

A gestão democrática na prática de Conselho Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo

The democratic management in the practice of the Education State Council of Espírito Santo

La gestión democrática en la práctica del Consejo de Educación del Estado del Espírito Santo

Gildo Lyone Antunes de Oliveira¹

Universidade Federal do Espírito Santo; Professor de Filosofia da Rede Municipal de Ensino de Cariacica.

<https://orcid.org/0000-0001-5754-7056>

Itamar Mendes da Silva²

Universidade Federal do Espírito Santo; Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação.

<https://orcid.org/0000-0003-2097-8754>

Resumo: A Constituição Federal de 1988 define a Gestão democrática do ensino público como um princípio básico da educação nacional. Também, estabelece as responsabilidades normativas para com a educação escolar básica que cabe a cada ente federado. Nesse contexto, o presente artigo analisa a atuação do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo para a implementação da gestão democrática na educação básica a partir dos Planos Nacional e Estadual de Educação. Toma as reflexões de Freire (2000), Santos (2003), Gadotti (2014) e Lima (2014) como fundamentação teórica para discutir informações obtidas a partir de pesquisa documental. Conclui-se que o Conselho Estadual de Educação prevê a gestão democrática em seus atos normativos, porém com aderência a concepções que não enfrentam a centralização do poder de decisões afetas à gestão da educação.

Palavras-chave: Conselho Estadual de Educação; Gestão democrática; Participação de alta intensidade; Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo; Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Membro do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão, Trabalho e Avaliação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

² Doutor e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; líder do Grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional (CNPq); Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Paulo Freire (CNPq) e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo.

Abstract: *The Brazil's Federal Constitution of 1988 defines the democratic management of public education as a basic principle of national education. It also establishes the normative responsibilities for basic school education that belongs to each federated entity. In this context, this article analyzes the performance of the Espírito Santo State Council of Education for the implementation of democratic management in basic education from the National and State Education Plans. It takes the reflections of Freire (2000), Santos (2003), Gadotti (2014) and Lima (2014) as a theoretical foundation to discuss information obtained from documentary research. It is concluded that the State Council of education foresees democratic management in its normative acts, but with adherence to conceptions that do not address the issue of centralization of decision-making power related to education management.*

Keywords: *State Council of Education; Democratic management; High intensity participation Education; National Education Plan; State Education Plan.*

Resumen: *La Constitución Federal de 1988 define la gestión democrática de la educación pública como un principio básico de la educación nacional. También establece las responsabilidades normativas para la educación escolar básica que corresponde a cada entidad federada. En este contexto, este artículo analiza el desempeño del Consejo de Educación del Estado de Espírito Santo para la implementación de la gestión democrática en la educación básica partir de los Planes Nacional y Estadual de Educación. Toma las reflexiones de Freire (2000), Santos (2003), Gadotti (2014) y Lima (2014) como fundamento teórico para discutir informaciones obtenidas de la investigación documental. Se concluye que el Consejo Estadual de Educación prevé la gestión democrática en sus actos normativos, pero con apego a concepciones que no abordan el tema de la centralización del poder de decisión relacionado con la gestión educativa.*

Palabras clave: *Consejo Estatal de Educación; Gestión democrática; Participación de alta intensidad; Plan Nacional de Educación; Plan Estatal de Educación.*

Recebido em 13 de maio de 2022

Aceito em 29 de agosto de 2023

1 INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, a política educacional implementada pelo Ministério da Educação (MEC) passa a entender a gestão democrática como um dos indicadores de qualidade da educação básica (BRASIL, 2004, p. 31) e a investir na formação dos diferentes segmentos de profissionais da educação. Ainda, o MEC realiza ações formativas e constrói orientações destinadas aos demais sujeitos escolares (pais/mães e estudantes). O objetivo declarado de tais ações é mobilizar para a participação desses agentes/segmentos em experiências democráticas no que tange aos movimentos de elaboração e de organização

do Projeto Político Pedagógico (PPP) e de orientações curriculares³ com vistas a melhorar a qualidade da educação básica.

Os dispositivos utilizados pelo MEC enunciam entendimento do conceito de gestão democrática sustentada por concepção de educação voltada à formação para a cidadania. Tais opções construíram um projeto educacional que buscou, por meio da participação, oportunizar experiências de gestão democrática com forte apelo ao diálogo, lembrando pressupostos do pensamento freireano. Tanto os cursos de formação como os indicadores da gestão democrática, utilizados para analisar a qualidade de educação, bem como os pressupostos utilizados nas Diretrizes Curriculares, indicaram que os órgãos colegiados, especificamente os conselhos escolares, foram tomados como instâncias promotoras da participação dos diferentes segmentos da escola na elaboração coletiva do PPP, do regimento e do currículo escolar.

A perspectiva de incentivo à construção de decisões coletivas e aos órgãos colegiados tornou-se tônica da política educacional dos primeiros anos deste século XXI tanto para a escola quanto para os sistemas de ensino. A partir daí, depreende-se que os Conselhos Estaduais assumem papel de mais destaque na elaboração, no acompanhamento e na avaliação da política educacional levada a termo em seu âmbito de atuação e de território. Os Conselhos de Educação se constituíram referência e guardiães da observância das normas educacionais vigentes. Dessa forma, no que respeita à gestão democrática, entendemos que suas ações normativas e regulatórias podem contribuir ou obstaculizar a participação e a colegialidade democrática, dialógica e decisória, desde a estrutura de poder do sistema até a escola. Assim, pautar a atuação desses conselhos para o debate parece-nos adquirir relevância no momento político atual.

Nesse contexto e tomando a gestão democrática como princípio, este artigo analisa, a partir de resultados de pesquisa documental, a atuação do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE/ES) na promoção da gestão democrática na educação básica, a partir do ano de 2014, início da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014 a 2024). Os documentos utilizados na pesquisa foram leis e decretos estaduais e resoluções e atas do CEE/ES.

Este artigo está organizado em quatro partes, além da introdução. Na primeira, expomos os pontos de partida que ancoram as reflexões sobre a compreensão do papel dos Conselhos Estaduais frente à gestão democrática. Na segunda, explicita-se a gestão democrática na legislação estadual. Na terceira parte, analisa-se o conjunto normativo

³ Estamos nos referindo aos programas Escola de Gestores, Pró-Conselho, Pradime que foram realizados para formar os sujeitos que atuavam na escola e também nos Conselhos Municipais de Educação.

produzido pelo Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE/ES). Por fim, apresentamos considerações que objetivam fomentar reflexões e possíveis estudos futuros.

2 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Lei n° 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN) prevê, em seu artigo 9°, o Conselho Nacional de Educação e, nos artigos subsequentes, incumbe Estados, Distrito Federal e Municípios, na condição de entes federados, da normatização de seus sistemas de ensino, o que acabou sendo feito com a criação de órgãos específicos - os Conselhos de Educação. Esses órgãos possuem competências e atribuições voltadas para a garantia do direito à educação escolar regular, pública e oficial. Cury (2006, p. 60-61) afirma que os Conselhos de Educação, no contexto do federalismo político, previsto nos arts. 23 e 211 da CF de 1988, têm a prerrogativa da função normativa da educação escolar nos limites das atribuições dos entes federados. Desse modo, o Conselho Estadual, observando os princípios constitucionais, deve procurar estabelecer parcerias com as Secretarias de Educação, com os Conselhos Tutelares, com o Ministério Público, com instituições de defesa de direitos, a fim de levar a cabo sua função que requer interpretar e definir o significado de "graus progressivos de autonomia pedagógica e administrativa" das unidades escolares, conforme disposto no art. 15 da Lei n° 9.394/1996, além de propor sistema de colaboração entre Conselho Estadual e Conselhos Municipais.

No contexto de previsão da autonomia das escolas, é importante destacar que, apesar do texto da lei, em seu artigo 14, dividir a participação dos segmentos atribuindo aos "profissionais da educação", participar da "elaboração do projeto pedagógico da escola" e, aos demais sujeitos pertencentes às "comunidades escolar e local", participar em "conselhos escolares ou equivalentes", no que respeita à definição das "normas da gestão democrática" que investe na ampliação do conjunto de sujeitos que devem ser chamados a se posicionar sobre a educação escolar, aos sistemas de ensino público dos entes federados (Estado, Distrito Federal e Município), fica a responsabilidade de tornar essa diretriz adequada a seu território e contexto.

Essa posição de investimento na autonomia dos sistemas e dos coletivos escolares se coaduna com a perspectiva da educação libertadora freireana que, segundo Licínio Lima (2002), lança as bases para a fundamentação de uma concepção de organização democrática e popular que entende os indivíduos como sujeitos do próprio ato de se organizar. Assim, a escola democrática é projeto somente edificável em coconstrução por sujeitos críticos e reflexivos, que busquem transformações sociais. Essa construção da escola democrática

só se sustenta por meio de uma pedagogia democrática, de uma prática dialógica e de uma governação democrática, que possam contribuir no processo de reconstrução e de recriação da própria escola a partir de tomadas de decisões livres, conscientes e responsáveis com a participação de pais, de mães, de professores e da comunidade.

Nesse sentido e para efetivar o estabelecido neste artigo 15 da LDBEN (“progressivos graus de autonomia”), advogamos a necessidade de o Conselho Estadual se distanciar de uma atuação baseada na prescrição e no repasse de “instruções, postulados, receitas” às escolas para assumir a desfeita participação dos segmentos escolares na produção de seus regimentos, de suas propostas pedagógicas e decisões.

Corroborando as afirmações feitas, podemos nos reportar diretamente a Freire (2000) em sua reflexão sobre a experiência desenvolvida como gestor público da cidade de São Paulo. Nela, Freire apresenta a democratização da escola como princípio e prática de gestão a serem materializados em processos de formação permanente dos educadores na escola; na participação popular direta na escola e em órgãos colegiados como Conselhos de Escola, Associações de Pais e Mães, grêmios estudantis. Em síntese, defende que a participação como elemento fundante da gestão democrática deve abranger todos os aspectos da organização e de efetivação do ensino.

A gestão democrática é prática que depende também da intensidade da participação possível em cada situação concreta. Licínio Lima (2014) a entende e analisa a partir três dimensões: eleição, colegialidade e participação na decisão. A eleição permite a combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas. Os órgãos colegiados(colegialidade) se constituem alternativas democráticas de impacto quando a participação que ocorre nas escolas seja efetivamente de processos decisórios.

Porém, a concepção de gestão democrática predominante nas estruturas consideradas democráticas é associada a elementos, a procedimentos e a regras que viabilizam práticas participativas, mas que não promovem a democratização dos poderes educativos na tomada de decisões nas escolas. Nesse caso, tem-se certo formalismo democrático com a institucionalização de métodos, de regras e de rituais que acabam dificultando a participação efetiva de todos nas decisões. Esse procedimento obstaculiza a prática da autonomia das escolas, que acaba se caracterizando como heterogovernada pela centralização de poder. Segundo Lima (2014), isso aniquila a autonomia por meio de processos intrusivos de microgestão e de controle remoto, notadamente eletrônico, ou por formas de regulação baseadas no mercado, na competição entre fornecedores e nas teorias da escolha pública. Essa concepção de gestão democrática fortalece a prática de participação passiva e de não participação, mesmo em contextos escolares em que se efetivam práticas como a

eleição. Em conclusão, parece-nos adequado afirmar que o diferencial está na intensidade da participação efetivada na escola.

O estabelecido na LDBEN, assim como as reflexões de Cury (2006), Freire (2000) e Lima (2014), assinalam a necessidade de se pautar a gestão democrática para o debate e analisar práticas que a regulamentam. Assim, discutir as práticas de conselhos estaduais de educação adquire relevância para refletir em que medida esses órgãos contribuem ou não para a gestão democrática nas escolas públicas numa perspectiva que fomente a participação e a colegialidade democrática, dialógica e decisória. Para isso, investigamos práticas de normatização do Sistema Estadual implementadas pelo CEE/ES. Nesse processo, consideramos também o disposto na Meta 19 do PNE (2014-2024) e do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo (PEE/ES - 2015 a 2025).

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ES

No Espírito Santo, a gestão democrática foi objeto de normatização primeiramente pela assembleia legislativa na Constituição Estadual no ano de 1989. A carta magna estadual, em seu artigo 168, ao assumir a educação como “direito de todos” e que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, reafirma a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã. Assim, participa do processo de ascenso de lutas democráticas, observado nacionalmente, ao assumir a defesa do direito de a sociedade participar das definições educacionais que produzem as condições de formação dos cidadãos. Nesse sentido, em 1997, foi editada a Lei n° 5.471 e, em 2014, a Lei n° 10.382, diplomas legais que preveem a gestão democrática como expressão da participação na escola.

A Constituição Estadual assume, ainda, os princípios constitucionais da educação nacional, especificamente os previstos na Lei n° 9.394/1996, traduzindo-os para a realidade do Espírito Santo, que dispõe sobre a participação de segmentos da comunidade escolar na gestão pedagógica e administrativa e a existência de órgãos colegiados na escola, como comprovam os incisos VI, VII e VIII do art. 170:

Art. 170. O ensino será ministrado com obediência aos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal e aos seguintes:

[...]

VI - efetiva participação, em todos os níveis, dos profissionais de magistério, dos alunos, dos pais ou responsáveis, na gestão administrativo-pedagógica da escola;

VII - liberdade e autonomia para organização estudantil;

VIII - instituição de órgão colegiado nas unidades de ensino em todos os níveis, como instância máxima das suas decisões e com o objetivo de fiscalizar e avaliar o planejamento e a execução da ação educacional nos estabelecimentos de ensino (ESPÍRITO SANTO, 1989).

Fica evidenciada, ainda, a adoção de outros princípios da Constituição Federal que abrangem a flexibilização da organização e do funcionamento do ensino, a inclusão, a valorização do magistério por meio de formação continuada, de planos de carreira, de acesso por concurso público, a participação de diferentes segmentos na gestão administrativa e pedagógica e a organização de instâncias colegiadas com poder decisório nas escolas.

Esse movimento se repete com a Lei nº 9.394/1996. E, menos de um ano após a promulgação da LDBEN, o então governador do Espírito Santo, Vitor Buaiç, do Partido dos Trabalhadores⁴ (PT), sancionou a Lei nº 5.471, de 22 de setembro de 1997, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público estadual. De início, fica clara a opção pela gestão democrática, mesmo sem que o termo seja explicitado, senão vejamos o que consta no objetivo expresso no artigo 1º: “[...] garantir à escola pública o caráter estatal quanto ao seu funcionamento, o caráter comunitário quanto à sua gestão e o caráter público quanto à sua destinação”. Nesse mesmo artigo, a educação é apresentada como direito social, devendo as escolas públicas contarem com um modelo de gestão que envolva a participação da comunidade, mostrando que a previsão da educação como direito da cidadania expressa na Constituição Estadual não poderia ser compreendida desvinculada da gestão democrática.

A participação prevista nesses mecanismos normativos nos parece autorizar o entendimento de que democratizar a gestão da educação e formar para o exercício da cidadania requer priorizar vivências democráticas com participação em decisões nas escolas. Assim, a Lei nº 5.471/1997, ao buscar explicitar os dispositivos da Constituição Estadual, estipula, em seu art. 2º, que a implementação da gestão democrática deve observar os seguintes princípios:

I - garantia da descentralização do processo educacional;

⁴ A referência ao partido do então governador é importante em virtude das opções partidárias por práticas políticas que previam a participação popular, senão vejamos trecho do manifesto de fundação do Partido em 1980 que destaca a participação popular ao falar dos interesses econômicos dos trabalhadores diz: “[...] mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base [...]” que são de movimentos sociais e são também as internas ao partido, chamados “Núcleos de Base”. As experiências do PT em gestões públicas, desde municípios até o governo federal, priorizaram a criação de conselhos e investiram na participação decisória que expressa iniciativas de democracia direta. Exemplo de destaque é o Orçamento Participativo iniciado na gestão municipal de Porto Alegre já em 1989. Sobre isso consultar: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/> ou <https://www.enfpt.org.br/jornadas-e-cursos/o-que-e-orcamento-participativo/> ou <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Quem-tem-medo-dos-Conselhos-Populares-/4/31239> ou <https://oglobo.globo.com/politica/governos-do-pt-criaram-mais-conselhos-populares-12874740>.

- II - livre organização e participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios, através de representação em órgãos colegiados;
- III - autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;
- IV - transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros;
- V - eficiência no uso dos recursos públicos.

Vale reafirmar que a autonomia do processo escolar necessita, conforme indicamos anteriormente, de interpretação e de tradução para cada sistema de ensino em particular, o que se faz a partir das opções políticas prevalentes em cada ente federado quando da edição da norma. Pode-se, pois, ancorar-se tanto na racionalidade do liberalismo clássico (BOBBIO, 2000; CHAUI, 2016), em que a autonomia e a liberdade para a organização podem estar vinculadas ao controle político, como pelo incentivo ao desenvolvimento da capacidade de auto-organização e a participação coletiva de alta intensidade nos mecanismos de planejamento e de decisões pedagógicas, administrativas ou financeiras da educação, incluindo a instituição escolar (CHAUI, 2016).

Em se observando a segunda perspectiva apresentada por Chauí (2016), é indubitável que a gestão democrática prevê o exercício da autonomia e se efetiva com a participação de alta intensidade, que se caracteriza como ativa e de todos os diferentes segmentos escolares em processos de definição de tomadas de decisões que conduzam a escola a construir o próprio caminho e não apenas ao cumprimento de normas burocráticas prescritas.

Na Lei nº 5.471/1997, buscou-se garantir formas de participação da comunidade nas instâncias decisórias, definindo o que se denomina de segmentos da comunidade escolar: estudantes, pais, mães ou responsáveis, profissionais do magistério, pessoal administrativo e de serviços gerais. No art. 6º, prevê-se que a autonomia administrativa, imprescindível à gestão democrática, deve ser garantida também pela escolha de representantes de segmentos da comunidade escolar no Conselho de Escola (inciso II), de dirigentes escolares⁵, pela participação dos segmentos da comunidade escolar nas deliberações do Conselho de Escola (inciso III) e pela formulação, aprovação e implementação do PPP com a participação do Conselho de Escola (inciso IV). A gestão da escola é de responsabilidade da direção em parceria com o Conselho de Escola (parágrafo único do art. 7º).

Formado por representantes dos segmentos da comunidade escolar, constituindo-se centro permanente de debates e órgão articulador de todos os setores, escolar e comunitário (art. 18), o Conselho de Escola se caracteriza como órgão colegiado com personalidade jurídica própria (art. 20) e funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora

⁵ Apesar dessa definição dada pela Lei nº 5.471/1997, a Rede Estadual não implementou a eleição para diretores escolares.

nas questões pedagógico-administrativo-financeiras (art. 19). A lei estipulou que a autonomia pedagógica é assegurada pela formulação e pela implementação do PPP e a autonomia administrativa, para além dos elementos citados, se efetiva pela administração de recursos provenientes de transferência ao Conselho de Escola para o cumprimento das metas previstas no PPP (arts. 26 a 33).

Em face dessas considerações, parece-nos que a gestão democrática, como prevista na Lei n° 9.394/1996 e regulamentada, no Espírito Santo, pela Lei n° 5.471/1997, se fundamenta na participação dos profissionais no projeto pedagógico e da comunidade nos Conselhos Escolares. Essa concepção parece promover uma cisão participativa, ficando aos profissionais (professores/as e gestores/as), a dimensão pedagógica (PPP e currículo) e, aos demais segmentos, cuidar dos aspectos administrativos e financeiros sob responsabilidade do Conselho de Escola. Essa perspectiva compromete a qualidade da participação da comunidade escolar, pois cria campos de atuação e de decisão que podem ser acessados somente por determinado grupo de sujeitos.

Entendemos, corroborando o proposto por Gadotti (2014), que a participação, no âmbito da gestão democrática, deve incidir sobre a aprendizagem e o ensino se tornando, para além da forma, conteúdo da educação e, nesse sentido, se constitui forma de se construir a cidadania prevista na Constituição de 1988 e na LDBEN. Portanto, a participação passa a constituir também currículo e a incidir sobre ele. Assim, para a gestão democrática ser efetiva, deve-se colocar a vida toda da escola em pauta, o que requer que não pode haver assunto proibido e aspecto de que somente alguns poucos, "doutos", podem se ocupar.

Constata-se que o Estado do Espírito Santo conta com dispositivos normativos que preveem estrutura e procedimentos para a participação de segmentos (estudantes, pais, etc.) em decisões colegiadas tomadas no âmbito escolar, porém não se desprende da concepção de que decisões pedagógicas e curriculares cabem somente a especialistas. Tal restrição à participação de pais, estudantes e funcionários depõe contra a perspectiva de se efetivar uma gestão democrática baseada em participação de alta intensidade.

A participação dos segmentos na gestão educacional foi prevista também em outras duas normatizações mais recentes: a Lei Ordinária n° 10.333, de 13 de janeiro de 2015, que dispõe sobre a criação, a organização e a atuação de grêmios estudantis e a Lei Ordinária n° 10.968, de 11 de janeiro de 2019, que dispõe sobre o direito de os pais, as mães ou os responsáveis terem ciência do processo pedagógico e participarem da definição das propostas educacionais.

A Lei Ordinária n° 10.333, de 13 de janeiro de 2015, assegurou a criação, a organização e a atuação de grêmios (art. 1º) e delegou aos estudantes a definição de formas, de critérios e de estatutos referentes à organização nos estabelecimentos de ensino (art.

2º), que são responsáveis por disponibilizar espaços para a divulgação e para as instalações (art. 3º) do grêmio. O estabelecimento deve assegurar a participação de representantes do grêmio nos Conselhos Fiscais e Consultivos da instituição de ensino e o acesso dos representantes das entidades às salas de aula e aos demais espaços (art. 3º). Essa previsão legal pode indicar fomento à participação democrática nas escolas com o segmento de estudantes tendo uma instância própria de organização, indispensável para a participação de seus representantes no Conselho de Escola.

A Lei nº 10.968/2019 trata de um tema já previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal nº 8.069/1990) há três décadas: o direito de as famílias conhecerem o processo pedagógico e os conteúdos tratados na escola. A hipótese que nos parece mais plausível considerar é de que o contexto de disputa pelo currículo, levado a termo por setores conservadores e religiosos da sociedade, reunidos em torno de propostas regressivas, como “escola sem partido”, “questões de gênero”, dentre outras, se caracteriza como justificador dessa normatização. Setores conservadores vêm defendendo mudanças nas legislações educacionais sob o pretexto de “libertar a educação da ideologia” e de que a escola não deve ter partido. Utiliza-se, para isso, a imposição de uma proposta de educação que ameaça a democracia, não só no interior das escolas, mas também em toda a sociedade brasileira.

Essa retórica revela o desinteresse dos setores conservadores por uma escola democrática e cidadã que valorize e que promova no seu interior a pluralidade de ideias, o diálogo, o direito de opinar e de divergir, consubstanciando a participação de alta intensidade. Escola onde racismo, xenofobia, machismos e outras formas de exclusão sejam enfrentados por toda a comunidade escolar, tendo o diálogo como instrumento de participação coletiva. (GIOVEDI, 2019, p. 24).

O movimento regressivo detectado indica a necessidade de que a legislação regulamentadora da gestão democrática deve ser constantemente aperfeiçoada e que o trabalho da escola precisa, necessariamente, primar pelo acolhimento à participação de alta intensidade, aquela que não restringe os espaços de debate, de proposição, enfim, de decisão. De acordo com Gadotti (2014), a gestão democrática, nessa perspectiva, sustenta-se por uma concepção de democracia participativa, que demanda preparação político-pedagógica em que o Estado se assume mais participativo para radicalizar a democracia.

É nesse sentido que se faz necessário atentar para as resoluções do CEE-ESe não tomar apenas normas mais amplas e gerais: Constituição e leis, pois os conselhos estaduais de educação, como normatizadores, têm papel fundamental para promover e para assegurar a participação e a colegialidade democrática, dialógica e decisória nas escolas.

Assim, a regulamentação das disposições legais sobre a gestão democrática para o Sistema de Ensino Estadual do Espírito Santo, a cargo do CEE/ES, se fez por meio de resoluções e de orientações. É esse conjunto normativo que analisamos a seguir.

4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS NORMAS EXPEDIDAS PELO CEE/ES

A Resolução n° 1.286/2006 regulou a Educação no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo de 2006 a 2014. Nesse período de oito anos, pode-se afirmar que não houve fomento à participação dos segmentos na gestão das escolas. A referida norma apenas reafirma o contido na Constituição Estadual e na Lei n° 5.471/1997 sem, contudo, investir em orientações mais específicas para as práticas de gestão democrática a serem desenvolvidas nas unidades escolares. Encontra-se, apenas em seu artigo 104, a exigência de que o currículo, reconhecido como integrante do PPP, seja dado a conhecer aos alunos e aos pais ou responsáveis por meio de seu registro na proposta pedagógica da escola. Ora, tornar o currículo “acessível aos alunos e seus pais ou responsáveis” comprova que o CEE/ES expressa concepção de que a participação na definição acerca do ensino e da aprendizagem, do currículo, deve abranger apenas especialistas, não é assunto para todos os sujeitos integrantes do Conselho de Escola. Pais/mães e/ou responsáveis, bem como estudantes, têm direito apenas de saber o que foi decidido pelos especialistas, mas não de contribuir para o debate nem para as decisões que envolvem o currículo. A participação, nesse caso, parece se configurar como prática formal, limitada, destinada a cumprir uma exigência legal, caracterizando-se, ainda, por uma perspectiva formal de gestão democrática, como aponta Licínio Lima (2014).

Apesar da concepção de participação expressa na referida resolução, pode-se afirmar que outros aspectos necessários para se efetivar a gestão democrática encontram-se presentes na normativa. Um exemplo é a valorização da proposta pedagógica como documento de gestão da escola e exigido para os processos de autorização de funcionamento para instituições públicas e privadas de ensino. No que respeita à gestão democrática, pode-se considerar o teor do artigo 187 como iniciativa aproximativa, pois nele se apresenta a exigência de que a proposta pedagógica deva ser trabalhada compartilhadamente como construção coletiva da instituição de ensino. Destaque-se, ainda, corroborando as afirmações feitas, de que, na Resolução n° 1.286/2006, não se dedica nenhum capítulo, artigo ou parágrafo à gestão democrática.

A partir de janeiro de 2015, as normas para o funcionamento do Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo passaram a ser fixadas pela Resolução n° 3.777/2014.⁶ Nesta, foram definidos como instrumentos da gestão escolar: a) o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); b) o Programa de Autoavaliação Institucional (PAI); c) o Regimento escolar; d) os planos operacionais. na Resolução, refere-se à autonomia das instituições de ensino no que se tange aos processos didático-pedagógicos e de gestão (art. 5º, II, c) que utilizará o PDI, o PAI, o regimento escolar e o plano operacional como base organizativa institucional (Art. 46).

No art. 47, explicita-se a necessidade de a instituição contemplar em seu PPP, que integra o PDI, os indicadores de qualidade, porém não menciona a gestão democrática como um dos indicadores. No entanto, no inciso VII desse artigo, é exigido que o PDI explicita os processos de gestão institucional a de participação dos segmentos da comunidade escolar nas decisões educacionais.

Constata-se, nessa resolução, ainda vigorando, que a palavra gestão foi utilizada sem o qualificador “democrática” em artigos referenciados ao PAI (art. 50) e ao Regimento Escolar (art. 53). A terminologia gestão democrática é utilizada apenas para tratar da normatização referente aos “especialistas” (art. 64), tornando explícito o entendimento de que a gestão escolar não se coloca no nível coletivo geral, mas de um grupo profissional específico, o que compromete a natureza democrático-participativa da gestão da escola. O corpo de especialistas das instituições de ensino é composto por dirigente escolar, secretário e coordenador pedagógico. Mesmo nesse caso, a norma dá tratamento genérico à gestão democrática, pois não avança em definições e em conceitos nem faz menção a procedimentos quando a vincula ao processo de escolha de dirigentes escolares.

Em face do exposto, é possível concluir que, na norma, não se detecta opção clara pela gestão democrática da escola, pois, no texto normativo, encontram-se apenas referências genéricas e, ainda, excluindo sujeitos escolares de alguns processos decisórios, ou seja, a norma não se propõe a fomentar a gestão democrática, somente não a impede. Contudo, sem pretendermos enveredar por uma análise otimista, cumpre-nos indicar a contradição presente no texto da Resolução n° 3.777/2014 que, neste aspecto, abre espaço e margem para outras e diferentes interpretações, a depender das intencionalidades políticas do gestor. Assim, um secretário de Educação de Rede Municipal, vinculada ao Sistema de Ensino

⁶ Na apresentação do Manual Resolução do Conselho, Resolução n° 3.777/2014, a comissão de relatores afirma que ela foi resultado de um planejamento de longo prazo, iniciado em 2008, com a proposta de um projeto de lei que, em 6 de novembro de 2013, transformou-se na Lei n° 10.111. Na parte introdutória do manual, os relatores afirmam que a resolução foi fruto de uma construção coletiva, democrática e partilhada com os agentes educativos públicos e privados e com a sociedade. O projeto de resolução contou com consulta pública e recebeu as contribuições da Secretaria da Educação - Sedu; das Superintendências Regionais de Educação - SREs; do Conselho Municipal de Educação de Vitória; da Associação dos Municípios do Espírito Santo; da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/ES) e de professores de escolas de educação básica e de Faculdades.

do Estado do Espírito Santo, pode compreender a gestão democrática da escola para além do Conselho Escolar ou da realização de reunião com a comunidade etc., decidindo ancorar-se nesse dispositivo para efetivar processo de escolha (eleição) de dirigentes escolares e de gestão escolar com participação ampla de todos os segmentos em todas as decisões que afetam a escola e seus sujeitos.

Apesar da contradição explicitada e da possível abertura da norma àqueles interessados na gestão democrática, esta não aparece como diretriz para todas as escolas, mas apenas para uma modalidade específica, a quilombola. O art. 335 define que os princípios da educação escolar quilombola serão garantidos por meio de várias ações, dentre as quais destacam-se:

[..]

VI - garantia de protagonismo dos estudantes quilombolas nos processos político-pedagógicos em todas as etapas e modalidades;

VII - implementação de um currículo escolar aberto, flexível e de caráter interdisciplinar, elaborado de modo a articular o conhecimento escolar e os conhecimentos construídos pelas comunidades quilombolas;

VIII - implementação de uma PPP que considere as especificidades históricas, culturais, sociais, políticas, econômicas e identitárias das comunidades quilombolas;

IX - efetivação da gestão democrática da escola com a participação das comunidades quilombolas e suas lideranças; [...] (ESPIRITO SANTO, 2014).

Os conteúdos dos incisos se prestam a explicitar o esperado de uma norma em quase propusesse o fomento à gestão democrática com o que vimos chamando de participação de alta intensidade. Tal constatação evidencia que conselhos estaduais de educação podem, dada a autonomia do ente federado que compõem, prever, em suas normativas para a educação básica, estruturas facilitadoras da participação dos segmentos escolares e da comunidade na elaboração de suas propostas pedagógicas e até na escolha de dirigentes.

Porém, não ficam claras nos documentos analisados as razões que levaram os conselheiros estaduais de educação da época a preverem a gestão democrática com características de uma participação de alta intensidade apenas para educação quilombola. No entanto, se considerarmos o quantitativo de conselheiros que representam o governo no colegiado ou que, mesmo representando instituições da sociedade civil, possuem relação estreita com a política estadual, é possível inferir que a decisão tomada à época atende

aos interesses da política estadual, haja vista que as decisões do conselho devem ser submetidas ao Secretário de Estado da Educação para serem homologada⁷.

Assim, dada a correlação de forças favorável ao Governo na composição do Conselho Estadual de Educação, a norma (Res. 3.777/2014) em questão regulamenta as leis referidas, mas o faz investindo numa participação formal e burocratizada que podemos caracterizar como de baixa intensidade, exceto para o caso da educação quilombola. E, pode-se considerar também que para o conjunto da educação básica capixaba a efetividade dos mecanismos da participação da comunidade escolar e local ficou limitada, pois é possível afirmar que essas normas não favorecem aos órgãos colegiados se constituírem instâncias de promoção da democratização de poder de decisões nas escolas.

Ainda, entendemos que as normativas produzidas pelo CEE/ES, no período pesquisado, favoreceram uma prática de participação dos segmentos, privilegiando uma concepção de autonomia heterogovernada, contribuindo, assim, para a permanência da centralização do poder em decisões afetas à gestão escolar e também ao sistema de ensino. Indício dessa centralização é a edição de um regimento comum para as escolas da rede estadual, ainda sob a vigência da Resolução 1.286/2006, e também a edição de “calendário escolar comum” para a rede de escolas estaduais, o que permanece na vigência da Resolução n° 3.777/2014, apesar do disposto nos artigos 12 e 15 da LDBEN quanto à responsabilidade da escola em relação à proposta pedagógica e às providências necessárias para sua efetivação.

Essas concepções de participação e de autonomia minimizam as possibilidades de se construir uma escola democrática, uma vez que prever instâncias colegiadas não garante a participação efetiva e autônoma que requer o exercício do diálogo na definição coletiva dos destinos não somente da escola, mas também da sociedade. Para isso, é fundamental que as normativas do CEE/ES contemplem a gestão democrática como insumo da qualidade do ensino que deve ser socialmente construída em processos abertos com ampla e profunda participação de todos os sujeitos pertencentes aos segmentos envolvidos.

Assim, não é concebível a restrição das decisões sobre o PPP, que contém o currículo e versa sobre ensino e aprendizagem, aos “profissionais da educação”. É imprescindível que as normas do CEE/ES contemplem mecanismos indutores de participações decisórias como produtos de discussões ampliadas sobre todos e quaisquer aspectos das políticas educacionais que repercutam no PPP das escolas, inclusive na promoção de canais de diálogo com a Secretaria de Estado da Educação e com o Conselho Estadual de Educação.

⁷ No período coberto pela pesquisa a configuração do colegiado do Conselho Estadual era regulamentada pela Lei Complementar n° 727 de 13 de dezembro de 2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pontos de ancoragem teórica da pesquisa nos conduzem a entender que educação e democracia são processos intimamente entrelaçados e indissociáveis. Desse modo, compreendemos que uma concepção de gestão democrática, orientada para a formação da cidadania e articulada a uma concepção de educação libertadora, vista como processo de humanização, seja pressuposto para a implementação de mecanismos de gestão que se pautem pela participação, pelo diálogo e pelo respeito às diferenças, que caracterizam a vida numa sociedade democrática. Nessa direção, a prática da gestão democrática impõe assegurar não apenas a participação no processo de construção da cidadania em seus aspectos teóricos de reflexão e de explicitação de consciência dessa experiência, mas também a vivência democrática como sujeito agente no mundo social.

O desenvolvimento de ações educacionais direcionadas para formulações coletivas e participativas demanda um PPP que inclua processos democráticos de se pensar, de compor, de recompor e de decidir sobre os fazeres da escola, o ensinar e aprender, os objetos de conhecimento, os procedimentos, enfim, o currículo escolar. Nesse sentido, as normas do sistema devem promover os espaços reais desse movimento e também seus princípios basilares e a avaliação de sua execução.

Os resultados da pesquisa nos autorizam afirmar que a gestão democrática está prevista na legislação vigente desde 1989, com a Constituição Estadual e em várias outras normas, em 1997 com a Lei nº 5.471, em 2014 com a Lei nº 10.382, sempre reafirmando o estabelecido em nível federal. E, ao fazê-lo assume suas virtudes, mas também seus limites, especialmente no que diz respeito à diferenciação de papéis entre trabalhadores da educação e comunidade escolar e local, privilegiando os primeiros, conforme já discutido neste texto. Entretanto, a concepção de gestão democrática presente tanto em documentos normativos quanto nas práticas do CEE/ES nos levou a concluir que se fez opção por mecanismos que privilegiam a participação formal, informativa, homologatória, de baixa intensidade, mesmo que se possa constatar a existência de documentos afirmando a gestão democrática como indicador de qualidade de ensino, conforme os instrumentos de avaliação propostos como anexos da resolução nº 3.777/2014.

As normativas para a educação no Espírito Santo, expedidas por órgãos estaduais da administração pública, como o CEE/ES, previram a participação de segmentos escolares e da comunidade para a organização de regimento e do PPP sem, contudo, investir em orientações que pudessem fomentar a ampliação e a qualificação dessa participação. Assim, concluímos que as normativas do CEE/ES, no período pesquisado, favoreceram uma prática

de participação condizente com a uma concepção de autonomia heterogovernada, o que, em nosso entender, acaba por favorecer, portanto, a permanência de centralização do poder de decisões afetas à gestão da educação.

Romper com esse ciclo é imperativo para que se possa pensar e construir uma educação efetivamente democrática, que forme democratas em um ambiente democrático. Assim, torna-se fundamental investir no aprofundamento de medidas normativas em que o CEE/ES possa gerar condições para a efetivação de práticas da gestão democrática do ensino público, desejado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, da Constituição Estadual de 1989 e das leis que as regulamentaram, inclusive as recentes leis que estabelecem os Planos de Educação Nacional e Estadual.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Legislação Informatizada - Constituição de 1988 - Publicação Original. Disponível em: w2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Lei n° 8.069, de 13 julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

BRASIL. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores da qualidade na educação / Ação Educativa*, Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores). - São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 1 maio 2019.

CHAUÍ, M. O que é democracia? Aula magna do curso "Como lidar com os efeitos psicossociais da violência?", ocorrida no dia 15-8-2016, na Universidade Federal de Santa Catarina (Auditório Garapuvu), em Florianópolis. Disponível em: https://clinasdotestemunhosoc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/aula_magna_de_marilena_chau%C3%AD-o_que_é_democracia_1.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

ESPÍRITO SANTO. [Constituição (1989)]. *Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1989*. Vitória: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://www3.ales.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/COE1989.html>. Acesso em: 3 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). Lei n° 5.471, de 22 de setembro de 1997. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Vitória, 23 set. 1997. Disponível em: <http://www3.ales.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE154711997.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). Lei n° 10.382, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano estadual de Educação do Espírito Santo (PEE/ES), período 2015/2025. *Diário Oficial do Estado*, Vitória, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://cee.es.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). Lei n° 10.333, de 12 de janeiro de 2015. Assegura a criação, organização e atuação dos grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino do Estado. *Diário Oficial do Estado*, Vitória, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www3.ales.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE103332015.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). Lei n° 10.968, de 11 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o direito dos pais ou responsáveis terem ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais, em consonância com o parágrafo único do art. 53 da Lei Federal n° 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial do Estado*, Vitória, 12 jan. 2019. Disponível em: <http://www3.ales.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE109682019.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). Lei Complementar n° 727, de 13 de dezembro de 2013. Vitória, 2013. Redefine a estrutura e as competências do Conselho Estadual de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://cee.es.gov.br/Media/cee/Leis/res.1286.atualizada.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Resolução n° 1286, de 29 de maio de 2006. Fixa Normas para a Educação no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://cee.es.gov.br/Media/cee/Leis/res.1286.atualizada.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO. (Estado). CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Resolução n° 3.777/2014, de 13 de maio de 2014. Fixa normas para o funcionamento do Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://cee.es.gov.br/Media/cee/Leis/res.1286.atualizada.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, M. *Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. Palestra Proferida na Conae, 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

GIOVEDI, V. M. Escola sem partido: reflexões à luz do pensamento de Freire. In: OLIVEIRA, E. A. M. de.; SILVA, I. M.; LIMA, M. (org.). *Política educacional e gestão na escola básica: perspectivas*. 2. ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2019.

LIMA, L. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

Endereços para correspondência:

Gildo Lyone Antunes de Oliveira

Avenida: Rio Grande do Sul, 12 Quadra 30, Bairro Marcílio de Noronha, Viana, ES, 29 135 431, antunes-lyone@gmail.com.

Itamar Mendes da Silva

Praça José Luz, 03, Cidade Vargas, São Paulo, SP, 04320 010, itamar.mendes@ufes.br.