CONTROLE GOVERNAMENTAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO NORDESTE DO BRASIL

Cibele Maria Lima Rodrigues
Fundação Joaquim Nabuco
cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Gleiciane Silva Vieira de Souza
Universidade Federal Rural de Pernambuco/ Fundação Joaquim Nabuco (PIBIC)
gleicianevsouza@gmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir a democratização da gestão educacional, contrastando diretrizes do governo federal e práticas discursivas no âmbito de redes municipais do Nordeste brasileiro. Existe um consenso dentre os formuladores da política de que a democratização da gestão escolar é um dos indicadores da qualidade social da educação. Tal discurso é parte de um processo de mudança visto que esse debate surgiu de movimentos sociais e se tornou parte da legislação e das diretrizes governamentais. Por outro lado, no ciclo de políticas diferentes forças vão entrar em disputa para atribuir significados ao que se pode considerar "democratização", travando uma luta por hegemonia, nos termos de Laclau e Mouffe. E, para se delinear um quadro do processo de execução dessa política foi realizada uma pesquisa de cunho qualiquantivo em 264 municípios e 722 escolas para verificar o que tem acontecido no contexto da prática, como afirma Stephen Ball. As práticas discursivas de resistência à mudança (proposta nas diretrizes de democratização) são hegemônicas. Constatou-se a quase inexistência de eleição para diretores, deixando vulnerável a autonomia das escolas. Embora estabelecida em leis e na política nacional, a gestão democrática encontra obstáculos em contextos fortemente marcados pela pouca participação da sociedade civil, associada à sedimentação de uma cultura política hegemonicamente autoritária, com viés patrimonialista e clientelista.

Palavras-chave: gestão democrática, política educacional, gestão escolar.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar aspectos da atual política educacional no tocante à gestão democrática. Tendo como referência os estudos de Ball e Bowe, o estudo inclui uma breve alusão ao processo histórico que influenciou a atual política, bem como a análise das diretrizes centrais e dados referentes às práticas. Uma

análise da política mostra que existe um conjunto de regulações emitidas pelo governo federal em relação à gestão democrática nas escolas.

Primeiramente, vamos apresentar, em linhas gerais, como o debate sobre a democratização da gestão foi se delineando historicamente. Diversos atores participam desse debate, que surgiu, sobretudo, a partir de atuação dos movimentos sociais em direção aos governos, sobretudo nos grandes centros. Nesse sentido, podemos identificar como a atual política sofre influência de diversos discursos e atores. Para Ball, este é o *contexto de influência* corresponde ao local em que se iniciam as políticas públicas e se constroem discursos políticos. Nesse sentido, o legado histórico acaba por influenciar fortemente a política atual. E no *contexto* brasileiro o legado de uma cultura política autoritária, marcada pelo patrimonialismo e clientelismo se contrapõe ao discurso da democratização advindo dos movimentos sociais (DAGNINO, 2000; MARTINS, 2002).

Na segunda parte, vamos mostrar como, ao longo da gestão de Lula, os documentos postulam a "democratização da gestão" como fator de influência na qualidade da educação. Nesse ponto já temos uma espécie de paradoxo que é a tentativa de democratização de "cima para baixo". No entanto, como afirma Ball, os textos políticos resultam de disputas e compromissos, representando a política, e estes podem ser coerentes ou contraditórios. Esse é o que ele chama de *contexto da produção do texto.*

Na terceira parte, vamos apresentar alguns dados referentes às práticas de gestões (municipais e escolares) de municípios do Nordeste. Ao final, o argumento central está relacionado ao fato que certas políticas possuem mais dificuldades de serem incorporadas porque se chocam com práticas e concepções sedimentadas em cada contexto, que instituíram práticas discursivas hegemônicas. Vale ressaltar que essa sedimentação é precária, com contradições e brechas que possibilitam mudanças (LACLAU, 1990).

Gestão democrática e qualidade da educação

Segundo Ball (apud MAINARDES, 2006), um discurso político é formado por diversas redes que envolvem políticos, governos, empresários e movimentos sociais.

Existe um processo disseminação de ideias que envolvem as produções intelectuais e as relações de poder, em que atuam, inclusive, organismos internacionais. Esse processo pode ser visto no atual ciclo de políticas no Brasil, em que diversas instituições consideram a "Gestão escolar democrática" um indicador de qualidade da educação, constituindo-se assim como discurso político. Por isso, essa é uma das dimensões do documento produzido, em 2004, pela UNICEF e outras entidades da sociedade civil e política. O documento envolveu um amplo leque de instituições, quais sejam: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cenpec; CNTE; Consed; Fundação Abrinq; IBGE; Instituto Pólis; Ipea; Undime; Uncme; Caise-MEC; Fundescola-MEC; Seif-MEC; Seesp-MEC. Nesse conjunto estão organizações não-governamentais (como o Instituto Pólis); movimentos sociais (como a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação) e organismos governamentais da área de educação. Esse documento é um dos fenômenos que demonstra a tentativa de se construir consensos em torno de parâmetros mínimos de qualidade. Por outro lado, essa preocupação afirma que a qualidade ainda está ausente nos contextos escolares, por isso ainda é um desafio às políticas.

Vale ressaltar que embora exista um aparente consenso nos dias atuais, essa discussão é fruto de um processo histórico de lutas dos movimentos sociais (FERREIRA, 2009). Os movimentos dos trabalhadores em educação, trabalhadores do campo e de estudantes contribuíram para que fosse incluído na agenda pública. A ampliar dos cânones da democracia, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2003), é um anseio comum à maioria dos movimentos sociais em suas diferentes manifestações. Essa é uma das mudanças que pode ser avaliada como transformação nos códigos culturais, nos termos de Melucci (2003), que incide na construção das políticas e ampliação dos espaços públicos (DAGNINO, 2002). É o discurso da democracia participativa que se amplia e muda as instituições políticas (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

No caso da educação, Marques (2006 p. 510) aponta que o discurso da democracia está presente, mas com significados distintos em cada período histórico. Tornou-se mais visível nas décadas de 1920/30, sobretudo com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que representava a expressão da luta dos educadores (MANIFESTO, 1984).

O primeiro desafio era o acesso e universalização e qualidade do ensino, compreendendo a educação enquanto um direito negado, como outros direitos sociais (AZEVEDO, 2009). A noção de direito não se firmou, pois na maioria das situações, a "vontade privada" (em termos de privilégios) é a "medida de todas as coisas" (TELLES, 2006 p.88). A cidadania é definida como privilégio de classe[1], "em que o inferior que tem o dever da obediência, que merece apenas o favor e proteção, mas jamais direitos" (Idem).

Segundo Plank (2001, p. 181), "os principais obstáculos à melhoria da educação no Brasil não são técnicos ou financeiros, mas políticos" e ocorrem, dentre outros fatores, devido ao sistema político ser estruturado na decisão administrativa em lugar da responsabilidade política. Por essa razão, ao longo do século XX, as lutas pela universalização continuaram, mas entrecortadas por dois períodos de ditaduras (de Vargas e dos militares).

A discussão é retomada com mais veemência na Constituição de 1988 que é um marco importante para os movimentos sociais que lograram incluir os parâmetros de democratização como um dos princípios norteadores da gestão educacional (CÓSSIO et ali, 2010). Embora a universalização ainda fosse um desafio, segundo Marques (2006), outras propostas ampliavam os cânones da democracia, tais como, a eleição direta para dirigentes escolares e a criação dos Conselhos Escolares. Esse debate se estabeleceu em um contexto de fins de uma ditadura militar em que o discurso da democratização estava inserido na construção de políticas públicas universais e diminuição da concentração de renda que conformava uma concepção de estado democrático e de direito.

Essa concepção foi especificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei 9394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96, p. 4):

> 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;

[1] Cf. José Murilo de Carvalho (2002) sobre os obstáculos à cidadania no Brasil.

> II - participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
>
> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Sendo assim, foi se sedimentando o relativo consenso de "democratização", pelo menos em termos de legislação e em determinados contextos políticos. Muito embora a LDB deixe brechas para a concepção e normas dessa gestão e não inclua os estudantes e pais na elaboração dos projetos pedagógicos.

Nesse processo político, o contexto atual pode ser encarado como um período de transição para outro patamar de discussão, qual seja, o debate acerca das interpretações sobre a "democratização da gestão". Nesse aparente consenso há permanentes disputas pelo sentido que será dominante. Para Rancière (1996) um dos elementos constitutivos da cena política é o dissenso, isto significa que as pessoas podem dizer a mesma coisa com sentidos diferentes. E, tais diferenças motivam e orientam as disputas políticas e incidem nas formas de ação. Para Chantal Mouffe (2003), essa é a disputa por hegemonia, intrínseca ao jogo político na democracia. Segundo Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006) os grupos que lutam para controlar as representações da política e dessas disputas resultam os textos das políticas. Essa perspectiva contribui para nossa compreensão dos processos políticos, as relações de poder e suas contingências.

Sendo assim, estamos num patamar em que a democratização da gestão educacional está entre os consensos mínimos sobre o que "deve ser feito". Naturalmente, não significa que se forme uma unidade de discurso, mas determinados significantes passam a fazer parte dos debates políticos, a questão é saber quais sentidos e práticas discursivas.

Uma prova disso é que a "democratização" está entre os discursos de diferentes atores, desde os neoliberais aos movimentos sociais, mas com intenções e sentidos diferenciados. De um lado, a busca por eficácia e eficiência das políticas e de outro lado (dos movimentos) a construção de um poder popular (MARQUES, 2006). Por essa razão, no âmbito dos governos, os sentidos da democratização são diferenciados, como bem observaram Marques (2006) e Cóssio et ali (2010).

No caso da política educacional a democratização da gestão está inserida como indicador de qualidade social da educação. Nesse processo político tem se buscado consensos e, nesse sentido um documento da UNICEF demonstra alguns desses consensos colocando dentro da gestão democrática os seguintes indicadores:

✓ Informação democratizada.
✓ Conselhos escolares atuantes.
✓ Participação efetiva de estudantes, pais, mães e comunidade em geral.
✓ Parcerias locais e relacionamento da escola com os serviços públicos.
✓ Tratamento aos conflitos que ocorrem no dia-a-dia da escola.
✓ Participação da escola no Programa Dinheiro Direto na Escola.
✓ Participação em outros programas de incentivo à qualidade da educação do governo federal, dos governos estaduais ou municipais.

A participação também está posta como um processo educativo de formação para a cidadania e desenvolvimento do senso crítico em oposição à educação bancária, nos termos de Paulo Freire (1980). Nesse sentido, a recomendação da LDB é que haja participação de toda a comunidade escolar nos conselhos, mas restringe na elaboração do projeto político-pedagógico. Sendo assim, a instituição essa participação pode contribuir para o ideal de uma escola republicana (PETITAT, 1994). Esse discurso foi dominante na gestão de Lula, sobretudo a partir da instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Diretrizes da política nacional

O discurso da educação republicana se insere como forma de garantir a desejada qualidade (CARVALHO, 2009). Os ideais republicanos fundamentam a noção de uma educação pública enquanto passaporte para a cidadania desde a revolução francesa, mas, no Brasil, somente há pouco tempo se tem difundido mais amplamente esse discurso. Nesse ínterim, a educação aparece como uma possibilidade de inserção no mundo desenvolvido. Vale ressaltar que o governo Lula se caracteriza também pelo discurso da promoção de igualdade de oportunidades em que subjaz o discurso desenvolvimentista no qual a educação é compreendida como mola propulsora dessa igualdade. Essa ideia está presente na produção do texto das políticas educacionais porque faz parte das discussões do contexto em que essa política foi formulada (BALL, 1992).

No governo Lula há forte incorporação dos discursos dos movimentos sociais que faziam parte da base de apoio ao governo, bem como a participação de seus militantes como quadros do governo, sobretudo no ministério da educação. Nesse sentido, existe uma preocupação nos discursos dessas lideranças de tornar suas propostas em políticas de estado, imprimindo uma marca de mudança no cenário de precariedade do sistema educacional.

O estabelecimento de Planos e Metas dialoga com esses intertextos: estado republicano, desenvolvimento e diminuição das desigualdades. Esses eixos do discurso do PDE foram analisados por Carvalho (2009), mais especificamente, na gestão do ministro Fernando Haddad, em que houve uma tentativa de instituir diretrizes nacionais para toda a política educacional, pensando-a de forma sistêmica, ou seja, incluindo todos os níveis e modalidades de ensino. Essas diretrizes propiciaram a criação de uma gama de programas governamentais que estão articuladas sob o nome de PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), como bem analisa Saviani (2007).

Naturalmente, não se pode desprezar a influência que exercem as forças sociais e o contexto internacional na definição de indicadores que possibilitem comparações com padrões internacionais, a exemplo das avaliações nacionais que possibilitam unificação de conteúdos curriculares (BONAMINO E FRANCO, 1999). São tentativas dou governo federal de criar diretrizes para uma política nacional. Essas tentativas encontram obstáculos, por se tratar de uma federação em que os entes federativos são estados e municípios, mas há uma relação de dependência da transferência de recursos do governo federal. Alguns municípios não possuem receita própria e são totalmente dependentes desses repasses.

É nesse cenário político que o ministério da educação incluiu a democratização da gestão que tem como pressuposto a necessidade de participação da comunidade escolar na definição dos rumos da educação. Para efetivar as mudanças na política educacional, o governo Lula instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2007. O referido plano parte do discurso que institui a necessidade de criação de metas e indicadores que, monitorados, são capazes de medir a Qualidade. Nesse contexto, o IDEB (índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um

epifenômeno da concepção de políticas públicas desenvolvida pela gestão federal que tem por base o discurso do desenvolvimento social.

O Ministério da Educação disponibilizou, no ano de 2007, aos entes federados, através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), alguns instrumentos de avaliação e implementação de políticas, com o enfoque na melhoria da qualidade da educação básica. O Programa do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação criou uma "nova" forma de colaboração entre o governo e os entes federados, através do discurso de respeito à autonomia quanto à decisão política e ação técnica de atendimento. Existe um processo de adesão espontânea ao referido plano por parte dos entes federativos. Para tanto, os entes federados necessitam preencher o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento e gestão, precedido pela realização de um diagnóstico, realizado com a ajuda de técnicos (contratados pelo ministério) que vão diretamente aos municípios. Essa formulação está contida no documento de Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2011).

Os Planos de Ações Articuladas (PAR) são montados a partir de uma plataforma de opções preexistente dividida quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Eles fazem escolhas a partir de um leque de opções predeterminadas. Inclusive esse rol de opções foi ampliado em termos do número de ações na última versão do PAR. Esse pacto federativo coloca direitos e deveres para o governo federal e municipais. Em que o governo federal oferece recursos e assistência técnica e em contrapartida os municípios devem disponibilizar recursos humanos e disponibilizar espaços para realizar as ações nos prazos estabelecidos.

Nossa análise se debruça sobre a dimensão da Gestão Educacional, na qual o discurso do MEC propõe a criação de mecanismos de participação na agenda dos municípios e estados. Na Gestão Educacional está inserida a área de Gestão Democrática, com indicadores como: Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação; Existência, composição, competência e atuação do conselho municipal de educação; Existência e funcionamento de conselhos escolares. Também inclui a participação da "comunidade escolar" no projeto pedagógico, ampliando o que está na LDB.

No tocante ao processo de escolha de diretores o MEC indica um processo que se fundamente em princípios democráticos em um processo que se elabore, conjuntamente com a comunidade, critérios de escolha baseados em méritos e que sejam públicos. Tais indicadores repousam sob a visão de necessidade de democratizar a gestão.

Segundo o Ministério da Educação, a gestão participativa, é tão importante quanto à qualificação e valorização dos profissionais da escola e a equalização na oferta de oportunidades, todos compõem um conjunto de ações que podem ser grandes aliados na luta pela qualidade social da educação (essas considerações estão contidas no documento intitulado "Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas"). O monitoramento da sociedade civil e da comunidade escolar no funcionamento da política educacional e da escola seria capaz, segundo o discurso do MEC, de garantir a qualidade da educação, bem como permitir o exercício da cidadania, criando um *habitus* participativo.

No entanto, tais diretrizes podem parecer como um processo de democratização de "cima para baixo", mas ele segue o que está na legislação brasileira. O problema no Brasil é que há um conjunto de leis e diretrizes políticas que não encontram eco em determinados contextos em que resistem práticas autoritárias, como diria Ball as políticas não são implementadas elas são re-significadas pelos atores que as põem em prática.

A gestão democrática e a prática nos municípios

Se as políticas são re-interpretadas nos contextos, resta saber o que tem acontecido nos municípios, a partir da ótica dos atores que compõem a comunidade escolar, pois, nessa perspectiva eles executam a política. Com esse intuito foi realizada, em 2010, uma pesquisa quantitativa em 264 municípios de todos os estados da região Nordeste, escolhidos a partir de uma Amostra Aleatória Estratificada Proporcional, escolhidos dentre os 793 municípios que tiveram o menor IDEB, em 2007 (FUNDAJ, 2011). Na pesquisa foram entrevistados 264 Secretários Municipais de Educação, 187 presidentes de Conselhos Municipais de Educação, 722 diretores, 1420 professores,

2.886 pais e 2873 estudantes. No caso específico, foi utilizado intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, padrão para esse tipo de estudo.

Em um segundo momento, garantiu-se a equitativa distribuição por porte: pequenos municípios (até 10.000 habitantes), médios (até 20.000) e grandes (acima de 20.000 habitantes). Resultando em uma predominância de municípios de pequeno porte (são 192 do total de 264). Nesse sentido, estamos nos reportando a uma realidade específica de uma região (Nordeste) em que predominam esses pequenos municípios, em sua grande maioria dependente dos recursos federais.

Os instrumentos de coleta de dados foram elaborados a partir dos eixos do PAR, gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos. Embora a pesquisa seja mais ampla, no presente texto vamos avaliar o processo de escolha para diretores e a participação de uma forma geral (e panorâmica).

Considerando que os princípios democráticos devem guiar a escolha de diretores, os resultados da pesquisa mostram que, segundo aproximadamente 95% dos estudantes, professores, diretores e secretários, a escolha do diretor está sendo realizada por indicação política. Esse percentual diminui sensivelmente nas respostas dos pais visto que 88% dos pais afirmaram não terem participado de eleições ou outros processos democráticos.

Neste caso, percebemos que é predominante a prática de indicação política para o cargo de diretor. Esta prática mantém a escola dependente das relações de poder no âmbito da gestão municipal (o que inclui a manutenção do clientelismo). Assim, enquanto os formuladores das políticas no ministério da educação elaboraram um modelo de gestão democrática racional-burocrático, no sentido weberiano, o que existem são interpretações que indicam a manutenção do patrimonialismo no seio de uma cultura política hegemonicamente autoritária.

Essa tese é confirmada no contato direto com alguns desses secretários e gestores em que foram identificadas pelo menos três interpretações. Para alguns, o processo de democratização é mais uma “imposição” do MEC que é preciso cumprir. Entretanto, para outros, a “imposição” do MEC é um positiva e pode trazer mudanças em contextos onde predominam o autoritarismo e o clientelismo. O que há de comum

entre eles é o fato de não saberem como executá-las pela falta de experiência no âmbito da “participação”.

Nesse rol de ações colocadas pelo MEC e pela legislação estão o Plano e o Conselho Municipal de Educação, os conselhos escolares e congêneres. Dessas ações a grande dificuldade é criar os espaços de participação da comunidade escolar já que não há uma “tradição” em relação a essas práticas, segundo os secretários. O processo de democratização que incluiu a ação efetiva dos movimentos sociais na luta por mais espaços participativos não se estendeu a todo o território nacional. Foi ausente em muitos desses pequenos municípios em que não se tem uma sociedade civil propriamente dita.

Para corroborar esse argumento os dados nos mostram um baixo índice de associativismo e participação, nos municípios pesquisados. Em relação aos pais: 2% aludiram à participação em algum conselho ou movimento social; 5% se consideram membros de associação de moradores; 17% afirmam estarem fazendo parte de algum sindicato. No tocante aos estudantes, apenas 6% participaram de grêmios estudantis.

E se levarmos em consideração as diretrizes do Ministério da Educação para democratização os dados também são parecidos. Na formulação da política municipal 71% dos pais não sabem sobre o a existência do Plano Municipal. Quando se perguntou sobre Conselho na escola, 33,9% confirmaram sua existência enquanto 56% não possui informação mínima sobre essa instância. Em relação aos estudantes o percentual é semelhante porque 53% deles desconhecem a existência de conselho em suas escolas, enquanto 29% afirmaram sua existência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um “consenso” de que a democratização da gestão educacional é indicador de qualidade, o governo federal tem instituído uma política indutora de democratização que parece paradoxal visto que esse discurso tem origem em ações de movimentos sociais. No entanto, essa mudança institucional pode ser encarada como uma mudança provocada pela ação desses atores, em uma conjuntura política favorável, pois, como afirma Melucci (1994 p.156), a influência da ação coletiva pode afetar direta ou indiretamente o sistema político. Tal influência pode ampliar os limites da política,

provocar uma mudança nas regras e procedimentos políticos e/ou uma mudança nas formas de participação no interior dos sistemas políticos. O alcance das mudanças depende do grau de abertura dos sistemas políticos e da relação entre sistema político e Estado, sobretudo das formas efetivas de representação e os processos de tomada de decisão. As mudanças culturais são institucionalizadas em hábitos e linguagem que, contraditoriamente são re-apropriados pelo discurso dos grupos dominantes, criando, inclusive o fetiche das instituições, em que elas parecem ter vida própria, como define Gramsci (1984).

De um lado, existe uma abertura do sistema político à democratização da gestão educacional por parte de diretrizes e leis federais, de outro lado, nos contextos municipais cultura política é hegemonicamente autoritária, com viés patrimonialista e clientelista. Isso porque a indicação está inserida no jogo da barganha política, deixando a escola dependente da gestão municipal. Assim, a contradição reside no fato dos formuladores das políticas elaboraram um modelo de gestão democrática que no contexto da prática tem se efetivado parcialmente devido à hegemonia de práticas clientelistas (DAGNINO, 2000). Como afirma Telles, mantém-se a vontade privada como medida de todas as coisas, ignorando a linguagem dos direitos.

Pode-se afirmar que a existência de eleições, por si, não garante a democratização, mas, nesse processo existe a possibilidade de se sedimentar uma nova gramática que inclua a "participação" como condição necessária para a qualidade da educação. E a eficácia hegemônica de um discurso depende de sua capacidade de adesão, de se expandir até se estabelecer enquanto *objetividade*, criando artificialmente tal *objetividade*, que define critérios de verdade, uma apreensão do real que se cristaliza (LACLAU, 1990). A realidade em que o indivíduo está inserido é limitada por discursos sobre a realidade que, às vezes, os fazem reproduzir os valores (BOURDIEU, 2001). Enfim, podemos afirmar que as informações obtidas na pesquisa delineiam um momento de transição em que as mudanças propostas pelos movimentos sociais estão se institucionalizando e, em certa medida, sendo induzidas pelo governo central em contextos adversos. Caberia também uma investigação qualitativa sobre os processos nos municípios que estão aderindo às propostas de democratização.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. S.; AZEVEDO, J. M. L. “O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica”. In: *Gestão da educação:* impactos, perspectivas e compromissos. 7ª. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p.17-42.

AGUIAR, M. A. S.; AZEVEDO, J. M. L. *Gestão da educação:* impactos, perspectivas e compromissos. 7ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

AZEVEDO, Janete M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia A. S. *Gestão da Educação:* impasses, perspectivas e compromissos. 7ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BALL, S. “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: Uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional”. In: *CURRÍCULO SEM FRONTEIRAS.* V.6, n.2, p.10-32, jul/dez 2006.

BONAMINO, A; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *CADERNOS DE PESQUISA*, São Paulo, n. 108, nov. 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0100-15741999000300005.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação* (Organização, introdução e notas de Maria Alice Nogueira e Afrânio Mendes Catani), 3ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014); versão preliminar, Brasília, Distrito Federal, Setembro/2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011-2014. Guia Prático de Ações para Municípios. Novembro de 2011, Ministério da Educação.

CARVALHO, José M de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236p.

CARVALHO, Rosângela. Educação republicana e qualidade social da educação. ANPED, 33º Encontro Anual. Disponível em http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6998--Int.pdf . Acesso em 18 de nov. 2011.

CÓSSIO, M. de F; HYPÓLITO, A. M.; LEITE, M. C L; DALL´IGNA, M A. “Gestão Educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. In: *RBPAE*, v.26,n. 2, p 325-341, mai./ago.2010.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda da América Latina. In: ALVARÉZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.* Belo Horizonte: UFMG, 2000. p 61-102.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 302p.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina.* Campinas, SP: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.13-92

FERREIRA, Naura. “Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades” In: *Gestão da educação: impactos, perspectivas e compromissos.* 7ª. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p.147-176

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso.* 20ª. Ed. São Paulo: Loyola, 2010.79p.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*, 8º Ed. RJ, Paz e Terra, 1980.

FUNDAJ. FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. Avaliação do Plano de Ações Articuladas no Contexto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. *Relatório Intermediário I – Nordeste.* Recife, 2011.

GRAMSCI, A. A formação dos intelectuais. In: GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. cap. 1, p.3-23.

LACLAU, Ernesto. Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. In: LACLAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo.* Buenos Aires: Nueva Visión, 1990. p.19-99.

MAINARDES, J. “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”. In: *EDUC.SOC.* Campinas, v.27.94, p47-69, jan/abr2006.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

MARQUES, Luciana Rosa. “Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar”. In *ENSAIO: AVAL. POL. PÚBL.* Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 507-526, out./dez. 2006.

MARTINS, Paulo Henrique. Cultura autoritária e aventura da brasilidade. In: BURITY, J. (Org.) *Cultura e identidade:* perspectivas interdisciplinares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p 65-104.

MELUCCI, Alberto. “Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento” entrevista de Alberto Melucci a Leonardo Avritzer e Timo Lyra. In: *NOVOS ESTUDOS CEBRAP*, N 40, Novembro 1994 pp152-166

_____. *Challenge codes***:** collective action in the information age**.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MOUFFE, Chantal. *Politics and passions***:** the stakes of democracy. London: Centre for the Study of Democracy, 2002.

PETITAT, André. *Produção da escola/ produção da sociedade*: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Trad. de Eunice Gruman. pp 150-169 (capítulo 6) Porto Alegre: ArtMed,1994.

PLANK, David. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública.* Porto Alegre: Artmed Ed., 2001. 231 p.

RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento:* política e filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996. pp. 7-70.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0101-73302007000300027.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82. (Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos, 1)

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006. 194p.