas públicas que garantam a qualidade da educação que queremos.

Democracia é processo.

Democracia implica continuidade e disponibilidade para o diálogo.

Democracia implica tempo (o tempo da democracia é diferente do tempo do autoritarismo).

Democracia implica recursos (Compromisso orçamentário! Investimento na formação, na criação das condições para a participação).

Democracia implica criação de novos espaços de decisão política.

Democracia implica aprendizado – educação continuada.

Democracia dá trabalho! Exige persistência!

## Referências

ANTUNES, Ângela. **Aceita um conselho? Como organizar o Colegiado Escolar**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002.

\_\_\_\_\_. (org). **Orçamento Participativo Criança**, Instituto Paulo Freire, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. e Tomchinsky, Julia. **Sementes de Primavera: exercícios de cidadania desde a infância, uma publicação sobre a participação e contribuição das crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na elaboração dos Projetos Eco-Político-Pedagógicos das unidades educacionais da Secretaria de Educação de Osasco**, 2009.

APPLE, Michael & Beane, James (orgs.). **Escolas democráticas**. São Paulo, Cortez, 1997.

BASTOS, João Batista (org).. **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

BIHAIN, N. M.. **A trajetória da educação infantil no MST: de ciranda em ciranda aprendendo a cirandar**. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, v. 134, n. 248, p. 01-32, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério da Educação. Comitê de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: MEC/MJ/Unesco, 2009.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. 2004. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB. (vol. 1 a 10)
- BENEVIDES, Maria Vitória. **Educação em Direitos Humanos: de que se trata?** Palestra de Abertura do Seminário de Educação em Direitos Humanos, São Paulo, 2000.
- BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BUENO, Belmira Oliveira. **As associações de Pais e Mestres na escola pública do Estado de São Paulo (1931-1986)**. Tese de Doutorado. São Paulo, FE-USP, 1987.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed., Campinas, São Paulo, Papyrus.
- CHAUÍ, Marilena. **Conferência magna Educação em Direitos Humanos: memórias e desafios no contexto das sociedades democráticas** <http://www.dhnet.org.br/educar/1congresso/index.htm>. Acesso em: 20/04/2014.
- CLAUDIA Davis.; Sofia Lerche Vieira (org). Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- DEMO, Pedro. 1988. **Participação é conquista**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1988.
- ..... “Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades”. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 71, pp. 72-81, nov.
- CASTRO, Jane Margareth e REGATTIERI Marilza. **Interação escola-família: subsídios para práticas escolares**/organizado por – Brasília : UNESCO, MEC, 104 p.
- CENPEC/Ação Educativa. **Seminário nacional Tecendo Redes para Educação Integral**. São Paulo: CENPEC/Ação Educativa.
- DOWBOR, Ladislau. **Tecnologias do conhecimento: os desafios da educação –** Vozes, 2001.
- FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991
- ..... **Política e educação**. São Paulo: Cortez.
- ..... **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra,
- FREIRE, Wendel. **Gestão Democrática: reflexões e práticas do/no cotidiano escolar**. Rio de Janeiro: Wak Ed, 2009.
- GADOTTI, M. **Gestão Democrática com participação popular: planejamento e organização da educação nacional**. São Paulo: Instituto Paulo Freire. (Série Cadernos de Formação; v.6)

- \_\_\_\_\_. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE.** São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- \_\_\_\_\_. **Escola Cidadã.** São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. e José Eustáquio Romão, orgs. **Autonomia da escola, princípios e propostas.** São Paulo: Cortez, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Concepção dialética da educação.** São Paulo, Cortez, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito.** São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. **Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar.** Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes.
- GOHN, Maria da Glória.. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4.ed. São Paulo, Cortez (Coleção Questões de Nossa Época; v. 32)
- \_\_\_\_\_. **O Protagonismo da Sociedade Civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.
- INSTITUTO PAULO FREIRE. **Estatuto da criança e do adolescente. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.** Carta da Terra. São Paulo, 2007.
- LIMA, Elvira Souza. **A Criança Pequena e suas linguagens.** São Paulo: Sobradinho, 2003.
- LUIZ, Maria Cecília (org.). **Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação.** São Paulo: Xamã, 2010.
- MELO, Suely Amaral. **O espaço da escola da infância.** Texto elaborado em sala de aula no curso de pedagogia da FFC/Unesp/Marília, 2003.
- MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). **Crianças em Movimento - as mobilizações infantis no MST.** Coleção Fazendo escola, n.2. São Paulo: MST, 1999.
- PADILHA, Paulo Roberto, **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola.** São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Educar em todos os cantos: reflexões e canções por uma educação intertranscultural.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Município que educa: nova arquitetura da gestão pública.** São Paulo: ED,L (Cadernos de Formação, 2), 2009.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Qualidade de ensino: a contribuição dos pais.** São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. “A utopia da gestão escolar democrática”. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 60, pp. 51-53, fev. 1987.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar: introdução crítica**. 5. ed., São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1991.

\_\_\_\_\_. “A natureza do trabalho pedagógico”. In: **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 19, n. 1, pp. 103-109, jan./jun, 1993.

PINI. Francisca Rodrigues de Oliveira. **A construção das relações socioafetivas na família e seu papel na educação dos filhos**. Programa de Formação Continuada a Distância: NTC/PUC/SP, FENABB e Fundação Banco do Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **FORUNS DCA: Fios que tecem o Movimento da Infância e da Adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa**. Tese de Doutorado/PUC/SP, 2006.

PMSP. Decreto 54.454, de 10 de outubro de 2013. Estabelece (...). Diário Oficial [do Município de São Paulo]. São Paulo.

PMSP. Lei Municipal nº 14.660, de 26/12/07 (**Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal**) – O Capítulo II, Seção I, artigos 117 até 119, determina as características, estrutura e funcionamento dos Conselhos de Escola na rede municipal de São Paulo.

PMSP. Decreto nº 54.452, de 10/10/13 - institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – “Mais Educação São Paulo”.

PMSP. Decreto nº 54.453 de 10/10/13 - fixa as atribuições para os Profissionais da Educação que integram a Equipe Escolar das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino a serem contempladas nos Regimentos Educacionais das Unidades da Rede Municipal de Ensino.

PMSP. Anexo único da portaria nº 5.941, de 15 de outubro de 2013, trata da elaboração do Regimento Comum das escolas da rede municipal de educação de São Paulo.

WERLE, Flávia Obino Correa.. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

# Cidadania no Brasil e a (falta de) Participação e Controle Social: o caso do Conselho do Fundef na fiscalização dos recursos destinados à educação<sup>1</sup>

Daniel Arias Vazquez<sup>2</sup>

Este trabalho visa consolidar conceitos e expor uma das experiências de exercício de cidadania abordadas na aula do curso “Educação e Cidadania”, oferecido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Na parte conceitual, pretende-se destacar a relação entre direitos e a construção da cidadania no Brasil, cujo percurso é bastante diferente europeizado europeu, implicando efeitos sobre o significado de cidadania e seu exercício.

Como exemplo da dificuldade para a participação popular e o controle social do Estado, pretende-se avaliar a experiência da introdução do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, criado como um canal institucional de participação – no caso dos municípios, com maioria de representantes não-governamentais – mas que pode ser facilmente distorcido na prática pela inadequação na escolha dos representantes, pela ênfase na leitura técnica e pela falta de interesse geral na participação, mesmo quando há vinculação de recursos que impactam diretamente na remuneração da numerosa categoria de profissionais de magistério.

Em suma, tanto na análise conceitual como no exercício prático selecionado, é possível evidenciar características fortes da cidadania no Brasil, a saber: a relação de contemplação com o Estado (estadolatria ou estanania), a cidadania negativa (reativa apenas à perda de direitos, especialmente civis) e a baixa participação (com esvaziamento dos canais institucionais existentes).

À guisa de conclusão, serão indicadas ações voltadas para uma educação política para a cidadania, destacando a importância do papel das escolas

---

1 Material produzido como apoio à palestra ministrada no curso “Educação e Cidadania”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 É professor, doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. É professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp/ Campus Guarulhos.

no incentivo à participação popular e do controle social do Estado, por meio da formação permanente dos profissionais da educação como multiplicadores na formação para o exercício da cidadania.

## **O percurso das concessões de direitos e a construção da cidadania no Brasil**

Para este debate, recorreremos ao estudo clássico de MARSHALL (1967) sobre a experiência inglesa na conquista de direitos civis, políticos e sociais e o trabalho de CARVALHO (2001) que avalia quase dois séculos de história do esforço para construir a cidadania no Brasil, cujo percurso é, de fato, bem diferente da experiência na Inglaterra.

MARSHALL (1967) afirma que a cidadania se desenvolveu com muita lentidão na Inglaterra. Primeiramente, vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica: com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar e de participação política. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais.

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania segue uma teoria geral. Na realidade, os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção.

A utilidade da análise comparada é, justamente, reconhecer diferenças por contraste. De acordo com CARVALHO (2001), houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes: a primeira, refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros; a segunda está no percurso em que os direitos foram adquiridos - ou melhor, para o caso brasileiro - concedidos: entre nós, o social antecedeu os demais. Consequentemente, estas alterações afetam a forma e o exercício da cidadania. Ou seja, quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando necessariamente do mesmo conceito.

Esta antecipação dos direitos sociais via concessões do Estado contribuiu para, além da cultura política estatista ou governista, uma visão corporativista dos interesses coletivos. Desde o Estado Novo, a distribuição dos benefícios

sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Dessa forma, os benefícios sociais não eram tratados como direito de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo.

A fraca organização autônoma da sociedade permite que os interesses corporativos consigam prevalecer. Forma-se uma cultura política em que a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população, mas para atender a demandas individuais ou de grupos de interesse. Por exemplo, o papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma situação paradoxal: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.

Diante desta relação política, o estímulo à participação política em busca por direitos é bastante baixo. Quem se dispõe a participar sem interesse particular específico? É possível, então, compreender a dificuldade de separação do público e do privado na cultura política brasileira. Há, portanto, outro paradoxo: no senso comum, aqueles que participam buscam vantagens pessoais ou representam grupos de interesse, restando para a maioria avessa à política uma relação de contemplação e passividade frente aos governos, salvo raras exceções.

Ainda mais, quando historicamente não foi necessária muita luta social para a conquista de direitos sociais. No Brasil, grande parte dos direitos sociais foi implantada em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo. Isso cria a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. Segundo LIMONGI (2006), “o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. Para evitar mal entendidos, cabe notar que a afirmação se estende às Medidas Provisórias” (p. 23-24).

A fascinação com o Executivo forte está sempre presente. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Até mesmo uma parcela do movimento operário na Primeira República orientou-se nessa direção; parcela ainda maior adaptou-se a ela na década de 30. Essa cultura

orientada mais para o Estado do que para a representação é o que CARVALHO (2001) chama de “estadania”, em contraste com a cidadania.

Neste cenário, em que circunstâncias e quais possibilidades para o exercício da cidadania por meio da participação política? Historicamente, todas as revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado, verifica-se que – mesmo ainda sem participar da política oficial – de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto – a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadão e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos.<sup>3</sup>

As manifestações populares, portanto, possuem características de movimentos reativos, ou seja, não-propositivos, com reações às medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo, especialmente quando se colocava sob ameaça direitos civis e, dentre eles, os exercidos individualmente.

Em suma, a trajetória da construção da cidadania no Brasil resultou em seguintes características: a) estadania, definida pela relação de contemplação com o Estado e pela espera por benefícios concedidos; b) clientelismo, com os interesses particulares (ou de grupos) se sobrepondo ao interesse público; c) cidadania reativa, marcada por manifestações restritas aos protestos contra perda de direitos e/ou benefícios, especialmente quando avançam sobre os direitos civis.

As consequências principais são: a) a valorização do poder Executivo, com uma busca constante por um messias político, por um salvador da pátria; b) desvalorização do Legislativo e de seus titulares, deputado e senadores, sendo as eleições legislativas sempre de menor interesse do que as do Executivo; c) como a contemplação habitual não coloca pressão sobre as decisões dos governantes, há uma impaciência popular com o funcionamento democrático de decisão; d) cidadania exercida individualmente, o que estimula o desenvolvimento da cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída; e) negação ao público, a opção sempre que possível é sair do serviço público – por meio do consumo de planos de saúde, escola particular, veículo próprio, etc. – ao invés da luta pela melhoria do serviço público.

Por fim, é possível fazer algumas ressalvas e aspectos que podem ser tomados como positivos. Se, de um lado, a inversão da sequência dos direitos reforçou

---

3 As pessoas não podiam ser consideradas politicamente apáticas. Como disse a um repórter um negro que participara da revolta da vacina: o importante era “mostrar ao governo que ele não põe o pé no pescoço do povo”.

entre nós a supremacia do Estado; do outro lado, a organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si, mas sim contra práticas do Estado clientelista, corporativo, colonizado, etc. Se há algo importante para ser feito em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder.

Algumas experiências sugerem otimismo e reorientam a tradição do exercício da cidadania no Brasil. A primeira tem origem na sociedade, são as organizações não-governamentais que, de forma independente do governo, desenvolvem atividade de interesse público. Essa aproximação do Estado e da sociedade não contém o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo porque democratiza o Estado. O segundo tipo de experiência surge por iniciativa de governos mais democráticos, que propõem formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, entre as quais, o orçamento participativo – analisado por AVRITZER; NAVARRO (2003) – e as etapas participativas para a elaboração dos Planos Diretores, cuja análise crítica é feita por VILLAÇA (2005).

Dentre estas experiências de estímulo ao exercício da cidadania, a seção seguinte irá destacar a importância dos conselhos municipais, como canais institucionais de participação popular, a partir do caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (atualmente, FUNDEB). A escolha desta conselho como objeto de análise se deve à proximidade com o público-alvo do curso (gestores da rede municipal de ensino) e do estímulo adicional à fiscalização por parte dos profissionais do magistério, uma vez que 60% dos recursos do Fundef estão vinculados ao pagamento dos salários desta categoria profissional, produzindo incentivos para que sindicatos e os próprios trabalhadores participem deste conselho.

### **Exercício de Cidadania na relação com a política pública: o caso da Participação Popular e Controle Social do FUNDEF**

Apesar de bastante conhecido pelos profissionais da educação vale a pena esclarecer, rapidamente, o que é o FUNDEF. Antecessor do FUNDEB, o FUNDEF introduziu mudanças significativas no processo de financiamento e gerenciamento orçamentário do ensino fundamental, garantiu o aumento de recursos para este setor, bem como estabeleceu uma política de redução de desigualdades regionais e colocou incentivos à efetiva descentralização deste nível de ensino, por meio da redistribuição de recursos entre governos estaduais e seus municípios

em proporção à oferta de matrículas neste nível de ensino nas respectivas redes estaduais e municipais (VAZQUEZ, 2012).

Segundo o Ministro Paulo Renato Souza (1999), o FUNDEF é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país;
- Promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;
- Promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;
- Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

Deve-se deixar bem claro que o FUNDEF pretende alcançar estes objetivos, sem aumentar a quantidade de recursos destinados à educação como um todo, o FUNDEF apenas redistribui os recursos dos Estados e municípios já existentes e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a destinação de recursos federais ao fundo tem caráter residual, cuja participação da União é bastante reduzida no financiamento da educação fundamental.

Um dos pontos mais importantes introduzido com o FUNDEF é a criação de mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil e controle social, através da fiscalização dos recursos destinados à educação.

O artigo 4º da lei 9.424/96 determina a instituição no âmbito federal, estadual e municipal de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. A criação de conselhos é fundamental para a gestão democrática de

políticas públicas, sendo o fortalecimento do controle social a melhor maneira de fiscalizar as ações da Administração Pública.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem duas atribuições básicas:

- Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF.
- Supervisionar o censo escolar anual.

No Manual de Orientação do FUNDEF(1999), estão descritas as atividades que devem ser realizadas para que o conselho possa, efetivamente, desincumbir-se dessas atribuições básicas. Veja abaixo as atividades citadas no manual:

- Informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente no tocante à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento do magistério;
- Exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- Reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil;
- Dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas, que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o fundo;
- Exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para o fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do censo escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

O artigo 4º da lei n.º 9.424/96 determina a composição mínima dos conselhos nas três esferas de governo. No âmbito federal, o conselho será constituído por, no mínimo, seis membros representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Federal; 2) o Conselho Nacional de Educação; 3) o Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED); 4) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 5) a União Nacional dos Dirigentes

Municipais de Educação (UNDIME); 6) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental.

Nos Estados, o conselho deve ser composto por, no mínimo, sete membros, representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Estadual; 2) os Poderes Executivos Municipais; 3) o Conselho Estadual de Educação; 4) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental; 5) a seccional da UNDIME; 6) a seccional da CNTE; 7) a delegacia regional do MEC.

Na esfera municipal, o conselho deve ser formado por, no mínimo, quatro membros, representando respectivamente: 1) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; 2) os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental; 3) os pais de alunos do ensino fundamental; 4) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Além destas cadeiras, o Conselho Municipal de Educação poderá ter um representante, caso este conselho esteja instituído no município.

Vale frisar que os conselhos do FUNDEF são fóruns de acompanhamento e não de gerenciamento. A administração dos recursos do fundo é de responsabilidade do poder executivo, cabendo ao conselho a fiscalização e acompanhamento da gestão dos recursos do FUNDEF.

Davies(1999) analisa a composição dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e critica seu potencial democrático. Segundo o autor, os conselhos possuem mais representantes do Poder Estatal do que da sociedade, no caso dos órgãos estaduais e federal, e no caso dos conselhos municipais, não há garantias legais que os representantes sejam eleitos pelos pares.<sup>4</sup>

Além do papel dos conselhos, é importante destacar a participação da população em geral na fiscalização dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino. A disponibilização de uma conta única e específica para os recursos do fundo tem o intuito de dar maior visibilidade à gestão das verbas vinculadas à educação, facilitando a fiscalização, o acesso às informações sobre a utilização das verbas do FUNDEF e a elaboração de denúncias aos órgãos competentes sobre eventuais irregularidades na utilização dos recursos do FUNDEF.

As denúncias mais frequentes encaminhadas ao MEC referem-se aos atrasos no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental e aos

---

4 Esta questão está fora do escopo de análise deste trabalho. Porém, existe a necessidade da realização de pesquisas que tenham como objetivo analisar o potencial democrático dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a partir da realização de um estudo de campo, com entrevistas aos conselheiros e outros atores envolvidos - e de levantamento documental das atas e documentos apreciados nas reuniões do Conselho.

baixos níveis dos salários pagos a esta categoria. Isso evidencia o importante papel que estes profissionais vêm desempenhando no combate às irregularidades e aos desvios de recursos do FUNDEF, estimulados pela vinculação de 60% da receita do fundo destinada à remuneração da categoria.

Concluindo, destaca-se a importância da iniciativa da criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o qual desempenha um importante papel em estimular a participação da população na fiscalização da aplicação dos recursos destinados à educação.

### **Afinal: como estimular a participação por meio de uma educação política para a cidadania?**

Diante das características da cidadania no Brasil – *estadania*, clientelismo e cidadania reativa – e dos resultados observados nas experiências analisadas<sup>5</sup> - em especial, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – pretende-se apresentar, à guisa de conclusão, algumas propostas práticas de estímulo à participação popular (professores, funcionários, estudantes e seus familiares) no ambiente escolar.

O primeiro passo seria verificar a existência e o funcionamento dos canais de participação formais nas escolas, a saber: os conselhos escolares. Segundo o MEC, os conselhos escolares deliberam sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação.<sup>6</sup>

Nas respectivas escolas, o conselho escolar está ativo, reúne-se periodicamente e cumpre suas funções regularmente? Os membros deste conselho participam das reuniões? As decisões do conselho são implementadas e os membros conseguem identificar os resultados obtidos (feedback)? Estas questões permitem verificar a situação nas diferentes escolas.

A segunda forma de estimular a participação popular é por meio de práticas e projetos pedagógicos. Quando os conceitos de educação ambiental estiverem sendo trabalhados, é possível propor uma atividade de verificação dos

5 Além do Conselho do Fundef, abordou-se em sala de aula as experiências do Plano Diretor e do Orçamento Participativo.

6 [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12384&Itemid=655](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12384&Itemid=655)

problemas urbanos e ambientais no bairro. Tal levantamento pode ser encaminhado às autoridades competentes e, caso as providências tenham sido tomadas, deve-se ressaltar a importância da participação para a conquista dos benefícios obtidos. Certamente, outros exemplos podem ser utilizados em diferentes disciplinas e/ou em propostas interdisciplinares.

Por fim, um terceiro meio de promover o exercício da cidadania é a reprodução, no ambiente escolar, de formas coletivas e democráticas de tomada de decisão. Por exemplo, pode-se instituir a figura do representante de sala em cada turma, escolhido por processo eleitoral, os quais teriam o papel de identificar demandas, encaminhá-las e fazer reuniões devolutivas com seus representados.

Obviamente, estes são alguns exemplos que, longe de serem conclusivos, pretendem apenas iniciar um debate entre os participantes do curso e demais gestores educacionais. Sugerimos que, após realização deste curso, a diretoria regional de ensino possa promover encontros, a fim de que haja troca de experiências.

É importante lembrar que a consolidação da democracia no Brasil é um processo, ou seja, a frágil democracia brasileira precisa de tempo. Quanto mais tempo ela sobreviver, maior será a probabilidade de fazer correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar. Sua consolidação nos países que são hoje considerados democráticos, incluindo a Inglaterra, exigiu um aprendizado de séculos (MARSHALL, 1967). É possível que apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita reforçar e ampliar os direitos civis, políticos e sociais, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria. Sem dúvida, a escola pública deve ser protagonista neste processo.

## Referências

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Revista Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, 2006., n.76, p.17-41.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOUZA, P. R. Introdução. In: **Ministério da Educação. Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, 1999

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. Disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf), 2005.

VAZQUEZ, D. A. **Execução Local sob Regulação Federal: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2012.



# Política editorial e normas para apresentação de artigos

A **REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE** tem como **eixo** temático o campo designado por “**Políticas Públicas e Poder Legislativo no âmbito do Município**”, considerando, todavia, que tal eixo não se constitui cartesianamente, incorporando, por conseguinte, reflexões que ao extrapolá-lo seja no campo jurídico de constituição dos entes federativos, seja no campo da teoria social, exploram e expõem as injunções políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram sua dimensão propriamente genérica. Desta forma, o **eixo** desta **REVISTA** constitui-se como âmbito da particularidade no conjunto das reflexões sobre a constituição e as relações entre Sociedade Civil e Estado, seja o campo das políticas públicas – sua formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle social –, seja no campo do Poder Legislativo e de suas relações com os demais Poderes do Estado.

A **REVISTA** recebe e publica artigos das variadas áreas do conhecimento social – **Ciências Sociais, História, Filosofia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração e Gestão Públicas, Educação e Economia**, no tratamento crítico-compreensivo do **eixo** já mencionado, caracterizando-se menos por ser veículo de uma dada área do conhecimento do que por incorporar a contribuição das variadas áreas para a compreensão de temáticas relacionadas ao **eixo** adotado e dos seus elementos constitutivos: as **Políticas Públicas, o Poder Legislativo e o Município**.

Os artigos enviados à **REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE** devem ser inéditos serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail [artigos@camara.sp.gov.br](mailto:artigos@camara.sp.gov.br) ou pelo Correio (**Viaduto Jacareí n° 100, sala 1302A, 13° andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900, aos cuidados do Conselho Editorial**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD.

Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) abaixo especificados:

**Folha:** Carta (letter)

**Editor de texto:** Word for Windows 6.0 ou posterior

**Margens:** esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

**Fonte:** Times New Roman, tamanho 12

**Parágrafo:** espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 ponto; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado.

**Título:** breve e suficientemente descritivo

**Fonte:** Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

**Seções e subseções:**

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

**Resumo:** 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

**Palavras-chave:** três palavras-chave separadas por ponto

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11

**Referências:** citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

**Diagramas, Quadros e Tabelas:** devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

**Imagens:** devem ser em alta resolução, de no mínimo 150dpi, sob pena e não serem publicadas por falta de qualidade para impressão.

**Informações Complementares**

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

**Página 1:** Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone fax e e-mail.

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e o conteúdo deste periódico está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 No-Comercial Unported (CC-BY-NC).

## Vereadores da 16ª Legislatura

Abou Anni (PV)	José Police Neto (PSD)
Adilson Amadeu (PTB)	Juliana Cardoso (PT)
Adolfo Quintas (PSD)	Laércio Benko (PHS)
Alessandro Guedes (PT)	Marco Aurélio Cunha (PSD)
Alfredinho (PT)	Mario Covas Neto (PSDB)
Andrea Matarazzo (PSD)	Marquito (PTB)
Anibal de Freitas (PV)	Marta Costa (PSD)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Milton Leite (Democratas)
Antonio Donato (PT)	Nabil Bonduki (PT)
Ari Friedenbach (PHS)	Natalini (PV)
Arselino Tatto (PT)	Nelo Rodolfo (PMDB)
Atílio Francisco (PRB)	Netinho de Paula (PDT)
Aurélio Miguel (PR)	Noemi Nonato (PR)
Aurélio Nomura (PSDB)	Orlando Silva (PC do B)
Calvo (PMDB)	Ota (PSB)
Celso Jatene (PR)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Claudinho de Souza (PSDB)	Paulo Fiorilo (PT)
Conte Lopes (PP)	Paulo Frange (PTB)
Coronel Camilo (PSD)	Pr. Edemilson Chaves (PTB)
Coronel Telhada (PSDB)	Quito Formiga (PSDB)
Dalton Silvano (Democratas)	Reis (PT)
David Soares (PSD)	Ricardo Nunes (PMDB)
Edir Sales (PSD)	Ricardo Teixeira (PROS)
Eduardo Tuma (PSDB)	Ricardo Young - REDE
Eliseu Gabriel (PSB)	Roberto Tripoli (PV)
Florianio Pesaro (PSDB)	Rodolfo Despachante (PHS)
Francisco Chagas (PT)	Salomão Pereira (PSDB)
George Hato (PMDB)	Sandra Tadeu (Democratas)
Gilson Barreto (PSDB)	Senival Moura (PT)
Goulart (PSD)	Souza Santos (PRB)
Jair Tatto (PT)	Toninho Paiva (PR)
Jamil Murad (PC do B)	Toninho Vespoli (PSOL)
Jean Madeira (PRB)	Ushitaro Kamia (PSD)
Jonas Camisa Nova (Democratas)	Valdecir Cabrabom (PTB)
José Américo (PT)	Vavá (PT)
	Wadih Mutran (PP)



ESCOLA DO  
**PARLAMENTO**  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**