

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LÚCIA FERNANDA RAMIRES FELIX

**A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE COMPARADA BRASIL-URUGUAI**

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Felix, Lúcia Fernanda Ramires
A PARTIIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: UMA
ANÁLISE COMPARADA BRASIL-URUGUAI / Lúcia Fernanda
Ramires Felix. -- 2019.
105 f.
Orientadora: Neusa Chaves Batista.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Educação Comparada. 2. Gestão Democrática. 3.
Participação. 4. Conselho Escolar. 5. Estudo
Comparado. I. Batista, Neusa Chaves, orient. II.
Título.

LÚCIA FERNANDA RAMIRES FELIX

**A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE COMPARADA BRASIL-URUGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Neusa Chaves Batista

PORTO ALEGRE

2019

LÚCIA FERNANDA RAMIRES FELIX

**A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE COMPARADA BRASIL-URUGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais.

Aprovada em 19 de julho de 2019.

Profa. Dra. Neusa Chaves Batista – Orientadora – UFRGS

Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt – UFRGS

Profa. Dra. Nalú Farenzena – UFRGS

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi – UNOESC

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, inicialmente, à minha orientadora, Neusa Chaves Batista, que me orienta há 7 anos e que é incansável na sua busca por justiça. Aprendo diariamente com seus exemplos e muitas orientações, que, mais do que estudos teóricos, me ensinam a ser um ser humano melhor.

Agradeço aos meus colegas de caminhada, que foram mão amiga nos momentos difíceis e companheiros de congressos e viagens. Certamente, os muitos lanches coletivos e cafés foram fundamentais para acreditar que a academia também é espaço de compartilhar e de apoiar. Em especial, a Rita, Fátima, Eliane, Elenice, Alessandra, Hodo e Fernando, que foram colegas de orientação, e aos colegas das muitas pesquisas, Maria Carolina, Brenda, Ketlen, Vanessa, as Julianas, Mateus, e tantos outros que fazem parte do coletivo discente do PPGEduc.

Aos grandes mestres que a Faculdade de Educação me apresentou e que tanto se dedicam a ensinar e a sorrir, mesmo em momentos de escuridão. Muito obrigada pela dedicação e carinho com que conduzem suas aulas e projetos, Nalú Farenzena, Maria Beatriz Luce, Leandro Pinheiro, Maria Goreti Machado, Mariangela Bairros, Patrícia Marchand, Maria Luzia Flores, Naira Franzoi, Vera Peroni, I-Juca-Pirama Gil, Dóris Fiss.

Agradeço às minhas amigas, mulheres incríveis que, ao longo desta jornada, estiveram sempre ao meu lado com um abraço e uma palavra amiga, Diessica, Maíra, Geovana, Tamires, Grasielle e Camila.

À minha família, que é meu suporte e a motivação para eu ir sempre em busca dos meus sonhos: meu pai, Sandro, que, nos dias mais difíceis, preparou uma comida cheia de amor e me recebeu para os muitos almoços e jantares; sua namorada Samanta; a irmã do coração, Geovana; aos meus sogros, Sueli e Nilson, e minha cunhada, Vanessa, que me deu o presente de ser madrinha da princesa Ágatha. Aos meus dindos amados, Paulo e Claudia, que estão sempre ao meu lado torcendo por mim e vibrando com minhas conquistas. Às minhas tias, tios e primos, minha afilhada linda, Ana Carolina, e a minha avó, Romilda, que mesmo semianalfabeta criou cinco filhos e uma neta (eu) e carrega consigo a força da mulher que nasce em meio à natureza, com um teto de palha sobre a cabeça, e que é capaz de tirar do próprio corpo para ajudar ao próximo.

Aos dois grandes amores da minha vida, Fabiano e Gabriela, que estão ao meu lado todos os dias e que me tornam uma pessoa melhor com seus corações enormes e sorrisos radiantes. Obrigada por serem tão divertidos, amigos e companheiros. Desculpem pelas ausências e rabugices.

Por fim, dedico esta dissertação à minha mãe, que, infelizmente, não está mais fisicamente neste mundo, mas que é a grande inspiração da minha vida. Todo meu aprendizado e busca por uma sociedade mais justa é fruto nas muitas sementes que a senhora plantou em meu coração desde o dia do meu nascimento. Muito obrigada!

RESUMO

A participação na gestão da escola pública tem se apresentado como uma estratégia que fortalece os vínculos da escola com a sociedade, garantindo que os próprios atores escolares sejam os protagonistas na construção de sentidos para as políticas. Esta dissertação se propôs a analisar a política para a participação na gestão da escola pública em dois países da América Latina, Brasil e Uruguai. Com o propósito de compreender como as escolas de tais países implementam políticas escolares a fim de fortalecer a participação na gestão da escola, foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: *quais as possíveis relações entre a legislação educacional e a prática escolar ao se considerar a participação como elemento da gestão?* O referencial teórico utilizado pretendeu dar conta da relação entre a gestão democrática e participativa como um elemento que fortifica o papel da escola pública como espaço que produz justiça escolar e uma formação crítica dos sujeitos de direitos (FRASER, 2008; BATISTA, 2018b) e a escola conservadora, que, tradicionalmente, produz injustiça escolar ao reproduzir as desigualdades sociais presentes na sociedade capitalista, bem como uma formação para o consenso e o conformismo social (BOURDIEU, 2007; PARO, 2016; BATISTA, 2018a). A metodologia utilizada é composta pelo diálogo entre metodologias como: a educação comparada, que permitiu um olhar epistemológico tanto do local para o global quanto do global para o local (SCHRIEVER, 2002); a análise de conteúdo, que foi utilizada para examinar os documentos extraindo destes os seus sentidos e significados (BARDIN, 1977); a análise de políticas, que se baseou na noção de ciclo de políticas, tomando como categorias analíticas a noção de textos *escrevíveis* e *prescritivos* (BALL, 1982; MAINARDES, 2006). Ao comparar as legislações educacionais sobre os Conselhos Escolares e *Consejos de Participación*, os resultados da pesquisa apontam que uma norma, ainda que *prescritiva*, portanto, mais fechada às ressignificações, se for construída de maneira democrática, com todos os atores afetados atribuindo-lhe sentido, possibilita uma maior efetividade da política no contexto da prática. Já uma norma produzida sem a participação dos atores locais, mesmo sendo uma norma mais *escrevível*, portanto, mais aberta à ressignificação, pode apresentar baixa efetividade no contexto da prática escolar.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Participação. Gestão Democrática. Escola Pública. Educação Comparada.

RESUMEN

La participación en la gestión de la escuela pública se ha presentado como una estrategia que fortalece los vínculos de la escuela con la sociedad, garantizando que los propios actores escolares sean los protagonistas en la construcción de sentidos de las políticas. Esta disertación se propuso analizar la política para la participación en la gestión de la escuela pública en dos países de América Latina, Brasil y Uruguay. Con el propósito de comprender cómo las escuelas de estos países implementan políticas escolares a fin de fortalecer la participación en la gestión de la escuela, se elaboró el siguiente problema de investigación: cuáles son las posibles relaciones entre la legislación educativa y la práctica escolar al considerar la participación como elemento de la gestión? El referencial teórico utilizado pretendió dar cuenta de la relación entre la gestión democrática y participativa como un elemento que fortifica el papel de la escuela pública como espacio que produce justicia escolar y una formación crítica de los sujetos de derechos (FRASER, 2008, BATISTA, 2018b) la escuela conservadora, que tradicionalmente produce injusticia escolar al reproducir las desigualdades sociales presentes en la sociedad capitalista, así como una formación para el consenso y el conformismo social (BOURDIEU, 2007; PARO, 2016; BATISTA, 2018a). La metodología utilizada está compuesta por el diálogo entre metodologías como: la educación comparada, que permitió una mirada epistemológica tanto del local para el global y del global para el local (SCHRIEVER, 2002); el análisis de contenido, que fue utilizado para examinar los documentos extrayendo de éstos sus sentidos y significados (BARDIN, 1977); el análisis de políticas, que se basó en la noción de ciclo de políticas, tomando como categorías analíticas la noción de textos escribibles y prescribibles (BALL, 1982; MAINARDES, 2006). Al comparar las legislaciones educativas sobre los Consejos Escolares y los Consejos de Participación, los resultados de la investigación indican que una norma, aunque prescriptiva, por lo tanto, se resigna más, si se construye de manera democrática, y todos los efectos le dan sentido, permite una mayor efectividad de la política en el contexto de la práctica. Las normas producidas sin la participación de los afectados, mientras una norma más escribible, por lo tanto, más abierto a las interpretaciones, puede tener poca efectividad en el contexto de la práctica escolar.

Palabras clave: Políticas Educativas. Participación. Gestión Democrática. Escuela pública. Educación Comparada.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa Político do Brasil.....	24
Figura 2 – Mapa Político do Uruguai	26
Quadro 1 – Estrutura da escolarização brasileira	30
Quadro 2 – Estrutura da escolarização uruguaia	30
Figura 3 – Estrutura demográfica do Brasil.....	36
Figura 4 – Estrutura demográfica do Uruguai	36
Figura 5 – Pobreza e distribuição da renda no Brasil	37
Figura 6 – Pobreza e distribuição da renda no Uruguai	38
Figura 7 – Dados gerais sobre Educação no Brasil	39
Figura 8 – Dados gerais sobre Educação no Uruguai.....	39
Figura 9 – Taxa de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental I no Brasil – Disparidade de Riquezas	40
Figura 10 – Taxas de conclusão da Educação Primária no Uruguai – Disparidade de riqueza	41
Figura 11 – Taxas de conclusão da Educação Básica - Ensino Fundamental II no Brasil – Disparidade de Riquezas	42
Figura 12 – Taxas de conclusão da Educação Média – Ciclo Básico no Uruguai – Segundo Ciclo – Disparidade de Riquezas.....	43
Figura 13 – Taxas de conclusão do Ensino Médio no Brasil – Disparidade de Riquezas.....	44
Figura 14 – Taxas de conclusão da Educação Média – Segundo Ciclo no Uruguai – Disparidade de riquezas	45

LISTA DE SIGLAS

AIDS – *Acquired Immunodeficiency Syndrome*

ANEP – *Administración Nacional de La Educación Pública*

ATEMPA – Associação dos(as) Trabalhadores(as) em Educação do Município de Porto Alegre

CCE – *Comisión Coordinadora de la Educación*

CCZs – Centros Comunais Zonais

CDC – *Consejo Directivo Central*

CEIP – *Consejo de Educación Primária*

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CES – *Consejo de Enseñanza Secundária (CES)*

CETP – *Consejo de Educación Técnica Profesional*

CODICEN – *Consejo Directivo Central*

CV – Conselhos de Vizinhança

ECC – Estudo de Caso Comparado

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGE – *Ley General de Educación*

MEC – Ministério da Educação (Brasil)

MEC – *Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay)*

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional da Educação

POA – Porto Alegre

PPGEdu – Programa de Pós-Graduação em Educação (da Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

SEDUC – Secretaria Estadual de Educação

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SNEP – Sistema Nacional de Educación Pública

UdelaR – *Universidad de la República*

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DEBRUÇANDO O OLHAR SOBRE DOIS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA	19
2.1 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E URUGUAIO.....	19
2.1.1 As Proximidades	19
2.1.2 Os Distanciamentos	21
2.2 O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E URUGUAIO	27
2.2.1 Estrutura Organizacional da Educação	27
2.2.2 O Ordenamento Legal Estruturante	30
2.3 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA, DA RIQUEZA E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI	34
2.3.1 Perfis Sociodemográficos	35
2.3.2 Pobreza e Distribuição de Renda	37
2.3.3 Dados Gerais Sobre Educação	38
2.3.4 Taxas de Conclusão	40
3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE À DESIGUALDADE EDUCACIONAL	47
3.1 A REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES LEGITIMADAS PELA ESCOLA	47
3.2 A DIMENSÃO POLÍTICA DA JUSTIÇA SOCIAL.....	53
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	58
4 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E URUGUAI.....	65
4.1 AS ESCOLAS NO CONTEXTO LOCAL.....	65
4.1.1 A Escola Brasileira	66
4.1.2 A Escola Uruguaia.....	70
4.2 A POLÍTICA E SEUS POSSÍVEIS SIGNIFICADOS	74
4.3 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: AS PERCEPÇÕES DOS ATORES ESCOLARES.....	80
4.4 REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO	92
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

Pensar a gestão escolar democrática da escola pública tornou-se um desafio em tempos de crise do estado democrático de direitos. Contudo, essa abordagem se constitui em uma necessidade para que consigamos avançar tanto na formulação de políticas sociais, como para pensarmos em novas práticas de gestão que estimulem a participação cidadã. Com essa perspectiva, realizo um estudo comparado sobre a participação na gestão escolar em dois países da América Latina: Brasil e Uruguai. Olhar dois países latino-americanos significa, ainda, identificar duas trajetórias que se cruzam desde o ser colônia de países europeus, passando por ditaduras militares, até chegar a processos de democratização. Compreendo o processo democrático como muito jovem, considerando os marcos constitucionais e, por esse motivo, coloco como central o estudo de suas especificidades, as quais pretendo trazer ao longo desta argumentação.

Com a finalidade de entender as condições concretas da gestão escolar nos dois países indicados, destaco dois estudos de caso: um em uma escola da rede pública de Educação Básica no Brasil, e outro em uma escola da rede pública de Educação Secundária no Uruguai. Os estudos de caso são questionados de modo a responder o seguinte problema de pesquisa: **quais as possíveis relações entre a legislação educacional e a prática escolar ao se considerar a participação como elemento da gestão?**

Para responder ao problema de pesquisa proposto, tracei objetivos a serem desenvolvidos ao longo da pesquisa. O objetivo geral trata-se de analisar as relações entre a legislação educacional e a prática escolar ao se considerar a participação como elemento da gestão da escola pública. Os objetivos específicos são cinco: (i) no âmbito contextual, entender e descrever a estrutura organizacional dos Estados brasileiro e uruguaio; (ii) mapear e contextualizar o sistema de ensino brasileiro e uruguaio; (iii) examinar a legislação que prevê a participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas no Brasil e no Uruguai; (iv) identificar e analisar as formas de participação da comunidade na gestão escolar nos espaços intraescolares das escolas públicas brasileiras e uruguaias; (v) analisar como duas escolas de educação básica do Brasil (1) e do Uruguai (1) interpretam a participação da comunidade escolar enquanto uma prática de gestão.

O tema de pesquisa eleito é resultado de uma caminhada que iniciou no ano de 2012 com meus estudos na iniciação científica oferecida pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, orientada pela mesma pesquisadora que orienta esta dissertação. Durante os anos de 2012 até 2017, desenvolvi estudos e participei de projetos

de pesquisa que analisavam e contribuía para políticas públicas educacionais desenvolvidas tanto pelo Governo Federal brasileiro, como pelo Governo Estadual gaúcho. Esses trabalhos colocaram em perspectiva a necessidade de aprofundar os estudos no que corresponde ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, que se mostrou, durante os trabalhos que realizei como pesquisadora nestes seis anos, como um ponto sensível para a gestão das escolas públicas.

Pretendo ampliar a minha prática como pesquisadora, bem como contribuir para a produção de conhecimento em políticas públicas educacionais que coloquem a comunidade escolar como membro da equipe gestora da escola através do conselho escolar ou outros instrumentos colegiados. Tenciono a gestão da escola pública como uma institucionalidade que pode tanto produzir justiça social quanto injustiças. Nesse sentido, a gestão colegiada da escola, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, já é um indicador de que a justiça escolar se faz com a participação paritária de todos os sujeitos de direitos (BATISTA, 2018a).

Por fim, acredito que os estudos sobre gestão democrática da escola pública são essenciais para compreendermos qual o espaço, a qualidade e a intensidade com que as nossas crianças e nossos adolescentes estão aprendendo a participar na tomada de decisões no ambiente que os cerca. Com esse sentido, compreendo que “*el significado más general de justicia es la paridad de participación*” (FRASER, 2008, p. 39). Na busca pela justiça democrática, a participação é uma construção contínua e que necessita de uma atenção especial desde os primeiros anos da formação para a cidadania, papel que nossas escolas devem desempenhar.

A metodologia centra-se em estudo que vai da educação comparada, desdobrada no estudo de caso comparado, e perpassada a análise de conteúdo. Considero a educação comparada como um método analítico que engloba outras metodologias a fim de realizar um estudo da atividade social. Comparar é uma atividade que está em nosso cotidiano, comparamos à medida que relacionamos dois ou mais elementos para alcançarmos um resultado esperado. O estudo comparado como instrumento heurístico científico, por outro lado, vai além dessa visão; mesmo que muitos estudos o tenham concebido como método que busca as regularidades em entidades isoladas, a exemplo do funcionalismo estrutural, considero-o como uma metodologia analítica da sociedade contemporânea globalizada, que, por suas múltiplas ideologias conflitantes, abarca uma grande complexidade (KAZAMIAS, 2012; MATTHEOU, 2012).

Ao eleger o Brasil e o Uruguai como *lócus* de pesquisa, pretendo fortalecer o conhecimento produzido sobre e nestes países; para tanto, utilizarei categorias que considero

estruturantes do sistema educacional brasileiro e uruguaio: o Estado, a História e a Economia. A primeira apresentará a constituição dos Estados e dos sistemas educacionais dos dois países a partir do seu ordenamento legal. A segunda será considerado para apresentá-los a partir de suas características específicas e locais. A terceira trará dados internacionais, de modo a relacioná-los com os demais elementos. Esses três pontos apresentam diferentes visões da estrutura social do Brasil e do Uruguai, explorando as diferentes narrativas que estão a todo momento interligadas em nosso dia a dia, para, assim, segundo Schriewer (2002, p. 34):

Con ello, despliega la riqueza de posibilidades que tiene el mundo sociocultural del hombre en sus realizaciones históricas y establece al mismo tiempo la lógica de estructuración sistémica que estas realizaciones han seguido, y como la han seguido.

Ao realizar o estudo comparado entre o sistema educacional brasileiro e uruguaio, tomarei como representativo o estudo do global e do local, pensando o global como “*circulación de narrativa e imágenes aparentemente universales de profesores y niños que se extiende a las múltiples fronteras nacionales*”, e o local como “*considerar los lugares históricos concretos a través de los cuales circula el poder*” (SCHRIEWER, 2002, p. 34). Este estudo comparado pretende, portanto, afastar-se do que está dito e posto como consenso universal e escutar outras vozes, aquelas que, durante muitos anos, não foram ouvidas. Por isso, dedico-me a contribuir com a enorme necessidade que temos de colocar a educação a serviço da redução das desigualdades sociais. Assim, entendo que, no presente século, a educação comparada não se encontra, como antes, comprometida com a funcionalidade dos processos de standardização dos sistemas de ensino, mas, em processo de transição de foco: “dos sistemas de ensino para as unidades escolares, das estruturas e instituições para os atores sociais, do plano das ideias para o do discurso, dos fatos sociais para a dimensão política” (SOUZA; BATISTA, 2017, p. 3).

Aplico o estudo de caso comparado a partir da abordagem orientada por processos que segundo Maxwell (*apud* BARLETT; VAVRUS, 2017, p. 906) “tendem a enxergar o mundo em termos de pessoas, situações, eventos e os processos que os conectam, a explicação está baseada em uma análise de como algumas situações e eventos influenciam outros”. Sendo assim, os estudos possuem algumas estruturas pré-determinadas, como a escolha dos países e a opção por realizar o estudo de caso em duas escolas, sendo uma brasileira e uma uruguaia. Existem, no entanto, outras estruturas que foram construídas ao longo do processo, como as entrevistas semiestruturadas, que não possuíram uma linearidade específica, mas se moldaram de acordo com cada entrevistado. Desse modo, o estudo de caso comparado (ECC):

A abordagem ECC apresenta um acompanhamento interativo e contingente de fatores, atores e características relevantes [...]. A abordagem está voltada à exploração dos processos históricos e contemporâneos que produziram um senso de lugar, finalidade ou identidade compartilhada. (BARLETT; VAVRUS, 2017, p. 899)

A abordagem preocupa-se com o referencial utilizado para as análises, de modo que os estudos devem ser guiados por uma postura teórica crítica. Realizei o estudo de caso comparado, portanto, a partir do enfoque nas relações de poder existentes dentro das estruturas intraescolares, do Estado e do globo, e às desigualdades reproduzidas e aprofundadas por essas estruturas. Utilizei referenciais ao longo da dissertação que vão ao encontro das seguintes perspectivas:

[...] a teoria crítica objetiva criticar a desigualdade e mudar a sociedade; estuda a produção cultural de estruturas, processos e práticas de poder; exploração e agenciamento; e revela como as noções hegemônicas, de senso comum sobre o mundo social mantêm disparidades de diversos tipos. (BARLETT; VAVRUS, 2017, p. 908)

A abordagem utiliza-se, ainda, de descrições ricas em detalhes e de uma perspectiva de contexto que vai além de um lugar delimitado por fronteiras. O contexto é um ambiente histórico, que, a todo momento, se relaciona com o exterior e que é diretamente impactado por ele. O contexto, portanto, “é constituído por interações sociais, processos políticos e desenvolvimentos econômicos através de escalas e através do tempo” (BARLETT; VAVRUS, 2017, p. 912). Com essa visão, pretendo contribuir para uma análise que evidencia as relações de poder globais que foram ocultadas pela visão universal de contexto como lugar determinado, isolado e autônomo.

Já a análise de conteúdo decorre dos estudos das legislações educacionais uruguaias e brasileiras, dos materiais produzidos no estudo de caso, bem como pelas leituras dos referenciais teóricos que dialogam com os materiais empíricos. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p. 38), é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Os estudos foram divididos em quatro etapas: a pré-análise; a exploração do material; o estudo de caso; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Na pré-análise, selecionei três documentos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, LDB (BRASIL, 1996), a Ley General de Educación N° 18.437 de 2008 (URUGUAI, 2009a) e a Lei

Complementar N° 292, de 1993, do Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 1993a). A segunda etapa, que compreende a exploração do material, foi um processo longo de leitura dos materiais, bem como da realização de disciplinas do pós-graduação da UFRGS, tanto da educação quanto das políticas públicas, que mostram as múltiplas perspectivas de se realizar um estudo comparado em países latino-americanos. Destaco duas perspectivas nessa etapa da dissertação: a análise de políticas públicas com foco nas educacionais e o estudo histórico. Na terceira etapa, estudo de caso comparado, trago os elementos históricos para compreender o contexto em que as políticas públicas foram produzidas. Na quarta e última etapa, realizei o tratamento dos resultados, no qual foi possível relacionar a maior ou menor participação da sociedade da elaboração das políticas, com a execução destas nos espaços escolares.

Busco trazer os olhares para a América Latina de modo a pensar nossas dificuldades, necessidades e êxitos a partir de estudo local. É necessário que nos debruçemos sobre o Sul global para que as linhas abissais sejam transpostas e não necessitemos de um reconhecimento que venha do Norte; que possamos nos deslocar, dialogar e produzir livremente por todo Sul global. Reconheço como fundamental pensar o Brasil como integrante da América Latina, reflexão necessária visto o costume de colocar como latino-americanos apenas os povos de língua hispânica. Transpor barreiras linguísticas significa, portanto, reconhecer os americanos como cidadãos e cidadãs da América Latina, de modo a fortalecer essas comunidades exploradas por muitos anos como colônias. Pretendo, desse modo, contribuir com a Epistemologia do Sul, que objetiva romper com o conhecimento abissal. A esse respeito, reflete Santos (2010, p. 51):

De forma mais ampla, parece que a modernidade ocidental só poderá expandir-se globalmente na medida em que viole todos os princípios sobre os quais fez assentar a legitimidade histórica do paradigma da regulação emancipação deste lado da linha. Direitos humanos são dessa forma violados para poderem ser defendidos, a democracia é destruída para garantir a sua salvaguarda, a vida é eliminada em nome da sua preservação. Linhas abissais são traçadas tanto no sentido literal como metafórico. No sentido literal, estas são as linhas que definem as fronteiras como vedações e campos de morte, dividindo as cidades em zonas civilizadas (*gated communities*, em número sempre crescente) e zonas selvagens, e prisões entre locais de detenção legal e locais de destruição brutal e sem lei da vida.

Ao estudar dois países localizados no Sul global, portanto, através de uma ecologia dos saberes que tenciona a todo momento o conhecimento científico com o conhecimento prático, pretendo produzir material e conhecimento sobre a América Latina a partir da América Latina. Os países do Norte global utilizam, em sua maioria, a gestão gerencialista em suas escolas, buscando a eficiência nas práticas pedagógicas por meio da inserção de uma organização

empresarial das unidades escolares. Essa referência administrativa vem adentrando as escolas públicas brasileiras através de parcerias entre o setor público e o privado, bem como através de organismos internacionais que financiam programas governamentais.

[...] existe, na atualidade, um movimento na sociedade capitalista que introduz na agenda dos Estados nacionais em âmbito global um modelo de gestão pública norteado por pressupostos oriundos de organismos internacionais e baseados em paradigmas do sistema econômico. Trata-se de estratégias governamentais orientadas por métodos e técnicas do setor privado para a gestão do setor público cuja ação recai sobre uma administração voltada para o critério de eficiência gerencial, no sentido de racionalizar processos de gestão com o objetivo de minimizar custos para os governos. (BATISTA, 2013, p. 21)

Objetivo, através do estudo sobre a gestão escolar em países nos quais os princípios educacionais pautam-se pela participação da comunidade escolar e pela tomada de decisões compartilhada, contribuir com o fortalecimento da gestão escolar democrática como prática que contribui à construção de uma escola pública justa e participativa. Dessa maneira, insiro esta pesquisa como acúmulo de conhecimento que se coloca como pós-abissal. Segundo Santos (2010, p. 51) “O pensamento pós-abissal parte da ideia de que a diversidade do mundo é inesgotável e que esta diversidade continua desprovida de uma epistemologia adequada”. Apresento, por fim, experiências e práticas que contribuam para o favorecimento de uma sociologia das ausências, de modo que, ao revelar a cultura local, através do estudo de caso comparado, tenciono transformar as ausências em emergências.

A estrutura da dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro trata-se desta introdução, na qual apresento o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa e os procedimentos metodológicos. No segundo, trago a estrutura dos Estados brasileiro e uruguaio, os categorizo a partir das proximidades e dos distanciamentos que os países apresentam quando comparados, bem como apresento a estrutura educacional que os dois países possuem. No terceiro capítulo, trago a discussão teórico-metodológica sobre a reprodução das desigualdades frente à escola conservadora, a dimensão política da justiça social e reflexões sobre as políticas públicas educacionais. No quarto capítulo, exponho os estudos de caso comparado em duas escolas, sendo uma uruguaia e uma brasileira, trazendo a análise dos dados, que partiu do texto da política até a fala dos atores locais. No quinto e último capítulo, apresento as considerações finais desta dissertação.

2 DEBRUÇANDO O OLHAR SOBRE DOIS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Neste capítulo, apresentarei a estrutura geral dos estados brasileiros e uruguaios. O capítulo subdivide-se em três seções. Na primeira, exporei as proximidades e os distanciamentos na estrutura organizacional dos dois países. Na segunda seção, mostrarei a estrutura dos sistemas educacionais de ensino, trazendo as etapas e modalidades, bem como o ordenamento legal. Na terceira e última seção, trago alguns dados quantitativos internacionais, através de gráficos, que desenham as características sociais dos dois países.

2.1 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E URUGUAIO

A constituição do Estado moderno é um ponto importante ao comparar dois países latinos e ocidentais. Entendo que a forma com que cada Estado se estruturou ao longo do século XIX, após as independências (Brasil em 1822 e Uruguai em 1825), expõe as estruturas e as ligações que os constituem. Alguns pontos considero centrais para compreender essa formação: a forma de governo, o regime político e a forma de estado. Essas características baseiam-se em decisões feitas pós-independência e compartilham da influência da cultura que o país cultivava enquanto colônia. Sendo assim, desenha-se um conjunto formal de preceitos previstos no ordenamento legal de cada país. Segundo Santos (1995, p. 117):

A modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estado e, principalmente, pelo sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado se comunica com a sociedade civil.

2.1.1 As Proximidades

O Brasil e o Uruguai, no artigo primeiro de suas constituições, se apresentam formalmente: o Brasil como República Federativa do Brasil e o Uruguai como República Oriental do Uruguai. Sendo assim, identifico que os dois países elegeram a república como forma de governo, cruzando-se em alguns aspectos que esse preceito abarca. Os dois países realizam a eleição do Chefe de Estado e de seus legisladores através do voto direto, secreto e obrigatório dos cidadãos e das cidadãs. Ambos países compartilham, ainda, o sistema bicameral, em que se encontra a Câmara do Senado e a Câmara dos Representantes, no Uruguai, e o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, no Brasil, integrando, nas primeiras, os

representantes dos departamentos no Uruguai e dos estados no Brasil, senadores e senadoras e, na segunda, os representantes do povo, os deputados e as deputadas. A proximidade se estende à tripartição dos poderes, trabalhada por Montesquieu em “O Espírito das Leis” de 1748, representada pelo legislativo, pelo executivo e pelo judiciário. Essa divisão pretende implementar um sistema de freios e contrapesos, de modo a afastar o autoritarismo advindo da soberania absoluta de um único poder (MONTESQUIEU, 2000).

No que compreende ao regime de governo, os dois países adotam o presidencialismo. Esse regime de governo surge a partir da Convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos, em 1787. Bonavides (1995) apresenta três aspectos que constituem o presidencialismo: o primeiro coloca o presidencialismo como o regime que adotou a forma da tripartição dos poderes; o segundo coloca a centralidade do presidente perante o poder executivo e sua total autonomia frente ao legislativo; e o terceiro diz respeito ao poder do presidente advir do povo diretamente. Com essas características, presentes tanto no presidencialismo brasileiro, como no uruguaio, os mandatos de cada país são diferentes. No Brasil, o mandato do presidente da república é de quatro anos, sendo possível a reeleição consecutiva e por igual período. No Uruguai, por outro lado, o presidente tem mandato de cinco anos e é proibida a reeleição consecutiva. Nos dois países, o presidente acumula as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e de Chefe das Forças Armadas. Para Bonavides (2016, p. 384):

A figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial.

Ainda nos pontos que os dois países se assemelham, identifico o regime político: a democracia. Este corresponde a uma participação da sociedade na tomada de decisões, podendo apresentar-se pela democracia representativa, em que ocorre a eleição dos representantes do povo e, ainda, pela democracia participativa, a qual exige uma participação direta dos cidadãos na administração pública. Os dois países articulam a democracia representativa com a democracia participativa ao passo que realizam suas eleições e que também possuem órgãos colegiados, com representantes da sociedade civil, que possuem poder de decisão.

A democracia participativa abarca uma complexidade maior, ao passo que exige um envolvimento maior da sociedade e uma descentralização da tomada de decisões pelo Poder Público. Essa prática necessita de uma politização maior da população. Segundo Santos (1995), para aperfeiçoarmos a democracia e avançarmos em consciência política, seria necessário colocá-la para além do voto, proporcionando uma participação mais efetiva da sociedade, o que

poderia conduzir ao “aumento do máximo de consciência possível”. Tanto no Brasil como no Uruguai, encontramos exemplos de democracia participativa, na cidade de Porto Alegre, com o orçamento participativo, e, em Montevideu, com os Conselhos de vizinhança, segundo a tese de doutorado de Alejandro Schwarzopf (2015).

Isso posto, identifico nos dois países a complexidade que o regime político possui, assim como nas duas cidades uma experiência de democracia participativa, que expõe um histórico de envolvimento da população na vida política. Segundo Schwarzopf (2015), a participação da sociedade em organizações comunitárias é de 22,1%, em Montevideu, e de 21,5%, em Porto Alegre, demonstrando uma semelhança quanto à cultura política das duas cidades. Bonavides (1995, p. 251) entende que:

A república compreende a democracia e a aristocracia. A natureza de todo governo democrático reside, segundo Montesquieu, em a soberania residir nas mãos do povo. Quanto ao princípio da democracia, temos a virtude, que se traduz no amor da pátria, na igualdade, na compreensão dos deveres cívicos. Com relação à aristocracia, sua natureza é a soberania pertencer a alguns e seu princípio à moderação dos governantes.

Partindo dessa apresentação, reconheço que as características em que os Estados se aproximam, no ideário de liberdade, estão presentes nos processos de independência da América Latina. Essas proximidades possibilitam a realização do estudo comparado e podem relacionar-se em maior ou menor medida com o que encontrarei nos estudos de caso, ou seja, dentro das escolas. Identifico, ainda, que a democracia participativa inicia sua atividade já na escola, tema que aprofundarei no capítulo sobre gestão democrática e justiça social.

2.1.2 Os Distanciamentos

A forma de Estado apresenta a maneira pela qual o país organiza seu território, sua população, bem como exerce o seu poder. O Brasil escolheu como forma de estado a federação. A descentralização política é uma característica do Estado Federado, em que a União compartilha a tomada de decisões com os entes federados. A Constituição Federal de 1988, já em seu art. 1º, apresenta a formação do Estado pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988), sendo o Brasil dividido em 26 estados e o um Distrito Federal, divididos em 5 regiões, tendo mais de 5.000 municípios. No art. 18 da Carta Constitucional, encontramos o dispositivo que explicita a organização político-administrativa, determinando a autonomia existente entre os entes federados. Dessa forma, não

só a União, como os estados, os municípios e o Distrito Federal possuem autonomia para legislar e se auto-organizar.

Para executar os serviços, a administração direta, composta pelos entes federados, se vale dos seus órgãos, os quais apresentarei as suas estruturas de forma geral. No que diz respeito ao Poder Executivo, no âmbito federal, temos a presidência da república e os ministérios; já nos estados e nos municípios possuímos os governadores e os prefeitos, com as secretarias estaduais e municipais, respectivamente. Cada um desses órgãos é composto, ainda, por diversos outros órgãos internos a estes, que trabalham para atender às demandas e executar os serviços em um movimento denominado desconcentração. O Judiciário e o Legislativo, conforme apontado nas semelhanças, possuem autonomia e se constituem conforme seus regimentos internos, cabendo sinalizar que os municípios não possuem Poder Judiciário, somente Legislativo e Executivo.

A federação no Brasil apresenta, ainda, diferentes especificidades, muitas interligadas por meio do tamanho territorial, que possui proporções continentais, e pelas desigualdades sociais profundas. Essas características estão presentes desde a colônia, a qual desenvolveu prioritariamente algumas regiões em detrimento de outras. É possível, sendo assim, identificar estruturas que se reproduzem ao longo dos anos. Identifico, a partir disso, pontos obscuros na relação entre os entes federados. De acordo com Souza e Faria (2004, p. 929):

Assim, a estruturação do federalismo no Brasil mescla-se à própria formação histórica do Estado Nacional, perpassando questões como: o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura limites da ação estatal; e a divisão de atribuições entre os três níveis de governo.

Existe, dentro dessa obscuridade das ações, um fator que dificulta a análise das relações federativas: a autonomia relativa que os demais entes possuem perante a União. E essa característica se estende à educação: de acordo com Farenzena (2011), existem dois movimentos, nos tempos atuais, presentes no federalismo brasileiro. O primeiro diz respeito à descentralização que ocorre a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O segundo movimento seria oposto ao primeiro e ocorre à medida que estados e municípios têm restrições na sua autonomia de implantação de políticas, sendo os motivos provenientes de ajuste fiscal através de privatizações, renegociações das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal. Isso posto, os entes possuem, portanto, a competência para a execução do serviço, porém não possuem recursos necessários para exercê-la de modo que ficam atrelados aos repasses feitos pelo Governo Federal.

A divisão das competências aparece na Carta Magna, no que diz respeito à educação, compete à União, entre outros, organizar o sistema federal de ensino, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, exercer função redistributiva e supletiva, devendo atuar na assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Os estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no Ensino Fundamental e Médio. E os municípios atuarão, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

No caso brasileiro, em que existe três esferas de governo, a descentralização pode também ser especificada como estadualização (transferência de responsabilidades do governo federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do governo federal ou de um governo estadual para os municípios). (FARENZENA, 2012, p. 4)

Cabe destacar que o Estado Nacional se constitui de modo a suprir as necessidades dos cidadãos e cidadãs, que, por meio do voto, elegem seus representantes para atuarem em favor dos seus direitos. Desse modo, a estrutura federada só faz sentido se os entes e os órgãos se articulam para diminuir as desigualdades por meio das políticas sociais. Por fim, trago a conceituação de Bonavides (1995, p. 233):

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição Federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado Federal, da forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membro a que pertencem, como da legislação federal.

Segundo a tese de doutorado de Cavalcanti (2016), os teóricos sobre o federalismo mais adequados para mostrar as tensões que o circundam é o Elazar (1991) e Watts (2008), os quais pensam o federalismo olhando para os diferentes centros de poder, em que a soberania é compartilhada em um governo multinível que combina *shared-rule* (regras partilhadas) com *self-rules* (regras próprias). Dentro da distribuição de poder se estabelecem arranjos institucionais formais e informais, os quais tornam essa forma de estado um elemento que envolve arranjo dinâmico, flexibilidade (necessária à autonomia), rigidez (da divisão do poder) e ambiguidade. Dentro desse cenário, portanto, podemos identificar a legislação como uma das estruturas formais. Segundo Cavalcanti (2016, p. 69):

a constituição se torna a ferramenta que pode ser usada pelas pessoas para construir um governo mais efetivo, com algumas autoridades atribuídas ao nível nacional e outras ao nível regional de governo, mas que interagem entre si.

Dentro das estruturas, encontramos a cultura política e os próprios partidos políticos, “uma federação é mais que a divisão de autoridade; ela requer a divisão do poder para que seu exercício se torne possível” (CAVALCANTI, 2016, p. 69).

Figura 1 – Mapa Político do Brasil



Fonte: IBGE (s./d.).

A forma de estado na qual se organiza o Uruguai é a unitária; diferente do Brasil, que iniciou seu processo de descentralização política pela via legal desde a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), o Uruguai estabeleceu os departamentos com a Lei Orgânica N° 9.515 de 1935 (URUGUAI, 1935), e os municípios através da Lei N° 18.567 de 2009 (URUGUAI, 2009b). Essa descentralização confere aos departamentos independência e autonomia do Governo Central, conforme art. 206 da Constituição, já os municípios não possuem tal autonomia e estão vinculados aos departamentos. Com esse processo de descentralização territorial, o Uruguai modifica a característica do poder de império do governo central presente, historicamente, nos estados unitários. Bonavides (1995, p. 189) conceitua a forma unitária como:

Das formas de Estado, a forma unitária é a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império.

A descentralização no Uruguai passa pelos níveis territorial e de serviços. Dessa forma, a descentralização territorial compreende a divisão em governo nacional, departamental e municipal. O país possui 19 departamentos e, desde 2010, estão se constituindo os municípios, atualmente em um total de 112. Montevidéu, que é um departamento, por exemplo, atualmente possui oito municípios, e suas denominações são por letras que vão de A até G. Os departamentos são conduzidos pelas Juntas Departamentais, compostas por 31 membros (os “*ediles*”), e pelo intendente. De acordo com os artigos 273 e 274 da Constituição da República (URUGUAI, 1967), as Juntas Departamentais possuem competência para legislar e controlar, e os intendentes possuem competência executiva e administrativa. No que diz respeito aos municípios, ele se compõe pelo alcaide e mais quatro conselheiros, desprovidos de autonomia. A eleição dos representantes tanto dos departamentos quanto dos municípios é feita por meio do voto popular, sendo o mesmo período de eleição, a cada 5 anos.

Nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado Nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos. (ARRETICHE, 2002, p. 28)

O Estado unitário não se confunde com não democracia ou não participação. No caso uruguaio, o Estado é unitário, mas existem as dimensões de descentralização apresentadas e mecanismos de participação da sociedade que afastam as características de um regime totalitário. Segundo Arretche (2002, p. 28):

Observe-se, portanto, que a concentração da autoridade política e fiscal no governo central é uma forma de distribuição vertical da autoridade política que não esteve em contradição com a construção dos Estados nacionais democráticos do ocidente europeu. A associação entre autoritarismo e centralização fez parte da trajetória histórica no Brasil, assim como de grande parte dos países latino-americanos.

A descentralização por serviço prevê a criação dos entes autônomos e de serviços descentralizados, que atuam em diferentes áreas como a econômica, de combustíveis e educacional. A *Universidad de la República* (UdelaR), por exemplo, possui autonomia e competências sobre a educação superior. Existe, ainda, a descentralização por serviço que não

concede autonomia aos entes, a exemplo da administração da Aduana, Correios e Telégrafos e a saúde pública.

Dentro da estrutura educacional, o Estado unitário uruguaio tem uma característica de maior autonomia dos órgãos responsáveis pelos diferentes sistemas. Apesar da característica da centralidade das decisões, no sentido de existirem órgãos centrais que orientam todo o sistema nacional de acordo com a etapa que é competente, e dos professores possuírem o mesmo salário em todo o país; por outro lado, existe autonomia dos órgãos educacionais frente ao governo central. Quanto à essa estrutura, afirma Bentancur (2012, p. 5):

La organización del sistema de gobierno de la educación conformado em esta evolución histórica puede ser caracterizada como fragmentada – aunque jerarquizada –, centralizada funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y status autonómico.

Figura 2 – Mapa Político do Uruguai



Fonte: América Mapas (s./d.).

2.2 O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E URUGUAIO

Após identificar as características da estrutura do Estado uruguaio e do Estado brasileiro, compreendo que conhecer a forma com que a educação se desenha nos dois países é elemento fundamental. Sendo assim, apresento, inicialmente, a estrutura organizacional dos sistemas de ensino dos dois países, mostrando suas etapas e modalidades de ensino. Em seguida, farei uma retomada do ordenamento legal que legitima e estrutura a educação, de forma a apresentar os órgãos e os princípios educacionais presentes em cada sistema.

2.2.1 Estrutura Organizacional da Educação

A estrutura organizacional dos órgãos que compõe a educação nacional no Brasil e no Uruguai apresentam características diferentes. Segundo Mancebo (2007, p. 9), o governo da educação uruguaio é formado por:

1. *Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que es parte del Poder Ejecutivo.*
2. *La Administración Nacional de La Educación Pública (ANEP), ente autónomo con competencia en materia de educación inicial, básica, media y docente.*
3. *La Universidad de la República (UdelaR), ente autónomo responsable de la educación universitaria oficial.*
4. *La Comisión Coordinadora de la Educación (CCE). Institucionalmente la CCE podría constituir un ámbito de coordinación entre los Entes Autónomos de la Enseñanza, el Poder Ejecutivo y el sistema educativo privado habilitado.*

No Brasil, o Ministério da Educação (MEC) também é parte do Poder Executivo; contudo, é considerado o órgão da educação nacional e, segundo o *site* do Ministério da Educação (2018), possui competência nos seguintes assuntos:

1. Política nacional de educação;
2. Educação Infantil;
3. Educação em geral, compreendendo Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Especial e Educação a Distância, exceto Ensino Militar;
4. Avaliação, informação e pesquisa educacional;

5. Pesquisa e extensão universitária;
6. Magistério;
7. Assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Em um sistema presidencialista, em que os secretários e ministros são indicados pelo chefe do Poder Executivo, o vínculo entre o Ministério da Educação e este poder é estreito. No caso brasileiro, essa dinâmica acontece de maneira sistemática, pois cada presidente da república escolhe seus ministros, sendo comum a troca destes ao longo do mandato de 4 anos. No que diz respeito aos sistemas de ensino, o Brasil possui características específicas de um país com tamanho continental, organizado, assim, em regime de colaboração entre União, estados e municípios. Cada esfera político-administrativa possui Secretarias Estaduais de Educação (SEDUC) e Secretarias Municipais de Educação (SMED), que, juntamente com os Conselhos de Educação, respectivamente estadual e municipal, são os órgãos gestores da educação nas redes estaduais e municipais de ensino.

A direção das Secretarias de Educação dos estados e dos municípios são de livre indicação do(a) governador(a) de estado e do(a) prefeito(a) do município, respectivamente. Já os membros dos Conselhos de Educação, estadual e municipal, são indicados, após eleição, pelos segmentos representados no colegiado. Existem, ainda, as coordenadorias regionais de educação, que atuam de forma descentralizada no âmbito dos Estados. Cada uma das Coordenadorias possui um(a) coordenador(a) indicado(a) pela Secretaria que, com sua equipe, administra certo número de escolas, com o objetivo de construir articulações entre as políticas educacionais formuladas para o âmbito da Rede Estadual de Ensino; entretanto, nem todos os estados brasileiros possuem coordenadorias regionais.

É importante ressaltar que, nas três instâncias do Estado Federativo, União, estados e municípios, existem Conselhos de Educação que possuem atribuições de gestão, deliberação, fiscalização e normatização. A descentralização administrativa dos entes federados é uma característica dos Estados Federados, o que não quer dizer, necessariamente, que os entes tenham mais ou menos autonomia político-administrativa que nos Estados Unitários, com poder político-administrativo centralizado (BATISTA, 2018a).

No Uruguai, por sua vez, a dinâmica é diferente, visto que se trata de um Estado Unitário, com características mais centralizadoras e tradicionais. Nesse país, além do Ministério da Educação (MEC), existem os órgãos autônomos: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), responsável pela educação inicial, primária, média e docente; Universidad de

La República (UdelaR), responsável pela educação superior oficial. Nesta configuração, o MEC uruguaio possui a competência de regular a educação privada nos níveis iniciais, terciário e universitário. Com essa divisão tripla, os entes que possuem autonomia técnica e administrativa não possuem subordinação.

Para compreender, portanto, esses órgãos autônomos apresento sua formação. A ANEP é dirigida pelo *Consejo Directivo Central* (CODICEN) integrado por cinco membros designados. Três deles são eleitos pelo Presidente da República em Conselho de Ministros, com autorização da Câmara dos Senadores, e dois são eleitos por votação dos docentes da ANEP. Dentro da ANEP, existe ainda a estrutura de três conselhos, chamados de desconcentrados: o *Consejo de Educación Primaria* (CEIP), o *Consejo de Enseñanza Secundaria* (CES) e o *Consejo de Educación Técnica Profesional* (CETP). Cada desconcentrado é composto por três membros, dois indicados pelo CODICEN, com voto de cada de seus membros, e um por votação dos docentes de cada subsistema. Os três conselhos têm caráter colegiado e participação docente.

A UdelaR, por sua vez, é gerida pelo *Consejo Directivo Central* (CDC), denominado pela Lei Orgânica de 1958 (URUGUAI, 1958), foi consagrado como órgão “reitor” da universidade. Composto por 25 membros, designados pelos órgãos integrantes da universidade em sessão especial. Esses órgãos, por seu turno, possuem seus conselhos eleitos pelos docentes, estudantes e egressos.

Destaco, neste ponto, que a organização do sistema uruguaio em órgãos colegiados autônomos possibilita uma maior estabilidade para os gestores eleitos e nomeados. Diferente do cargo do Ministro da Educação brasileiro, quanto aos gestores da ANEP e da UdelaR:

En ambos casos, el mecanismo de nombramiento de las autoridades educativas les otorga una gran estabilidad en sus cargos, a diferencia de lo que ocurre en América Latina donde la permanencia promedio de los Ministros de Educación en el cargo es de aproximadamente dos años. (CORRALES, 1999, apud MANCEBO, 2007, p. 12)

Os dois países, portanto, possuem uma organização que se diferencia, ao passo que, no Brasil, as competências para organizar a educação nacional são responsabilidade da União, representada pelo MEC e pelo regime de colaboração com os estados e os municípios, através de suas Secretarias de Educação e seus respectivos conselhos. Já no Uruguai as competências estão centralizadas na Nação, estruturadas através do MEC, da ANEP e da UdelaR, que organizam o sistema de ensino de todo o país, sem a existência de órgãos gestores regionais como é o caso do Brasil.

Para além da estrutura organizacional, apresento, ainda, a estrutura do sistema de ensino através dos níveis e subdivisões, da duração de tempo de cada etapa, bem como da faixa etária correspondente. Ressalto que a obrigatoriedade da educação compreende a faixa etária dos 4 aos 17 anos, tanto no Brasil como no Uruguai. Os Quadros 1 e 2 destacam as duas estruturas de organização da escolarização no Brasil e no Uruguai.

Quadro 1 – Estrutura da escolarização brasileira

Níveis e Subdivisões		Duração	Faixa Etária	
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	4 anos	0 aos 3
		Pré-escola	2 anos	4 aos 5
	Ensino Fundamental		9 anos	6 aos 14
	Ensino Médio		3 anos	15 aos 17
Educação Superior	Cursos por áreas		Variável	A partir dos 17

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Quadro 2 – Estrutura da escolarização uruguaia

Níveis e Subdivisões		Duração	Faixa Etária
Pré-escola		3 anos	3 aos 5 anos
Educação Primária		6 anos	6 aos 11 anos
Educação Média	Ciclo Básico	3 anos	12 aos 14 anos
	Segundo Ciclo	3 anos	15 aos 17 anos
Educação Superior	Não Universitária	3 a 4 anos	A partir dos 17
	Universitária	Variável	A partir dos 17

Fonte: LDB e LGE, sistematizado pela autora (2019).

A partir do estudo da estrutura organizacional do Brasil e do Uruguai, portanto, evidencio que, no Brasil, encontramos um sistema que é descentralizado através da colaboração entre União, estados e municípios, mas que, ao mesmo tempo, é bastante dependente das relações de poder entre os ente federados e seus(as) respectivos(as) gestores(as), que podem tomar decisões de maneira isolada e sem a participação dos Conselhos de Educação, por meio de decisões monocráticas do ministro e/ou dos(as) secretários(as) (BATISTA, 2013). Já no Uruguai, encontramos um sistema que é centralizado, através do MEC, da ANEP e da UdelaR; porém, realiza a tomada de decisões através dos órgãos autônomos que são compostos por conselhos, realizando, assim, uma tomada de decisões mais compartilhada.

2.2.2 O Ordenamento Legal Estruturante

Compreendo a legislação educacional dos países enquanto instrumentos de políticas públicas educacionais, sendo assim, segundo Bentancur (2018, p. 3):

[...] la experiencia indica que una vez sancionadas estas leyes son potentes instrumentos de políticas: para las autoridades actúan como marcos de referencias inevitables: habilitan recursos, legitiman o deslegitiman decisiones, fuerzan un accionar hacia un cauce, promueven cierta coherencia, marcan el límite entre lo legítimo e ilegítimo. Al mismo tiempo dejan un horizonte hacia el cual avanzar, por lo que se convierte en proyecto político, y en instrumento de planificación.

O sistema de ensino público brasileiro, conforme temos hoje, se estruturou a partir de 1988 com a Constituição Federal. Sua organização é descentralizada em sistemas, sendo eles: o federal, os estaduais e os municipais, e o Distrito Federal. No Brasil, o topo do ordenamento legal é composto pela Constituição Federal de 1988, concebida por meio da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, após 21 anos de regime militar (BRASIL, 1988). Sendo assim, na expectativa de superar os anos de autoritarismo e repressão, promulgou-se a Constituição Cidadã de 1988, que representava os anseios por igualdade e liberdade da época, presentes na definição de um Estado Democrático de Direitos. No capítulo dedicado à educação, a Carta estabelece as normas gerais da educação nacional e explicita as atribuições dos entes federados, bem como seus princípios norteadores, exigindo que os estados e os municípios, assim como a União, no caso do Plano Nacional de Educação, legislem de forma complementar à Constituição, para estabelecer normas específicas de cada sistema.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, apresenta:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, a educação no Brasil deve formar o cidadão e desenvolver suas habilidades. Ainda, de acordo com a Constituição, o ensino será ministrado com bases em alguns princípios que fazem parte de um *hall* exemplificativo descritos no art. 206, dos quais destaco o inciso VI que apresenta o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Essa norma torna obrigatória a gestão compartilhada com toda a comunidade escolar nas escolas públicas brasileiras, o que demonstra uma escolha feita na Constituinte pela sociedade civil organizada e que se opunha a uma administração empresarial e burocrática.

A União normatiza os princípios constitucionais para a educação através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1996). A lei regula a educação escolar e dispõe sobre as modalidades de ensino, que vão da Educação Infantil até a Superior, sendo obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, constituindo direito público subjetivo a Educação Básica, que compreende a Pré-Escola, o Ensino Fundamental e o Médio.

O ensino também é livre à iniciativa privada; contudo, deverá o Poder Público autorizar e fiscalizar seu funcionamento. A LDB disciplina, ainda, as responsabilidades de cada ente federativo para com a educação, ficando a cargo da União, entre outras, a de legislar sobre os cursos de graduação e pós-graduação, realizar os processos de avaliação do rendimento escolar, bem como prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Aos estados, entre outras, cabe a responsabilidade de assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio. Os municípios, por sua vez, têm a incumbência de oferecer a Educação Infantil e, com prioridade, o Ensino Fundamental. A gestão democrática do ensino público também está posta como um princípio norteador na LDB, buscando alcançar o princípio da solidariedade humana e estendendo-se às instituições superiores públicas. Posta a relevância da gestão democrática para o ensino, a lei reservou os arts. 13, 14 e 15, que dispõem sobre a gestão escolar, para explicitar os princípios que a nortearão na Educação Básica, caracterizando-a, assim, pela participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico e a participação da comunidade escolar através dos conselhos escolares.

Ainda sobre responsabilidade da União está a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal, atualmente 2014-2024, com a finalidade de estabelecer as diretrizes, metas e estratégias de concretização do campo educacional. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao prever o PNE, o vislumbrou como articulador dos sistemas de ensino e descritor de ações concretas que o Estado deve realizar para garantir, entre outros, a melhoria da qualidade do ensino. Logo no art. 2º, o documento apresenta suas diretrizes. Aqui, dou destaque para promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. De modo a concretizar esta diretriz, o PNE prevê, em seu art. 9º, a aprovação de leis específicas de cada sistema de ensino, regulando a gestão democrática da educação pública, no prazo de dois anos a partir da promulgação da lei. Para além de seus artigos, o PNE possui 20 metas, desdobradas em 254 estratégias, a serem alcançadas no período da vigência do plano, exceto nos casos de prazos intermediários, de modo que estimulem a criação de políticas públicas educacionais. Para a promoção da gestão democrática, o PNE 2014-2024 possui a meta 19, que compreende:

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

Essa meta é composta por oito estratégias, dentre elas, estimular a criação de grêmios estudantis, conselhos escolares, assim como a participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político pedagógico.

Identifico, após a explanação sobre as três legislações, que o Estado brasileiro normatizou uma forma de gerir a escola pública que encontra na participação o centro de seu trabalho. Com essa base normativa, a gestão da escola pública deve partir das vozes da comunidade escolar e suas vivências da realidade local, com a finalidade de identificar quais os maiores entraves para uma educação com qualidade social para os alunos e alunas que o sistema de ensino pretende formar.

O sistema de ensino público uruguaio é o mais antigo da América Latina. Ele foi pensado, inicialmente, por José Pedro Varela, que fez um projeto de lei que deu origem à primeira lei de educação comum do Uruguai, ainda em 1877. A influência de Varela veio de seus estudos na França, e o país adotou um sistema de ensino nacional e centralizado, dividindo-o em três ramos autônomos: a Educação Primária, a Educação Secundária e o Ensino Superior.

O Uruguai, diferente do Brasil, não possui um conjunto de leis que estruture o seu sistema educacional. Na Constitución de la República de 1967, por exemplo, não existe um capítulo específico sobre a educação (URUGUAI, 1967). A lei aponta de maneira geral para a liberdade de ensino, obrigatoriedade da educação na Educação Primária e Média, bem como prevê o resto de sua organização por lei. Sendo assim, as leis gerais de educação possuem papel central para a estruturação do sistema educacional uruguaio. Assim como no Brasil destaquei um espírito de participação que esteve presente na Constituinte de 1987, destaco que, no ano de 2008, a Ley General de Educación (URUGUAI, 2009a) marca o primeiro governo da Frente Amplia en Uruguay. A lei representa, portanto, muitos dos ideais defendidos por esse governo progressista.

Sendo assim, a Ley General de Educación (LGE) de 2008 possui papel central para a organização da educação uruguaia. A LGE compreende uma lei ainda recente; por isso, trarei as principais mudanças que seu texto trouxe. A criação do Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), prevista no art. 49, e da Comissão Coordenadora do SNEP, composta por 8 membros, sendo 3 da ANEP, 3 da UdelaR e 2 do MEC, art. 50, coloca a criação dos Consejos Docentes, art. 58 y 65, de modo a substituir os outros conselhos da estrutura já existente. Um fator importante que modifica a organização da educação uruguaia diz respeito à descentralização, através do art. 89, de modo que todas as instituições vinculadas à educação tenham papel central, o que traz um novo conceito para uma estrutura que é historicamente centralizada.

O ponto que considero central para compreender a visão de da LGE de 2008 está na centralidade dos meios de participação. Um dos princípios básicos da educação pública uruguaia, portanto, passa a ser a participação de estudantes, familiares, docentes e sociedade em geral, prevista no art. 48. Este princípio que contempla a participação dos diferentes atores da comunidade escolar desdobra-se no art. 76, o qual prevê um Consejo de Participación em todo centro de educação, desde a Educação Inicial até a Educação Média. Tais conselhos serão compostos por: estudantes ou participantes, educadores ou docentes, mães, pais ou responsáveis, e representantes da comunidade. O art. 77 apresenta, ainda, as competências desse conselho, deixando claro seu papel dialogar tanto com a direção quanto com as entidades externas da instituição, de modo a realizar avaliações, firmar parcerias e solicitar esclarecimentos. A partir da LGE, portanto, percebo um movimento de descentralização das decisões que dizem respeito à educação, por meio de maior participação tanto dos centros escolares como da comunidade que os compõe.

A partir do estudo do sistema educacional brasileiro e uruguaio, destaco a legislação que coloca como princípio basilar a gestão democrática do ensino público, no Brasil, e a participação da comunidade escolar, no Uruguai. Trato, a partir disso, de dois sistemas que, ao colocar a participação como elemento estruturante de sua normatização, estão buscando uma gestão compartilhada, participativa e democrática. Destaco, ainda, que a construção desse conceito está presente desde a Constituição de 1988 no Brasil (BRASIL, 1988), se desdobra com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1996) e, mais recentemente, no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (MEC, 2014). No Uruguai, a legislação estruturante da educação é menor e mais recente, de modo que a participação como princípio da educação é descrita somente a partir da LGE de 2008 (URUGUAI, 2008).

2.3 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA, DA RIQUEZA E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI

Nesta seção, apresento os dados que representam a distribuição da renda, da riqueza e da educação de modo a fazer uma contextualização histórica e estrutural sobre as realidades socioeconômicas e educativas do Brasil e do Uruguai. As informações utilizadas aqui são encontradas nos sítios das Nações Unidas, especificamente na página eletrônica da Comissão

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹, e na página da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)². É importante o olhar sobre esses elementos para que possamos entender mais a fundo a realidade desses países.

A desigualdade é uma característica histórica e estrutural das sociedades latino-americanas e caribenhas que se manteve e reproduziu inclusive em períodos de crescimento e prosperidade econômica. Embora tenha havido avanços importantes nos últimos 15 anos, a América Latina e o Caribe continuam sendo a região mais desigual do mundo, mais que a África Subsaariana (a segunda região mais desigual), e apresenta um índice de Gini³ médio quase um terço superior ao da Europa e Ásia Central. Os altos níveis de desigualdade obstaculizam o desenvolvimento e são uma barreira à erradicação da pobreza, à ampliação da cidadania ao exercício dos direitos à governabilidade democrática. A igualdade é uma condição necessária para a eficiência dinâmica do sistema econômico, pois cria um ambiente institucional, de políticas e de esforços favorável à construção de capacidades [...]. (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 13)

Trago a seguir os dados sobre o Brasil e o Uruguai que apresentam os perfis sociodemográficos e indicadores sobre a educação. A partir desta caracterização, é possível propor ações que se dediquem a superar as necessidades que cada país apresenta. Compreendo, portanto, que o Estado tem papel fundamental na superação das desigualdades, posto que, segundo Batista (2018b, p. 209), “a demanda por justiça na educação se torna evidente em contextos de grande desigualdade social”. Sendo assim, a política de participação da comunidade na gestão das escolas públicas, tema deste trabalho, se propõe a criar ações que contemplem as múltiplas vozes da comunidade escolar, considerando, desse modo, as diferentes culturas e realidades que cada estabelecimento de ensino apresenta: “a única forma de a população intervir em sua própria realidade é participando na vida social, no caso da escola pública, participando na tomada de decisão” (BATISTA, 2018b, p. 209).

2.3.1 Perfis Sociodemográficos

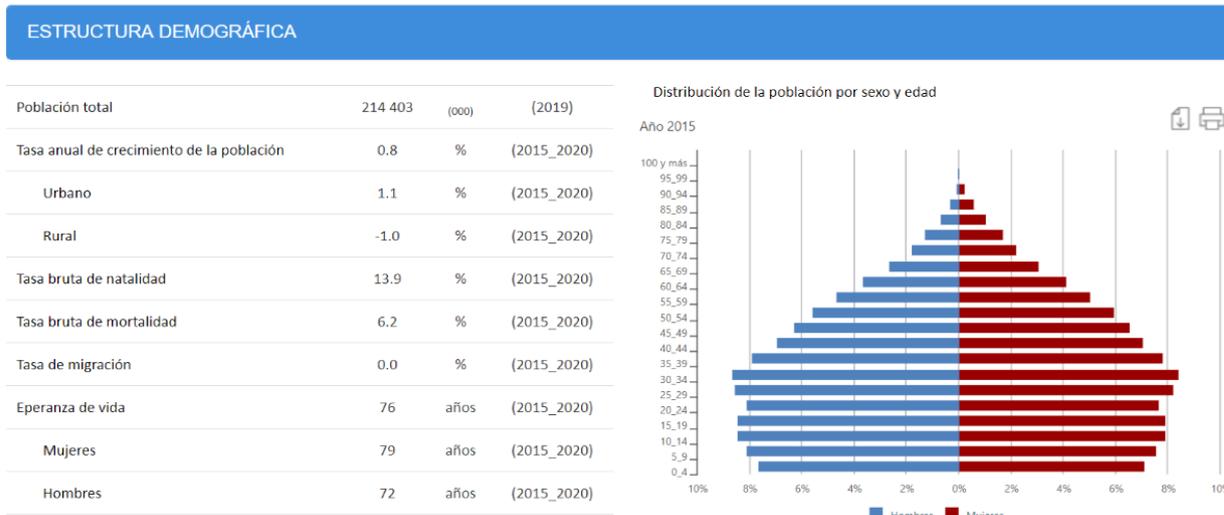
Os perfis sociodemográficos possibilitam uma visão resumida sobre as estatísticas sociais e demográficas da população a ser estudada.

¹ NAÇÕES UNIDAS. **Panorama Social da América Latina**: 2018. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

² UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **World Inequality Database on Education**. [s./d.]. Disponível em: <https://www.education-inequalities.org/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

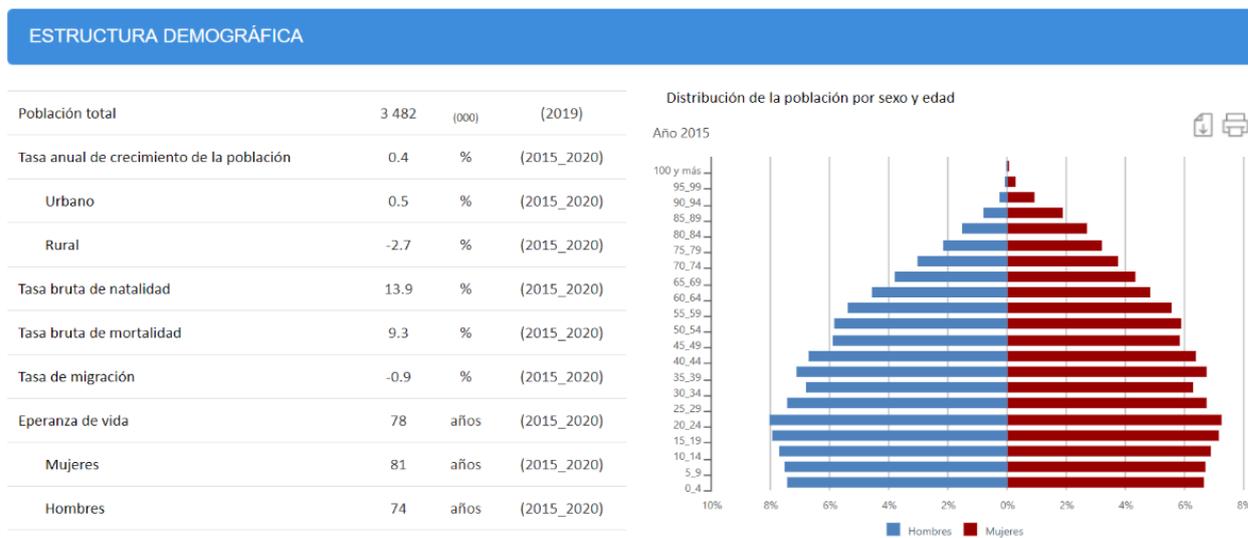
³ Segundo o IPEA (2004), esse coeficiente é um dos principais instrumentos utilizados para medir o grau de concentração de renda, assumindo valores entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 o índice se encontra, maior é o grau de concentração de renda.

Figura 3 – Estrutura demográfica do Brasil

 Brasil: PERFIL NACIONAL SOCIO-DEMOGRAFICO


Fonte: CEPAL (2019a).

Figura 4 – Estrutura demográfica do Uruguai

 Uruguay: PERFIL NACIONAL SOCIO-DEMOGRAFICO


Fonte: CEPAL (2019b).

Conforme ilustrado acima, nas Figuras 3 e 4, podemos notar, em números absolutos, que a população brasileira supera a uruguaia em 210.921 milhões de habitantes. A base mais larga da pirâmide etária indica que há uma maior concentração de jovens (abaixo 30 anos de idade) nas distribuições da população dos dois países; entretanto, está havendo uma redução da natalidade, uma vez que, nos grupos com idades mais baixas, podemos ver que há redução no percentual de nascimentos. Do lado de cima das pirâmides, observamos que o topo, mais afunilado nas distribuições, demonstra que a população mais idosa ainda é minoria, mas o

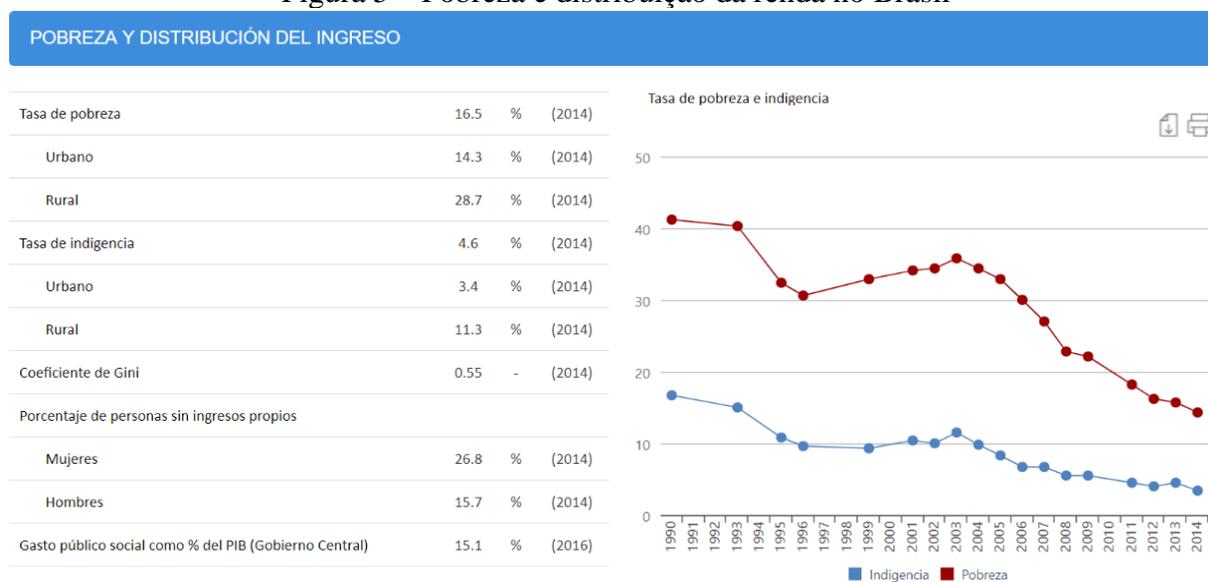
envelhecimento da população tende a aumentar, visto que a taxa de natalidade é maior que a taxa de mortalidade em ambos países, o que refletirá em um aumento da expectativa de vida que é de 76 anos para o Brasil e de 78 anos para o Uruguai.

2.3.2 Pobreza e Distribuição de Renda

Segundo as Nações Unidas, em seu documento informativo Panorama Social da América Latina 2018 (2019, p. 9), temos que:

A erradicação da pobreza e da pobreza extrema, bem como a redução da desigualdade, em todas as suas dimensões, continuam sendo desafios fundamentais para os países da América Latina [...]. Neste cenário, é imperativo desenvolver e fortalecer as políticas públicas de proteção social e as do âmbito do mercado de trabalho, abrangendo medidas de inclusão social e laboral, bem como políticas de redistribuição da renda. Para isso, é fundamental proteger e preservar o gasto social, fortalecer a institucionalidade social e trabalhista e prestar atenção especial às condições que fazem com que a pobreza e a exclusão afetem de maneira desproporcional as crianças, adolescentes e jovens, as mulheres em idade produtiva e os indígenas e afrodescendentes.

Figura 5 – Pobreza e distribuição da renda no Brasil



Fonte: CEPAL (2019a).

Figura 6 – Pobreza e distribuição da renda no Uruguai



Fonte: CEPAL (2019b).

Há certa proximidade do Gasto Público Social como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) nos dois países: 15,1% no Brasil e 16% no Uruguai. Após análise histórica das taxas de pobreza e pobreza extrema (indigência, no gráfico), no período de 2003-2014, notamos que esses índices têm sucessivas quedas. Nas Figuras 5 e 6, inferimos que a taxa de pobreza e o Coeficiente de Gini são menos favoráveis ao Brasil do que ao Uruguai. A taxa de pobreza no Brasil alcança 16% da população, enquanto no Uruguai apenas 4,4% da população vive em situação de pobreza e, ainda, temos uma diferença considerável entre os índices de Gini: no Brasil o índice é de 0,55 e no Uruguai, de 0,38.

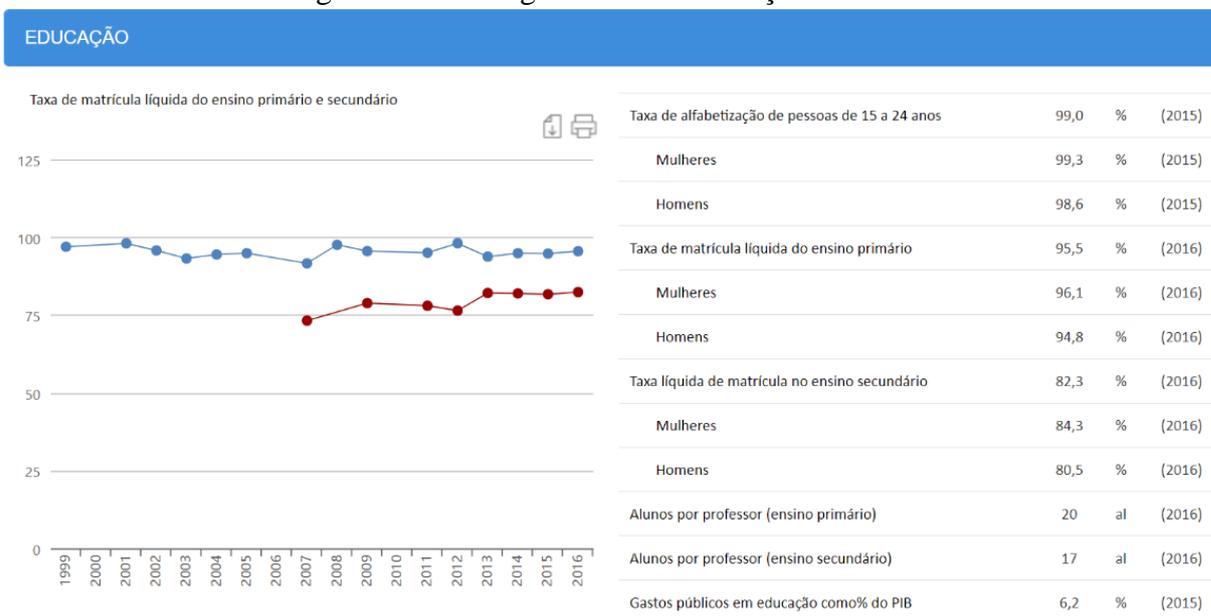
2.3.3 Dados Gerais Sobre Educação

A educação está atrelada às condições de sucesso e fracasso de uma pessoa dentro da sociedade moderna; tendo isso em vista, segundo Batista (2018b, p. 213) “assim como o conceito de justiça é inseparável do conceito de democracia, igualmente o é do de educação” de modo que “as políticas de justiça escolar são uma condição necessária para a inclusão social assim como para tomar decisões, expressar demandas, construir um projeto de vida”.

Para enfrentar as persistentes e emergentes lacunas de bem-estar, é fundamental adotar uma perspectiva universalista nas políticas públicas, contribuindo para a construção de Estados de bem-estar [...]. O fortalecimento de ações que aumentem a cobertura e o acesso à educação (nos diversos níveis), à saúde e à infraestrutura, melhorando ao mesmo tempo a qualidade da oferta desses serviços, deveria ser uma

política pública ativa dos países da região [América Latina], com o objetivo de avançar na inclusão social [...]. (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 25)

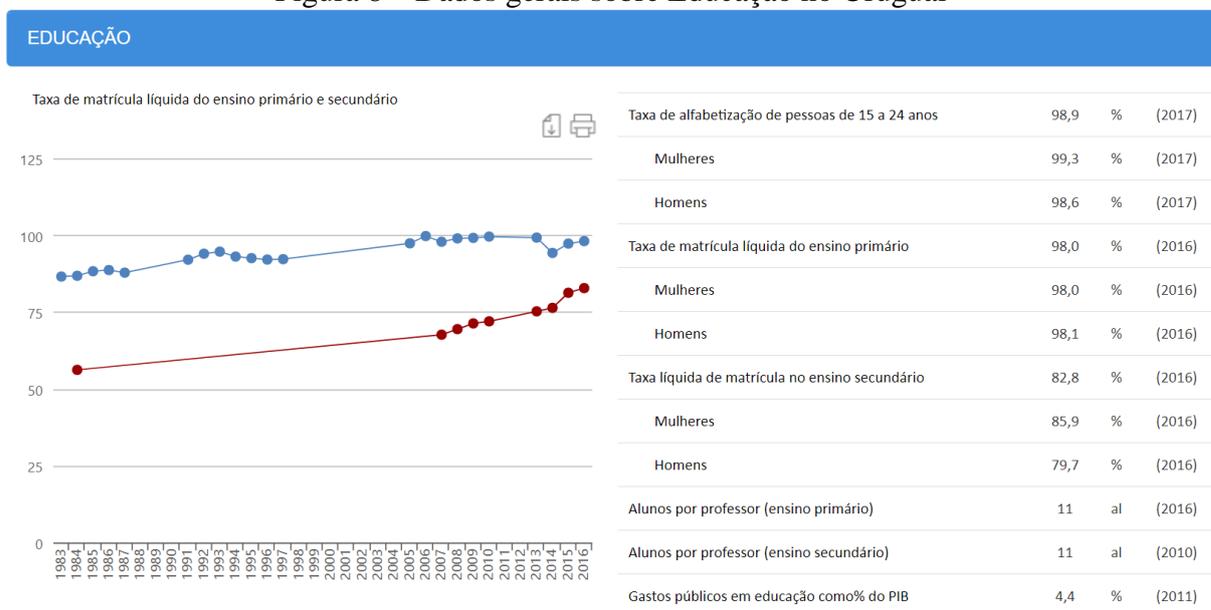
Figura 7 – Dados gerais sobre Educação no Brasil



Na sequência de dados em azul (anos 1999 - 2016) estão representadas as taxas de matrícula líquida do ensino primário e os dados em vermelho (anos 2007 - 2016).

Fonte: CEPAL (2019a).

Figura 8 – Dados gerais sobre Educação no Uruguai



Na sequência de dados em azul (linha mais próxima aos 100%, anos 1993 - 2016) estão representadas as taxas de matrícula líquida do ensino primário e os dados em vermelho (linha mais abaixo, anos 1993 - 2016).

Fonte: CEPAL (2019b).

Nas Figuras 7 e 8, encontramos certa semelhança entre os países quanto as taxas de alfabetização e as taxas líquidas de matrícula nos ensinos primário⁴ e secundário⁵ em 2016. Destaca-se, nessas figuras, o número de alunos por professor: nos ensinos primário e secundário: no Brasil, são 20 no ensino primário e 17 no ensino secundário; enquanto, no Uruguai, temos 11 alunos por professor nos dois ensinos. Mesmo que o Brasil tenha gasto público em Educação como percentual do PIB de 6,2%, um pouco acima do Uruguai que gasta 4,4%, nota-se que há um número relativo menor de professores no Brasil do que no Uruguai.

2.3.4 Taxas de Conclusão

Figura 9 – Taxa de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental I no Brasil – Disparidade de Riquezas



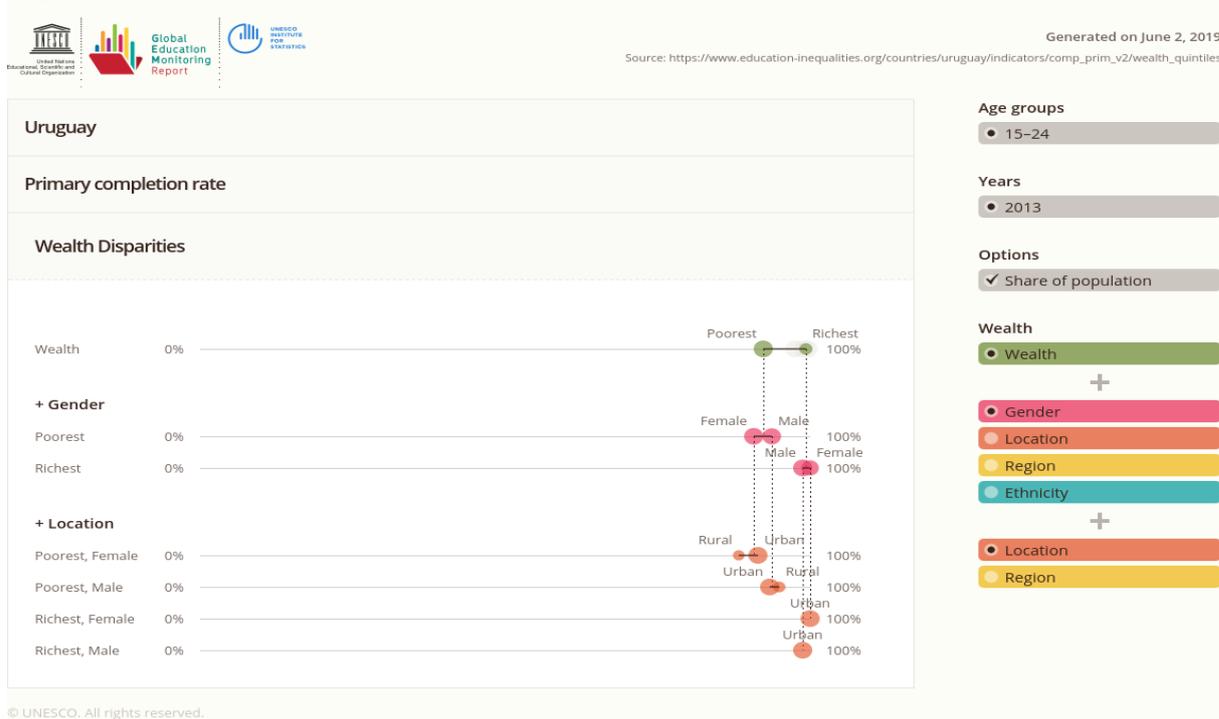
Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 15-24 / ano (*years*) 2015 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019a).

⁴ A Educação Primária do Uruguai coincide com a *Primary Education* pesquisado pela UNESCO. No Brasil, a Educação Primária corresponde ao Ensino Fundamental I.

⁵ Educação Média – Ciclo Básico e Segundo Ciclo e coincidem com o *Secondary Education* pesquisado pela UNESCO. No Brasil, o *Secondary Education* corresponde aos Ensino Fundamental II e Ensino Médio.

Figura 10 – Taxas de conclusão da Educação Primária⁶ no Uruguai – Disparidade de riquezas



Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 15-24 / ano (*years*) 2013 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019b).

Pode-se notar que, nas Figuras 9 e 10, a menor parte da população, a classe mais rica⁷ brasileira e uruguaia, possui taxas de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental I e da Educação Primária – que se aproximam de 99%. Enquanto isso, onde encontramos as circunferências, mais à esquerda do gráfico, deparamo-nos com os grupos menos privilegiados, os mais pobres⁸, que possuem uma taxa de conclusão de 88% e 92% no Brasil e no Uruguai, respectivamente. Entre os mais ricos, as mulheres têm uma taxa de conclusão, ligeiramente, maior em ambos países. No Brasil, entre os mais pobres, as mulheres completam o Ensino Fundamental I em 92% dos casos e, no Uruguai, elas completam o Ensino Primário em 91% das oportunidades. No caso dos homens, os mais pobres, completam o Ensino Fundamental I em 88% das ocorrências no Brasil e, no Uruguai, eles completam o Ensino Primário em 94% das oportunidades.

A partir desses fatos, é possível verificar que as mulheres possuem maior taxa de conclusão do Ensino Fundamental I entre os mais ricos e os mais pobres no Brasil, diferentemente do caso uruguaio em que as mulheres possuem uma taxa maior de conclusão da

⁶ A Educação Primária coincide com a *Primary Education* pesquisado pela UNESCO. No Brasil, a Educação Primária corresponde ao Ensino Fundamental I.

⁷ A UNESCO denomina a classe mais rica de uma população como *Richest*.

⁸ A UNESCO denomina a classe mais pobre de uma população como *Poorest*.

Educação Primária entre os mais ricos e os homens uma taxa maior de conclusão entre os mais pobres. Ainda destaco que, apenas nesse caso, há uma maior taxa de conclusão da zona rural em relação a zona urbana.

Figura 11 – Taxas de conclusão da Educação Básica - Ensino Fundamental II⁹ no Brasil – Disparidade de Riquezas



© UNESCO. All rights reserved.

Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 15-24 / ano (*years*) 2015 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019c).

⁹ O Ensino Fundamental II, no Brasil, coincide com o *Lower Secondary Education* mencionado na Figura 11.

Figura 12 – Taxas de conclusão da Educação Média – Ciclo Básico¹⁰ no Uruguai – Segundo Ciclo – Disparidade de Riquezas



Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 15-24 / ano (*years*) 2013 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019d).

Aponta-se que, nas Figuras 11 e 12, a classe mais rica brasileira e uruguiaia têm uma taxa de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental II e da Educação Média – Ciclo Básico que se aproxima de 95% e 86%, nesta ordem. Enquanto isso, onde encontramos as circunferências, mais à esquerda do gráfico, encontramos os grupos menos privilegiados, nos quais vemos a maior parte da população, os mais pobres, que possuem uma taxa de conclusão de 61% e 35%, no Brasil e no Uruguai, respectivamente. Entre os mais ricos, as mulheres têm uma taxa de conclusão maior em ambos países: 96% no Brasil e 92% no Uruguai. No Brasil, entre os mais pobres, as mulheres completam o Ensino Fundamental II em 67% dos casos e, no Uruguai, elas completam a Educação Média – Ciclo Básico em 43% das oportunidades; e, apenas nesse caso, há uma maior taxa de conclusão da zona rural em relação às zonas urbanas. No caso dos homens, os mais pobres completam o Ensino Fundamental II em 55% das ocorrências no Brasil; no Uruguai, eles completam a Educação Média – Ciclo Básico em 28% das oportunidades.

¹⁰ A Educação Média – Ciclo Básico coincide com o *Lower Secondary Education* pesquisado pela UNESCO. No Brasil, o *Lower Secondary Education* corresponde ao Ensino Fundamental II.

Com esses dados, é possível afirmar que há uma variação maior entre as taxas de conclusão entre os mais ricos e os mais pobres no Uruguai (51 pontos percentuais) do que no Brasil (34 pontos percentuais). Em todos os casos, as mulheres destacam-se quanto à taxa de conclusão das respectivas educações, superando os homens em todas as comparações. Ao relacionar taxas de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental I e da Educação Primária (Figuras 9 e 10) com as taxa de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental II e da Educação Média (Figuras 11 e 12), notamos que há uma queda acentuada em ambos países quanto aos percentuais de conclusão no caso dos mais ricos e, também, de maneira mais marcante entre os mais pobres. No Uruguai, a variação chega a 53 pontos percentuais, enquanto, no Brasil, a diferença é de 31 pontos percentuais, o que indica que há uma grande evasão escolar na Educação Básica – Ensino Fundamental II e da Educação Média – Ciclo Básico nos dois países.

Figura 13 – Taxas de conclusão do Ensino Médio¹¹ no Brasil – Disparidade de Riquezas



Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 20-29 / ano (*years*) 2015 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019e).

¹¹ O Ensino Médio no Brasil corresponde ao *Upper Secondary Education* mencionado na Figura 13.

Figura 14 – Taxas de conclusão da Educação Média – Segundo Ciclo¹² no Uruguai – Disparidade de riquezas



Restrição da pesquisa: Idade dos grupos (*age groups*) 20-29 / ano (*years*) 2013 / parcela da população (*share of population*) / riqueza (*wealth*) / gênero (*gender*) / localização (*location*).

Fonte: UNESCO (2019e).

Nas Figuras 13 e 14, a classe mais rica brasileira e uruguaia têm uma taxa de conclusão do Ensino Médio e da Educação Média – Segundo Ciclo que se aproxima de 91% e 80%, nesta ordem. Enquanto isso, onde encontramos as circunferências, mais à esquerda do gráfico, os mais pobres possuem uma taxa de conclusão de 36% e 3% no Brasil e no Uruguai, respectivamente. Entre os mais ricos, as mulheres têm uma taxa de conclusão maior em ambos países. No Brasil, entre os mais pobres, as mulheres completam o Ensino Médio em 39% dos casos e, no Uruguai, elas completam a Educação Média – Ciclo Básico em 3% das oportunidades. No caso dos homens, os mais pobres, completam o Ensino Médio em 32% das ocorrências no Brasil e, no Uruguai, eles completam a Educação Média – Segundo Ciclo em 2% das oportunidades. As maiores taxas de conclusão entre os mais pobres do Uruguai ocorrem na zona rural e a maiores taxas dos mais ricos acontecem na zona urbana.

Desse modo, pode-se assegurar que há uma variação maior entre as taxas de conclusão do Ensino Médio e da Educação Média – Segundo Ciclo entre os mais ricos e os mais pobres no Uruguai (77 pontos percentuais) do que no Brasil (55 pontos percentuais), assim como

¹² A Educação Média – Segundo Ciclo coincide com o *Upper Secondary Education* pesquisado pela UNESCO. No Brasil, o *Upper Secondary Education* corresponde ao Ensino Médio.

ocorre com as taxas de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental II e da Educação Média (Figuras 11 e 12). Em todos os casos, as mulheres destacam-se quanto à taxa de conclusão das respectivas educações, superando os homens em todas as comparações. Ao relacionar taxas de conclusão da Educação Básica – Ensino Fundamental II e da Educação Média – Ciclo Básico (Figuras 11 e 12) com as taxas de conclusão do Ensino Médio e da Educação Média – Segundo Ciclo (Figuras 13 e 14), notamos que há uma queda significativa nos países quanto aos percentuais de conclusão. No caso dos mais ricos, temos uma variação de 4% no Brasil e de 6% no Uruguai; entretanto, a diferença mais expressiva está entre os mais pobres do Uruguai, havendo uma variação que chega a 32 pontos percentuais, enquanto que, no Brasil, a diferença alcança 25 pontos percentuais, sinalizando que, no transcorrer do Ensino Médio e da Educação Média – Segundo Ciclo, muitos alunos abandonam a escola nos dois países.

Conforme os resultados das taxas de conclusão dos ensinos (Figuras de 10 a 14) que formam o Ensino Básico no Brasil, e os ensinos correspondentes no Uruguai, temos que os mais ricos possuem o melhor aproveitamento quanto às taxas de conclusão no Ensino Básico do Brasil e a Educação Primária e Média do Uruguai. Destacam-se, entre os mais ricos e os mais pobres, as mulheres que, no Brasil e no Uruguai, possuem uma taxa maior de conclusão do que os homens. Somando-se a isso, temos que os pesquisados da zona urbana têm melhores resultados que os da zona rural. Assim, evidencia-se que a classe mais privilegiada economicamente também é a classe que domina os melhores índices de conclusão nos ensinos brasileiro e uruguaio. Além disso, é marcante que a evasão escolar é mais acentuada nas classes mais pobres, pois, conforme avançam os níveis de escolaridade, as taxas de conclusão diminuem de maneira brusca em ambos países.

Pensar em políticas públicas para aumentar a permanência escolar em ambos países se torna central, vistos os altos índices de evasão escolar. Fica em evidência a grande discrepância entre as taxas de conclusão entre os mais ricos e os mais pobres, no Brasil e no Uruguai, no Ensino Médio e na Educação Média – Segundo Ciclo, em que a variação entre as taxas é de 55% e 77%, respectivamente. Mesmo que o Uruguai possua taxas de pobreza e indigência, aproximadamente, quatro vezes menores que as taxas brasileiras, os mais pobres uruguaios possuem menos chances de concluir o Ensino Secundário que os brasileiros, então, a qualificação desse público desponta como um dos desafios principais para o país vizinho. No Brasil, a redução do coeficiente de Gini, conseqüente da desigualdade social e da distribuição e concentração de renda, é um grande obstáculo para que haja uma melhora em todas as taxas apresentadas.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE À DESIGUALDADE EDUCACIONAL

A participação da comunidade escolar na gestão da escola pública exige uma organização escolar com base em relações de poder entre os atores escolares de cunho paritário e horizontal. A escola, enquanto instituição pública, laica, gratuita e universal, é um fenômeno da modernidade que nasce com o papel de formar os cidadãos e cidadãs dos Estados nacionais, garantindo justiça social no acesso a bens sociais, culturais e econômicos. Problematizo essa afirmação a partir de três subcapítulos. No primeiro, problematizarei, a partir do sociólogo francês Pierre Bourdieu, como o modelo de escola pensado na emergência da sociedade moderna coloca a educação como formadora para o consenso, de modo que a torna uma forma legítima de reprodução das desigualdades educacionais e sociais. Na continuidade, insiro a discussão sobre como a escola pode romper com esse ciclo e se tornar promotora de justiça social. Para tanto, na segunda seção, tomo as perspectivas da norte-americana Nancy Fraser sobre o conceito de justiça social em três dimensões: econômica, social e política, utilizando com maior centralidade a dimensão política, pois é nela que a autora situa a paridade de participação como significado maior de justiça. Por fim, na terceira seção, reflito sobre a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública por meio dos conselhos escolar e de participação, como instrumentos normativos promotores de justiça social (BATISTA, 2018a) no espaço intraescolar.

3.1 A REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES LEGITIMADAS PELA ESCOLA

Após a Revolução Industrial e com a emergência da sociedade moderna, a escola tornou-se um espaço necessário à formação de mão de obra qualificada às necessidades do mercado capitalista. Um dos fundadores da sociologia da educação, Émile Durkheim, possibilita a compreensão do modelo que guiou a concepção de escola de massas. É no contexto de escrita do sociólogo francês, entre 1882 e 1886, que surge a escola laica, obrigatória e igualitária na França, da qual participou ativamente dos debates em torno de sua construção (FILLOUX, 2010). A função da escola, segundo o autor, seria de “socialização metódica”, de modo que as crianças recebam o que é necessário para tornarem-se intelectual, moral e fisicamente detentoras de uma conduta. É nessa perspectiva que a escola se torna central como transmissora de valores e saberes comuns e básicos para o direcionamento de uma sociedade desenvolvida, garantindo sua continuidade e sua consciência coletiva. Sendo assim, evidencio o foco na

educação moral dada pelo autor, ou seja, na educação para o consenso, partindo do pressuposto de que a escola é formadora do ser social e cívico. Segundo Batista (2018a, p. 212):

Com efeito, desde sua origem, a escola, enquanto *locos* por excelência para a formação do cidadão e da cidadã bem como do trabalhador e da trabalhadora, foi vinculada ao contexto de emergência da sociedade moderna e de uma racionalidade científica baseada em um conceito de progresso cuja base funda-se em princípios positivistas-funcionalistas, resultando em uma educação institucionalizada que sempre buscou garantir que cada grupo e/ou classe fosse (con)formado para um “consenso social” que perpetuasse o equilíbrio da sociedade por meio da escola [...].

Segundo Pierre Bourdieu (2007), a escola não é fonte de mobilidade social ou libertação. Contrário a essa visão, o autor situa a instituição como um dos espaços mais eficazes de conservação social, no momento em que constrói uma aparência de legitimidade às desigualdades sociais. Através de suas práticas, ela sanciona não só a herança cultural como também o dom social que é reconhecido como dom natural.

Justamente porque os mecanismos de eliminação agem durante todo o *cursus*, é legítimo apreender o efeito desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar. Ora vê-se nas oportunidades de acesso ao Ensino Superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre os sujeitos das diferentes classes. (BOURDIEU, 2007, p. 41)

Ao vislumbrar, então, a passagem de uma sociedade aristocrática para uma sociedade democrática, é possível relacionar a primeira com a herança familiar, na qual a criança teria oportunidades de estudo dependendo da família onde nascesse. Essa organização apresenta um caráter mais rígido de mobilidade social. Já na segunda, nós encontramos o conceito de meritocracia, que se desenvolve a partir do princípio de justiça e que proclama a igualdade de acesso à escola gratuita que seleciona por meio de exames objetivos, o que promoveria oportunidades iguais a todos e todas. É nesse sentido que encontramos o marco formal da igualdade de oportunidades e do mérito, o qual anuncia que “a escola é justa porque cada um pode obter sucesso nela em função de seu trabalho e de suas qualidades” (DUBET, 2004, p. 541). Essa organização possibilitaria uma maior mobilidade social; contudo, ela acontece para uma parcela muito pequena da sociedade, e as desigualdades permanecem muito grandes.

Essa é uma luta fundamental para a justiça escolar. Se compararmos a justiça meritocrática a uma espécie de competição esportiva, seria preciso garantir que todos os competidores conhecessem as regras do jogo, o que não é o caso da escola, em que muitas famílias as ignoram; seria preciso que o terreno fosse igual para todos, ou seja, que o sistema fosse transparente e que os juízes não fossem parciais. (DUBET, 2004, p. 544)

Nesse sentido, é necessário refletir sobre o fato de a escola proporcionar a reprodução das desigualdades sociais e, igualmente, conhecer o “como” da realização desta função. Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron (1975) identificam os mecanismos objetivos de eliminação contínua de crianças desfavorecidas. Um dos mecanismos objetivos de eliminação é a transmissão do capital cultural: a escola favorece a cultura erudita em detrimento da cultura popular, sendo os conhecimentos necessários ao bom desempenho escolar relacionados à primeira.

Os autores subdividem o capital cultural entre cultura livre e cultura da língua. A cultura livre é identificada a partir do domínio de culturas eruditas como o teatro, a música, a pintura, o cinema, os museus, entre outros. O domínio desses conhecimentos é mais profundo e evidente quanto mais elevada é a origem social da criança. O contato pode iniciar logo no início da infância, e a frequência com que se ocupa espaços como museus, cinema e teatro pode ser nenhuma ou muito alta.

A cultura da língua falada no meio familiar é o mais grave dos obstáculos culturais, segundo os sociólogos franceses. A cultura da língua tem maior incidência nos primeiros anos de escolarização, quando a criança passa pela fase de alfabetização, e é o manejo da língua culta que constitui o principal norteador para a avaliação dos professores. A influência da cultura linguística não se restringe aos primeiros anos escolares. Ela se estende ao longo de toda a vida, de maneira consciente ou inconsciente, implícita ou explícita e nas carreiras universitárias. A língua não fornece apenas sua estrutura morfológica, ela também apresenta uma sintaxe, ou seja, um conjunto de categorias mais ou menos complexas que favorecem a identificação e a manipulação de estruturas mais ou menos rebuscadas.

As duas culturas se transmitem de maneira osmótica e sem a necessidade de esforço, ou ação manifesta do receptor. Ou seja, as crianças não precisam realizar um trabalho para adquirir as formas que estão expostas diariamente desde seu nascimento, é o contato diário e frequente que proporciona sua aquisição. Esse fato contribui para reforçar a teoria dos “dons”, pois, por ser um aprendizado não aparente, ao reproduzi-lo com maior ou menor maestria, o compreendem como aptidão natural ensinada pela primeira vez a todos na escola.

Sendo assim, quando a escola pensa seus alunos a partir de um todo homogêneo, ela não está levando em consideração os diferentes sujeitos e suas trajetórias. É importante ressaltar, ainda, que, nesse ponto, centra-se a diferença da escola pública para a escola privada. O aluno de família de classe social mais elevada domina os capitais necessários a seu sucesso escolar. Já o aluno da escola pública, advindo das classes mais baixas, tem o seu primeiro contato com essas formas de cultura na escola. Assim, criar uma escola unificada, com o mesmo currículo e

processo de gestão é equivocado, porque não se considera se a comunidade está em área central ou periférica, rural ou urbana, por exemplo.

Quando a escola permanece conservadora e não se aproxima da realidade de sua comunidade, a atitude dos alunos a respeito da escola permanece a mesma que sua condição social lhe apresenta. Segundo Bourdieu (2007, p. 46), a forma como o aluno vê a cultura escolar e as oportunidades que ela pode oferecer estão ligadas de forma implícita ou explícita a sua posição social: “esse destino é continuamente lembrado pela experiência direta ou mediata e pela estatística intuitiva das derrotas ou dos êxitos parciais das crianças do seu meio e, também, mais indiretamente, pelas apreciações do professor”. Assim, a atitude dos pais frente à educação de seus filhos também tem relação com a interiorização do destino objetivamente determinado para o conjunto de categorias social às quais pertence.

Dizer a propósito de estudos clássicos em um liceu, por exemplo, “isso não é para nós”, é dizer mais do que “não temos meios para isso”. Expressão da necessidade interiorizada, essa fórmula está, por assim dizer, no imperativo-indicativo, pois exprime, ao mesmo tempo, uma impossibilidade e uma interdição. (BOURDIEU, 2007, p. 47)

Segundo o sociólogo, a classe de transição, que irei chamar de classe média, partilha mais os valores escolares do que a classe baixa. Para a primeira, a escola é uma possibilidade de conquistar prestígio, que ela entende como possibilidade de ascensão social; contudo, está mais ligada ao prestígio cultural. Bourdieu (2007) identifica alguns elementos que as crianças de classe média devem às suas famílias: o encorajamento; o *ethos* da ascensão social; aspiração ao êxito na escola e pela escola. Todos esses aspectos contribuem para a superação do obstáculo da falta de capital cultural em favor da busca entusiasmada pela aquisição de cultura.

De acordo com Bourdieu (2007), o *ethos* individual, as aspirações de cada indivíduo estão ligadas às suas referências, que se mostram capazes ou incapazes de alcançar objetivos. A partir do sucesso e do fracasso que se apresentam próximos a ele, o indivíduo pode almejar algo maior ou menor. Sendo assim, o autor coloca que a pessoa que tem sucesso normalmente localiza o seu próximo objetivo um pouco acima do seu último sucesso, enquanto a que fracassa pode ter duas reações: pode diminuir muito seu próximo alvo ou o coloca exageradamente acima de suas possibilidades. É neste sentido, então, que se identifica a moral. O indivíduo, a partir de suas referências, pode desenvolver: um moral alto, que buscar subir as expectativas e alcançar um patamar acima; e o moral baixo, que se coloca como incapaz de alcançar um patamar superior e/ou igual.

Outro elemento que contribui para o *ethos* individual está ligado ao grupo pertencente junto com seus fins e expectativas. Dessa forma, o grupo pode vir a ratificar a expectativa individual que se foca no fracasso. Essa influência está ligada ao meio familiar e ao contexto social, que se inclina para o desencorajamento de ambições, pois a veem, em certa medida, como uma maneira de trair as origens. Segundo Boudieu (2007, p. 51-52):

As cifras sistemáticas que ainda separam, ao final do *cursus* escolar, os estudantes oriundos dos diferentes meios sociais devem sua forma e sua natureza ao fato de que a seleção que eles sofrem é desigualmente severa, e que as vantagens ou desvantagens sociais são convertidas progressivamente em vantagens e desvantagens escolares pelo jogo das orientações precoces, que, diretamente ligadas à origem social, substituem e redobram a influência desta última.

A escola, portanto, tem responsabilidade na perpetuação das desigualdades sociais. Ao olharmos para a sociedade diversa, com os múltiplos nuances que a distinguem, pensar na equidade formal na qual o sistema escolar está inserido desdobra-se na relação injusta com os diferentes alunos e alunas, bem como na proteção da transmissão dos privilégios, pois afasta a transmissão aberta destes. Segundo o sociólogo francês, quando a escola ignora as desigualdades culturais das classes sociais na opção por certos conteúdos em detrimento de outros, nos métodos e técnicas de transmissão e nos critérios de avaliação, o sistema escolar é conduzido para legitimar as desigualdades que cada classe possui culturalmente. Segundo Bourdieu (2007, p. 53), “tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura”.

O autor ainda identifica a crise de identidade à qual a escola está condenada. Pelo fato de a escola ter recebido inicialmente crianças vindas das classes mais privilegiadas, quando começa a receber alunos das classes mais baixas e que não possuem a mesma herança familiar, encontrará dificuldades em transmitir os conhecimentos científicos hegemônicos, porque, para os alunos mais pobres, a escola não faz sentido. Dessa forma, o novo aluno não tem nem a postura positiva de busca pela ascensão social e cultural que a classe média tem, nem o capital cultural que as crianças da classe superior possuem. Nesse sentido, os novos alunos se abrigam em uma postura negativa, que lhes fornece proteção e, ao mesmo tempo, desabriga os educadores que não sabem como lidar com esse novo perfil de alunos. De acordo com Bourdieu (2007, p. 57-58):

De fato, o sistema de ensino pode acolher um número de educandos cada vez maior – como já ocorreu na primeira metade do século XX – sem ter que se transformar

profundamente, desde que os recém-chegados sejam também portadores das aptidões socialmente adquiridas que a escola exige tradicionalmente. Ao contrário, ele está condenado a uma crise, percebida por exemplo como de “que de nível”, quando recebe um número cada vez maior de educandos que não dominam mais, no mesmo grau que seus predecessores, a herança cultural de sua classe social [...], ou que, procedendo de classes sociais culturalmente desfavorecidas, são desprovidos de qualquer herança cultural.

Para finalizar a reflexão sobre a reprodução das desigualdades legitimada pela escola, utilizo a reflexão de Bourdieu quando apresenta a chave do sistema escolar: a ideologia do dom. Esse é realmente o centro da reprodução que fornece legitimidade ao passo que pactua entre as partes, implicitamente, de forma pacífica. O mito do dom desloca as deficiências advindas de uma situação social inferior para uma incapacidade individual. Ela coloca no indivíduo o peso do fracasso, de modo que a pessoa se sente inferior e incapaz de alcançar o sucesso, desprovida de dons. Outro ponto que vem a reforçar essa ideia é a superação individual de alguns indivíduos, que tornam a exceção como regra para referir-se a um coletivo. Com essa perspectiva, o próprio excluído legitima a instituição e atribui, junto com o sistema escolar, o sucesso ou o fracasso escolar às simples questões do esforço e do trabalho árduo individuais. Segundo Bourdieu (2007, p. 58), portanto:

Conferindo uma sanção que se pretende neutra, e que é altamente reconhecida como tal, as aptidões socialmente condicionadas que trata como desigualdades de “dons” ou de mérito, ela transforma as desigualdades de fato em desigualdades de direito, as diferenças econômicas e sociais em “distinção de qualidade”, e legitima a transmissão de herança cultural. Além de permitir à elite se justificar de ser o que é, a “ideologia do dom”, chave do sistema escolar e do sistema social, contribuiu para encerrar os membros das classes desfavorecidas no destino que a sociedade lhe assinala, levando-os a perceber como inaptidão natural o que não é senão efeito de uma condição inferior, e persuadindo-os de que eles devem o seu destino social (cada vez mais estreitamente ligado ao seu destino escolar, à medida que a sociedade se racionaliza) – à sua natureza individual e à sua falta de dons.

Assim, é necessário olharmos criticamente para o sistema educacional e mostrarmos a necessidade do reconhecimento simbólico a culturas periféricas e novas formas de organização escolar. É nesse lugar que identifico a participação paritária, como uma nova forma de gerir a escola, deslocando o centro das decisões da direção, secretaria, conselho superior, para a comunidade escolar. Ao promover a participação e ouvindo as diferentes realidades nas quais cada escola está inserida, vislumbro um mecanismo capaz de promover a justiça social. Sendo assim, a seguir, apresentarei a teoria de justiça social de Nancy Fraser com foco na dimensão política.

3.2 A DIMENSÃO POLÍTICA DA JUSTIÇA SOCIAL

Ao olhar para os dois países que comparo nesta dissertação, deparei-me com duas realidades que necessitam superar desigualdades, motivo pelo qual tomo como referencial as teorias de justiça da norte-americana Nancy Fraser, que entende a justiça social a partir de um conceito tridimensional: o econômico, o social e o político. Entendo que o Estado é a instituição responsável por promover a justiça através de políticas públicas de bem-estar social e coloco a política de participação na gestão da escola pública, expressa pela legislação uruguaia e brasileira, nesse *hall*. Distancio-me, assim, da visão neoliberal que retira do Estado o papel de promotor de bem-estar social, deslocando-o para a esfera privada. Segundo Harvey (2008, p. 75):

Sob o pressuposto de que “uma maré montante faz subir todos os barcos” ou sob o do “efeito multiplicador” a teoria neoliberal sustenta que a eliminação da pobreza (no plano doméstico e mundial) pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio.

Utilizo a visão de neoliberalismo a partir de três dimensões, conforme apresentado em Educação Global S.A., por Stephen J. Ball (2014), conceitos extraídos de Peck e Tickell (2002): o neoliberalismo “*roll-out*”, o neoliberalismo “*roll-back*” e o “proto” neoliberalismo. O “proto neoliberalismo” auxilia na identificação e diagnóstico da crise, apontando como centro o estado de bem-estar keynesiano. O “neoliberalismo *roll-back*” trata-se da descrença nos serviços públicos com a proliferação da visão de um serviço de má qualidade que oferece mais prejuízos do que lucro ao Estado. E, por fim, o “neoliberalismo *roll-out*” que se refere ao estabelecimento de relações reguladoras, modos de governança e formas de Estado que utilizem o neoliberalismo, como ocorreu nos modelos implementados no Chile de Pinochet e na Inglaterra de Thatcher, com a intenção de consolidar o modelo neoliberal para a gestão pública.

Distancio-me, pois, dessa visão neoliberal, e problematizo o fato de as relações que se estabelecem desde o campo local, dentro dos Estados nacionais, até o campo global, transnacional, se darem a partir de disputas de poder. Sendo assim, considero necessária a intervenção do Estado para estabelecer limites e promover maior igualdade para os hipossuficientes. Sem essa intervenção, estaríamos completamente desprotegidos para lidar com instituições, famílias e pessoas com poder financeiro e relações simbólicas (BOURDIEU, 2018) superiores à maior parcela da sociedade. Segundo Batista (2015, p. 102):

O Estado social, nesse sentido, pode ser entendido como uma das instâncias capazes de intervir para procurar resolver e/ou para exorcizar os riscos de deslocamento, de ruptura do laço social, de exclusão ou de desintegração social que a falta de políticas de bem-estar social provoca.

Pensando, portanto, na diminuição das desigualdades e promoção de justiça social, distingo, inicialmente, duas formas de injustiça: a injustiça econômica e a injustiça cultural ou simbólica. A injustiça econômica visualizamos com os trabalhos de prestígio e os de baixa estima, com salários baixos, condições, muitas vezes, insalubres, que podem exigir esforço físico e indesejado por quem o realiza. Nela, situa-se a privação, que impossibilita o acesso a bens, produtos e a um padrão de vida mínimo que satisfaça as condições básicas de felicidade. Karl Marx (2013) situa essa injustiça no campo da exploração capitalista. A outra injustiça é a cultural ou simbólica que se situa nos “padrões sociais de representação, interpretação e comunicação” (FRASER; HONNETH, 2006, p. 233). Bourdieu (2007) situa essa injustiça no campo da violência simbólica.

Nancy Fraser aponta dois remédios necessários à superação dessas injustiças. Para a injustiça econômica, redistribuição; para a injustiça cultural ou simbólica, reconhecimento. Segundo Nancy Fraser e Axel Honneth (2006), a redistribuição é um termo fundamental nas discussões da filosofia moral, nas lutas sociais da era fordista e articula-se nas teorias filosóficas do liberalismo igualitário no período pós-Segunda Guerra Mundial. O reconhecimento, por sua vez, é uma categoria filosófica hegeliana, utilizada mais recentemente pelos teóricos políticos, e que traz à tona os debates sobre identidade e diferenças.

Ainda segundo Fraser e Honneth (2006), inicialmente, as discussões sobre justiça centraram-se no debate sobre políticas de redistribuição, e não se estabelecia uma relação com as lutas por reconhecimento. Consideram importante, contudo, que se estabeleçam relações entre as políticas de redistribuição e de reconhecimento, pois as desigualdades econômicas não foram superadas, pelo contrário, aumentaram ao passo que as políticas neoliberais atravessam fronteiras e debilitam a força dos governos nacionais. Ao mesmo tempo, as políticas de reconhecimento, presentes nos debates mais recentemente da teoria política, são de extrema necessidade.

Para Nancy Fraser e Axel Honnet (2006), a redistribuição é uma categoria derivada do reconhecimento, que seria a categoria moral fundamental para o debate sobre justiça. Nancy Fraser propõe uma teoria dualista, que coloca as duas categorias, redistribuição e reconhecimento, como fundamentais para o debate sobre justiça. Nesse sentido, corroboro com

a teoria dualista, por considerar a redistribuição e o reconhecimento como fundamentais para as lutas por justiça em nossa sociedade.

De acordo com Nancy Fraser e Axel Honnet (2006, p. 17), as reivindicações das políticas redistributivas estão ligadas a “redistribuir a riqueza dos ricos para os pobres, do Norte para o Sul, e dos proprietários para os trabalhadores”. É possível enquadrá-las como políticas de classe e multiculturalismo. Quando olhamos para as reivindicações de reconhecimento, os autores apontam que estas “buscam o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, ‘raciais’ e sexuais, bem como a diferença de gênero”, que podem ser materializadas na luta por políticas de identidade e de igualdade social.

Nas teorias mapeadas por Nancy Fraser (2007) no texto “Reconhecimento Sem Ética?”, a autora aponta para as visões filosóficas que se ligaram às correntes políticas da redistribuição e do reconhecimento. No primeiro caso, a redistribuição estaria ligada à moralidade kantiana, ao conceito de justiça que corresponde ao que é “correto”. O reconhecimento, por outro lado, estaria ligado à ética hegeliana, que diz respeito à boa vida e está ligado ao que é o “bem”. Para tornar possível a utilização dos dois conceitos, é necessário que não se vincule o reconhecimento prematuramente à ética e o enquadre, juntamente com a redistribuição, na luta por justiça. Para contemplar os dois conceitos, portanto, a autora afirma que é necessário um conceito amplo de justiça que abarque tanto a igualdade social, como o reconhecimento das diferenças.

Após enquadrar a justiça a partir da visão bidimensional, Nancy Fraser (2007) aponta um novo elemento constitutivo da justiça: o político. Ao estabelecer um marco que vai além dos estados nacionais, a autora problematiza a globalização e a necessidade da mudança na forma como vemos e discutimos a justiça. Durante a social-democracia, as disputas ocorriam a partir do marco keynesiano-wesfaliano, ou seja, nos limites dos Estados nacionais. Tanto as demandas quanto os destinatários das políticas estavam ligados apenas aos cidadãos e cidadãs, aqueles pertencentes a uma certa delimitação geográfica, no caso os países. O limite para as discussões sobre justiça estava circunscrito ao Estado territorial moderno. Nesse panorama, as reivindicações estavam centradas nas políticas de redistribuição socioeconômica e reconhecimento legal ou cultural.

A unos les bastaba que los cuidados fueran formalmente iguales ante la ley; a otros les parecía, además, la igualdad de oportunidades; para algunos otros la justicia exigía que todos los ciudadanos tuvieran acceso a los recursos y al respeto necesarios para poder participar al mismo nivel con los demás como miembros de pleno derecho de la comunidad política. (FRASER, 2008, p. 34)

Sendo assim, as discussões estavam em torno de “o quê” era justiça, “o quê” podia ser entendido como justo. Visto o marco dos Estados Nacionais, a discussão não se estendia até o “quem”, ou seja, quais eram os destinatários das políticas de bem-estar social. Essa característica começa a se alterar após a Segunda Guerra Mundial, quando a influência do global é mais fortemente percebida. Novas reflexões começam a ser feitas, e o impacto do global sobre o local começa a ser debatido. Alguns temas que entram em pauta são: o aquecimento global, a disseminação da AIDS, o terrorismo internacional e o poderoso unilateralismo. Assim como o marco do Estado Nacional começa a ser questionado, a maneira como entendemos e debatemos justiça também.

Nesse momento, a teoria bidimensional se torna tridimensional e recebe a terceira dimensão da justiça: o político. A partir da perspectiva pós-wesfaliana, portanto, a autora entende justiça, na perspectiva mais geral, como paridade de participação na esfera pública. Para promover a justiça, assim, é necessário que todos participem das discussões e da tomada de decisões, de modo que se consiga transpor os obstáculos e criar ferramentas para a promoção da participação. Para a autora (FRASER, 2008, p. 41), a terceira dimensão está ligado a um sentido mais essencial do Estado, do estabelecimento das regras: “*yo entiendo el político en un sentido más específico y constitutivo, que remite a la naturaleza de la jurisdicción del Estado y las reglas de decisión con las que estructura la confrontación*”. A terceira dimensão, a política, em sentido mais específico, significa para Fraser (2008, p. 41):

Lo político, en este sentido, suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento. Al establecer los criterios de pertenencia social, y al determinar así quién cuenta como miembro, la dimensión política de la justicia específica el alcance de las otras dos dimensiones: nos dice quién está incluido en y quién está excluido del círculo de los que tienen derecho a una justa distribución y al reconocimiento mutuo.

Se existe uma terceira dimensão de justiça, existem, em contrapartida, as injustiças relacionadas a essa dimensão, que são distintas das duas dimensões que citei no início desta seção. Isso ocorre quando a estrutura do Estado nega a possibilidade de participação de uma parcela da sociedade aos espaços de interação social como pares, não apenas nas arenas políticas, segundo Nancy Fraser (2008).

Nesse sentido, existem dois obstáculos à participação apontados pela autora: o primeiro diz respeito ao impedimento através das estruturas econômicas que negam os recursos necessários, e assim não existe uma interação com os demais na condição de pares; o segundo obstáculo diz respeito às hierarquias institucionalizadas de valoração cultural. Nesse sentido, é

negado o *status* indispensável à paridade. São as chamadas injustiça distributiva ou má distribuição e desigualdade de *status* ou falso reconhecimento.

Essa injustiça, portanto, nega a um grupo reivindicações de suas demandas e necessidades, enquanto não pertencentes como iguais. Para a autora, quem é completamente negligenciado enquanto participante das interações sociais torna-se objeto de caridade e bondade e não sujeitos de direitos em relação à justiça. De modo a superar as injustiças relativas à terceira dimensão, Nancy Fraser (2008, p. 51) teoriza sobre a política do enquadramento:

La política del enmarque, que se centra en las cuentiones sobre quién cuenta como sujeto de la justicia y cuál es el marco apropiado, abarca los esfuerzos para establecer y consolidar, rechazar y revisar la división oficial del espacio político.

A dimensão política da justiça é necessária, pois não há redistribuição ou reconhecimento sem representação. É necessário, portanto, analisar a política do enquadramento em um mundo globalizado para aprimorarmos os estudos de justiça, ou seja, “quem” é considerado destinatário da política. As políticas, a partir da paridade participativa, estão situadas de duas formas: a primeira trata-se de políticas afirmativas, que estão situadas dentro do marco wesfaliano; a segunda diz respeito a políticas transformativas, ou seja, que não eliminam o Estado Nacional, mas que vão além de suas fronteiras. Nas políticas transformativas, encontramos um princípio norteador, descrito por Nancy Fraser (2008, p. 54-55), como o “princípio de todos os afetados”, onde “*todos los afectados por una estructura o una institución social determinada están en condición moral de ser sujetos de la justicia respecto de ella*”. O princípio de todos os afetados torna mais clara a identificação do “quem” na busca por justiça social, substituindo a visão meramente geográfica.

Explicito a visão da justiça em um momento de transição. No primeiro momento, ela estava vinculada aos limites do Estado Nacional e preocupava responder “o quê” é justo. Em um segundo momento, encontramos as políticas transformativas que vão além do Estado Nacional e fazem a pergunta do “quem” é sujeito nas relações de justiça. Assim, para que consigamos identificar estes sujeitos, é necessário utilizar o “princípio de todos os afetados”, o qual alterou a forma de se identificar os sujeitos. Para que se promova a paridade participativa, e, assim, a justiça global, é necessária a criação de novas arenas democráticas que favoreçam a formulação do enquadramento.

Para concluir, segundo Nancy Fraser (2008), a fim de alcançarmos a justiça política, é fundamental expandir e democratizar os espaços, modificando o peso que é dado às diferentes falas. É necessário, nesse sentido, suprimir o prestígio apenas da fala técnica, de modo a

deslocar o peso dos argumentos, dando também aos não sujeitos uma voz que promova seus direitos de justiça. A autora defende que, para englobar a paridade participativa como significado último de justiça, podemos deslocar a compreensão da teoria da justiça social para a teoria da justiça democrática.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

O Estado social tem a função de promover a justiça social e diminuir as desigualdades; para tanto, elabora uma agenda política, a fim de construir ações por meio de políticas públicas de âmbito social (BATISTA, 2015). Para analisar as ações do Estado, tomarei o conceito de política a partir da distinção feita na língua inglesa, que esclarece as diferentes acepções encontradas no português. Segundo Muller e Surrel (2002), as três grafias se apresentam como *polity*, *politics* e *policies*: a primeira contempla as regras institucionais, o sistema político; a segunda diz respeito ao jogo político, o embate para ocupar os cargos públicos; e a terceira corresponde à ação pública, o processo pelo qual são elaboradas as políticas públicas. Apesar de estarem imbricadas, pois afetam uma a outra, situo esta dissertação no campo da *policie*, que passa pelo estudo da legislação, esta se apresenta como o “fluxo de decisões e ações em que se interpõe à autoridade do Estado” (FARENZENA; LUCE, 2014, p. 10); nos casos brasileiro e uruguaio, representados pelo Poder Legislativo, eleito através do sufrágio universal.

Quando a agenda política se volta para superar as desigualdades, o Poder Público cria uma legislação que ampara os cidadãos e cidadãs em condições mais vulneráveis. Uma das instituições que pode desempenhar o papel de promover a justiça é a escola; para tanto, o Estado tem a obrigação de garantir o acesso e a permanência dos alunos e alunas em instituições de ensino de qualidade. Essa ação do Estado exige investimento não só financeiro, mas também de gestão, para manter a escola em sua estrutura física, remuneração adequada dos professores, currículo formulado de maneira dialógica, participação na tomada de decisões da gestão escolar, entre outros aspectos. Essas ações concretas do Estado nos sistemas de ensino, no nível nacional no Uruguai, e nos níveis nacional, estadual e municipal, no caso do Brasil, são as denominadas políticas públicas educacionais. Segundo Muller e Surrel (2002, p. 13):

Uma política pública é formada inicialmente por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisões), materiais.

Ao estudar as *policies*, as compreendo por meio da teoria do ciclo de políticas públicas de Bowe, Ball e Gold (1982), que as apresentam a partir de três contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos são inter-relacionados, não possuem uma linearidade e ressignificam a política a todo momento: “cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates” (MAINARDES, 2006, p. 50). Pesquisei durante os estudos de caso o contexto da prática e tomei com centralidade a fala dos atores locais, visto que “uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 1997, p. 1). No contexto da prática da política, existe o envolvimento dos atores locais. No caso das políticas públicas educacionais implementadas nas escolas, os docentes assumem um papel central, pois, na maioria dos casos, são eles quem implementam as políticas nas escolas. Segundo Bairros (2016, p. 46):

[...] a execução das ações decorrentes dessas políticas é passada para agentes sociais, os professores, que, na maioria das vezes, desconhecem a proposição da maioria das políticas, do destino e do sentido das políticas colocadas em suas mãos. Eis aí o problema.

Os agentes da implementação, os docentes, muitas vezes, possuem um distanciamento do sentido da política. Entendo esse estranhamento à medida que não participam, na maioria dos casos, da fase de formulação e adoção de um programa político. Diversas vezes, elas surgem como demanda de trabalho a ser cumprida em um prazo determinado, esvaziadas de sentido, algo que não é exclusividade da esfera educacional, segundo Marta Arretche (2001, p. 46):

não são todas as instâncias da máquina estatal que têm autoridade para criar programas; ao contrário, a possibilidade de formulá-los supõe uma dada inserção institucional em cargos que confirmam algum nível de centralização da autoridade.

Segundo Arretche (2001, p. 46), é possível que os formuladores e os implementadores de uma política coincidam, todavia, “é muito raro que isso aconteça”.

Para realizar uma pesquisa que envolva analisar o contexto da prática de uma política pública por meio da fala dos atores locais, considere o texto da política como essencial, pois é nele que encontramos o material que demonstra o sentido que os formulados pretendiam dar à política. De acordo com Mainardes (2006), os pesquisadores Bowe, Ball e Gold (1982) distinguem dois tipos de texto: o *readerly* (ou prescritivo) e o *writerly* (ou escrevível). O texto prescritivo é o que limita à ação do ator, enquanto que o texto escrevível amplia e possibilita uma participação mais ativa na colocação de sentido. Na implementação das políticas, os atores

interpretam os textos e sua maior ou menor abertura possibilita diferentes resultados, “isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática”, de acordo com Mainardes (2006, p. 50).

Consequentemente, os textos têm uma clara ligação com contextos particulares nos quais eles foram elaborados e usados. *Writerly* e *readerly* podem aparecer de diferentes formas. Um exemplo disso é a possibilidade do uso dos dois estilos num mesmo texto (a combinação de partes mais prescritivas e partes mais abertas). É possível também que o estilo de textos políticos iniciais seja diferente do estilo de textos secundários (textos de subsídio, produzidos no decorrer da implementação de um programa ou política). (MAINARDES, 2006, p. 50)

Uma política pública adotada pelos Estados brasileiro e uruguaio diz respeito à participação da comunidade escolar na gestão da escola pública. A legislação nacional do Brasil e do Uruguai preveem a criação de conselhos de participação da comunidade escolar, no Brasil, através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), e uma série de documentos secundários, e no Uruguai através da Ley General de Educación, Lei Nº 18.437 de 12 de diciembre de 2008 (URUGUAI, 2008), sem a elaboração de documentos secundários. A partir dessas normatizações, portanto, a gestão democrática é considerada uma política pública educacional e elemento de estruturação da gestão escolar. Essa centralidade compreende um desafio para as escolas públicas, pois significa descentralizar decisões e permitir a contribuição dos diferentes segmentos, como pais e mães, alunos e alunas, funcionários e funcionárias nas diversas atividades que a gestão escolar desempenha. A gestão compartilhada tornou-se, portanto, uma questão essencial para compreendermos a realidade das escolas públicas, segundo Vitor Henrique Paro (2016, p. 13):

Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública básica que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, isso acaba sendo considerado como coisa utópica. Acredito não ser de pouca importância examinar as implicações decorrentes dessa utopia. A palavra utopia significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola.

Entendo a importância dos estudos sobre os órgãos colegiados das escolas como uma forma de evidenciá-los e fortalecê-los, visto que a organização dos Estados tradicionalmente “cultua uma gestão pública do tipo patrimonialista de cunho autoritária e clientelista, formando identidades sociais permeadas por estes valores” (BATISTA, 2013, p. 21), a fragilidade de uma

gestão democrática pode tornar-se uma lacuna que abre espaço para outra forma de gestão: a gestão gerencialista. Essa gestão reconhece a escola como uma empresa e desloca os princípios empresariais para dentro da escola, gerindo os processos de ensino e aprendizagem com foco na eficiência, na produtividade e nos resultados. Conforme Batista (2009, p. 80):

o “novo gerencialismo público” é um modelo de política pública que busca a eficiência dos serviços públicos por meio da racionalização máxima de processos de gestão, enfatizando os resultados com vistas a reduzir os gastos.

Tal visão constitui-se em estratégia que favorece o individualismo e a competição, não somente entre escolas, como também entre alunos, através da aplicação de provas e de premiações por desempenho, de modo que a gestão gerencialista transforma as diferenças e as dificuldades em indicadores de desempenho. Considero que esta política aprofunda as marcas de desigualdade e vai de encontro à política de gestão democrática da escola pública.

Para legitimar as iniciativas neoliberais, as políticas públicas educacionais tornaram-se uma porta de entrada, porque é possível que o Estado permaneça detentor daquele serviço, porém a elaboração dos materiais, a formação dos gestores, bem como o acompanhamento do cumprimento das orientações administrativas são exercidas por novos atores que não pertenciam ao universo educacional. Para pensar as novas relações que se estabeleceram no campo educacional, apresento o conceito de rede, que resguarda uma complexidade em sua metodologia, mas que considero a partir de Ball (2014, p. 34-35):

Novas redes e comunidades de políticas estão sendo estabelecidas por meio das quais determinados discursos e conhecimentos fluem e ganham legitimidade e credibilidade e “esses processos estão localizados dentro de uma arquitetura global de relações políticas que não somente envolvem os governos nacionais, mas também OIGs (IGOs – Organizações Intergovernamentais) [Banco Mundial, OCDE, Corporação Financeira Internacional, Organização Mundial do Comércio], corporações transnacionais e as ONGs [...].

Dentro desse contexto, trago o exemplo da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, a qual “desempenha papel de assessoramento na construção de políticas, com o fim declarado de contribuir para o desenvolvimento econômico da região” (NARDI; ALMEIDA; VIANA, 2015, p. 56). Segundo Nardi (2016), desde a década de 1990, a CEPAL tem proposições e posições que orientam as políticas educacionais da região. Seus documentos tem como foco a descentralização dos sistemas de ensino, orientações para a gestão escolar voltada para a eficiência e eficácia, prestação de contas, avaliação docente, financiamento por meio do

entrelaçamento das fontes públicas e privadas e produtividade através de avaliações de larga escala. Os documentos orientam-se por uma visão gerencial. Trago como destaque as orientações para uma escola autônoma com ênfase na participação; contudo, a perspectiva de participação adotada alinha-se com a lógica da iniciativa privada que se foca na regulação, conforme aponta Nardi (2016, p. 66):

Vale observar que, como técnica de gestão muito corrente no âmbito empresarial, essa ênfase na participação tende a assumir sentido funcional (LIMA, 2003), à medida que não necessariamente incide sobre processos decisórios e, comumente, constitui mecanismo de redução de conflitos institucionais. Na prática e nesta lógica, desta participação costuma ser esperada atitude vigilante das pessoas sobre determinado padrão de qualidade dos serviços educacionais, potencializando um quadro de condições capazes de forçar o sistema educacional a promover mudanças que o momento requer.

O que evidencio, neste ponto, é a utilização de políticas como forma de “controle político do conhecimento” (APPLE, 2000, p. 77), pois desloca princípios da esfera privada para a esfera pública, possibilitando a expansão de epistemologias que buscam fortalecer os projetos políticos neoliberais, em que os estudantes são considerados clientes e as escolas são avaliadas constantemente. Nesse momento, nos tornaremos o que Apple (2000, p. 77) identifica como:

Em vez de sermos definidos como pessoas que participam da luta para construir e reconstruir nossas relações educacionais, culturais, políticas e econômicas, somos definidos como consumidores (daquele “tipo particular de classe aquisitiva”).

É necessário, portanto, que o projeto político posto em ação através das políticas públicas fortaleça a gestão democrática da escola pública. A gestão escolar, nesse sentido, deve partir das vozes da comunidade escolar, das vivências da realidade local, que são capazes de identificar quais os maiores entraves a um ensino de qualidade para os alunos e alunas que pretendem formar. Além das questões pedagógicas, o orçamento escolar deve ser gerido e aplicado de forma compartilhada para que as necessidades do coletivo sejam atendidas, trazendo maior bem-estar para a rotina da comunidade. A gestão educacional, como instrumento de participação coletiva e de gestão escolar democrática, de fato, encontra-se fortemente delineada, embora com matizes diversos, no ordenamento brasileiro e uruguaio e, conseqüentemente, nos planos governamentais, assumindo configurações próprias em cada realidade.

Entendo, por fim, que a política de participação da comunidade escolar na gestão da escola pública possibilita a condução dos espaços escolares de maneira mais democrática, de modo que todos os atores envolvidos no processo e afetados por ele tenham voz e possam

participar ativamente da tomada de decisões. Segundo Paro (2016), é necessário falarmos em participação da população na gestão escolar, pois, ao remetermos somente à gestão democrática da escola, abre-se margem para a interpretação de que a participação é um fator externo e mais um a ser considerado pela administração escolar. Sendo assim, destaco a razão pela qual a participação da comunidade escolar tem local de destaque em minha dissertação, pois é necessário que o poder seja compartilhado entre os diferentes atores escolares, sobretudo com os diretamente interessados na qualidade do ensino. De acordo com Paro (2016, p. 22):

Por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária.

Para que a participação da comunidade escolar seja uma realidade, é necessário que a prática seja democrática, não somente o discurso, pois, por vezes, os docentes possuem um discurso teórico que contempla a participação como elemento fundamental; contudo, na prática, as relações se dão de maneira autoritária. Precisamos, portanto, deslocar a democracia formal para uma democracia real, “a partir do contato com concepções teóricas que enfatizam a necessidade de uma prática social e escolar pautada por relações não autoritárias, assimilam o discurso, mas não exercitam a prática correspondente” (PARO, 2016, p. 24). É possível verificar essa postura no discurso quando um diretor de escola se coloca no papel de concessor ou de permissor de direitos que são, em realidade, uma obrigação de sua função enquanto gestor, “democracia não se concede, se realiza: não pode existir ‘ditador democrático’” (PARO, 2016, p. 25).

De modo a concretizar a política de participação da comunidade escolar na gestão da escola pública, o ordenamento legal institui os conselhos: no Brasil, escolar e, no Uruguai, de participação, que “enquanto uma arena de disputas por poder (de decisão política), sob o estatuto racional-legal [...] ocupa lugar proeminente na produção de normas para a organização escolar” (BATISTA, 2018a, p. 213). Os conselhos são os espaços de tomada de decisão e, por serem compostos por todos os segmentos da comunidade escolar, expressam as diferentes visões e perspectivas a respeito dos obstáculos a serem transpostos para que a escola possa ser um espaço de promoção de justiça. Segundo Batista (2018a, p. 212):

No âmbito escolar, o conselho, como instrumento da gestão democrática da escola pública, incorpora o papel de realizar uma justiça organizacional, construída por meio da legitimidade social e jurídica, que empodera os atores escolares-conselheiros(as), discursiva e argumentativamente, para marcarem nas suas decisões o conhecimento

das diferenças, das desigualdades sociais, das opressões, contestarem hegemonias e oporem resistência a todas as formas de submissão e violência simbólica ou material reproduzidas no espaço escolar.

Os conselhos, escolares e de participação, são uma política que se insere no conceito de participação paritária de Nancy Fraser, porque todos os segmentos da comunidade escolar possuem a mesma importância durante o processo de tomada de decisões. Dentro dos conselhos, portanto, o princípio de todos os afetados é utilizado, pois possibilita que as resoluções sejam encaminhadas e compartilhadas pela comunidade escolar, ou seja, por todos(as) aqueles(as) que são impactados pela instituição escolar. Dessa forma, o “quem” da justiça fica evidente e “o quê” é justiça pode ser definido pelos próprios destinatários das decisões. Considero, por fim, que uma gestão escolar que se realiza a partir da participação da comunidade escolar pode romper com a escola conservadora e distanciar-se da reprodução das desigualdades, ao passo que se aproxima da justiça democrática.

4 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E URUGUAI

Apresento, neste capítulo, os estudos de caso, bem como das legislações realizados para responder ao problema de pesquisa que orientou a investigação desta dissertação: quais as possíveis relações entre a legislação educacional e a prática escolar ao se considerar a participação como elemento da gestão? Para realizar os estudos de caso, foram eleitas duas escolas, sendo uma uruguaia e outra brasileira. As duas estão situadas em capitais: a brasileira está localizada na capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre; a uruguaia na capital do país, Montevidéu. As entrevistas foram feitas com atores locais da comunidade escolar, considerados pelos membros da equipe diretiva como atuantes na gestão da escola. Para guiar as entrevistas, foi estruturado um questionário com vinte perguntas gerais. Conforme indicado na metodologia desta dissertação, no momento das entrevistas, não utilizei o questionário diretamente com os entrevistados, de modo que não segui uma ordem específica para a colocação das perguntas. De acordo com as especificidades de cada ator e da abertura para o diálogo, considerei mentalmente os temas gerais como um mapa dos assuntos que iria abordar. Já no campo das legislações, foi realizada a leitura de seus textos e o momento histórico de sua formulação. Para auxiliar na comparação, utilizei como ferramenta tabelas com colunas duplas, de modo que os elementos de análise dos dois países pudessem estar lado a lado. Destaco, por fim, que a caracterização das escolas não será aprofundada porque a escola brasileira solicitou que as informações não fossem divulgadas para que não houvesse nenhuma possibilidade de identificação.

4.1 AS ESCOLAS NO CONTEXTO LOCAL

A escolha das escolas para compor os estudos de caso ocorreu a partir de um questionamento central: qual escola da rede local possui um histórico de maior participação da comunidade escolar em sua gestão? Essa pergunta foi feita a especialistas da área de gestão democrática brasileiros e uruguaio, professores das universidades. Trago ao longo dos subcapítulos os elementos históricos para compreendermos o contexto em que as legislações sobre os conselhos foram criadas e para entendermos qual a realidade local em que as escolas estão inseridas.

4.1.1 A Escola Brasileira

Após diálogo com professores especialistas na área de gestão escolar democrática, fizemos a escolha da escola brasileira. A unidade escolar está situada na capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, e integra a rede municipal de educação. Dentro do sistema de ensino brasileiro, existem escolas de Ensino Fundamental tanto estaduais, quanto municipais. De acordo com o INEP no censo escolar de 2018, disponível no *site*¹³ da instituição, as escolas municipais urbanas de Porto Alegre possuem um total de matrículas de 2.425 alunos, sendo 1.266 para as séries iniciais e 1.159 para as séries finais.

Porto Alegre é uma cidade localizada na região sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, o qual faz fronteira com o estado de Santa Catarina e com os países Uruguai e Argentina. A cidade foi fundada em 26 de março de 1772, possui 94 bairros oficiais, de acordo com a Lei 12.112 de 2016. São 471,85 km² de área total, com uma população composta por 46% de homens e 53,61% de mulheres, tendo um total de 1.479.101 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa habitacional do IBGE de 2018¹⁴, sendo a 12ª cidade mais populosa do Brasil. A cidade possui 251 escolas estaduais, 99 municipais, 4 federais e 671 particulares.

No período de 1989 a 2004, a cidade de Porto Alegre foi governada pela Frente Popular, a qual participou da gestão municipal durante quatro mandatos consecutivos. Foi nesse contexto que diversas experiências inovadoras no âmbito da democratização da participação cidadã ocorreram. Destaco três políticas implementadas nesse período, sendo uma delas a formulação da lei dos Conselhos Escolares, Lei Complementar 292 de 1993 (PORTO ALEGRE, 1993a), que será um dos elementos de comparação para a análise.

A primeira política que destaco é o orçamento participativo (OP), implementado no ano de 1989, o qual promove a participação popular como meio da democratização do estado, segundo Baierle (2002, p. 133):

Enquanto estrutura, o OP consiste num sistema de co-gestão entre representação popular e governo local, organizado através de um ciclo anual de atividades, combinando participação direta e escolha de representantes (delegados e conselheiros), bem como o compromisso governamental com o processamento das demandas a partir de critérios previamente combinados. Enquanto processo, significa a conformação de espaços de organização popular que desembocam em arenas decisórias de caráter comunitário.

¹³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em: 19 jun. 2019.

¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabelas 2018**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-popula-?=&t=resultados>. Acesso em: 19 jun. 2019.

O OP coloca o cidadão diretamente como gestor das políticas públicas e foi criado para auxiliar o governo na tomada de decisões, tornando aberta a possibilidade de envolvimento de toda a sociedade, independentemente de classe, gênero ou raça. Essa é uma característica inovadora no que diz respeito a formas de participação da sociedade, que passou pela Ditadura Militar no período de 1964 até 1985, e que, nos outros momentos, participava indiretamente através dos representantes eleitos pelo voto.

O OP, portanto, foi inovador ao ser uma ferramenta de democratização do Estado por meio da participação direta dos cidadãos. Durante sua pesquisa de doutorado, Schwarzkopf (2015, p. 130) comparou as características socioeconômicas dos representantes do OP no período de 1990 a 2005 e concluiu que “no ano 2000, 31% dos habitantes possuíam renda familiar de até dois salários mínimos, conta 49,9% dos participantes do OP nessa mesma faixa de renda”. Destaco o estudo de Baierle (2005, p. 45), no qual ele afirma que:

A grande maioria dos participantes no OP pertence às classes populares, são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar inferior a R\$ 1.000,00 e uma forte presença de negros e de descendentes indígenas, numa cidade onde a grande maioria se considera branca.

A estrutura de participação do OP, segundo Baierle (2002), se baseia em cinco princípios: (a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum *status* especial atribuído às organizações comunitárias; (b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; (c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas também as limitações financeiras); (d) pela primeira vez na história do Brasil, uma experiência inovadora de gestão democrática surge de baixo para cima, sem a necessidade de uma lei prévia determinando hierarquicamente o lugar e os limites da participação dos cidadãos na sua relação com o Estado; (e) a configuração de um espaço público plebeu, com base na participação direta, embrião de um quarto poder – combinando poder cidadão e poder comunitário.

No espaço mais amplo de discussão, o ano de 1988 marcou a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988); no ano seguinte, 1989, da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989), as duas, após processos constituintes que contaram com discussões envolvendo a sociedade civil e os movimentos sociais. Seguindo o espírito constitucional, o município de Porto Alegre promulgou sua Lei Orgânica no dia 3 de abril de 1990 (PORTO

ALEGRE, 1990). A legislação municipal referenda os princípios educacionais previstos no ordenamento nacional e estadual em seu art. 177, inciso VI, no qual prevê que o ensino público será ministrado com base no princípio de gestão democrática. Nos artigos seguintes, a Carta aponta para o Conselho Escolar como órgão da escola, definindo a necessidade de legislação específica sobre ele e o vinculando a aprovação do regimento escolar. Segundo a Lei Orgânica de Porto Alegre (1990):

Art. 182 – As escolas públicas municipais contarão com Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadora, na forma da lei. [...]

Art. 189 – Os estabelecimentos de ensino deverão ter um regimento elaborado pela comunidade escolar, homologado pelo Conselho Escolar da escola e submetido a posterior aprovação do Conselho Municipal de Educação.

A legislação específica sobre os conselhos escolares é promulgada em 1991 no âmbito estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1991) e, em 15 de janeiro de 1993, a Lei Complementar Nº 292 (PORTO ALEGRE, 1993a) dispõe sobre os conselhos escolares nas escolas públicas municipais de Porto Alegre. A legislação sobre os conselhos escolares passou por um processo de discussão dentro da rede, ocorrendo embates que contaram com a participação da Secretaria Municipal de Educação, da Associação dos(as) Trabalhadores(as) em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA), do Legislativo e de professores(as). A diretora da ATEMPA, no ano de 1991, relata que:

Como já havia, em âmbito estadual, um processo bastante avançado de eleição de diretores e de constituição do Conselhos Escolares, o vereador José Valdir apresentou, portanto, no ano de 1991, um Projeto de Lei aos moldes do existente no estado. Mas ele apresentou o projeto e ficou segurando-o na Câmara para evoluir nas comissões até que fizéssemos um amplo debate na categoria. Naquela ocasião, a rede era bem menor do que ela é hoje, e eu me lembro que montamos um processo muito vigoroso de discussão em todas as escolas e foi, portanto, muito rico. Mas foi um processo bem disputado, porque obviamente existia um número considerável de professores com uma visão bastante conservadora e que não queria perder essa hegemonia [...] era um processo de hegemonia total dos professores que não queriam abrir mão desta condição (referindo-se ao colegiado). O debate foi bem difícil [...]. (MOSNA, 2006, *apud* HELO, 2007, p. 161)

O debate também se acirrou no Legislativo, visto que a proposta foi feita por um vereador do Partido dos Trabalhadores, e o jogo político entre aliados e oposição provocou maiores discussões, “não por estarem convictos de que aquele era um processo que vinha para qualificar a educação, mas, sim, pela disputa partidária que ocorreu dentro do Legislativo” (MOSNA, 2006, *apud* HELO, 2007, p. 162). Esse processo de disputas ocorreu de forma intensa e para Mosna (2006, *apud* HELO, 2007, p. 162):

A gestão democrática não foi uma conquista da categoria, foi muito mais da administração popular. Muitos secretários e assessores que foram para a Secretaria de Educação tinham participado do movimento de discussão no estado (Constituinte, greves, lei estadual) e isso deu outra qualidade a esses sujeitos.

Em 1993, o município promulga a nova legislação que prevê a eleição de diretores como regra para as escolas da rede, e a Lei dos Conselhos Escolares que foi regulamentada pelo Decreto Nº 10.725 de 17 de setembro (PORTO ALEGRE, 1993b). Inicialmente, o decreto não contemplava o Conselho Escolar como órgão executor, o que ocorreu posteriormente, em 1998, com o Decreto Nº 11.952 (PORTO ALEGRE 1998a), o qual, a partir da legislação nacional, a qual prevê a autonomia pedagógica, administrativa e financeira de cada unidade de ensino, coloca o Conselho Escolar como gestor do orçamento proveniente do município e dos convênios com a União e os estados. Essa atribuição deu mais centralidade para o colegiado dentro das escolas, o que considero como uma característica que vincula a direção das unidades com os Conselhos Escolares, à medida que depende do colegiado para executar o orçamento.

No ano de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), é promulgada e prevê em seu art. 11, parágrafo único, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Em consonância com a legislação nacional, portanto, Porto Alegre opta por criar o seu sistema municipal de ensino, através da Lei 8.198 em 1998 (PORTO ALEGRE, 1998b).

A escola selecionada para o estudo de caso tem pouco mais de 20 anos de fundação e oferece desde a Educação Infantil, que atende a crianças de 5 a 6 anos, até o Ensino Fundamental completo, do 1º ao 9º ano, para crianças a partir de 6 anos até os adolescentes, que concluem, em sua maioria, com 14 ou 15 anos. A escola oferece Educação de Jovens e Adultos no período da noite, para a conclusão do Ensino Fundamental. Situa-se na zona periférica da cidade, e seus alunos são oriundos de quatro bairros que estão no entorno da escola. A comunidade mais próxima, que fica no mesmo bairro, é de classe baixa, sendo que as casas que circundam a escola fazem parte de um condomínio popular que foi construído pelo Estado, na década de 1990, para transferir famílias que viviam em uma vila¹⁵ de um bairro central para uma zona afastada do centro.

¹⁵ “Partilhamos certo entendimento no uso dessa expressão, e poderíamos evocar, aqui, imagens de contextos com moradias semiacabadas, em condição precarizada pela existência insuficiente de equipamentos e serviços públicos; casas pequenas situadas junto a ruas estreitas, sem prévia planificação, em geral, situadas em regiões fisicamente distantes do que politicamente se define o centro do município. Contudo, as localidades periféricas são bastante diversas na cidade de Porto Alegre e, em seu interior, as desigualdades diferem-se na intensidade e na natureza. As expressões “favela” ou “vila” são signos de tais diferenciações, de modo que, entre seus moradores, é possível perceber hierarquizações exercidas no cotidiano, articuladas aos laços de solidariedade que, por vezes, praticam.

Os entrevistados da escola foram:

1. Diretor – 2º ano de gestão, possui magistério e licenciatura em história, na rede desde 1995, está na escola 60h semanais.
2. Supervisor pedagógico – professor da rede desde 1995.
3. Mãe – presidenta do Conselho Escolar, primeira vez participando deste, com duas filhas na escola.

A estrutura da escola se desenha com:

1. 1100 alunos(as)
2. 87 professores(as)
3. 2 orientadores(a)s pedagógicos
4. 5 supervisores(as) pedagógicos
5. 1 secretário
6. 4 administrativos
7. 3 laboratórios de aprendizagens
8. 3 apoios pedagógicos de turno
9. 3 bibliotecas
10. 1 financeiro
11. Direção: diretor e vice-diretor

4.1.2 A Escola Uruguiaia

A escolha da escola uruguiaia se deu através do diálogo, via *e-mail*, com uma professora da UdelaR especialista em participação na educação. Ela indicou três escolas de Montevideú com histórico de maior participação, e, após contato com as três escolas, uma se disponibilizou a participar da pesquisa. A escola está localizada em Montevideú, capital do Uruguai.

A legislação educacional uruguiaia é mais recente que a brasileira, sendo do ano de 2008. O contexto da cidade de Montevideú está marcado pelo governo da Frente Ampla¹⁶, desde o

Possuem condições diversas de acesso a recursos econômicos e culturais e diferentes pertenças étnicas ou religiosas” (PINHEIRO, 2016).

¹⁶ “Em 1971, depois de longas negociações e um abrangente acordo partidário, é fundada a FA. A nova força agregava comunistas, socialistas, democratas cristãos e segmentos progressistas que haviam deixado os Partidos

ano de 1989, mesmo ano em que a Frente Popular entra no município de Porto Alegre. Contudo, as características locais devem ser exploradas em conjunto com a do país, isso porque o Uruguai é um Estado Unitário, e suas políticas educacionais e legislações são elaboradas a partir do governo central. Sendo assim, o debate e a promulgação da legislação educacional se inserem no contexto do governo da Frente Ampla, que governa o país desde 2004 até o momento atual.

Com a entrada da Frente Ampla na intendência de Montevideú, em 1989, inicia no ano seguinte a política de Descentralização Participativa, através da Resolução Nº 133 BIS/90, de 28 de fevereiro de 1990, a qual criou 18 Centros Comunais Zonais (CCZs) e Assembleias Deliberantes, de modo a formar espaços de participação da sociedade nas definições da agenda do governo. Houve resistência por parte da oposição a essa nova forma de participação e, em 1993, a Intendência alterou o modelo.

No novo desenho, permanecem as CCZs e surge a figura dos Conselhos de Vizinhança (CV), por meio do Decreto Nº 26019 da Junta Departamental de Montevideú de 1993. Esses órgãos são espaços de participação social e têm como objetivo “ser porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas do bairro ante as autoridades municipais e nacionais” (SCHWARZKOPF, 2015, p. 127). A Descentralização Participativa altera a dinâmica política, e coloca como atores das políticas os moradores dos bairros. Segundo Schwarzkopf (2015, p. 125):

Esse novo desenho institucional possibilitou a participação por diversas formas, tais como: na eleição dos representantes no CV, por meio de organização territoriais e seus representantes nesse Conselho, em reuniões abertas relativas a este; nas assembleias de bairro e nas zonais e em plenários com órgãos do governo local e do Governo da Prefeitura, por meio de programas específicos (terceira idade, mulher, saúde, etc.); e em comissões temáticas.

Os CV possuem características que possibilitam uma ação direta no planejamento da ação pública, mesmo pela sociedade civil sem vínculo partidário, de modo que “eles são suportes das Juntas Locais na elaboração de planos e projetos de caráter zonal, assim como na elaboração do orçamento municipal, na definição de prioridades de gastos e investimentos” (SCHWARZKOPF, 2015, p. 127).

Apesar do caráter participativo e da nova forma de organização descentralizada por zonas das cidades, tanto no Orçamento Participativo (OP) como na Descentralização Participativa (DP), existe uma característica que difere as duas políticas. No OP, ocorreu uma

Nacional e Colorado. Essa organização transformar-se-ia na experiência mais prolongada da esquerda na América Latina” (SCHWARZKOPF, 2015, p. 112).

maior participação da população mais pobre, já no caso da DP os mais pobres não tiveram a mesma interação: “o principal mecanismo de participação, os CVs, não ofereceu aos mais pobres e menos escolarizados mais oportunidades de contribuir nas tomadas de decisões” (SCHWARZKOPF, 2015, p. 129).

Em 2005, a Frente Ampla ganha as eleições no nível local de Montevideu e, pela primeira vez em nível nacional, no Uruguai. A cidade lança, nesse mesmo ano, o Fórum Cidadão, com a intenção de avaliar a DP. A proposta contou com a participação da comunidade e ocorreram 30 Fóruns Zonais. Uma das conclusões do evento foi de que “era necessário gerar mecanismo de participação direta tanto na elaboração do orçamento, como na tomada de decisões” (SCHWARZKOPF, 2015, p. 136). Em 2010, uma nova esfera de governo é criada em Montevideu, os governos municipais, as *alcaldias*, que têm os governos constituídos por cinco membros de caráter eletivo.

É nesse cenário que, no ano de 2008, a *Ley General de Educación* é aprovada. Através de uma entrevista realizada com um professor da *Universidad de La República*, no mesmo período em que realizei as entrevistas na escola uruguaia, questionei sobre o processo de elaboração da legislação educacional. Trago a seguir o trecho em que o professor Pablo Martinis descreve como sendo o debate feito sobre a nova legislação educacional em elaboração no Uruguai no ano de 2006:

Previamente à aprovação da lei, no ano de 2006, ocorreu um Congresso Nacional de Educação no Uruguai, que é uma figura que depois se incorporou na lei... o Congresso Nacional de Educação, que é como a constituição de um âmbito de debate, que tem diferentes níveis, até chegar em um plenário final, que é o que termina aprovando um documento a partir das discussões. Esse plenário se nutre a partir de assembleias locais, territoriais, que se faz em todo país, em que se vão discutindo os temas que se propõe para o congresso. Então, tu podes participar das assembleias territoriais, depois tudo que se processa nestas assembleias passa para um nível departamental, que diríamos provincial para o Brasil... Estadual... e logo estas sínteses passam para o nível nacional, e aí se reúne o Congresso, onde há um delegado por cada uma dessas assembleias que se realizaram em distintos pontos do país. Isso foi feito em 2006, e dali saiu um documento extenso, com sugestões, recomendações e propostas para a lei. Então, aí teve uma ampla participação. (MARTINIS, 2018, tradução nossa)

Após esse primeiro momento de amplo debate, contudo, a formulação do texto da política ocorreu com pouca participação, segundo o professor:

Depois este documento é pego pelo Ministério da Educação, que é quem escreve o projeto de lei, e foi aí que começaram as discrepâncias. Porque desde os âmbitos sindicais o que se levanta é que o Ministério da Educação não se levou em consideração em sua totalidade as propostas do congresso.... Então tivemos um nível de consulta muito amplo, depois na elaboração do projeto um âmbito mais reduzido

em que não houve tanta participação. E depois este projeto foi ao Parlamento onde se deu outra roda de discussão, porque os parlamentares recebem delegações de diferentes âmbitos para receber sua opinião sobre a lei... este é um traço político do panorama desta lei. (MARTINIS, 2018, tradução nossa)

Além da não participação da sociedade no momento da formulação final do texto da norma, o professor ressaltou, ainda, que é uma norma importante pois a primeira elaborada após a Ditadura Militar, porque a primeira legislação após período foi feita de maneira provisória.

A lei anterior era chamada de lei de emergência, que havia sido aprovada no primeiro governo logo após o fim da ditadura militar, no ano de 1985, essa lei foi aprovada, como diz seu título, como uma lei de emergência, pensando que em pouco tempo se elaboraria uma lei definitiva. Bom, passaram-se muitos anos e esteve vigente a lei de emergência até 2008. (MARTINIS, 2018, tradução nossa)

A escola uruguaia tem sessenta anos, está situada na zona central de Montevidéu, e a maioria de seus alunos são dos bairros vizinhos à escola; por ser central, existe uma parcela pequena de alunos que se deslocam de bairros mais distantes. Seu público em geral é de classe média. A escola atende o ciclo básico da Educação Média, que contempla alunos entre 12 e 14 anos, e uma turma do primeiro ano do Segundo Ciclo, na faixa etária de 15 a 16 anos.

Na escola uruguaia, existe a figura do *ascripto*, que não existe nas escolas do Brasil. Existe um por andar da escola, e eles realizam o trabalho de comunicação entre o professor e a direção, resolução de problemas com os alunos e alunas, acompanhamento das trocas de períodos entre professores(as) e alunos(as), bem como da frequência dos(as) estudantes e professores(as), assemelhando-se à figura do(a) monitor(a) que existe em algumas escolas privadas no Brasil.

Os entrevistados da escola foram:

1. Vice-diretora.
2. Diretor.
3. Orientadora pedagógica.
4. Professora – trabalha como professora há 15 anos, disciplina Geografia, é docente apenas nesta escola.

A estrutura da escola se desenha com:

1. 536 alunos(as)
2. 80 professores(as)

3. 3 administrativos(as)
4. 4 auxiliares de serviço geral
5. 5 professores(as) *ascriptos*
6. 1 professor orientador da biblioteca
7. 2 ajudantes preparadores de laboratório
8. 1 psicóloga
9. 1 orientador pedagógico
10. Direção: diretor, vice-diretor e secretário

4.2 A POLÍTICA E SEUS POSSÍVEIS SIGNIFICADOS

Iniciarei minha análise pelo texto da política, partindo, assim, do que está previsto no ordenamento legal sobre a participação da comunidade escolar nas escolas de cada um dos países. Considero que “a “política de fato” constitui-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática” (MAINARDES, 2006, p. 49). O texto político carrega embates e conflitos, que se realizam no momento de sua formulação; por isso, “tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios” (MAINARDES, 2006, p. 51). Para fazer a leitura das legislações, portanto, utilizarei como categoria analítica o conceito de texto *readerly* (ou prescritivo) e *writerly* (ou escrevível) de Bowe, Ball e Gold (1982). Entendo, ainda, que “os textos políticos são resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política” (MAINARDES, 2006, p. 52).

O primeiro ponto que destaco é a quantidade de normas produzidas sobre o assunto. No Brasil, a previsão inicia pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que, no capítulo sobre educação, cultura e desporto aponta para o princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei. A expressão “na forma da lei” representa, para a Constituição Brasileira, que normas secundárias devem ser criadas para abordar o tema. Sendo assim, em um segundo nível, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), que prevê, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público da educação básica. Nesse artigo, ainda, ela indica os princípios que devem nortear essas normas, sendo o segundo inciso a previsão de participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A partir da LDB, portanto, os estados e municípios elaboraram normas que orientam a gestão democrática do ensino

público no sistema de ensino em âmbito local. No estado do Rio Grande do Sul e no município de Porto Alegre, o debate ocorreu mesmo antes da LDB, e temos nos dois sistemas as legislações que orientam o funcionamento dos conselhos escolares. Em Porto Alegre, através da Lei Complementar 292/1993 (PORTO ALEGRE, 1993a), que dispõe sobre os conselhos escolares nas escolas públicas municipais, em cumprimento ao disposto no art. 182 da Lei Orgânica do Município (PORTO ALEGRE, 1990) e dá outras providências. Essa legislação trata especificamente do funcionamento dos Conselhos Escolares em escolas do município de Porto Alegre.

No Uruguai, por outro lado, a legislação sobre a participação da comunidade nas escolas públicas tem uma trajetória mais recente. Somente com a nova *Ley General de Educación* (URUGUAI, 2009a) que o tema foi abordado. Até esse momento, não havia previsão de conselhos para as escolas. Destaco que o sistema uruguaio é composto por muito conselhos, tendo um para cada nível de ensino. Contudo, a previsão legal dos conselhos de participação nas escolas veio com a *Ley General* publicada em 2009. Esta lei trata sobre o funcionamento de todo o sistema de ensino uruguaio e possui 120 artigos, contando com um pequeno capítulo para os conselhos de participação, e não existem legislações secundárias sobre o tema.

Trarei, a seguir, em forma de quadros, trechos das legislações dos dois países a partir de uma seleção que, no caso uruguaio, diz respeito à *Ley General de Educación* – LGE (URUGUAI, 2009a) e, no caso brasileiro, refere-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1993) e a Lei Municipal 292 (PORTO ALEGRE, 1993a). Escolhi os trechos normativos a partir de perguntas norteadoras.

1. Como a legislação de cada país prevê de forma geral a participação como elemento de gestão?

URUGUAI - LGE	BRASIL - LDB
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II <i>DE LOS PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN</i></p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E FINS DA EDUCAÇÃO NACIONAL</p>
<p><i>Art. 9º – La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.</i></p>	<p>Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.</p>

2. A participação da comunidade escolar está presente em todos os níveis da educação obrigatória?

URUGUAI - LGE	BRASIL - LDEN
<p style="text-align: center;">TÍTULO III <i>SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA</i> CAPÍTULO I - PRINCIPIOS</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL</p>
<p><i>Artículo 48. (De la participación). La participación de los educandos o participantes, funcionarios docentes, otros funcionarios, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la educación pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos.</i></p>	<p>Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.</p> <p>Art. 13 Os docentes incumbir-se-ão de: I – participar na elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.</p> <p>Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.</p>

3. Quais segmentos da comunidade escolar devem participar dos conselhos de participação e escolares?

URUGUAI - LGE	BRASIL – LM/POA
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI <i>CONSEJOS DE EDUCACIÓN</i></p>	<p style="text-align: center;">LC 292 de 1993</p>
<p><i>Artículo 76. (Concepto). En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. (prescritível)</i></p>	<p>Art. 1º – As escolas públicas municipais contarão com Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar.</p> <p>Parágrafo único: entende-se por comunidade escolar, para efeitos deste artigo, o conjunto de alunos, pais e responsáveis por alunos, membros do magistério e demais servidores públicos em efetivo exercício na unidade escolar. (prescritível)</p>

4. Como ocorrerá a eleição dos segmentos da comunidade escolar nos conselhos?

URUGUAI - LGE	BRASIL – LM/POA
CAPÍTULO VI CONSEJOS DE EDUCACIÓN	LC 292 de 1993
<i>Los respectivos Consejos de Educación reglamentarán su forma de elección y funcionamiento. (escrevível)</i>	Art. 7º – A eleição dos representantes dos segmentos da comunidade escolar que integrarão o Conselho Escolar, bem como a de seus suplentes, realizar-se-á na escola em cada segmento por votação direta e secreta, uninominalmente ou através de chapas em eleição proporcional, na mesma data, observando o disposto nesta lei.

5. Com que frequência o conselho deve se reunir?

URUGUAI - LGE	BRASIL – LM/POA
CAPÍTULO VI CONSEJOS DE EDUCACIÓN	LC 292 de 1993
<i>Serán convocados por la Dirección al menos tres veces al año o a pedido de la mayoría de sus miembros, sin obstaculizar el desarrollo de los cursos. (prescritível)</i>	Art. 20 – O Conselho Escolar deverá reunir-se ordinariamente 1(uma) vez por mês e, extraordinariamente, quando for necessário, fazendo sua convocação. a) pelo seu presidente; b) por solicitação do Diretor da escola; c) por requisição da metade mais 1 (um) de seus membros.

6. Qual a competência do conselho de participação e do conselho escolar nas escolas públicas de cada país?

URUGUAI - LGE	BRASIL – LM-POA
CAPÍTULO VI CONSEJOS DE EDUCACIÓN	LC 292 de 1993
<i>Artículo 77. (Cometidos). A los Consejos de Participación les compete realizar propuestas a la Dirección del centro educativo en relación: F) Al funcionamiento del centro educativo. (escrevível)</i>	Art. 2º – Os conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo ao nível da escola. (prescritível)

Observa-se, a partir das cinco perguntas respondidas por meio das legislações de cada país, as reflexões sobre o caráter mais prescritível ou mais escrevível das normas. Em relação à quantidade de normas a respeito do tema em cada país, é perceptível um movimento mais escrevível na legislação uruguaia, pois, em uma lei geral que trata sobre todo o sistema de ensino do país, por meio de 120 artigos, parece não ser possível detalhar um universo que abarque a complexidade de todo o sistema de ensino; e, por não ter legislações secundárias

sobre o tema, torna-se uma política que permite ampla reinterpretação e produção de sentidos por parte dos atores no contexto da prática.

No caso brasileiro, as muitas normas que tratam sobre o tema e a lei municipal que aborda especificamente o funcionamento do Conselho Escolar demonstram um caráter mais prescritível dos textos. Nesse sentido, a norma é mais diretiva em relação à condução das práticas de participação nas atividades dos atores escolares no contexto da prática, ao instituir (na lei) orientações específicas sobre como estruturar e organizar os conselhos escolares.

Destaco, ainda, o fato de as legislações trazerem a participação da comunidade escolar como um princípio do ensino público: no caso do Brasil, com a nomenclatura de gestão democrática do ensino público e, no Uruguai, com a nomenclatura de participação. Colocar a participação como um princípio demonstra a importância que o tema tem para a educação dos países. Ser um princípio significa, segundo uma das acepções do dicionário Michaelis (2019), “em uma área de conhecimento, conjunto de proposições fundamentais e diretivas que servem de base e das quais todo desenvolvimento posterior deve ser subordinado”; e, segundo o Dicionário da Real Academia Espanhola (2019), é a “*base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede, discurriendo en cualquier materia*”. Sendo assim, o texto legal dos dois países anuncia a participação como fundamento para a estruturação de todo sistema de ensino, bem como para as práticas escolares.

A legislação nos dois países indica que a participação deve estar presente em todo o sistema de ensino: no caso uruguaio, em todo sistema nacional e, no caso do brasileiro, no nível federal, estadual e municipal, pois todas estas instâncias oferecem Educação Básica. No caso brasileiro, a LDB (BRASIL, 1996) demonstra, em seu texto, um caráter mais prescritivo, pois cada sistema de ensino deverá definir as normas de gestão democrática, sendo assim; para cumprir a norma, o município de Porto Alegre elaborou a Lei Municipal 292/93 (PORTO ALEGRE, 1993a), que, em verdade, no caso porto-alegrense, já antecedia a LDB de 1996; porém, os municípios e estados que não possuíam essa legislação foram conduzidos a elaborar suas regulamentações.

A legislação dos dois países descreve que os segmentos da comunidade escolar devem participar, sendo eles: pais e mães, funcionários e funcionárias, professores e professoras, direção e comunidade. Nesse ponto, as duas normas são prescritíveis e apontam com objetividade quem são os atores que devem participar dos conselhos de participação e escolar. Sobre a maneira com que os membros serão eleitos e formarão os conselhos, a legislação de Montevideu tem caráter mais prescritível, porque orienta que cada conselho pode criar suas regras de eleição e funcionamento. No caso de Porto Alegre, a legislação tem um caráter mais

prescritível, pois não só coloca a forma como a eleição deve ocorrer – voto secreto e direto – como também a composição dos grupos, por meio de chapas ou uninominalmente. Além deste artigo que trouxe como comparativo à legislação uruguaia, existem ainda outros artigos que descrevem de maneira detalhada o número de integrantes do Conselho Escolar com a devida porcentagem apropriada de cada segmento, tudo de acordo com o tamanho das escolas, demonstrando seu caráter prescritivo.

No caso da convocação para os encontros dos conselhos, o Uruguai prevê um número menor de encontros obrigatórios, no mínimo três anuais; já o Brasil prevê um encontro ordinário mensal, o que demonstra um caráter mais prescritível que a legislação do outro país, visto que não abre margem para uma realização menor do que a mensal, ou com outro formato, apenas nos encontros extraordinários.

Por fim, o que diz respeito à competência que os órgãos possuem, os dois textos são escrevíveis; contudo, um exemplifica mais as funções que o conselho pode desempenhar e outra deixa mais aberto. No caso uruguaio, o conselho pode realizar propostas sobre todo o funcionamento do centro educativo, ou seja, uma norma escrevível e ampla que não limita as matérias trabalhadas no conselho; entretanto, ele coloca a palavra “proposta”, que diz respeito a uma função mais propositiva do conselho de participação. No caso da legislação brasileira, encontramos uma norma escrevível, pois também coloca o caráter amplo das matérias sobre as quais o conselho tem competência; porém, ela vai além e coloca a função consultiva, deliberativa e fiscalizadora do conselho, demonstrando, nesse ponto, um caráter mais prescritível, deixando claro, em seu texto, que o conselho não irá propor para a escola suas demandas, ele é o órgão máximo dentro da escola.

As duas legislações, portanto, possuem, em seus textos, uma mescla de texto prescritível com texto escrevível, o que é possível, segundo Mainardes (2006). No entanto, tem predominância, no que diz respeito ao funcionamento dos conselhos de participação e escolar, um caráter mais escrevível na legislação uruguaia e um caráter mais prescritível na legislação brasileira. Supostamente, portanto, o texto *readerly* limitaria a ação do leitor, que ficaria em uma posição passiva relativa, sendo visto como um texto mais fechado e menos aberto a interpretações no contexto da prática escolar. Já o texto *writerly* proporcionaria maior autonomia e margem de significação do texto por parte do leitor, o que significaria maior autonomia para os atores locais reinterpretarem a política no contexto escolar.

4.3 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: AS PERCEPÇÕES DOS ATORES ESCOLARES

Enquadro, primeiramente, a normatização sobre a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública dentro do princípio de todos os afetados (FRASER, 2008), pois ela não diferencia os envolvidos na vida escolar por raça, gênero, etnia ou nacionalidade. Em uma escola pública democrática, toda a comunidade escolar participa ativamente tanto em órgãos colegiados, como os conselhos, quanto em todas as ações escolares de cunho interativas. A partir da Nancy Fraser (2008), portanto, podemos salientar a importância da escola como espaço de formação à cidadania e da opinião pública, de modo a não a entender apenas como um espaço de reprodução da cultura dominante (BOURDIEU, 2008), como, também, de reflexão crítica sobre a sociedade democrática e seus instrumentos para a garantia de direitos. Portanto, a escola é uma esfera pública e os processos de participação intraescolar se dão a partir de relações de poder e de disputa por um projeto político-pedagógico participativo.

Nesse sentido, para Fraser (2008, p. 146), em primeiro lugar, *“importa saber quién participa y en que términos lo hace”*, em segundo porque *“una esfera pública se concibe como un médío de organizar la opinión pública como una fuerza política”*. Os conselhos de participação e escolar, respectivamente de Montevideo e Porto Alegre, são órgãos colegiados intraescolares que possibilitam a participação de toda a comunidade escolar na tomada de decisão. Com os conselhos participando ativamente da vida escolar, as normas produzidas pelo Estado impactam nas escolas, fortalecendo a justiça democrática. Compreendo, ainda, a escola pública a partir do conceito amplo de participação paritária (FRASER, 2006), pois, tanto no Brasil, como no Uruguai, as escolas estão recebendo alunos e alunas imigrantes, e, nesse sentido, dar voz à comunidade escolar também significa dar voz a um grupo excluído das fronteiras estabelecidas pelo marco do Estado Nação.

Para fins da análise que segue, utilizo três categorias de público, cunhadas por Nancy Fraser (2008), para a abordagem da escola pública: o público débil, o público quase-forte e o público forte. O público débil consiste no local em que a sociedade possui opinião; contudo, as opiniões não geram decisões e/ou ações. O público forte é o espaço onde a opinião pública é capaz de gerar decisões e, a partir dessas decisões, resultarem ações concretas. E o público quase-forte é onde a opinião pública é capaz apenas de tomar decisões.

Para analisar as entrevistas com os atores locais das escolas, trarei as falas separadas por segmentos: diretor(a), vice-diretor(a), professor e professora, orientadora pedagógica e mãe. A sigla para identificar as escolas será B para a escola brasileira e U para a escola uruguaia.

Utilizarei mais uma vez tabelas, e a seleção será feita a partir de perguntas que permitem categorizar as falas; todavia, nesta parte da análise, nem todas as tabelas trarão falas das duas escolas, visto que existem particularidades que precisam ser abordadas apenas em uma delas. Observo que estas não foram perguntas feitas diretamente aos entrevistados, elas foram criadas posteriormente para categorizar as falas.

1. Existe conselho escolar/de participação nesta escola?

Escola B – Diretor
“Sim, são quatro segmentos, a eleição é a cada dois anos... não coincide com a eleição da direção, e a eleição acontece assim, são quatro segmentos... professores, funcionário, alunos e pais, mães no caso... então tu tem eleição para cada segmento.”
Escola U – Vice-diretora
<i>“En los discursos de la política nacional el gobierno en realidad fue claro y dijo... nos estan dando, lo reconocemos, sabemos que no todos los centros se conforman, vamos hacer este inca pie... desde la política del consejo de educación secundaria, desde el CODICEN... que realmente se conformen... Me consta que los directores hacemos lo posible para empezar a conformar, pero descupes lo que voz me preguntaba entre la ley y lo que realmente de transcurre, despues transcurre como seu dos consejos de participación.”</i>

A fala dos atores demonstra que, na escola B, existe conselho escolar instituído, já na escola U existe a orientação dos órgãos superiores do sistema; contudo, na prática, eles ainda não existem. A fala da vice-diretora aponta para a situação que acontece no campo das políticas, quando existe a política formulada, o texto da política, porém, no contexto da prática a política não é executada. Sendo assim, a política não tem efeitos e permanece apenas no campo do discurso político. Nesta questão, o texto *escrevível*, no caso uruguaio, parece não ter sido eficaz ao manter-se tão aberto para a ressignificação, pois, em contextos de prática, a disputa por um projeto político-pedagógico democrático pode ocorrer, até pela ausência de regulamentação da norma democrática para a escola. Já, no caso do Brasil, a maior presença de conteúdo *prescritível* no texto da Lei Municipal de Porto Alegre, pode ter influenciado na instituição dos Conselhos Escolares no sistema municipal de ensino.

2. Existindo conselho escolar, qual os segmentos que participam?

Escola B – Diretor
<p>“Tu tem eleição por cada segmento, os funcionários hoje nós temos três monitores e mais uma da limpeza... isso porque os estagiários não contam e nós temos muitos estagiários, e os terceirizados, nós temos muitos, mas também não conta, embora eles estejam aqui na escola há muitos anos... então, hoje, uma professora representa os funcionários, porque tu pode fazer isso, tu não pode colocar um professor pra representar um aluno, então tu tem essa divisão de comunidade que são mães e alunos, e os trabalhadores que são professores e funcionários... e mesmo os suplentes estão sempre nas reuniões e acabam votando porque sempre falta alguém...”.</p>

A fala do ator aponta para uma divisão por segmentos, em que os trabalhadores da escola formam uma categoria e a comunidade escolar forma outra. Com a necessidade de cada categoria ser uma metade do conselho, existe uma aparente intenção de colocar os atores que não possuem formação específica para trabalhar em escolas na mesma oportunidade de fala dos que possuem. Essa divisão pode favorecer uma maior participação dos alunos e alunas e dos pais/mães, pelo fato de estarem no mesmo número de integrantes que os professores e funcionários.

Observo, ainda, o fato de os funcionários não estarem presentes no conselho por falta de representante, sendo que existem mais funcionários que não têm legitimidade para participar devido à sua categoria funcional. No entanto, essa categorização deve ser revista, pois os funcionários terceirizados tendem a ser uma realidade brasileira, ainda maior, a partir do ano de 2018, com a aprovação da Lei da Terceirização (BRASIL, 2017), pela qual quem não executa a atividade fim da instituição pode ser terceirizado. Sendo assim, é necessário que os funcionários terceirizados sejam considerados como atores escolares, visto que fazem parte da rotina escolar e devem ser portadores do direito a voz.

É possível inferir, a partir da fala do diretor da escola B, que o art.1º da LC 292 de 1993 (PORTO ALEGRE, 1993a), ao ser *prescritivo* e anunciar, de maneira explícita, os membros do Conselho Escolar, favoreceu a participação e o envolvimento dos diversos segmentos dentro do órgão no momento da prática; porém, parece latente observar que, no âmbito escolar, mesmo atores que não sejam servidores públicos em sentido estrito, como pais e alunos, participam da gestão escolar, sendo assim, o mesmo poderia se estender aos funcionários das áreas de limpeza e cozinha que são terceirizados.

3. A escola tem dificuldade de conseguir os representantes para participar do conselho?

Escola B – Diretor
<p>“Não, no momento de efervescência política da escola... pula”.</p>

A fala do ator demonstra que existe um movimento político dentro da escola que desacomoda a comunidade escolar, que incita à participação. Dessa forma, considero as eleições tanto para a direção, quanto para os conselhos, que ocorrem em anos alternados, uma ferramenta de incentivo à participação da comunidade escolar. Sendo assim, criar um espaço onde existe disputa, eleições, coloca a comunidade em uma posição de ator político e, desse modo, cidadãos sentem-se convidados a dar sentido para os espaços públicos.

A partir do art. 7º da LC 292 de 1993 (PORTO ALEGRE, 1993a), visualizamos a eleição como elemento constituidor dos conselhos escolares, bem como sua votação por segmentos, o que abre espaço para a participação da comunidade escolar desde o momento da escolha de seus representantes. Nesse sentido, o caráter prescritivo da norma, cria espaços em que os atores aprendem a participar e interagem entre os seus pares. A eleição, nesse sentido, por segmentos, seria o primeiro espaço de diálogo e construção coletiva de um projeto comum de gestão.

4. Qual a maior dificuldade para implementar a política de participação da comunidade escolar nas escolas?

Escola U - Vice-diretora
<i>“Transcurre como seudosconsejos de participación... Y porque la convocatoria es difícil, es difícil... ééé...es difícil llegar a las familias, llegar a la comunidad, llegar a las otras instituciones... se habla mucho de que estamos fallando en realidad em como nos comunicamos, que los nudos sea uno de los problemas, em como hacemos llegar las mensajes... tanto a los chiquilines, como a las familias, como a nuestros docentes, como a nuestros egresados... es verdad... estamos em el medio de la era de la tecnologia y las comunicaciones, pero em realidad falla el discurso, falla el como, a veces se gastan resmas enteras de papeles com cartas... y falla... fue muy largo, o la mensage no se entendió, u fue ambiguo, o al reves se decia todo entonces como se decia todo la familia leyo y dijo... se va ser esto no participo... No hay un protocolo, porque em realidad no me parece que la ley es ambigua, es clara... o sea... existe si, los directores tienen un protocolo de quienes deben conformar, tienen las fechas... o sea esta claro... el problema son los comos que nos estamos permanentemente cuestionando cuando vos trabaja con personas.”</i>

A vice-diretora aponta para a dificuldade de saber o “como” da implementação da política. Considero como primeiro ponto que a política de participação da comunidade nas escolas uruguaias é nova, são nove anos de promulgação, comparado a um sistema de ensino público de massas, que existe desde o final do século XIX. Sendo assim, alterar uma instituição que se estrutura a mais de cem anos, talvez, exija um tempo de adaptação maior.

Um segundo ponto que contribuiu para a dificuldade de compreender o “como” pode se relacionar ao caráter menos prescritível da legislação uruguaia. O texto prescritível pode ser mais limitador da ação do ator, diminuindo as suas oportunidades de inserção de novos sentidos; entretanto, um texto mais específico também oferece maiores ferramentas para que o ator do

contexto da prática aproprie-se dos conteúdos relativos aos passos necessários à concretização de uma ação. É possível que o texto muito amplo da política uruguaia proporcione maior obstáculo à implementação da política no contexto escolar.

5. O conselho escolar/de participação é mais trabalho para a escola?

Escola U – Vice-diretora

“Si, involucra un compromiso... no me gustaria decir que fuera extra de la tarea, pero en realidad... necesita de mecanismos porque uno no le puede obligar al otro... yo puedo citar como se hizo, nosotros citamos a los papas, citamos a los exalumnos, citamos a los profesores... entonces es ai que yo digo que falla el cómo.”

Gerir a escola de maneira mais democrática, a partir da fala da vice-diretora, demonstra maior complexidade e envolvimento, visto que se lida com a opinião e o comportamento de muitas pessoas. Dessa forma, considero que gerir a escola de maneira centralizada e tomando as decisões sem consulta à comunidade é considerada uma maneira mais rápida e simples por parte dos gestores(as). Os desafios de administrar um coletivo com origens, histórias e ideologias diferentes é maior e exige maior tempo e dedicação por parte dos envolvidos. A política, sendo assim, deveria considerar como etapa da política de participação a formação continuada dos professores(as) para a escola pública, de modo que os princípios e objetivos da escola pública fossem trabalhados em sua totalidade, e os professores(as) pudessem receber ferramentas para aperfeiçoar suas práticas.

Na etapa da formação inicial, a dimensão política na formação dos professores favorece a prática escolar. Segundo Pereira (2015, p. 501-502), a categoria profissional, dos professores “remete a envolvimento político, engajamento, participação na gestão e controle organizacional”; e, para isso, a formação inicial deve contemplar disciplinas que trabalhem com as políticas de participação na gestão. Nesse sentido, “há falta da dimensão política na formação dos professores, o que dificulta o exercício da gestão participativa”.

6. Qual a maior dificuldade para conseguir a participação dos docentes na gestão da escola?

Escola B – Diretor
<p>“Vou te contar uma coisa que mudou na escola, há vinte, quinze anos atrás a grande maioria dos professores trabalhava quarenta horas aqui nesta escola, ou vinte horas aqui e vinte horas em outra... de lá para cá, os novos professores que assumiram no lugar dos antigos não querem trabalhar quarenta horas, a grande maioria opta por vinte ou trinta horas, então isso dá os turnos quebrados, e, geralmente, por uma questão de desorganização da SMED, que não consegue gerenciar muito bem esta questão, eu tenho professores de quarenta horas que trabalham em três escolas... dez-dez-quinze, dez-dez-vinte... é comum isso... então, eles só conhecem um pedaço da escola, eu te digo, que eu posso colocar dez pessoas aqui nesta sala que trabalham mais de anos aqui e uma não fala com a outra, uma não sabe o nome da outra... Então, é uma geração que chega sem a vivência da militância na escola pública, sem ser da escola popular, aquele educador popular, aquele cara que vem aqui disposto a falar com a massa, que quer caminhar com a comunidade, que quer conhecer os alunos... Tem muitos também que vem da educação privada para a pública, e aqui a banda é outra... eles trazem a preocupação com a qualidade da aula, com o tempo, com a avaliação... mas não tem este contato com as famílias... um professor que passou pela escola privada me disse: na escola privada o teu colega é teu competidor, as pessoas mal se falam, eles sentem um forte clima de competição porque eles sabem que quando chegar o final do ano só vão ficar os melhores, então, eu não tenho o hábito de conversar e trocar informações com os meus colegas porque são meus competidores e quando tu chega na escola pública a lógica é outra... tu precisa fazer parceria, tu tem que te relacionar e fazer um outro tipo de ação... então, professor de escola que vem do privado para cá, ele dificilmente consegue interagir com o grupo todo, tenho excelentes professores aqui, mas conversam com uma duas pessoas, entram mudo e saem calados... dão a sua aula mas têm uma dificuldade de relacionamento ou uma dificuldade de entender o ponto de vista do outro, porque a gente também tem um grupo de professores militantes, que estão preocupados com a comunidade, com organização política, que são do sindicato, que vêm de escola do Estado... o pessoal que vem de escola do Estado vem com outra pegada... e tem os que vêm das privadas que são muito eficientes mas baixo no relacional.”</p>
Escola U – Vice-diretora
<p><i>“Tenemos dos niveles de docentes, que era lo que hablaba un poco sobre sobre esto de la formación y la vocación... tenemos el docente que pura y exclusivamente viene a su aula, que son docentes responsables, docentes que o faltan, que son comprometidos con la educación... pero... esa otra visión no, del docente fuera de aula, de llevar la educación a otros espacios, de vincularse desde otro lado... muchas veces no son los productos de no participar o de participar sino de la cantidad de locales donde trabajan... yo vengo noventa minutos a estar con este grupo, pero dentro de media hora tengo que estar en el centro en otra institución, y estas cosas de participar llevan tiempo.”</i></p>

Em relação aos docentes, é possível destacar dois grandes obstáculos à participação. O primeiro diz respeito à formação do(a) professor(a), que pode ter um caráter mais privado ou mais público. Fica claro, a partir da fala do diretor, que as características necessárias para um docente da escola pública exigem envolvimento com os alunos e famílias e com a rotina escolar. Quando as características da área privada se deslocam para a instituição pública, o diálogo se

torna mais dificultoso, visto que a eficiência é o elemento central. Querer gerir uma instituição pública pensando no menor tempo e esforço, ou recursos, possíveis, retira a centralidade da formação humana e crítica. Considerar a complexidade que envolve trabalhar com crianças carentes, e assim com todas as lacunas que sua vivência familiar apresenta, exige estratégias de ensino e de gestão, que vão além dos conteúdos.

O segundo ponto diz respeito ao multiemprego, que faz com que os/as professores(as) precisem se deslocar de escola em escola e, assim, não conhecer com profundidade a realidade de uma escola. A tarefa do docente em envolver-se no processo de ensino e aprendizagem exige troca com os/as alunos(as), outros(as) professores(as) e com as famílias. Só é possível aprofundar as relações e as práticas quando existe tempo para isso. É central, neste sentido, que as políticas considerem esse fator quando colocam como princípio a participação como elemento da gestão. Uma das condições necessárias à implementação da política, portanto, seria a divisão dos(as) professores(as) por escola, de modo que conseguissem cumprir sua carga-horária em apenas uma instituição.

7. A professora ou o professor considera importante os conselhos de participação/escolar?

Escola B – Professor
<p>“É um eixo bem importante do funcionamento da escola o conselho quando ele funciona, e pra funcionar ele precisa que as pessoas acreditem na importância dele... o conselho é importante, precisamos estar aqui... muitas coisas a gente consegue encaminha, resolver e até mudar o encaminhamento e a direção através do conselho... é uma instância política também, eu já participei de conselhos também, quando eu era da outra escola o conselho era de oposição em função das eleições do grupo que tinha perdido e tal, então foi um embate bem acirrado em termos de ideias, de proposições né... mas enfim, é isto também... infelizmente a gente não consegue nunca manter em alta a participação dos alunos, a gente tem uma certa dificuldade com a participação dos alunos de que eles sigam... eles vem no começo, fica assim, mas depois... porque ainda também dentro do conselho a gente tem aquela coisa que é mais dos professores... dificilmente é... atualmente nossa escola é... mas, dificilmente é um pai ou uma mãe, o presidente... aqui nós até já tivemos mais de um caso, tanto que se teve um caso primeiro que deu certo depois se procurou incentivar que as famílias viessem e elas se tornassem protagonistas em decidir... mas é isso, eu acho bem importante, bem relevante, o conselho consegue, as vezes, mexer em decisões que a escola não estava pensando em tomar... este ano por exemplo, o conselho resolveu suspender dois dias as aulas naquela época da greve dos caminhoneiros por causa do acesso... enfim... os professores ficam meio assim, mas enfim foi uma decisão do conselho, não tinha como eu vim e dar aula igual... é a instância maior e se reconhece...”</p>
Escola U - Professora
<p><i>“Sinceramente quiere que te diga, no se lo que es consejo de participación en las escuelas.”</i></p>

A partir da fala da professora e do professor, reflito sobre a forma como as políticas estão chegando até o contexto da prática em cada país. Os dois atores possuem uma caminhada

longa dentro do ensino público e já passaram por mais de uma instituição; porém, um conhece a política e a considera importante para a gestão da escola, e a outra desconhece a política. Isso demonstra um maior envolvimento dos docentes no contexto da prática no Brasil, onde é perceptível um conhecimento da política e um reconhecimento de sua importância. Já no Uruguai, é possível notar um distanciamento dos docentes que, pelo desconhecimento da política, apontam para um não envolvimento na sua formulação e implementação. Sendo assim, identifiquei uma gestão escolar centralizada, pois o diretor e a vice-diretora conhecem a política, mas uma professora que cumpre sua carga horária com totalidade na escola desconhece por completo sua existência.

8. Existe um momento de partilhar a rotina escolar entre os integrantes da comunidade escolar, visto que não existe conselho de participação?

Escola U – Orientadora pedagógica

“Las reuniones de coordinación que esta el directos, ascriptos, docentes a veces también un espacio que vienen padres porque saben que es el horario que esta los docentes y que pueden ubicarlos para hablar de algo puntual, por exemplo, a esta altura del año ca estan los chiquilines con riesgos de repetición... se acercan más, vienen como un espacio de desesperación... esto de la coordinación es algo que está instalado hace decadas ya que se trabaja así, es una ves por semana, en algunos liceos lo que se hace por exemplo es un sabado al mês, en ves de todas las semans... juntarse e habllhar de cosas de los estudiantes, cosas del liceo, planificar de repente una salida didactica, hablar de las situaciones curriculares... yo soy redenfensora de la coordinación, es el único momento que estamos todos juntos para poder hablar de algo, o sea, que no trabajes en el aislamiento, si no esta muy sola... esta en tu clase, a veces habla con un colega cuando tienes tiempo... porque los tiempos son muy tiranos, todo mundo en ele Uruguay tiene multiempleo... entonces la única forma de realmete compartir dudas, inquietutes, alegrias, desesperaciones es ay, es esse momento...”

Pela fala da coordenadora pedagógica, se pode identificar uma valorização do espaço de diálogo e de troca entre a comunidade escolar. As reuniões de coordenação pedagógica são o único espaço de troca dentro da rotina escolar e são valorizadas por aqueles que participam. A fala aponta, ainda, para a necessidade da troca de experiência, tanto positivas quanto negativas, que aprimoram as práticas escolares. A fala da coordenadora indica que, para a gestão da escola pública uruguaia, ainda se considera como responsáveis pela educação escolar os atores com qualificação específica da área, sendo que os membros sem formação técnica, pais e alunos, estão excluídos do planejamento da escola. As reuniões demonstram um caráter mais informativo e de planejamento pedagógico, sem a descentralização da tomada de decisões.

9. Qual a atuação dos pais e mães na gestão escolar?

Escola B – Mãe

“A gente procura debater e ver a opinião de todos os lados pra tentar conciliar o que é bom pra todo mundo, porque eu acho que o conselho é isso... a gente tem representante de todos os segmentos, então cada um traz a sua demanda e dentro disso a gente procura ajustar e ver o melhor pra todo mundo, pra maioria...Eu busco muito desde que eu assumi no conselho, eu reivindico muito as assembleias de pais e mestres pra trazer esse pessoas, pra fazer atividade... porque como foi falado na reunião, a gente não tem mais dia das mães, confraternizações... então o pessoal está se afastando, e nesse lado eu luto bastante... vejo a prioridade da comunidade, dos alunos e levo isso, porque muitas vezes o pessoal não sabe, daqui a pouco alguém tá insatisfeito com algum professor, ou com alguma atividade, um ritmo de aula, alguma coisa assim... então eu pego e reporto... são pequenas coisas do dia-a-dia mas que devem sempre ser debatidas e eu levo tudo... eu sempre digo que eu represento os pais então eu tenho que levar as queixas deles... ”

A partir da fala da mãe presidenta do Conselho Escolar, se identifica a importância da participação dos pais e mães na gestão escolar. Quando o contexto da prática implementa a política, é possível compreender as necessidades dos segmentos excluídos da tomada de decisões pela estrutura escolar tradicional. Ao se considerar as demandas das famílias, portanto, a escola precisa criar novas ações que supram as necessidades e, assim, rever suas práticas. Com a participação das famílias, é possível que práticas que estejam em desacordo com uma formação democrática e crítica, opressoras e preconceituosas, sejam apontadas e que, em conjunto, se desenvolvam novas formas de fazer a escola pública.

Na dimensão da participação dos pais nos órgãos colegiados, a norma prescritível, art. 7º da LC 292 (PORTO ALEGRE, 1993a), favorece o envolvimento deste segmento ao ponto que o coloca explicitamente em seu texto. Nesse sentido, o texto não deixa margem para a não participação ou para a exclusão desses atores na implementação da política. Apesar de ter uma menor margem de ação, o texto prescritivo também possibilita que uma política que altera a estrutura escolar a partir do funcionamento da gestão, tenha o envolvimento dos segmentos historicamente excluídos da gestão escolar.

10. O conselho é um espaço que ocorrem discussões?

Escola B – Diretor

“Sim, extremamente apaixonadas... tu viste ontem, e ontem estava light... as pessoas têm posições firmes, trazem suas vivências, algumas pessoas que eram mais equilibradas que tinham uma qualidade natural de conselho pro meu azar se retiraram por necessidade... então falta alguém com mais experiência, porque é todo mundo marinho de primeira viagem, este é meu segundo ano de gestão, todas as outras pessoas que estão ali tem menos experiência de escola do que eu, a exceção de uma professora... Houve uma forte mobilização de mães, nós tivemos reuniões com o auditório lotado de famílias, preocupadas pois sabiam da perda pedagógica que os filhos iam sofrer, porque se a gente fizer as contas os alunos perdem meia hora de aula por semana... pode parecer pouco mas é muito, soma-se isso ao final do ano e vê quanto que dá... então são cem horas a mais de aula que eles perderam nessa nova rotina... Ano passado no meio dessa discussão de mudança da rotina houve eleição para o conselho, e foi uma proposta dos professores, voltando a época de um pai que foi presidente do conselho, que se voltasse a essa época... eu te digo que eu tive um pouco de receio no começo, porque pô é uma mãe não sei né... mas são pessoas bastante esclarecidas, bem presentes na escola, cada uma com suas demandas, conhecem um pouco de cada coisa... porque ali eu tenho mãe que tem filho de inclusão, eu tenho avós que têm muito da história da escola na mão, como uma delas em que os dois filhos estudaram aqui... a presidente tem duas filhas na escola e é uma pessoa bastante inteligente e articulada, uma liderança natural que mobiliza em um momento difícil ela tem bastante cabeça fria e sabe muito bem o que fazer... então assim, eu acho que são mães bem preparadas, que entenderam o papel do conselho, elas entendem a atuação da direção e a gente respeita a opinião delas enquanto conselho... houve alguns momentos bastante difíceis de discussão, nós tivemos pessoas que já se retiraram do conselho, muito pela dificuldade da hora e do momento, teve uma discussão que eu me lembro que era para fechar ou não fechar a escola... fechar a escola é uma coisa traumática, fechar a escola é muito difícil, passar o cadeado e dizer amanhã ninguém entra... não é uma coisa fácil... quando as mães fazem isso, bom as mães estão legitimadas aí são elas, agora a direção legalmente ela não pode fechar a escola... e eu me lembro de uma reunião de quinta ou sexta-feira que o tema era fechar ou não a escola... e era no meio da greve dos caminhoneiros, e eu disse olha pessoal... foi a reunião mais difícil que eu tive com elas, porque elas insistiram muito para que a escola fosse fechada... elas insistiram muito e para não perder o apoio eu concordei, mas quando eu saí da reunião a minha secretária me disse, se tu fechar a escola a SMED vem aqui e te tira, porque tu por lei tem que manter a escola aberta, se as mães quiserem fechar a escola elas podem vir aqui na frente e fechar a escola... e eu peguei e coloquei isso no grupo do Whatsapp do conselho... olha pessoal infelizmente eu não vou poder tomar esta decisão mas vocês pessoalmente podem vir fechar a escola... mas elas não entenderam, deu um trauma assim... não com as mães, mais com os professoras, as pessoas se sentiram traídas... etc, etc, etc... porque foi um erro meu de desconhecimento, não foi intencional...”

Na fala do diretor, identifico o caráter de desconforto que a participação traz. É necessário que a comunidade escolar se sinta legitimada para questionar e debater as muitas decisões que gerir uma escola compreende. Não se consegue participação sem posicionamento e confronto. É necessário proporcionar espaços de diálogo e discussões. E, mesmo que não haja experiência com a gestão democrática, quando se descentraliza as decisões, tanto os erros quanto os acertos são coletivos, e é possível crescer a partir das muitas necessidades que os

diferentes segmentos possuem. É possível perceber, ainda, que mesmo com a inexperiência, quando existe espaços favoráveis à participação, ela ocorre.

Evidencio a possibilidade de que a escola não abriria sua gestão para a participação da comunidade caso não houvesse uma política com caráter *prescritível*. Essa inferência ocorre pela percepção de desconforto do diretor ao falar da alta intensidade de participação nas decisões da escola. Alterar a estrutura da escola conservadora, nesse contexto, parece necessitar de uma política que conduza as ações e não deixe margem para a centralização, pelo menos até se modificar a cultura escolar.

11. A caminhada enquanto mãe e presidente do conselho, é longa?

Escola B – Mãe

“É a minha primeira vez, eu sou iniciante... isso se deu muito por conta do ano passado com a implantação no período de férias, que pegou todo mundo de surpresa, da nova rotina escolar... eles reduziram o tempo de aula, e isso foi imposto né, porque não foi perguntado pra ninguém, e foi feito durante as férias assim, em pleno fevereiro, a gente voltou já com aquela mudança de realidade total... e isso desagradou porque a gente acabou perdendo as reuniões pedagógicas, era um horário que os professores se encontravam faziam as avaliação essas coisas... o horário dificultou bastante porque muito dos pais, antes a entrada da escola era sete e meia e hoje é as oito... então muito dos pais as oito já estão entrando no trabalho e deixavam os filhos aqui a partir das sete da manhã... as crianças começaram a ficar na rua inicialmente, ai depois das sete e meia começavam a abrir os portões e as crianças ficavam aqui dentro né... então devido a essa série de questões a gente se reuniu algumas mães junto com a comunidade e a gente resolveu fazer um fechamento da escola, a gente fechou a escola por três dias exigindo que a SMED desse um retorno pra gente, pra ver se a gente conseguia fazer alguma mudança, alguma coisa... ai eu tive a ideia de reunir os outros pais da rede, ai a gente conseguiu mobilizar doze escolas... a gente criou um grupo de Whasapp e foi trocando informação e conseguimos fazer um fechamento coletivo na rede de doze escolas, saiu na mídia e repercutiu bastante... só que assim, não surtiu efeito... a gente não conseguiu guarda, a gente não conseguiu a liberação do horário antigo... isso acarretou que foi retirado o horário das refeições do horário de aula, então solta todo mundo meio dia, com um refeitório que comporta cento e vinte alunos e quinhentos soltam meio dia pra almoçar... isso gerou fila e essa fila deu muita desistência, muitos alunos acabam indo sem almoçar... então foi tudo assim, foi uma série de coisas...”

Considero, a partir da reflexão da mãe, a força que o Conselho Escolar pode desempenhar dentro do cenário político. No caso brasileiro, as trocas de governo configuram mudanças nos sistemas de ensino, pois vêm carregadas de programas políticos ideológicos. As escolas enfrentam, a cada troca de governo, mudanças nas orientações do funcionamento escolar. No caso da situação descrita pela mãe, houve uma mudança grande na rotina escolar, e a participação das famílias conseguiu mostrar a insatisfação da comunidade escolar e movimentar toda a rede de ensino. Mesmo sem conseguir que a nova proposta fosse revogada, é importante a resistência para marcar uma posição. Com isso, os governantes saberão que

existe organização por parte da comunidade escolar e que quaisquer mudanças serão passíveis de questionamentos.

Outro ponto que a fala traz diz respeito à forma como a política chegou até a escola. Quando uma política é formulada desconsiderando os sujeitos afetados por ela, ela é passível de questionamento e de embates, e, neste caso, uma política prescritiva, que deixa pouca ou nenhuma margem para o ator local, se distancia da realidade e deixa de considerar o bem-estar dos afetados. Nesse sentido, a política pode ganhar, até mesmo, novas formas internas que não serão expostas para os formuladores da política, pois a quebra de uma cultura política que beneficia os atores locais também pode desencadear uma resistência velada, além da aberta, que modifica, muito, o conteúdo da política.

12. Como ocorre a participação dos segmentos escolares no liceo?

Escola U – Diretor
<p><i>“Los consejos han tenido diferentes formas de funcionamiento y de éxito, no en todo lado funcionan, eso vá de mano con las distintas realidades del barrio y al impulso o no tanto impulso de parte de las direcciones liceales... la participación de los estudiantes, eso es más dificultosa en primer ciclo, por la edad y por la madurez... es más facil en los chicos de segundo siclo... pero aún si ay una necesidad de consulta en la toma de decisiones en la participación de los estudiantes... la participación de los padres es, depende del barrio... hay también una cuention de liderasgo de los padres, o no liderasgo de padres... entonces te queda meyo acefalo... y la participación de otros atores de la comunidad barrial nosotros no lo hemos logrado en este liceo, haviamos logrado en otro liceo que estube en la direccion... naturalmente se dió... pero acá nos há costado muchisimo... temos intentado y hemos fracasado...”</i></p>

Pela fala do diretor, é possível verificar uma maior participação dos alunos, através de organizações próprias, e de não participação, em geral, de mães/pais e da comunidade externa à escola. O diretor aponta para uma liderança dos pais e mães que não ocorre. Destaco, neste ponto, a importância de se constituir lideranças dentro da comunidade, assim como a mãe da escola brasileira que encabeçou uma mobilização que se estendeu por toda a rede de escolas municipais de Porto Alegre. É possível que a organização e a liderança surjam da comunidade; porém, é mais provável e possível que ocorra com a escola abrindo um espaço para isso e fomentando sua utilização. Sendo o conselho um local de tomada de decisões que impactem na gestão escolar, as lideranças percebem que a opinião dos diferentes segmentos é responsável pelas ações desenvolvidas na escola.

13. É possível colocar em prática os conselhos de participação no Uruguai?

Escola U – Diretor

“En realidad... hummm... no se puede uno atraer de lo que es la realidad social y los liceos, las escuelas, no son islas que estan fuera de una realidad concreta en la cual y un tiempo en que vive el país... los niveles de participación social y política en Uruguay hoy han disminuido mucho... mucho... ha aumentado significativamente los niveles de consumo y con ello los niveles de preocupación individual, de resolución individual de los problemas... que a su vez se centran en un mayor bien estar material... esa situación se da en los barrios, con las antiguas comisiones barriales... que terminan siendo comisiones de gente muy adulta, siempre los mismos, muy activos, pero siempre los mismos... a nivel político los sectores de izquierda que eran aquellos con mayores niveles de participación, lograban... y hoy, desde hace un tiempo, eso ha bajado sensiblemente... quienes van, quienes se reúnen en los comités de frente amplio... las mismas personas basicamente desde Niños y las personas de mucha edad... y que por otro lado su nivel de incidencia real es muy relativo... tanto en nivel barrial como en nivel de su propia organización política... los otros sectores políticos de centro o de derecha eso lo no tuvieron nunca, ni intenciones de participación, de figuras de liderazgos, así personal... a nivel religioso también, ha habido una baja en los niveles de participación... la mayoría uruguaya es atea, no es religiosa, pero dentro de los religiosos hay poca participación de los jóvenes, poca o muy poca de las personas de media edad... Entonces esa es la situación... Na escuela no es una isla, vivimos em um tiempo y em um lugar, donde la participación y la resolución colectiva de las cosas esta em cuestionamiento... la escuela sola no va hacer ningun cambio, lo vá hacer acompañada de otros procesos, de otras cuestiones que se den en nivel de la sociedad.”

A partir da fala do diretor uruguaio, observo um movimento que já apontei quando destaquei as políticas neoliberais implementadas pelos Estados Nacionais, posto que estas são concebidas na direção de formar cidadãos consumidores. A postura individualista que o diretor identifica na sociedade uruguaia faz parte da realidade dos países e é reflexo da agenda neoliberal. Assim como as características dos professores vindos das escolas privadas foram apontadas pelo diretor brasileiro, como uma postura mais solitária, sem trocas de experiência e sem aproximação com a comunidade, a sociedade como um todo passa por esse processo de estar em instituições cada vez mais competitivas e envoltas em um espírito de sucesso pessoal diretamente vinculado com o consumo excessivo de bens materiais. Nesse sentido, torna-se um desafio fomentar a participação em um ambiente de isolamento das famílias, mas é no sentido utópico da gestão democrática, trazido por Paro (2016), que devemos ampliar esses espaços e lutar por eles.

4.4 REFLEXÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Com a análise do texto da política e das percepções dos atores locais, algumas considerações finais do capítulo podem ser apresentadas. Nesse sentido, reforço a observação

de que a utilização das categorias *escrevível* e *prescritível* para a análise dos textos da política demonstrou que o seu uso não pode ser tomado de forma fechada, isto é, sua aplicação necessita considerar os contextos sócio-políticos locais, bem como o processo de elaboração da norma.

Trago, inicialmente, a reflexão sobre o caráter mais *prescritível* da lei brasileira e o caráter mais *escrevível* da lei uruguaia. A primeira, apresentando maior detalhamento e menor margem para reinterpretação por parte dos atores no contexto da escola, e a segunda, menos detalhada e com maior margem de inserção de sentido por parte dos atores no contexto da prática da unidade escolar. No caso da política de participação da comunidade escolar na gestão da escola pública, o país que possui a lei mais *prescritível*, o Brasil, demonstrou que a política dos Conselhos Escolares está sendo instituída na escola. Nesse ponto, trago a característica de alta participação da comunidade escolar durante a formulação da política no momento da elaboração da legislação, conforme apresentei na seção 4.1. Nota-se alta intensidade de participação das escolas, dos professores(as), dos sindicatos e dos partidos políticos. Por contar com um público forte (FRASER, 2008), é possível que a legislação, de cunho *prescritível*, seja fruto da inferência de sentido dos atores escolares no momento da elaboração da norma, possibilitando uma maior identificação com a política e, por consequência, um maior envolvimento no momento da sua implementação no contexto da prática, ou seja, na rotina escolar.

Já no caso do texto mais *escrevível*, o uruguaio, ao permitir uma maior reinterpretação e ação por parte dos atores, ocasionou uma maior dificuldade em se concretizar a política, com destaque para a dificuldade apontada pela vice-diretora de entender o *como*, da implementação. Sendo assim, considero que a política mais detalhada, no caso da participação da comunidade na gestão da escola pública, demonstrou maiores efeitos positivos quando descreve com detalhes quem deve participar, como serão as eleições, maior frequência nos encontros e obrigatoriedade do envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar com paridade de participação. É possível que a falta de identificação dos atores escolares com o texto final da política, conforme apontou o professor Pablo Martinis na entrevista, resulte em um distanciamento da escola com a construção do significado da norma e, até mesmo, da sua resignificação. Dessa forma, tudo indica que a participação dos atores afetados na produção de sentidos para uma política escolar se coloca como central na produção do texto da política, tanto em textos *prescritíveis* quanto *escrevíveis*.

Outro fator que pode contribuir para a não implementação da política de participação das escolas uruguaias é a sua estruturação muito antiga. A estrutura do sistema de ensino uruguaio foi concebida no final de 1800, e assim permanece até hoje. As alterações feitas na

Ley General de 2009 (URUGUAI, 2009a) ainda são recentes, visto a história do sistema. Considero esse fator a partir das características rígidas que a escola conservadora possui. Segundo Bourdieu (2007; 2015), a escola de massas é hierárquica, centralizadora e organizada, em sua estrutura institucional, para reproduzir as desigualdades educacionais e sociais. O modelo centrado nos conteúdos e na disciplina demonstra um caráter eficiente e uma rigidez difícil de ser quebrada. A estrutura do sistema uruguaio foi organizada nos moldes do sistema de ensino francês, e é possível que a mesma força necessária para o criar e estruturar, seja necessária para o modificar. Considero fato importante não ter encontrado fortes marcas de uma política de orientação neoliberal na escola uruguaia. Contudo, percebo, por outro lado, uma gestão mais tradicional e burocrática, aos moldes da escola conservadora. É possível que essas características também sejam um indicador para a menor taxa de conclusão dos mais pobres da Educação Secundária, Segundo Ciclo, uma vez que somente 3% consegue concluí-lo.

Por outro lado, o sistema educacional brasileiro, nos moldes que temos hoje, só foi concebido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), sendo assim, o sistema de ensino municipal já traz na sua origem os princípios de gestão democrática. O sistema normatizou, desde sua concepção, o funcionamento dos Conselhos Escolares em todas as escolas do sistema de ensino municipal. Inclusive, a escola utilizada neste estudo de caso foi fundada com a política de participação já em execução. É necessário, portanto, vigilância, pois as políticas neoliberais em curso para a educação, desde as orientações da CEPAL (NARDI; ALMEIDA; VIANA, 2015; NARDI, 2016), se desenham a partir da descentralização dos sistemas de ensino. Assim, a política de participação cumpre papel fundamental para não permitir que as políticas de controle, fiscalização e produtividade dominem as escolas. A exemplo da organização da comunidade escolar, encabeçada por uma mãe, no momento de implementação de uma política sem a consulta da comunidade escolar, demonstra o caráter de resistência que o conselho pode desempenhar. Aponto para o fato de ter encontrado políticas de cunho neoliberal em implementação no sistema de ensino municipal brasileiro, a partir da diminuição de carga horária para reuniões pedagógicas, retirada dos sábados letivos com a participação da comunidade, retirada do momento de refeição para as crianças com o acompanhamento dos(as) professores(as) e colocação do ponto eletrônico para professores e professoras, entre outros fatores.

É possível inferir, a partir do estudo de caso, que a participação da comunidade escolar na gestão da escola uruguaia apresenta um caráter de público débil, pois a opinião dos atores não possui força para gerar ações; nesse caso, não são consideradas enquanto atuantes na gestão da escola. Mesmo com uma norma mais *escrevível*, isso não significou uma maior participação,

pelo contrário, encontramos uma política sem implementação no contexto da prática. Destaco o fato de a professora uruguaia não conhecer a política, o que demonstra a falta de participação dos atores locais na tomada de decisões. No caso brasileiro, por outro lado, considero a característica de público forte na escola, visto que os atores locais participam da tomada de decisões, e estas geram ações por parte da direção escolar. Como apontado pelo professor da escola brasileira, não só no sentido de aprovar demandas, mas também de modificar condutas e propor novas ações. Nesse caso, encontramos uma norma *prescritível*, mas que não limitou a conduta dos atores locais, possivelmente por ser uma lei construída de maneira democrática e participativa, com disputas, embates e resistências. Com esse sentido, o Conselho Escolar se constitui, hoje, em um mecanismo de resistência dentro da escola contra uma mudança do governo municipal que se opõe à gestão democrática da escola pública, ao impor políticas escolares mais afeitas a uma gestão gerencialista, de cunho neoliberal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Olhar para dois países da América Latina demonstrou características de desigualdades e injustiças que são latentes e demandam ações urgentes dentro da construção de políticas educacionais. É necessário olhar para os mais pobres e identificar as barreiras que a escola possui para o seu acesso e conclusão. De acordo com Bourdieu (2007), a escola conservadora, através das suas muitas ferramentas de exclusão, desloca a culpa para o indivíduo e o responsabiliza por seu próprio fracasso. Sendo assim, precisamos, enquanto sociedade, olhar com mais atenção para as reproduções que estamos realizando sem questionamento.

Existem possibilidades de mudança e de combate às desigualdades e injustiças. Segundo Fraser (2007; 2008), é necessário olharmos a justiça social a partir da dimensão política que ela possui. Ao considerarmos todos os afetados pelas políticas educacionais, é possível possibilitar que suas demandas também sejam consideradas nos momentos de estruturação e articulação de ações. É essencial que rompamos com o marco keynesiano-westfaliano e olhemos para as necessidades do mundo, e dos muitos que hoje estão em nossos países em busca de oportunidades. As barreiras impostas pelos estados nacionais não possuem razão de ser ao identificarmos o globo como a morada de todas as pessoas (FRASER, 2008).

A partir do estudo comparado das políticas de participação da comunidade na gestão da escola pública, o caso brasileiro demonstrou que elaborou a política de maneira mais dialógica, assumindo os embates e confrontos e ouvindo os atores afetados. Essa participação desdobrou-se em uma norma *prescritível*. Contudo, isso não resultou em um engessamento da norma; pelo contrário, a política está sendo implementada e parece ter levado o caráter democrático da sua formulação, para o contexto da prática, da sua implementação nas escolas. Já no caso do Uruguai, encontramos uma política que teve seu texto redigido sem diálogo, mesmo com um amplo debate que antecedeu a norma, e que resultou em uma norma *escrivível*; entretanto, a margem de ação que esta norma deixa para o ator no contexto da implementação não se efetivou na prática, dentro da escola.

A partir dos dados socioeconômicos, foi possível identificar os principais desafios que os dois países enfrentam relacionados a eles. No caso brasileiro, a melhora no índice de Gine, a diminuição das desigualdades e a melhora na distribuição de renda são elementos que se destacam. No caso uruguaio, encontramos um índice melhor em relação à sociedade, que se encontra dentro da zona de pobreza; no entanto, as taxas de conclusão da educação secundária mostram que estas possuem menos que 5% de chances de terminar o ciclo básico da educação. Ao visitar as escolas e a partir da legislação e contexto, o sistema educacional uruguaio,

implementado em 1800, se apresentou como mais tradicional e resistente às mudanças. Esse caráter mais conservador da educação pode ser o fator que impacta no baixo índice de conclusão do Segundo Ciclo por parte dos mais pobres. Nesse aspecto, Bourdieu (2007) aponta que o modelo de escola tradicional não está preparado para receber os alunos que não possuem os mesmos capitais culturais e sociais que os alunos recebidos no momento de sua concepção.

Relacionando os dados gerais de educação, destacam-se o número de alunos por professor: no Brasil, são 20 no Ensino Fundamental e 17 no Ensino Médio; enquanto no Uruguai temos 11 alunos por professor nos dois ensinos. Essa característica está presente nos estudos de caso realizados, onde a escola brasileira possui aproximadamente 1100 alunos(as) e 87 professores(as), enquanto que o Uruguai possui aproximadamente 536 alunos(as) e 80 professores(as). Essa é uma característica que se relaciona com a qualidade de condições de ensino e aprendizagem dos professores(as) e dos alunos(as), pois um(a) professor(a) com um número menor de estudantes para atender tem a possibilidade de se dedicar por maior tempo a cada um deles. Identifico que esse seja um dos desafios para a educação brasileira.

Considerando a teoria de Fraser (2008), é possível perceber, dentro da escola brasileira, no âmbito do sistema municipal de ensino de Porto Alegre, a presença de um público forte, pois os afetados pela política têm participado da sua implementação e ressignificado as decisões e ações da gestão escolar. No caso uruguaio, é possível identificar a presença de um público débil, em que a configuração das decisões pela equipe diretiva, como gestora da unidade de ensino, se mantém como a prática predominante. Na escola municipal brasileira, do município de Porto Alegre, foi possível identificar, na unidade escolar analisada, políticas de cunho gerencialista que o governo atual tem implementado na rede municipal de ensino. Para confrontar essas políticas, que estão sendo impostas e formuladas centralmente, sem participação, o conselho escolar tem se constituído em um espaço de resistência e questionamento de tais imposições. Já no sistema de ensino uruguaio, na escola investigada, não foram identificadas claramente políticas de cunho neoliberal; por outro lado, identifica-se práticas e políticas escolares mais tradicionais e fechadas em relação à participação na gestão escolar.

Para finalizar, a investigação proposta nesta dissertação, de comparar as políticas para a participação na gestão da escola pública no Brasil e no Uruguai, aponta que uma norma, ainda que *prescritiva*, portanto, mais fechada às ressignificações, se for construída de maneira democrática, com todos os atores afetados atribuindo-lhe sentido, possibilita uma maior efetividade da política no contexto da prática, conforme demonstrou o caso da escola pública municipal de Porto Alegre. Já o estudo da escola pública uruguaia demonstrou, mesmo com uma norma mais *escrivível*, portanto, mais aberta à ressignificação, baixa efetividade no

contexto escolar, uma vez que ofereceu resistência às práticas mais abertas à participação na gestão da escola.

REFERÊNCIAS

- AMÉRICA MAPAS. **Uruguai**. [s./d.]. Disponível em: <http://www.america-mapas.com/uruguai.htm>. Acesso em: 19 jun. 2019.
- APPLE, M. W. **Política, cultura e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BATTEIRA, M. C. R. N. (orgs.). **Tendências e percepções na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; PUCSP, 2001. p. 28-46.
- BAIERLE, S. OP ao termidor? *In*: VERLE, J.; BRUNET, L. (orgs.). **Construindo um Novo Mundo: Avaliação do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Porto Alegre: Guayi, 2002. p. 133-154.
- BAIERLE, S. **Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo**. Porto Alegre: Mapas, 2005.
- BAIROS, M. Políticas públicas educativas: é preciso separar o joio do trigo. *In*: CÓSSIO, M. G. **Políticas Públicas de Educação: desafios atuais**. Pelotas: Editora da UFPel, 2016. p. 46-62.
- BALL, S. J. **Educação Global S. A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BENTANCUR, N. Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 21, n. 1. p. 65-92, jan./jun. 2012.
- BENTANCUR, N. Legislación, gobierno y regulación de los sistemas educativos bajo gobiernos progresistas: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay (2003-2014). *In*: CONGRESSO SOCIEDAD ARGENTINA DE ESTUDIOS COMPARADOS EM EDUCACIÓN, 5., 2018. **Anales [...]**. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018. Disponível em: <http://www.saece.com.ar/docs/congreso5/trab013.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA, N. C. **A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino: uma política pública em ação**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BATISTA, N. C. **Políticas públicas para a gestão democrática da Educação Básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

BATISTA, N. C. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, jan./mar. 2015.

BATISTA, N. C. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-24, 2018a.

BATISTA, N. C. Participação em conselhos escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar. **Foro de Educación**, v. 16, n. 25, p. 207-223, jul./dez. 2018b.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*: NOGUEIRA, A.; CATANI, A. (orgs.). **Escritos de Educação**. 9. ed. Petropolis: Vozes, 2007. p. 39-64.

BOURDIEU, P. **Las estrategias de la reproducción social**. 3. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.

BOURDIEU, P. **Capital cultural, escuela y espacio social**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

BARLETT, L.; VAVRUS, F. Métodos de Educação Comparada. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 809-1204, jul./set. 2017.

CAVALCANTI, R. C. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Brasil**: Perfil Nacional Socio-Demográfico. 2019a. Disponível em: https://estadisticas.cepal.org/cepal/stat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=BRA&idioma=spanish. Acesso em: 19 jun. 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Uruguay**. Perfil Nacional Socio-Demográfico. 2019b. Disponível em: https://estadisticas.cepal.org/cepals tat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=URY&idioma=spanish. Acesso em: 19 jun. 2019.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. **Principio**. Madrid: Real Academia Española, 2019. Disponível em: <https://dle.rae.es/?id=UC5uxwk>. Acesso em: 19 jun. 2019.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1991.
FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 95-110.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no Brasil: (re)configurações. *In*: MADEIRA, L. G. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEOV, 2014. p. 195-215.

FILLOUX, J. C. **Émile Durkheim**. Recife: Massangana, 2010.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 101-138, 2007.

FRASER, N. **Escalas de Justicia**. Barcelona: Herder Editorial, 2008.

FRASER, N; HONNETH, A. **¿Redistribución o reconocimiento?** Madrid: Ediciones Moratas, S. L, 2006.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HELO, L. B. **Política de conselhos escolares**: trajetórias de efetivação. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabelas 2018**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-popula-?=&t=resulta> dos. Acesso em: 19 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil Político**. Brasília: IBGE, s./d. Disponível em: https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_politico.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em: 19 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O que é? Índice de Gini**. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 19 jun. 2019.

KAZAMIAS, A. M. Homens esquecidos, temas esquecidos: os temas histórico-filosófico-culturais e liberais humanistas em educação comparada. *In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A.; ULTERHALTER, E. (orgs.). Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília: UNESCO; CAPES, 2012. p. 55-80.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANCEBO, M. E. La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. *In: BENTANCUR, N. (org.). Las políticas educativas en Uruguay: perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2007. p. 8-42.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTHEOU, D. O paradigma científico na educação comparada. *In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A.; ULTERHALTER, E. (orgs.). Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília: UNESCO; CAPES, 2012. p. 81-96.

MICHAELIS: DICIONÁRIO BRASILEIRO DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Princípio**. São Paulo: Melhoramentos, 2019. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/princ%C3%ADpio/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional da Educação: Lei Nº 13.005/2004**. Brasília: PNE/MEC, 2004. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **História**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2. Acesso em: 3 maio 2018.

MONTESQUIEU, C. L. S. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MULLER, P.; SURREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Panorama Social da América Latina**: 2018. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

NARDI, E. L. Gestão democrática na educação básica: delineamentos da matéria no pós-LDB. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 477-492, jul./dez. 2016.

NARDI, E. L.; ALMEIDA, M. L. P.; VIANA, I. M. T. C. (orgs.). **Políticas Públicas e regulação na educação**: temas em debate. Campinas: Mercado das Letras, 2015.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, V. S. A gestão escolar democrática na formação inicial do professor: os conhecimentos construídos em licenciaturas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PINHEIRO, L. As periferias de Porto Alegre: suas pertencas, redes e astúcias: bases para compreender seus saberes e dinâmicas éticas. [Entrevista]. **Revista Instituto Humanitas UNISINOS Online**, ago. 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/558958-periferias-de-porto-alegre-contingente-populacional-supera-o-de-muitas-cidades-gauchas-entrevista-especial-com-leandro-pinheiro>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre: Procuradoria Geral do Município, 1990. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahhtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 292, de 15 de janeiro de 1993**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1993a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1993/29/292/lei-complementar-n-292-1993-dispoe-sobre-os-conselhos-escolares-nas-escolas-publicas-municipais-em-cumprimento-ao-disposto-no-art-182-da-lei-organica-do-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 10.725, de 17 de setembro de 1993**. Regulamenta a Lei Complementar Nº 292, de 15 de janeiro de 1993, que dispõe sobre os Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais, em cumprimento ao disposto no art. 182 da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/1993/1072/10725/decreto-n-10725-1993-regulamenta-a-lei-complementar-n-292-de-15-de-janeiro-de-1993-que-dispoe-sobre-os-conselhos-escolares-nas-escolas-publicas-municipais-em-cumprimento-ao-disposto-no-art-182-da-lei-organica-do-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 11.952**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros aos Conselhos Escolares das Unidades de Ensino Municipal. Porto Alegre: Procuradoria Geral do Município, 1998a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=0000>

12344.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT. Acesso em: 19 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Nº 8.198.** Cria o sistema municipal de ensino de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1998/819/8198/lei-ordinaria-n-8198-1998-cria-o-sistema-municipal-de-ensino-de-porto-alegre>. Acesso em: 19 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 19 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991.** Dispõe sobre os Conselhos Escolares nas Escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no “caput” do Art. 213 da Constituição Estadual, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=17099&hTexto=&Hid_IDNorma=17099. Acesso em: 19 jun. 2019.

RUA, Maria da Graça. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** 1997. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/rua-maria-analisedepoliticaspUBLICAS-16048451>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHRIEWER, J. **Formación del discurso en la educación comparada.** Barcelona: Ediciones Pomares, S. A, 2002.

SCHWARZKOPF, A. J. L. **Partidos políticos e participação da sociedade civil: um estudo comparativo das experiências democráticas participativas de Porto Alegre e Montevidéu.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SOUZA, D. B.; BATISTA, N. C. Perspectiva comparada em políticas públicas de educação: estudos Brasil-Espanha. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, n. 19, p. 1-44, 2017.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Avaliação de Política Pública Educacional**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **World Inequality Database on Education.** [s./d.]. Disponível em: <https://www.education-inequalities.org/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Brazil:** Primary completion rate. 2019a. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/brazil/indicators/comp_prim_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&age_group=comp_prim_v2&year=2015. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Uruguay:** Primary completion rate. 2019b. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/brazil/indicators/comp_lowsec_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&group2=|Male|Female&dimension3=community&age_group=comp_lowsec_1524&year=2015&population=yes. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Brazil:** Lower secondary completion rate. 2019c. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/brazil/indicators/comp_lowsec_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&group2=|Male|Female&dimension3=community&age_group=comp_lowsec_1524&year=2015&population=yes. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Uruguay:** Lower secondary completion rate. 2019d. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/uruguay/indicators/comp_lowsec_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&group2=|Female|Female&dimension3=community&age_group=comp_lowsec_v2&year=2013. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Brazil:** Upper secondary completion rate. 2019e. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/brazil/indicators/comp_upsec_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%20. Acesso em: 19 jun. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Uruguay:** Upper secondary completion rate. 2019f. Disponível em: https://www.education-inequalities.org/countries/uruguay/indicators/comp_lowsec_v2/wealth_quintiles#?dimension=wealth_quintile&group=|Quintile%201|Quintile%205&dimension2=sex&group2=|Female|Female&dimension3=community&age_group=comp_lowsec_v2&year=2013. Acesso em: 19 jun. 2019.

URUGUAI. **Ley Nº 9.515 de 01 de noviembre de 1935.** Se Establecen Disposiciones para el Gobierno y Administración de los Municipios. Montevideo: República Oriental del Uruguay, 1935. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9698772.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

URUGUAI. **Ley Organica de la Universidad de la Republica:** Ley Nº 2.549. Montevideo: República Oriental del Uruguay, 1958. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120203172627/http://www.fagro.edu.uy/leyorg.html>. Acesso em: 19 jun. 2019.

URUGUAI. **Contitucion de 1967 con las modificaciones plebicitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y en 8 de diciembre de 1996.** Montevideo: República Oriental del Uruguay, 1967. Disponible em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acceso em: 26 jun. 2018.

URUGUAI. **Ley N° 18.437 de 18 de enero de 2009.** Ley General de Educación. Montevideo: República Oriental del Uruguay, 2009a. Disponible em: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>. Acceso em: 19 jun. 2019.

URUGUAI. **Ley N° 18.567 de 19 de octubre de 2009.** Descentralización Política y Participación Ciudadana. Montevideo: República Oriental del Uruguay, 2009b. Disponible em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=municipios. Acceso em: 26 nov. 2018.

WATTS, R. **Comparing federal systems.** Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.