

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Isabelle Pinto Antonello

ANÁLISE DA LEI Nº13.415/17 ENQUANTO RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA: A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E A TEORIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Santa Cruz do Sul 2018

A634a Antonello, Isabelle Pinto
Análise da Lei n° 13.415/17 enquanto reconhecimento da educação como responsabilidade comunitária : a partir de políticas públicas de desenvolvimento local e a teoria do princípio da subsidiariedade / Isabelle Pinto Antonello. – 2018.
127 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.
Orientador: Prof. Pós-Dr. Ricardo Hermany.
Coorientadora: Profª. Pós-Drª. Marli Marlene Moraes da Costa.

1. Política pública. 2. Reforma do ensino. 3. Subsidiariedade. I. Hermany, Ricardo. II. Costa, Marli Marlene Moraes da. III. Título.

CDD: 370.981

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Isabelle Pinto Antonello

**ANÁLISE DA LEI Nº13.415/17 ENQUANTO RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO
COMO RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA: A PARTIR DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E A TEORIA DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Direitos sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Política Pública de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção de titulação de Mestre em Direito.

Orientador: Profº Pós-Dr. Ricardo Hermany
Co-Orientadora: Profª Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa

Santa Cruz do Sul 2018

TERMO DE APROVAÇÃO

Isabelle Pinto Antonello

ANÁLISE DA LEI Nº13.415/17 ENQUANTO RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA: A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E A TEORIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Pós-Dr. Ricardo Hermany
Orientador

Profª. Pós-Dra. Marli Marlene Moras da Costa
Co-Orientadora

Prof. Dr. Rogerio Nery

Santa Cruz do Sul, 2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e padrasto que sempre incentivaram as minhas escolhas, muitas vezes me empurraram quando pensei em desistir e parecia que não seria capaz de ultrapassar os obstáculos que se apresentaram durante os dois anos de Pós-Graduação. Da mesma forma, peço desculpas pela ausência, mau-humor e tantos dias na estrada deixando vocês com o “coração na mão”.

Aos amigos que fiz na cidade de Santa Cruz do Sul, que com muito carinho me acolheram em suas casas, mudando suas rotinas das quintas-feiras para me auxiliar neste momento.

À grande amiga e colega Civana Ribeiro, que em uma situação de dúvida após a obtenção da Carteira da OAB, me apresentou o mundo acadêmico e possibilitou que eu pudesse realizar uma disciplina como aluna especial no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC.

À Professora Fabiana Spengler que me deu a oportunidade de conhecer a UNISC e sua filosofia, ao ingressar no seu grupo de pesquisa e extensão, bem como o auxílio para escrever o primeiro artigo da minha vida, o qual parecia que nunca daria certo.

Ao meu Orientador que com tanto empenho expõe a grandiosidade da área da docência e todas as experiências maravilhosas que ela nos possibilita. Obrigada pelo apoio, paciência e incentivo.

À minha Co-Orientadora que auxiliou na construção do meu Projeto, norteou a minha pesquisa, possibilitando a realidade deste estudo. És uma inspiração de pessoa e profissional. Aos colegas que vivenciaram os dias de aula, aflições com relação aos artigos finais das disciplinas, trabalhos e seminários, contribuindo para que este dia chegasse e fosse concluído com êxito. Em especial a minha amiga, dupla, co-autora, companheira de viagem, Alessandra, que dividiu todas as experiências e ansiedades comigo durante estes dois anos, com certeza vou leva-la para o resto da vida.

Obrigada Deus, por não me deixar abater, por me acompanhar nas estradas toda a semana, cuidar do meu carro, dos pneus e escolher as pessoas mais maravilhosas para comporem a minha caminhada quando mais precisei. Com muita fé, oração, alegria e positividade, conseguimos.

Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo. (Michel Foucault)

RESUMO

A Lei 13.415/2017 foi instituída pelo Governo Federal com o intuito de reformar o Ensino Médio brasileiro, a partir desta premissa, esta pesquisa tem como objetivo identificar de que forma as políticas públicas no setor educacional para consolidação da mencionada reforma, poderiam colaborar para o desenvolvimento local embasadas no princípio da subsidiariedade. A mudança será analisada enquanto reconhecimento da educação como responsabilidade comunitária, mediante pesquisa bibliográfica e a abordagem de alguns acontecimentos históricos do processo educativo que ocasionaram a situação atual. Em meio a um caminho indutivo de escrita, serão demonstrados problemas teóricos já vivenciados pela academia, no que se refere à legislação, bem como a imprescindibilidade de uma gestão compartilhada da educação, o que já se defende em doutrinas e está previsto em lei, porém na prática ainda não é efetivamente vivenciada. Considerando preceitos constitucionais e infraconstitucionais baseados na participação social e gestão democrática do ensino, apresenta-se o princípio da subsidiariedade, seu embasamento teórico e de que forma poderia ser reconhecido em âmbito local a partir da nova Lei, podendo vir a proporcionar formas de gestão que envolvam a comunidade e auxiliem no desenvolvimento. Conceitos como: descentralização, maior autonomia das instituições de ensino e seus envolvidos, poder local, serão abordados com o intuito de chegar a conclusão final “A Lei 13.415/2017 possibilitará políticas públicas de desenvolvimento local engajadas ao princípio da subsidiariedade?”, uma vez que pode ser interpretada de forma que chame o Estado, sociedade e família para corroborar com a ideia de educação enquanto direito comunitário e social, e, ainda, na luta por resultados satisfatórios do sistema de ensino. O uso de referenciais teóricos e pesquisa documental na legislação nacional pertinente ao assunto, possibilitou leituras interdisciplinares, para entender se o sistema educacional está ocorrendo de forma a consolidar uma democracia participativa e efetividade da gestão democrática escolar. Por fim, restou claro que embora haja uma vasta legislação no que se refere a educação brasileira, urge que novas políticas públicas sejam implementadas no intuito de garantir uma gestão escolar democrática, um ensino de qualidade e uma formação integral do cidadão, ocupando-se do princípio da subsidiariedade como balizador destas iniciativas.

Palavras-Chave: Gestão Democrática; Princípio da Subsidiariedade; Poder Local; Reforma do Ensino Médio;

ABSTRACT

The Law 13.415 / 2017 was instituted by the Federal Government with the purpose of reforming the Brazilian High School, based on this premise, this research aims to identify how public policies in the education sector to consolidate the aforementioned reform, could collaborate for the local development based on the principle of subsidiarity. The change will be analyzed as recognition of education as community responsibility, through bibliographic research and the approach to some historical events of the educational process that caused the current situation. In the middle of an inductive path of writing, theoretical problems already experienced by the academy will be demonstrated, as far as legislation is concerned, as well as the indispensability of a shared management of education, which is already defended in doctrines and is foreseen by law, in practice it is not yet actually experienced. Considering constitutional and infraconstitutional precepts based on social participation and democratic management of education, the principle of subsidiarity, its theoretical basis and how it could be recognized at the local level from the new Law, can provide management forms that involve the community and assist in development. Concepts such as: decentralization, greater autonomy of educational institutions and their stakeholders, local power, will be approached in order to reach the final conclusion "Will Law 13.415 / 2017 allow public policies of local development engaged in the principle of subsidiarity?", Once which can be interpreted in a way that calls on the State, society and family to support the idea of education as a community and social law, and also in the fight for satisfactory results of the education system. The use of theoretical references and documentary research in the pertinent national legislation made possible interdisciplinary readings to understand if the educational system is taking place in order to consolidate a participatory democracy and effective democratic school management. Finally, it is clear that, although there is a vast amount of legislation regarding Brazilian education, it is urgent that new public policies be implemented in order to guarantee a democratic school management, a quality education and an integral citizen's education, taking care of the principle of subsidiarity as a catalyst for these initiatives.

Key-Words: Democratic management; Principle of Subsidiarity; Local Power; High School Reform;

LISTA DE SIGLAS

BNCC- Base Nacional Comum Curricular

CGU - Controladoria Geral da União

CNE – Conselho Nacional da Educação

CONSOCIAL - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PNE – Plano Nacional da Educação

PROUNI – Programa Universidade Para Todos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

TOPA – Todos Pela Alfabetização

LISTA DE TABELAS

Figura 1: Quadro de Classificação das Políticas Públicas Comparativo

Figura 2: Quadro de Fases das Políticas Públicas

Figura 3: Quadro dos Programas abarcados pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Figura 4: Projetos interdisciplinares como forma de formação integral

Figura 5: Quadro de Definição de Competências dos Entes Estatais A Partir da LDBN

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A EDUCAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA.....	16
2.1 Educação e Sociedade: Uma relação de interdependência.....	17
2.2 O Ensino Brasileiro Reconhecido como Direito Social e Política Pública de Responsabilidade Comunitária.....	21
2.3 Empoderamento do Sujeito em Nível Local a partir de Práticas Educacionais Adequadas.....	27
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS ATÉ A REFORMA DO ENSINO MÉDIO EM 2017	40
3.1 Introdução às Políticas Públicas	40
3.2 Políticas Públicas Educacionais na História em busca de Qualidade do Ensino.....	51
3.3 O Desenvolvimento da Cidadania e do Poder Local Através da Participação Social nas Políticas Públicas.....	63
4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA LEI Nº 13.415 DE 2017 PARA EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE ESCOLAR COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE	80
4.1 A Reforma do Ensino pela Lei 13.415 de 2017.....	81
4.2 A contribuição do Princípio da Subsidiariedade perante a Reforma.....	89
4.3 Empoderamento da comunidade escolar em nível local e Incentivo à gestão democrática participativa.....	98
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

Em razão das diversas mudanças ocorridas na sociedade, existe a necessidade de reflexão acerca do sistema educacional moderno, que há muito tempo vem se distanciando da verdadeira e adequada proposta que possibilite alcançar os objetivos do governo para garantir o direito social à educação. O reconhecimento deste direito como responsabilidade comunitária, promove a preparação dos estudantes para a cidadania ativa, exercendo o seu papel efetivo como ator social e político, sujeito de direitos e obrigações, participando das decisões que envolvam o seu ambiente de convívio.

A partir do reconhecimento da importância de introdução destes desafios na dinâmica do dia a dia escolar é que se poderá pensar em uma educação voltada para a cidadania, vislumbrando o desenvolvimento do poder local. Dessa forma, mediante políticas públicas educacionais que viabilizem o envolvimento da comunidade escolar será analisado se é possível o fortalecimento da vitalidade da prática política no âmbito local.

Estamos diante de uma reforma na educação pela Lei 13.415/2017, que exigirá novas atitudes de formação das Escolas de Ensino Médio, não permitindo a inércia, exigindo e incentivando uma postura crítica de cada indivíduo da sociedade com efetiva participação nas relações sociais. Considerando esta Lei, uma política pública que reconhece a educação como responsabilidade comunitária e chama o poder local a participar das decisões no âmbito educacional, construir o projeto pedagógico, bem como institui a política de fomento das Escolas em Tempo Integral, analisa-se se é uma forma de aplicação do princípio da subsidiariedade dos tempos atuais quando promove a participação de parceiros educativos na gestão escolar compartilhada.

O caminho trilhado aliado ao método dedutivo de pesquisa, analisando evolutivamente o processo educativo com auxílio de revisões teóricas desde a Grécia antiga até a atualidade, demonstrou questionamentos já vivenciados, alguns vencidos pela academia no decorrer dos anos, no que concerne à legislação educacional, centralização da tomada de decisões e a gestão compartilhada. Assim, partindo do princípio de a Reforma do Ensino Médio brasileiro, pode ser operacionada a favor do desenvolvimento local, objetiva-se notar se o princípio da subsidiariedade pode ser um aliado ao reconhecimento da educação enquanto política pública de responsabilidade comunitária, bem como garantidor de uma gestão compartilhada escolar, corroborando assim com os preceitos de cidadania defendidos pela nova lei.

Considerando os preceitos constitucionais e infraconstitucionais baseados na participação social e gestão democrática do ensino, será analisado o princípio da subsidiariedade, seu embasamento teórico e de que forma ele poderia ser aplicado em âmbito local, mediante a garantia desta gestão compartilhada. Conceitos como: descentralização, maior autonomia das instituições de ensino, poder local, serão abordados com o intuito de chegar a conclusão final de que a referida Lei possibilitará um avanço das políticas na área da educação, uma vez que possibilita o engajamento com o princípio da subsidiariedade e viabiliza a educação como um direito comunitário e social, chamando o Estado, sociedade e família na luta por resultados satisfatórios do sistema de ensino.

O desenvolvimento cultural e social das crianças e adolescentes envolvidos no processo educacional, a partir de uma pedagogia integrada e voltada para a construção de seu projeto de vida profissional, pode fortalecer a sociedade local, aumentando a responsabilidade dos sujeitos perante o direito à educação e a sua qualidade. A participação dos atores envolvidos: pais, alunos, profissionais, etc, garantem a efetividade das políticas públicas, desenvolvem o âmbito local e promove a cidadania dos estudantes brasileiros.

Em uma sociedade que exista indivíduos críticos e engajados com a política local, se garantirá a vitalidade da democracia, bem como o estímulo do gozo pleno da liberdade civil. A educação se apresenta como a forma de emancipar as crianças e jovens que ficarão sempre atentos ao movimento temporal de cada nova geração, revitalizando as forças políticas locais e fortalecendo o poder soberano. Neste contexto, justifica-se a presente pesquisa ao perceber que a Reforma no Ensino Médio a partir da Lei mencionada possui este intuito.

As Políticas Públicas são instrumentos disponíveis aos governos para que demonstrem sua notória preocupação com determinados grupos sociais de uma sociedade. Dessa forma, a educação deve ser pauta sempre que possível de novidades e projetos que tenham a intenção de aperfeiçoamento da formação e modificação dos jovens e crianças, considerando importante a articulação de ações que incluam a educação para a cidadania no currículo escolar.

Os inúmeros problemas políticos e sociais que cercam o atual contexto mundial vieram se intensificando no decorrer dos anos, influenciando diretamente no direito social de todos serem educados. Em razão de obstáculos econômicos e culturais, muitas pessoas ainda se encontram fora da sala de aula, bem como utilizam o processo educativo de forma errada, não o aproveitando para mudar a sua realidade, sem formar novas percepções de mundo.

Por esse motivo, busca-se estudar de que maneira a educação poderia contribuir para a formação de sujeitos de direitos e deveres, emancipados, cientes do que podem ou não cobrar

do Estado e cientes de que junto a sua comunidade local poderiam participar mais ativamente na elaboração de políticas públicas que afetem todo o corpo social. Assim, analisa-se a Lei 13.415/2017, a qual visa implementar a escola em tempo integral, modificando o ensino infanto-juvenil, com o intuito de formar cidadãos técnicos, mas também capazes de diálogo em sociedade a respeito das dificuldades culturais, sociais, econômicas que determinada região está passando.

O tema está plenamente vinculado com a Linha de Pesquisa “Políticas Públicas de Inclusão Social” do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, que tem como finalidade delimitar as condições e possibilidades de gestão dos interesses públicos, a partir da promoção de políticas públicas que viabilizem a participação política ativa da comunidade, uma vez que é um exemplo de Instituição Comunitária e de garantia à Educação reconhecida como um direito social, fomentando sempre o desenvolvimento em nível local.

O método de abordagem utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, tendo por base a educação enquanto responsabilidade comunitária, o princípio da subsidiariedade e a legislação atual que instituiu a reforma do Ensino Médio brasileiro, submete-se a uma segunda premissa menor: É possível o desenvolvimento local e maior reconhecimento da educação como política pública a partir da operacionalização do princípio da subsidiariedade engajado à reforma do Ensino? Através desta análise foi possível articular ideias de participação social dos atores da comunidade, buscando o êxito das políticas públicas educacionais, principalmente no que se refere a nova lei, chegando-se a conclusão de maior satisfação no processo através da gestão compartilhada.

A metodologia de procedimento usado é o monográfico, tendo em vista, que a pretensão é descrever minuciosamente os elementos fundamentais do presente estudo, quais sejam, educação como responsabilidade comunitária, políticas públicas, empoderamento local, cidadania ativa, princípio da subsidiariedade, gestão compartilhada, permitindo ao leitor uma maior compreensão da conexão da temática com o tema central.

Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se documentação indireta, por meio de expedientes metodológicos constitutivos de uma revisão bibliográfica; investigação do tema em bibliografia nacional e estrangeira, em livros e revistas, materiais pedagógicos, filosóficos e com base na legislação vigente e anterior à reforma. Foi possível compreender a importância de instruir os jovens cada vez mais cedo, para que brote o sentimento de cidadania, a certeza de que pode fazer algo pela sua comunidade através do entendimento da Reforma do Ensino

imposta pelo Governo Federal como uma política pública de fomento ao poder local e qualificação dos processos educativos.

A presente dissertação tem por objetivo geral entender a evolução da educação até o presente momento e as necessárias modificações que devem ser implementadas em razão das mudanças ocorridas na sociedade. Sabe-se que os jovens atuais não possuem anseios como os jovens de antigamente e é imprescindível o envolvimento dos mesmos na construção de políticas públicas de desenvolvimento do local onde vivem, só assim será possível o resgate da cidadania e participação política, caso contrário, os processos de globalização só irão afastá-los das tomadas de decisões, execução, controle e avaliação das políticas públicas que poderiam/deveriam ser eficazes de acordo com a sua realidade social.

No primeiro Capítulo verifica-se o progresso da educação, a construção do sistema de ensino na sociedade, o seu reconhecimento enquanto direito social, e, principalmente a afirmação como política pública de responsabilidade comunitária. O desenvolvimento do Ensino Brasileiro e as formas de empoderamento do sujeito através da fala, do seu ambiente local, do incentivo à participação e as práticas educacionais adequadas à promoção da cidadania.

O segundo capítulo versa sobre as políticas públicas educacionais até a Reforma do Ensino Médio no ano de 2017. Inicialmente aborda os conceitos de políticas públicas, a imprescindibilidade destes mecanismos como meios de governabilidade, governança e *accountability*, a partir da interação entre Estado e sociedade. Num segundo momento o foco da pesquisa se direciona ao avanço das políticas públicas na história, no ramo educacional, apresentando as conquistas com o passar dos anos e o chamamento da comunidade para participar das decisões escolares. Por fim, apresenta-se a importância do poder local, da participação social em todas as fases das políticas públicas, desde a decisão, implementação, execução, avaliação e controle, como forma de desenvolver a cidadania efetiva e empoderar a comunidade.

No terceiro capítulo se analisa a Lei 13.415 de 2017, que altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituindo a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Para entender melhor a Reforma imposta pelo Governo Federal, estuda o aspecto conceitual filosófico e sociológico do princípio da subsidiariedade, a receptividade deste princípio na Constituição Brasileira de 88,

como base para a garantia da participação social na política, recorrendo aos processos de descentralização e autonomia local.

Considerando o espaço local um ambiente propício para a comunicação, existe uma predisposição das propostas no âmbito educacional apresentarem resultados satisfatórios, assim, compreende-se a Lei 13.415 de 2017 como uma política pública de reconhecimento da educação como responsabilidade comunitária a partir das práticas previstas que vislumbram garantir o que está previsto na Constituição de 88, a democracia participativa, o princípio da subsidiariedade e a gestão democrática do ensino.

2 A EDUCAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA

Impõe-se primeiro em estudar a origem da educação e a evolução do termo para que se possa atribuir a sua relevância como política pública de responsabilidade comunitária. Dessa forma, inicialmente, apresenta-se um breve histórico da temática abordada na dissertação no decorrer dos anos, até o seu tratamento pelos modernos filósofos e sociológicos da ciência política e pedagógica.

Além de ser reconhecida como um direito do cidadão, em nosso ordenamento jurídico temos a definição da educação enquanto dever do Estado. Atualmente, a maioria dos países garante em seus textos legais, o acesso, a permanência e qualidade da educação escolar básica, aos seus cidadãos. Afinal, o mundo está fundado em princípios democráticos e a educação é o que possibilita e dimensiona a qualidade desta democracia, considerando a sua indispensabilidade para a participação dos atores sociais nos espaços públicos e políticos, bem como a inserção qualificada no mercado de trabalho.

Hoje, temos consagrado na nossa Constituição, em seu art. 6º, o ensino como o primeiro direito social, efetivando-se através dos princípios e regras inerentes à administração pública, bem como diretrizes que regem os currículos da educação escolar. No entanto, nem sempre foi assim, neste capítulo será abordada a evolução da educação e seu surgimento perante a sociedade até a situação atual.

Ao ser considerado bem público, o ensino brasileiro reconhecido como um direito social e política pública de responsabilidade comunitária, também podendo ser aberto à iniciativa privada, está cercado de proteções como, por exemplo, a LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o PNE – Plano Nacional da Educação, os pareceres e resoluções dos Conselhos de Educação, o que também será tratado no objeto desta pesquisa como mecanismos de propagação das ideias de empoderamento do sujeito em nível local a partir das práticas pedagógicas mais adequadas a sua realidade.

Assim, em países como o Brasil, a declaração e a efetivação desse direito enquanto política pública de responsabilidade comunitária tornam-se imprescindíveis, considerando a forte cultura elitista, onde apenas camadas privilegiadas acessam este bem social de maneira qualitativa. As disparidades financeiras, os preconceitos e discriminações devem ser superados através do maior envolvimento dos atores sociais, agindo ativamente perante a comunidade.

2.1. Educação e Sociedade: Uma Relação de Interdependência

A educação de sujeitos é um processo que sempre esteve presente nas sociedades como uma maneira intencional de formação dos indivíduos ou determinados grupo. Ressaltase originalmente a figura de um líder que orienta, investiga e direciona os demais, podendo se utilizar de métodos conservadores, de mudança ou ruptura de padrões sociais já existentes. Como por exemplo, na Grécia Antiga, em que os fundamentos estavam voltados para o homem guerreiro, educando-o para esta finalidade.

No entanto, em face do surgimento da *polis* e das estruturas de administração, a instrução de um maior número de pessoas, além dos guerreiros, se tornou imprescindível, surgindo disciplinas importantíssimas para a formação do intelecto, como: artes, letras, ciências exatas e várias outras formas de educação, assumindo um papel mais erudito. Assim, relaciona-se a nova dimensão das cidades-estado, com o marco educacional:

A nova sociedade civil e urbana tinha uma grande desvantagem em relação à aristocracia, porque, embora possuísse um ideal de Homem e de cidadão e o julgasse, em princípio, muito superior ao da nobreza, carecia de um sistema consciente de educação para atingir aquele ideal [...] cedo se fez sentir a necessidade de uma nova educação capaz de satisfazer os ideais do homem da polis (JAERGER, 2003, p. 336).

A partir disso, o indivíduo passou a necessitar de uma formação plena para que se fosse possível contribuir para o desenvolvimento da comunidade (*polis*) a qual estava inserido, ampliando-se assim, o processo educativo. Essa evolução possibilitou uma preparação para a democracia, entre os séculos V e VI a.C foram organizados os primeiros movimentos:

[...] uma cultura mais crítica em relação ao saber religioso e mito poético e mais técnico-científica, que exalta a dimensão livre e o livre exercício da razão próprio de cada indivíduo e disposto a submeter à análise de qualquer crença, qualquer ideal, qualquer princípio da tradição (CAMBI, 1999, p.84).

Não mais havia o dever de o cidadão aceitar tudo que lhe era imposto, pois já sabia de alguma forma pensar a respeito do que efetivamente surtiria efeitos positivos perante a sua realidade. Nesse sentido, até os dias de hoje, possuímos um problema central, qual seja, a imprescindibilidade da população recuperar o controle do seu bairro, comunidade, pensar sobre as formas de seu desenvolvimento, criação de coisas concretas que possibilitem uma vida agradável ou não, e estes atos de controle podem ser estimulados através do ensino.

(DOWBOR, 2008, p.3)

Sob o mesmo entendimento, em termos de Brasil, ressalta-se o período Imperial, onde foram lançadas as ideias Iluministas, a partir de um acontecimento concreto e eficiente: a inserção da instrução primária gratuita a todos os cidadãos na Constituição de 11 de dezembro de 1823, promulgada por D. Pedro I, célebre Art. 179. Sendo assim, um dos primeiros países a estabelecer a obrigatoriedade do ensino elementar, apesar de ainda apresentar um alto nível de analfabetismo, o que nos direciona a uma boa “reforma educacional” que seja capaz de modificar esses índices, desenvolver os alunos e toda a comunidade. (CUNHA, 1980; MATTOS, 1958; RIBEIRO, 2000).

Culpa-se o mundo externo e a própria escola, verificando-se que a partir dos anos 70 o padrão ideal de avaliação e as metas para a educação estavam em decadência, em razão do mau pagamento dos professores, número excessivo de alunos em sala de aula, etc. Além do mais, as desigualdades de escolaridade se tornaram um problema de ordem social e política à medida que a escola depende cada vez mais do governo. O crescimento das cidades, o aumento da população infantil nas ruas e utilizadas como força de trabalho, serviu para corroborar e não foi pensada nenhuma política pública que aproveitasse da evolução que o mundo estava passando em prol da educação, envolvendo a própria comunidade como possível responsável de frear este fracasso.

O aluno é um sujeito que aprende, direciona seu projeto de vida constrói a cidadania, estipula seus valores em todas as dimensões e a escola respira os fatos ocorridos na sociedade, cabendo a ela auxiliar no possível ordenamento desses fatos, na tentativa de dar respostas que auxiliem nas mudanças de concepções relacionadas à política, à crise de valores morais e éticos que a sociedade hoje vive. (SILVA, 2014, p. 145)

Dessa forma, a escola pública cumpre importante função social no interior da lógica capitalista, o Brasil, que não é um dos países que mais investe no setor, reserva 25% de seus recursos na atividade educacional. Considera-se a educação uma aliada das indústrias, a qual gera capital de maneira direta ou indireta. Há muito que se fazer para que a escola continue como uma aliada no processo de ensino aprendizagem, no processo de luta contra a miséria e exclusão, pois ainda são muitos os motivos que levam as crianças a não frequentarem as escolas e cada comunidade possui a sua problemática específica.

Da maneira em que se encontra, a escolaridade não promove nem a aprendizagem e nem a justiça, porque os educadores insistem em embrulhar a instrução com diplomas. Misturam-se, na escola, aprendizagem e atribuição de funções sociais. Aprender significa adquirir nova habilidade ou compreensão, enquanto que a promoção depende da opinião

formada de outros. A aprendizagem é, muitas vezes, resultado de instrução, ao passo que a escolha para uma função ou categoria no mercado de trabalho depende, sempre mais, do número de anos de frequência à escola. Instrução é a escolha de circunstâncias que facilitam a aprendizagem. A atribuição das funções exige uma série de condições que o candidato deve preencher se quiser atingir o posto. A escola fornece instrução, mas não aprendizagem para essas funções. Isto não é nem razoável, nem libertador. Não é razoável porque não vincula as qualidades relevantes ou competências com as funções, mas apenas o processo pelo qual se supõe sejam tais qualidades adquiridas. Não é libertador ou educacional porque a escola reserva a instrução para aqueles cujos passos na aprendizagem se ajustam a medidas previamente aprovadas de controle social (ILICH, 1985, p. 27)

Comênio (1996, p. 252-253) afirma que: “as escolas, enquanto formam o homem, devem formá-lo todo, de modo a tornarem-no igualmente apto para os negócios desta vida e para a eternidade, para a qual tendem todas as coisas que se fazem nesse mundo”. Mediante a utilização deste método, o professor conduziria os alunos ao aprendizado através de experiências sensíveis, do contato direto com as coisas do mundo, referindo-se a importância dos novos ideais dos homens, preocupado com outros temas de reflexão a despeito da política, cultura, moral, ciências, comércio e trabalho, etc.

A grande preocupação de Paulo Freire (2005) era construir sujeitos que soubessem refletir, sobre problemas que lhes interessam e perpassam sua vida cotidiana, analisar e inferir criticamente, enfim, construir indivíduos conscientes o suficiente para observar as questões sociais, políticas, éticas, de cidadania, e decidir sabiamente sobre elas, e não meros receptores de ideias e conceitos dos outros.

Uma educação que procura desenvolver a tomada de consciência, graças à qual o homem escolhe e decide, liberta-o, em lugar de submetê-lo, de domesticá-lo, de adaptá-lo, como faz com muita frequência a educação em vigor num grande número de países do mundo, educação que tende a ajustar o indivíduo à sociedade, em lugar de promovê-lo em sua própria linha. (FREIRE, 2005, p. 40)

Nesta seara, a perspectiva intersetorial nas políticas públicas educacionais são a única forma de obter qualidade na produção e oferta dos serviços, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento e reverter a exclusão. O tema está vinculado à discussão da transdisciplinariedade, encaixando-se perfeitamente nessa pesquisa, quando as disciplinas se fecham em si mesmas e se complementam. (INOJOSA, 2001, p. 102). Os setores isolados não estão dando conta desse novo paradigma de complexidade, a partir de novas articulações seria

possível uma equipe multiprofissional, com vários saberes para a solução sinérgica de um mesmo problema, priorizando o diálogo acerca do objeto complexo.

Importa repensar o funcionamento das instituições e, sobretudo, a interrelação entre todos os seus agentes, nomeadamente na escola e nos locais de trabalho, o que implica repensar as estratégias de educação e de formação para a cidadania global visando também a melhoria da qualidade dos relacionamentos sociais e das práticas profissionais, e o reforço da capacidade de inovação social. Propõe-se, assim, uma educação e uma formação transformadoras e comprometidas com os valores da igualdade, da democracia, da justiça social e económica, baseadas em processos ativos, participativos, de diálogo, de construção de projetos comuns e de democracia como prática vivenciada (FÓRUM EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA, 2008¹).

A educação ocorre de forma gradativa e diferenciada, dependendo do contexto da sociedade (comunidade) ao qual está inserida, por isso ela depende de outras áreas e fatores como o económico, social, político e cultural. (SILVA, 2014, p. 8)

Schmidt (2017) defende o fato de que na sociedade atual não possuímos mais só o público e o privado, estamos diante do terceiro setor. Nessa perspectiva, a cooperação e a solidariedade como forma de organização ideal, que atenda as reais necessidades da sociedade, remontam a ele e aos fundamentos comunitaristas, com a finalidade de obter maior efetivação, fiscalização e empoderamento do sujeito, principalmente no setor educacional. O presente chama os atores sociais que construíram as primeiras relações do ser humano para que melhorem a nossa conjuntura social atual, propagando ambientes de reciprocidades, afeto, valores e empatia, e, conseqüentemente facilitando a atuação dos entes em evidencia: Estado e mercado.

A escola não deve ser entendida como uma organização prestadora de serviços, como defendem alguns adeptos da lei de mercado, mas sim uma instituição construída no processo de consolidação da democracia. Nesse sentido, o redirecionamento das diretrizes, centralização, descentralização, autonomia, flexibilidade dos currículos, participação nos órgãos colegiados, movimentos sociais e demais elementos que embasam as políticas educacionais se tornam complexas. (COSTA, 2014, p.15)

¹ Fórum Educação para a Cidadania em 2008 tratou da importância em desenvolver não apenas a educação, mas também a formação para o exercício da cidadania global.

A Escola pública pode e deve voltar a exercer um papel central no nosso sistema educacional, desde que se faça uma avaliação correta dos seus problemas, um planejamento lúcido das propriedades e uma operacionalização adequada e corajosa das soluções que se fizerem necessárias. (PINSKY, 2005, p. 112)

A palavra educação que vem do latim “educare” e suscita o ato de educar, a partir de normas pedagógicas aplicadas ao desenvolvimento da criança, buscando sempre condições para modificar a perspectiva desse aluno para melhor, agregando conhecimentos e instigando reflexões. No entanto, hoje em dia, o processo educativo no Brasil não está cumprindo seu papel efetivamente em razão da falta de recursos. Dessa forma, é necessário o incentivo com o auxílio da sociedade no pleno desenvolvimento da pessoa, de modo que a prepare para o exercício da cidadania e para a sua qualificação profissional. A Constituição é direta e simples: a finalidade da educação é a garantia de cidadania e a preparação para o mercado de trabalho. (BUENO, 2012)

A sociedade deve auxiliar na escolha das políticas públicas a serem implementadas, surgindo assim a ideia de uma gestão pública compartilhada, uma atuação participativa, no sentido de fiscalizar as políticas existentes, bem como, solicitar a elaboração de outras, deixando de ter um papel inerte, fazendo parte da tomada de decisões. (RODEMBUSCH, 2008, p.97) Somente através de uma interlocução mais ampla entre sociedade e Estado é que será possível lograr uma perspectiva de controle, decidibilidade e executoriedade da gestão pública dos interesses sociais, substituindo-se um modelo vertical por um modelo horizontal de relações intra-sociais, que garantam o interesse coletivo, os direitos fundamentais, sem os quais o ser humano não tem condições de viver uma vida digna. (RODEMBUSCH, 2008, P.99)

2.2. O Ensino Brasileiro Reconhecido como Direito Social e Política Pública de Responsabilidade Comunitária

As ideias filosóficas e as tendências pedagógicas expressadas na educação contemporânea brasileira – século XX, os diversos movimentos sociais e a produção acadêmica de projetos e propostas de educação, particularmente, para a escola pública decorrem da insatisfação com os resultados de aprendizagens que são produzidos pelas ações educativas escolares e não escolares, historicamente. Diante disso, os educadores buscam na filosofia e nas ciências sociais uma solução para o problema da escola, no sentido de produzir novas

pedagogias, como se o problema do acesso à escola e do fracasso escolar decorressem somente do método pedagógico e não de um conjunto de fatores que o determina.

O reconhecimento da educação como um direito social na CRFB facilitou a compreensão da dinâmica jurídica da efetivação desse direito no contexto do Sistema Nacional de Ensino, bem como a relação das políticas públicas educacionais e ações do governo brasileiro.

Por estarmos sujeitos a um Estado Democrático de Direito, toda a estrutura de Estado e, conseqüentemente, de educação, é regida por normas jurídicas que compele os cidadãos e o poder público a cumpri-las; exercer, no contexto da escola, a gestão dos espaços educativos é tarefa de todo professor. Gerir a sala de aula, isto é, o ensino e a aprendizagem são atividades de extensão do poder do Estado brasileiro, já que a educação é considerada sempre um bem público. (SILVA, 2014, p.41)

A educação do ponto de vista legal é um direito social, envolve um processo de formação amplo, tendo em vista três grandes finalidades: o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho. (BRASIL, 1988). Tal direito previsto no artigo 205 da CF é um direito público subjetivo líquido e certo, expondo-a enquanto um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Isso significa que, de acordo com a posição majoritária da doutrina jurídica, o direito à educação é tutelado por mandado de segurança, pois é inalienável e inquestionável do sujeito.

Após manifestações políticas, conflitos, muita turbulência e reflexões sobre a construção de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária, a participação popular originou a Constituição Federal de 1988, que estabelece o ensino público, em todos os níveis, a partir de uma “gestão democrática”. Além disso, hoje, no âmbito educacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) enfatiza esse tema da gestão, considerando que está intimamente articulada ao compromisso social e político dos interesses reais e coletivos de todos os sujeitos de uma determinada comunidade.

De acordo com o artigo 206 em seu inciso III da Constituição Brasileira, pode-se notar o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas apresentadas. Por exemplo, a Escola deve sempre considerar os diferentes contextos sociais em que as crianças se encontram inseridas e utilizar-se da realidade como facilitadora do processo de aprendizagem. Porém, a Constituição sozinha não é capaz de formar um aluno ou seu caráter, por isso que a família é fundamental na

vida de uma pessoa, sendo que esta é a base da sociedade, passando os princípios fundamentais para o convívio em sociedade. (BUENO, 2012)

Uma das funções sociais da escola é a democratização dos conhecimentos e a formação de cidadãos conscientes, participativos e atuantes. Dessa maneira, a educação pode ser vista com funções essenciais, tanto no âmbito individual quanto no social. (BUENO, 2012, p.3)

Além do mais, encontramos princípios que devem ser seguidos como forma de garantir a qualidade do ensino público, quais sejam: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; gestão democrática do ensino público, na forma da lei; garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988, p. 41).

Considerando que todos devem ter acesso a este direito social, é gratuito e democrático, constituindo um dever do Estado, família e sociedade. No entanto, nos dias atuais, o país ainda enfrenta grandes problemas no que se refere a exclusão escolar, falta de recursos, e má qualidade no ensino, porém cada localidade possui características que devem ser desvendadas para que haja uma maior eficácia nas políticas educacionais. Resta evidente a deficiência da administração pública neste setor, fato que chama a comunidade para participar das tomadas de decisões neste sentido, na medida em que a melhoria do ensino gera consequências positivas para toda a coletividade (gerações atuais e futuras).

A própria LDB, como base legal, em seu título I da Educação, expõe a necessidade de envolvimento da sociedade civil e o reconhecimento como política pública de responsabilidade comunitária, uma vez que expõe logo em seu primeiro artigo que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. (BRASIL,1996, p. 5-10)

Essa Lei é considerada a principal política regulatória da organização do sistema educacional brasileiro, estrutura e estabelece relações que podem ser observadas, nos artigos 12, 13, 14 e 32, por exemplo, a respeito da incumbência e objetivo na educação fundamental, é extremamente importante observar que desde cedo se tem uma visão ampla no que se refere ao

envolvimento da família. Está previsto no inciso VI, do artigo 12 da já mencionada diretriz, que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola. Portanto, desde cedo esta gestão que chama a comunidade para o ensino é de extrema importância, pois os alunos precisam conviver com a sua própria realidade e a dos demais colegas. No mesmo sentido, o próximo artigo (art. 13, VI, LDB) chama a atenção para a incumbência aos docentes para que colaborem com estas atividades, proporcionem e estimulem práticas pedagógicas de compartilhamento de experiências, trazendo discussões necessárias à realidade dos atores sociais envolvidos com o processo educacional.

Cumprir salientar, que as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica deverão ser definidas com base nas peculiaridades, reconhecidas a partir da participação da comunidade local e escolar em conselhos escolares ou equivalentes. Tal previsão da LDB também vai ao encontro com a grande importância de interação comunitária nas políticas públicas em âmbito educacional.

É necessário que haja esta rede de pessoas, entidade, espaços públicos, empresas, pais, professores e alunos em prol de uma vontade maior: o interesse da coletividade. A educação como política pública de responsabilidade comunitária facilita a relação entre essas partes com a finalidade de atingir um objetivo comum, melhorar a qualidade dos saberes, conhecendo os interesses individuais dos integrantes de determinada comunidade para após isto, uni-los.

Tanto o intercâmbio de habilidades quanto o encontro de parceiros baseiam-se na pressuposição de que educação para todos significa educação por todos. Não é o recrutamento para instituições especializadas que leva a uma cultura popular, mas, sim, a mobilização de toda a população. O direito igual de cada pessoa de exercer sua competência para aprender e instruir-se é, atualmente, pré-esvaziado pelos professores com certificado. Por sua vez, a competência do professor é restringida ao que é permitido fazer na escola. E mais, trabalho e lazer estão alienados um do outro enquanto efeito: supõe-se que tanto o expectador quanto o trabalhador cheguem ao local de trabalho prontos para ajustar-se a uma rotina preparada para eles. (ILICH, 1985, p. 37)

A diferenciação dos setores se justifica pela premissa da complementariedade: o Estado desempenha bem certas tarefas e não outras, o mesmo valendo para a comunidade e o mercado, a base desse novo direito comunitário como pode-se chamar, estabelece a cooperação do Estado com a sociedade em todas as políticas sociais. (SCHMIDT, 2017, p. 203) O terceiro setor pode ser definido como o conjunto das organizações criadas e mantidas pela sociedade

civil, proporcionando bens e serviços de interesse comum empoderando os sujeitos, cujos resultados são apropriados coletivamente. Distinto do setor público (órgãos vinculados ao Estado) e do setor privado (empresas privadas), carece de melhor compreensão e uma regulamentação adequada.

Eliminar o analfabetismo, universalizar o ensino formal, melhorar a formação dos professores, adequar o ensino profissional à dinâmica econômica local, envolver as empresas e os meios de comunicação de massa na elevação do nível de formação da mão-de-obra, tudo isso exige visão de conjunto e um ordenamento de ações de longo, médio e curto prazo, que não pode evidentemente ser deixado para a "mão invisível", já que o mercado e a "livre iniciativa" são, reconhecidamente, inoperantes nos investimentos sociais de longo prazo. De forma geral, o município no Brasil caracteriza-se pela convivência de setores adiantados e setores muito atrasados. Isto resulta do progresso tecnológico de tipo "vertical" que faz avançar muito alguns setores e deixa outros estagnados, levando à constituição de ilhas tecnológicas que não conseguem dinamizar o conjunto de tecido econômico da região.

(DOWBOR, 2008, p.17)

De acordo com Hermany (2007, p.281),

Deve-se romper com a ideia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas e trazê-lo para uma cidadania ativa e efetiva, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade. E, assim, o espaço local se torna o campo favorável para se construir essa responsabilidade que é potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento.

A democracia participativa exerce papel fundamental quando auxilia na inclusão social de maneira a construir uma nova soberania democrática, resgatando a cidadania de cada indivíduo. Sendo assim, o Estado deve ser reestruturado para que possa participar ativamente da “nova sociedade”.

Os espaços de reflexão, discussões, trocas de experiências relacionadas à realidade efetiva dos personagens, proporciona o desenvolvimento de uma vida digna, provocando o sentimento de empatia, “saber se enxergar através da situação do outro”. E, nesse sentido, considerando que o termo “comunidade” nos remete aos grupos sociais formados por seres humanos analisa-se em Bauman (2005) os dois tipos:

As comunidades de vida são formadas por membros que vivem juntos numa ligação absoluta e as comunidades de destino são fundidas unicamente por ideias ou por uma variedade de princípios. É nas comunidades do segundo tipo que se incluem as escolas, as salas de aula e os grupos comunitários. São comunidades cujos membros estão unidos por uma série de ideias expostas a um mundo policultural e diverso. (BAUMAN, 2005)

O Estado sozinho, já não possui mais condições de garantir todas as demandas da sociedade, devendo assumir junto à comunidade a responsabilidade de prestar assistência aos cidadãos, com políticas públicas eficazes. (RODEMBUSCH, 2008, P.99) O estudante brasileiro pode e deve se interessar em assumir essa responsabilidade junto ao governo, pois a rotulação de ‘cidadão’ não está vinculada apenas ao direito de sufrágio, no entanto, ainda não encontramos no país um grande número de escolas sejam extremamente capacitadas para preparar e ensinar práticas pedagógicas que propiciem a participação, ou até mesmo, oriente para que os jovens façam um bom uso do seu voto.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, e o não oferecimento ou seu oferecimento insuficiente, importará responsabilidade da autoridade competente (artigo 208, VII, §§ 1º e 2º da CRFB/88), pois a educação é direito de todos e dever do Estado. Dessa forma, de maneira nenhuma se pode deixar de seguir fidedignamente os ensinamentos constitucionais educacionais, sempre com o intuito de fazer valer a nossa constituição, bem como chamar a atenção para a extrema necessidade de o nacional conhecer minimamente seus direitos fundamentais através do Direito Constitucional, sob pena de nunca exercer efetivamente a plenitude de cidadania.

A visão da educação como responsabilidade comunitária e não apenas de uma instituição específica, propicia que as respostas para este problema sejam mais efetivas, tornando-se um elemento adaptador e normalizador básico na integração do indivíduo à sociedade. Estamos diante de novos desafios, que intensificam a urgência de criatividade para ampliação dos espaços de fala e debate, que incentivem ações partilhadas, uma vez que isoladamente nenhum dos entes poderá obter resultados satisfatórios.

Uma das questões centrais que se coloca é como as novas relações políticas, que se estabelecem a partir das cidades, podem avançar no reconhecimento de direitos cívicos e sociais contemporâneos, cuja materialização requer processos que garantam uma legitimidade social e política ampliada. (CACCIA-BAVA; SOARES; 2002, p.61). Essa evolução só será possível através da democratização do ensino, da reconstrução do cotidiano escolar, superação dos obstáculos encontrados na realidade concreta, ações e relações que tenham coerência entre teoria e prática, buscando a efetivação fundamental.

Registrou Ricardo Hermany em sua tese de mestrado, que a lógica federativa está “vinculada às ideias de subsidiariedade, o que deveria remeter a maior parte das competências estatais para os entes federados menores, ampliando-se a descentralização, sendo que apenas

as matérias mais complexas e de abrangência mais extensa, com base na ideia de subsidiariedade, seriam de competência dos Estados-federados e, em último caso, da União” (HERMANY, 2005, p. 292).

Verifica-se que as lutas sempre foram no sentido de buscar igualdade, acesso à educação para todos e isto foi se consolidando com o passar do tempo através de políticas públicas que se fundamentam na busca de uma formação da consciência democrática e uma escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita. No entanto, o país ainda enfrenta grandes problemas no que se refere a exclusão escolar e cada localidade possui características que devem ser desvendadas para que haja uma maior eficácia nas políticas educacionais.

2.3. Empoderamento do Sujeito em Nível Local a partir de Práticas Educacionais Adequadas

A escola, a família e a comunidade devem estar intimamente ligadas em prol da educação, do ensino, da aprendizagem das crianças. É imprescindível o engajamento nas ações, através do diálogo entre professores, alunos, pais, administração e governo. O foco deve ser a integração, a responsabilização de toda a comunidade para uma gestão democrática do ensino, visando a construção de uma efetiva cidadania tanto por parte dos alunos, quanto a todos os envolvidos.

Diante da legalidade, a gestão tem a responsabilidade de garantir o direito à participação de todos os que constituem o espaço escolar, respeitando sua condição cultural e social. Todos podem e devem intervir na construção da política e na gestão das instituições educacionais. Esse processo de democratização da sociedade que exige novas concepções e a democratização dos processos administrativos da escola passa a impor um novo paradigma.

Na visão de Lück:

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir à dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específicos, afinando como as diretrizes e políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, compromissando com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo [...] a gestão educacional abrange, portanto, a articulação dinâmica do conjunto de atuações como prática social que ocorre em uma unidade ou conjunto de unidades de trabalho que passa o seu enfoque orientador da ação organizadora e orientadora do ensino, tanto em âmbito macro (sistema) como micro (escola) e na interação de ambos os âmbitos (LÜCK, 2006, p.111).

Nesse sentido, os governos municipais podem assumir novas responsabilidades e posturas quando ao reconhecimento da educação enquanto política pública comunitária, pois

possui uma relação direta com a realidade dos componentes daquele determinado local, e as decisões a partir da gestão compartilhada incidem sobre a qualidade de vida dos cidadãos, especialmente das classes mais baixas, que demandam de maneira crescente a atenção do poder público para suas necessidades, como saúde, moradia, transporte, educação, etc. (JOSUÉ DE CASTRO, 1998²).

Dowbor (2008) expõe um exemplo, de uma cidade no interior da França, que possui um espaço organizado pelos seus habitantes, otimizando suas condições de vida, não por uma empreiteira que iria maximizar os lucros sobre o terreno e a construção, mas por uma comunicação interna com o intuito de facilitar a vida daquele local. A escola, no térreo, permite que uma criança vá comer um sanduiche em casa entre uma aula e outra. As outras atividades que respondem a necessidades diárias estão dispersas no espaço do conjunto: o mercadinho, a farmácia, a lavanderia e outros, compondo o chamado espaço "de a pé", que permite ao homem e à mulher trabalharem sem se verem submetidos ao suplício diário quanto ao horário da criança na escola, da compra esquecida. Nota-se assim, que quando uma comunidade de famílias decide organizar as suas condições de vida de forma humana, é possível. Não há nenhuma lei que defina que para levar a criança para a escola seja obrigatório correr e estacionar em fila dupla. A realidade é que somos condicionados, desde nossa infância, a acreditar que as formas de organização do nosso cotidiano pertencem naturalmente a uma misteriosa esfera superior, o "Estado", ou aos poderosos interesses da especulação imobiliária. (DOWBOR, 2008, p.3)

Isso gerou muitas experiências inovadoras, uma vez que os governos locais atuam em áreas que antes não consideravam de sua competência e com muito bons resultados, incidindo na melhoria de qualidade de vida e modificando o quadro de exclusão em que vive a população atual das grandes cidades brasileiras. Os municípios passam a ser considerados atores políticos relevantes “capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado” (CASTELLS & BORJA, 1996)

O cidadão exerce sua cidadania num espaço físico determinado. Nesse espaço ele vive, trabalha, se relaciona com os demais cidadãos e exerce seus direitos civis, políticos e sociais. Esse espaço é o espaço local, que se constitui a partir da atuação do cidadão: quanto mais participativo e comprometido, maiores as possibilidades de desenvolvimento do espaço em que

² Apresentação livro “Os Desafios da Gestão Municipal Democrática” o qual teve como referência quatro estudos de caso realizados no Centro Josué de Castro de estudos e pesquisas, discorrendo sobre dilemas e

se encontra, de qualquer modo, inserido num contexto mais amplo, seja regional, nacional ou global. (COSTA;REIS, 2010, p. 103)

Quando falamos em poder local, em geral, temos em mente os órgãos e espaços decisórios mais próximos dos cidadãos. O município, o distrito e o bairro, nesse sentido, são instâncias de poder local. Na mesma perspectiva, também a escola é compreendida como esfera do poder local, onde pessoas diversas se encontram para

potencialidades de governos municipais, buscando avaliar o impacto de suas políticas no que diz respeito a qualidade de vida e construção da cidadania, seja no campo da formulação de políticas públicas inovadoras, seja no campo do exercício democrático do governo municipal.

levar adiante não apenas a cotidiana tarefa de ensinar e aprender, como também a função de formar cidadãos para a convivência em sociedade. (VIEIRA, 2011, p. 4)

Além do mais, neste início do século XXI existe um renovado interesse pelo estudo dos conceitos de cidadania, integrando noções centrais de filosofia política, bem como os reclamos por justiça e participação popular e isto só é possível de maneira adequada a partir do ambiente local. A importância da noção dos direitos e deveres que cada indivíduo possui, está relacionada ao objetivo de que ele obtenha plena consciência de sua cidadania, desde o Ensino Médio, considerando que a partir dos 16 (dezesseis) anos já pode solicitar seu título eleitoral.

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas, tornou-se clássica, como referência, a concepção de Tomas H. Marshall, que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania. Seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX – ambos chamados direitos de primeira geração – e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamados direitos de segunda geração. (VIEIRA, 2001, p.219)

Nesta linha de raciocínio, em consonância com a obra do cientista social T. H. Marshall, *Cidadania e Classe Social*, conceituou cidadania plena dividindo-a em três diferentes aspectos, o civil, o político e o social. (MARSHALL,1963) O aspecto civil da cidadania refere-se ao total exercício das liberdades individuais, o político teve sua formação no século XIX, e significava o fim de uma era em que tais direitos eram inerentes a uma classe social economicamente limitada, por outro lado, o social significou um grandioso avanço no controle popular sobre as políticas públicas, visto que além de se reportar em primeiro plano ao bem-estar social em detrimento do direito individual, se tem como método assegurador dos direitos sociais, o

exercício dos direitos políticos, motivo pelo qual concluímos ser este o aspecto ensejador da unificação de conceitos na doutrina jurídica pátria. (AYRES, 2014)

De maneira mais abrangente, o professor Alexandre de Moraes (2004, p.52) afirmou que a cidadania “representa um status e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental da pessoa”, parecendo tal definição um pouco mais completa, contudo, ao definir cidadão, como “o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participantes da vida do estado” (2004, p.215), tornou a retroagir no resquício nacional de vinculação do status de cidadania unicamente ao seu direito político.

Ademais, é de notório conhecimento de todos, que temas como: educação, cidadania, direitos políticos, nacionalidade, entre outros, são vistos e vividos por grande parte do povo brasileiro, já desde os seus primeiros anos de idade. Portanto, resta clara a necessidade de estar cada vez mais constante no dia a dia da população, principalmente nas escolas, experimentada concretamente com trabalhos e estudos sobre o Estado do qual fizemos parte.

Essa questão está rapidamente emergindo para se tornar fundamental na nossa organização como sociedade, está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas "tecnologias urbanas". No caso dos países subdesenvolvidos, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado das elites. (DOWBOR, 2008, p. 4)

Quando falamos em processo participativo dos cidadãos, a decisão do indivíduo não é a única a ser considerada, sendo vital sua função pedagógica. Alguns autores enfatizam as experiências dos indivíduos que poderiam capacitá-los para a participação política, principalmente as que se dão no local de trabalho, no âmbito escolar no momento da formação. (TEIXEIRA, 2001, p.36)

Entende-se então, que práticas pedagógicas direcionadas ao debate de problemas locais poderiam ser muito eficazes tanto para a formação do sujeito quanto para o desenvolvimento do local. O município já é reconhecido como um espaço legítimo de debate público igualitário sobre as necessidades da sociedade democrática, em função da aproximação com as comunidades menores, o que caracteriza um facilitador de diálogo e participação entre o povo e os governantes. Existe uma previsão na Constituição Federal de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público

pela sociedade, em face do fator potencial que o espaço local possui para o exercício do controle sobre as decisões públicas. (FRANTZ; HERMANY; 2009, p.308-309)

Por isso, a formação educacional deve voltar-se a estudos que melhor atendam a clientela das escolas, envolvam o preparo do futuro profissional, a participação da comunidade local, o apoio de políticas públicas do município, etc. Para a construção desse espaço ampliado do poder local parece fundamental que haja a participação ativa dos cidadãos, uma cooperação social intensa e integração de políticas urbanas. Em geral, administrações locais podem ser avaliadas como eficientes quando priorizam ações setoriais, problemas localizados, demandas de classes específicas, obtendo respostas mais rápidas. (CACCIA-BAVA; SOARES; 2002, p.56-57)

Uma escola sustentada com recursos materiais e humanos advindos das próprias comunidades ou obtidos pelos movimentos populares, proporciona o aprendizado crítico: “Aprender na comunidade com ela e para ela, significa usar a história regional, exorcizando a cultura do silêncio, engajar-se no espaço local, tornar-se consciente da situação sociopolítica e lutar para que sociedades fechadas sejam transformadas em abertas” (FREIRE, apud, POSTER; ZIMMER, 1995)

Estamos acostumados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê através de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista. O primeiro tem como instrumento central a eleição de representantes, e como palco de luta o parlamento e as estruturas executivas do Governo. O segundo, utiliza o instrumento que constitui a negociação empresarial e a greve, e tem como palco a empresa, visando a apropriação mais equilibrada do produto social. Penetrou muito pouco ainda na nossa consciência a importância de um terceiro eixo que surge com força, que tem como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação o bairro, o município, o chamado "espaço local", o espaço de moradia. (DOWBOR, 2008, p. 7)

A partir deste viés comunitário, vislumbra-se o efetivo cumprimento da nossa Carta Magna: a construção de uma sociedade justa, solidária, empoderada, integrando escola e comunidade com o objetivo de aprimorar tanto a educação quanto os atores sociais. Para que isso seja possível, deve haver conexão através da derrubada dos muros da escola, inserindo na sala de aula as características locais, os conhecimentos, as organizações sociais, tudo que possa contribuir de forma positiva para o aprendizado integral do aluno, relacionando os fatos que acontecem com a comunidade ao currículo escolar.

A abertura ao "meio" ou "à comunidade", constitui um esforço de aproximação entre a cultura escolar e as culturas dos alunos e suas famílias, sem, contudo, alterar a forma de a escola se organizar e funcionar. Dias (2003) aponta que o conceito de "escola aberta à comunidade" foi sucedendo o de "escola em parceria", no sentido de sugerir relações mais horizontais, aumentando o grau de responsabilização e de participação local e gerando novas formas de regulação social.

Entretanto, o aparato governamental vem tomando decisões no topo, não na base, próximo à população, e este fato influencia diretamente a eficiência de determinados atos, na medida que não analisa os grupos populacionais e suas reais necessidades e vulnerabilidades. A estrutura governamental que deveria ser cooperativa no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas se tornou competitiva (grupos de interesses e facções), provendo itens isolados "para todos", uma universalização totalmente descabida, pois não se pode dar a mesma coisa para diferentes grupos sem saber das diferenças e resultados causados a comunidade daquele local específico.

Cada país possui um Projeto de Desenvolvimento que é fruto dos anseios políticos resultantes dos direitos e deveres do cidadão, bem como políticas públicas que concretizem este pacto social. Em sendo o desenvolvimento a capacidade de superar entraves apresentados pela coletividade, não abordando mais aquele conceito puramente econômico, pois o Estado que este crescimento deve ser acompanhado da inclusão social, como demonstrados nos exemplos concretos de políticas públicas implementadas no Brasil, com o intuito do desenvolvimento econômico favorecer ao desenvolvimento social e políticas de inclusão. (CASTRO; OLIVEIRA; 2014)

Nesses moldes, cabe trazer o polo educação como um setor que necessita intensamente de participação, uma vez que o espaço público se constitui atualmente como espaço político-social, normatizado ou não pelo Estado, em que o conflito social se apresenta, objetivando o efetivo exercício da cidadania como consequência da dimensão educativa (FRANTZ; HERMANY; 2009, p.307). A problematização da relação entre escola, sociedade e família, permite a reflexão, o diálogo e articulação entre teoria e prática, a partir da utilização de práticas educacionais seria possível

[..]reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um "local" (com uma história, conjunto de valores, etc) – numa época de globalização ativa, de perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e

massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social. (CACCIA-BAVA; SOARES; 2002, p.56)

Após a década de 90 notou-se um foco maior com relação a qualidade de vida, bemestar, liberdade como meio e fim, evidenciando se um determinado local é desenvolvido ou não, e, ainda, evidenciando se os problemas da comunidade estão sendo resolvidos de acordo com as suas próprias capacidades e potencialidades. A oferta de bens e serviços que atendam às demandas de interesse público deve ser realizada a partir de planejamento e permanente interação entre governo e sociedade, utilizando-se de características imprescindíveis inerentes à coletividade: cooperação e confiança, as quais são indispensáveis para o desenvolvimento, construção da cidadania e manutenção da democracia. (CASTRO; OLIVEIRA; 2014) Hermany (2007) fala em rearticulação dos espaços, uma estratégia de colaboração e cooperação, aproximando o terceiro setor do processo decisório, ampliando a responsabilidade social, propiciando maior grau de abertura para a população atuar ativamente a partir do sentimento de solidariedade perante a sua própria comunidade. Assim, os órgãos de poder local podem ser instituições ativas, mais próximas dos cidadãos, com capacidade para introduzir transformações que têm muito a ver com o seu bem-estar, com a sua qualidade de vida e até com a sua postura diante da sociedade, em globo, porque representam a alavanca mais eficaz da Educação Cívica, tomada em sentido amplo. (CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 1994, p. 39)

O trabalho em rede envolvendo a comunidade (local), o Estado e o setor privado, é o novo jeito de se organizar em prol do desenvolvimento, destacando a formação de parcerias e alianças que possuem o mesmo objetivo final. Os participantes tomam decisões, atuam sem hierarquia de forma cooperativa, com papéis e atribuições específicas, respondendo às demandas de transformação de determinado local. Não há o centro do poder, ele está em toda parte, como se um terceiro eixo abrisse espaço para a renovação da concepção de democracia, não mais puramente representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, mas participativa e constante.

O cidadão que vive em um bairro e não lhe agrada pensa em mudar de bairro, frequenta uma escola e não se encaixa com o que almeja pensa em trocá-la por outra, no entanto, existe a possibilidade e o direito de investir sobre este espaço de vida, participando na construção e criação de um ambiente melhor para si e sua família. (DOWBOR, 2008, p. 8) O surgimento desses novos atores, aliado às crescentes exigências para efetivação dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, implica na adoção de novos mecanismos de gestão e, nesse

contexto, se destaca como imprescindível a participação de todos os envolvidos, bem como a reforma do modelo de gestão estatal e aplicada à área da educação, especialmente com a abertura de espaços públicos de participação. (COSTA;REIS, 2010, p.

104)

Por mais abrangente que seja o alcance das políticas públicas, inúmeras situações comuns na vida dos cidadãos – drogadição, desemprego, orfandade, desestrutura familiar – não são suficientemente atendidas pelas ações do poder público estatal, assim, as redes familiares, de amiza, religião, são fundamentais para dar suporte às pessoas. (SCHMIDT, 2017, p. 201)

No âmbito da comunidade (definida pelos laços de afeto e valores compartilhados), a cooperação adquire o sentido de fraternidade, de solidariedade, de ajuda mútua, de reciprocidade, de altruísmo, indo além do interesse imediato e direto de cada parte, mirando o benefício do conjunto das gerações presentes e futuras. A comunidade aberta às preocupações com o bem comum, permeada por elevada confiança interpessoal, constitui o ambiente propício à cooperação pública, aquela em que agentes estatais, privados, comunitários somam esforços para o alcance do interesse comum (SCHMIDT, 2017, p. 201).

Na medida em que participa da trajetória de desenvolvimento da sua comunidade o cidadão se torna mais comprometido com o conteúdo e tomadas de decisões, “é possível a recuperação do controle por parte do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação de dinâmicas concretas que levam a que nossa vida seja agradável ou não” (DOWBOR, 2008, p. 9-10). Para que a execução de políticas públicas e sociais adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida sejam efetivas a articulação do poder local é essencial, um fator determinante para o sucesso da educação, mediante o compromisso entre os entes.

Na acepção de Amartya Sen (2010) o desenvolvimento compreende a “eliminação de privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas que exercem ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p.10). Este desenvolvimento inclusivo se viabiliza através do fortalecimento das comunidades, em equilíbrio com o Estado e mercado, exigindo-se a sua valorização, bem como das redes informais e iniciativas dos próprios cidadãos na luta para superar as limitações.

O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Antes de tudo, é preciso dizer que não há modelo para a

organização da participação comunitária. Essa será diferente segundo o município seja predominantemente urbano ou rural, industrial ou agrícola, relativamente isolado ou situado perto de um grande centro. Será diferente também segundo os equilíbrios políticos locais e o nível de conscientização já atingidos pela população. (DOWBOR, 2008, p. 21)

O mundo, o Estado, o Espaço local, deve ser enxergado pela criança desde os seus primeiros contatos com a escola, com o professor, da maneira como é. O adulto deve estimular a construção de um pensamento emancipatório, de uma opinião crítica acerca do funcionamento do Estado, dos deveres e direitos perante a sociedade. E, através do diálogo sem distinções, haverá a construção da opinião e a formação de cidadãos ativos.

Ressalta-se o fato de que a relação entre o poder público e a sociedade deve ser mediada pela ação dialógica, que encontra na linguagem e na ação comunicativa a ferramenta para uma racionalidade entendida como possibilidade de planejar comportamentos sociais e que discute a realidade social a partir da qual torna-se possível encaminhar soluções mais qualitativas por intermédio dos órgãos e/ou esferas competentes do poder administrativo constituído na busca por um entendimento comum e soluções para os problemas que afetam seus interlocutores e atores sociais. (MEDEIROS; NORONHA)

É compreensível que o exercício das atividades de diálogos educacionais demande um distanciamento em relação às atividades políticas se levarmos em consideração os seus significados mais estritos, pois nas escolas brasileiras lida-se com crianças de diversas realidades, diversas posições e pensamentos. Porém, não devemos esquecer que vivemos em uma época carente de noções e de práticas sociais partilhadas a respeito da natureza e da extensão da atividade política; uma época que exacerba, em termos inusitados, um suposto poder autônomo das instituições e das atividades educacionais para lidar com suas crises (FENSTERSEIFER, 2011).

Se cada comunidade tratasse dos problemas educacionais, dos motivos da evasão escolar, do empoderamento do seu sujeito a partir das suas especificidades, com intervenção do poder local que possui maior interação com este terceiro setor, se verificaria um avanço imensurável. As atuais reflexões políticas e filosóficas de Habermas³ tratam a importância de

³ Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, considerado o herdeiro da Escola de Frankfurt, buscou superar os ideais iluministas com relação a Escola. Segundo ele, é preciso caminhar para o cumprimento das promessas da modernidade: fraternidade, liberdade e igualdade, o que se torna viável através do restabelecimento da ação comunicativa entre as classes sociais, a partir do cotidiano ou do mundo da vida – rumo à construção de uma esfera pública política, na qual os grandes problemas que dizem respeito a todos possam ser por todos debatidos e democraticamente decididos. (PALUDO, 2010)

se trazer de volta o cidadão para a esfera política, reconfigurar a sociedade civil onde os indivíduos não sejam tão apáticos, se desenvolvam como sujeitos de direito, saibam argumentar, debater acerca dos problemas sociais (mundo da vida) e sua realidade local. Tal pensamento, está intimamente ligado às práticas pedagógicas que incentivam a emancipação dos alunos, o envolvimento com a comunidade e o pensamento acerca da possibilidade de criação de políticas públicas que modifiquem a vida de toda a coletividade.

A análise das potencialidades do espaço local pode garantir a efetividade dos espaços de democracia participativa e conseqüentemente consolidar a cidadania e os princípios constitucionais. Em razão de uma extensão menor é possível perceber personagens antes excluídos ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de argumentação e comunicação social. Nesse sentido, Rodembusch exemplifica em sua linha de raciocínio a importância da articulação dos atores sociais nas políticas destinadas a promoção do desenvolvimento local, quais sejam:

É imprescindível a consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetada, quando da instituição de uma política pública;
A sociedade civil deve ser atuante na vida pública para que ocorra uma governança transparente combatendo, assim, a possível corrupção;
Deverá haver operação dos mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas. (RODEMBUSCH, 2008, p.95)

Assim, a participação política dos membros de uma determinada comunidade, instigada pelos processos educacionais desde os primeiros anos de formação, faz com que haja um aumento da eficácia das ações governamentais, pois a falta desta por parte da comunidade é apontada como uma das causas fundamentais do fracasso das políticas, programas e projetos diversos. Como consequência do desinteresse da comunidade, inúmeros programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento, e muitos são substituídos por outros igualmente passageiros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o descrédito com relação à eficácia das ações do setor público. (RODEMBUSCH, 2008. p.96)

Novamente, no pensamento de Habermas, a revisão institucional da administração pública confere ao direito

Que a deliberação pública, realizada fora do âmbito estatal, constituiria a base de legitimação para a ação política. Este espaço ao menos em termos hipotéticos, permitiria a todos os potencialmente envolvidos, poder opinar e interagir comunicativamente antes de que uma decisão fosse adotada. (LEAL, 2006, p. 60)

É a articulação de ações entre Município, família e comunidade que podem assegurar um salto de qualidade no enfrentamento dos problemas que atingem a processo educativo, “o pressuposto para que o planejamento alcance resultados é que seja realizado de forma: conjunta, onde planejar é, sobretudo, um processo grupal e participativo, que reúne o governo municipal e a comunidade” (RODEMBUSCH, 2008, P.125). Em países muito desiguais, como é o caso do Brasil, é muito importante discutir mecanismos de articulação entre os atores locais, realizando a transação de um modelo centralizado para uma descentralização, construindo um cenário de fragmentação, desintegração, ampliando os limites da ação local.

Embora, ainda se encontre diversos obstáculos neste sentido, com relação ao setor financeiro dos municípios, às barreiras quanto a políticas públicas, a persistência de formas assistencialistas, limites de parceria, etc.

A administração procuraria trabalhar com a ideia de pacto social – não exatamente como expressão de um desejo médio coletivo, mas de um diálogo com o conjunto da sociedade para viabilizar um programa de governo com prioridades muito claras e voltadas para a redução da exclusão social e fomento de valores como participação social, empenho e solidariedade. (MARTINS, 1998)

A finalidade deve ser a ação, fator determinante para corrigir determinadas assimetrias existentes, não só a partir da aquisição de conhecimentos, mas através do incentivo da adoção de posturas ativas, o gosto pela tomada de iniciativas e assunção de responsabilidades. Em certos momentos o objetivo até pode ser a atividade econômica, porém, existem ações que devem ser orientadas para a satisfação das necessidades sociais, através da expressão de solidariedade, empatia, que são o timbre da nova cidadania. E esta cidadania não se constrói de cima para baixo. Ela começa por se exercitar no pequeno círculo da escola, passa para a comunidade local, através de formulas mais atraentes para cada um – desportivas, culturais, apoio contra a solidão, marginalização e exclusão – e acabará para alguns em expressões mais exigentes e mais formais de definição de soluções para os problemas da coletividade. (CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 1994, p. 40)

Para que isso seja possível é preciso criar canais de participação na elaboração e definição das propostas de ação da administração municipal.

Intersetorial, ou seja, a articulação de ações das secretarias e órgãos municipais na prioridade à infância e juventude, partindo do princípio que o foco na população infantil e juvenil é transversal a todas as áreas sociais;

Descentralizada, para alcançar resultados é preciso realizar o planejamento em vários níveis da Administração municipal e com setores da sociedade local, envolvendo quem conhece e sente os problemas que serão enfrentados;
Contínua, planejar e atuar são processos simultâneos e dinâmicos;
Orientada a ação, pois só as ações transformam a realidade; coerente, a soma das ações tem que garantir resultados;
Criativa, dar espaço para a utopia, os sonhos e a inovação;
Realista, é preciso considerar os recursos e a governabilidade existentes ou possíveis.
(RODEMBUSCH, 2008 p.125)

Dessa forma entende-se o espaço escolar, como um espaço político, também com a existência das regras de funcionamento e normas de conduta, de forma clara e explícita para que seja possível o convívio social na escola. Assim como os adultos não devem exercer a sua cidadania apenas com o ato de votar, o exercício da cidadania através do cumprimento das normas nos alunos não deve ser realizada através do medo, da obediência cega aos adultos, mas de uma forma consciente, para que compreendam através do ensino organizado e sistemático no convívio escolar, os limites da instituição, enfatizando-as como organização coletiva, contextualizada na vivência da comunidade escolar, referindo-se a questões pertinentes ao trabalho pedagógico ou aos problemas do cotidiano, fazendo com que os alunos possam compreender os vários aspectos da instituição, perceber-se coparticipantes e aprender a tomar decisões considerando outros motivos além de seus próprios (BRASIL, 1997, p.42).

O dever primordial de incentivar, buscar dialogar com a comunidade acerca das reais necessidades com relação a educação e ao futuro da cidade vem do poder local, afinal, conforme Guimaraes: “ninguém mora no Estado ou na União, mas sim, em um município”. A partir do momento que a pessoa termina o estudo, passa a ser incluída ao mercado de trabalho daquela determinada região, necessita tomar decisões, pagar impostos, então deve existir políticas públicas que estimulem desde cedo as novas gerações a serem cidadãos ativos.

A maior parte das comunidades brasileiras não zelam por suas escolas, exatamente porque não as consideram suas, não possuem a cultura de se sentir parte do governo, e sim enxergam uma entidade sem rosto, distante e autoritária. Escolas depredadas são apenas a face mais visível desse desacordo entre alunos, professores, comunidade e governo. Dessa forma, deve-se reconsiderar os conceitos de gestão e construir nas instituições educativas novas práticas que assegurem a transição de uma administração escolar tradicional para uma nova concepção de gestão democrática que envolva toda comunidade, de forma que pelo menos no setor educacional, tenhamos uma grande participação do poder local aumentando assim, a qualidade do ensino e o envolvimento dos atores envolvidos que verão os resultados afetando a todos.

As identidades, raízes, sentido de pertencer a determinado lugar, precisam se consolidar cada vez mais nas relações das comunidades, dessa forma, os obstáculos encontrados em determinados setores, no que concerne a qualidade de serviços, quantidade e políticas públicas de incentivo, poderão ser vencidos com a participação efetiva de quem realmente utilizará destes serviços. Em documento português, um diploma legal que tratava da reforma em âmbito educacional, mencionou a necessidade de serem criados, por iniciativa do município, Conselhos Locais de Educação os quais seriam “[...] estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais [...]”, mas também que o município passava a fazer parte das assembleias de escola, tal como os representantes dos encarregados de educação, sendo um dos representantes da comunidade educativa (art.º 8º) (PORTUGAL, 1998 apud. CERCA, 2007).

Por meio do discurso e as linguagens adequadas, conceitos de cidadania, democracia, Estado, políticas, Poder local, devem ser abordados nas escolas brasileiras, para que haja a formação de um efetivo cidadão, ciente dos seus direitos e deveres, buscando com que suas atitudes tenham uma influência perante todo o coletivo. Uma educação voltada para o exercício da cidadania em seu sentido mais pleno, em que os cidadãos efetivamente participam das decisões políticas que os afetam. Uma concepção de cidadão enquanto sujeito político que exige “uma revisão profunda na relação tradicional entre educação, cidadania e Participação Política” (ARROYO, 1995, p. 74).

Estamos diante de novos desafios no que se refere a política em sociedade, os quais intensificam a urgência de criatividade para ampliação dos espaços de fala e debate, incentivando ações partilhadas, considerando que pela dimensão destes obstáculos, os indivíduos, os grupos e as instituições não conseguirão obter êxito isoladamente. Através da educação em várias vertentes democráticas, incluindo a justificação das normas, comportamento moral e ético, conhecimento do processo de cidadania e democracia, desempenho técnico, os indivíduos serão preparados para a participação mais efetiva, uma vez que não se encontram naturalmente prontos para isso (MORROW; TORRES, 1998, p. 147).

Nesse sentido, identifica-se a necessidade de uma posição pedagógica de incentivo ao diálogo nas escolas no que se refere a temas políticos e de cidadania, com o intuito de garantir a construção de sociedades cada vez mais democráticas e participativas, formando indivíduos que estejam dispostos a representar sua comunidade ativamente, desenvolvendo o poder local através de ideias para políticas públicas que influenciariam toda a comunidade escolar. O propósito principal é contribuir para mudar a visão tanto do cidadão comum, quanto dos agentes

públicos, ressaltando a existência de um terceiro setor: a comunidade que pode e deve ser chamada para compartilhar o processo de tomada de decisões importantes, principalmente no que se refere ao setor da educação, formação e empoderamento do sujeito perante a coletividade a qual faz parte.

Dessa forma, através de políticas públicas educacionais idealizadas e implementadas pelo poder local junto à comunidade, poderiam ser discutidos os motivos relevantes de cada região, ouvindo-se a justificativa de cada excluído do processo educativo e pensando em formas de desenvolver a comunidade naquele sentido. Somente através da participação de todos os envolvidos se conseguiria uma efetiva solução, e esta participação deve ser incentivada desde os primeiros anos através de técnicas pedagógicas desenvolvidas por professores, alunos, gestores, pais e comunidade.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS ATÉ A PRESENTE REFORMA

A partir da instituição do Estado Democrático de Direito os problemas políticos de uma determinada sociedade são apresentados ao poder público e demandam respostas qualitativas do Estado. O número de questões sociais jogadas aos representantes vem aumentando gradativamente e embora, algumas vezes, os governos tentem dar respostas efetivas, ainda estamos diante de um embate no que se refere às demandas sociais e políticas públicas eficazes.

Assim, os problemas políticos da sociedade devem ser discutidos por quem os conhece verdadeiramente e pode apresentar os benefícios e malefícios, vislumbrando um melhor planejamento por parte dos governos. No que se refere ao âmbito educacional, principalmente, ainda que exista uma diretriz nacional a ser seguida, as políticas públicas necessitam ser aplicadas de acordo com a realidade e carência de cada região.

O Estado coordena as políticas públicas educacionais, no entanto, existem processos políticos de discussão, deliberação, aplicação, controle, avaliação, que é onde a sociedade deve se inserir cada vez mais. Tomar conta do espaço público. Através de políticas públicas educacionais que promovam o ensino crítico, o diálogo, a posição política do cidadão desde os primeiros anos, a inclusão social será viável a promoção de uma cidadania ativa e o desenvolvimento em âmbito local efetivo, uma vez que a realidade daquela determinada região, bairro, cidade, será discutida, havendo resultados positivos nas políticas públicas executadas naquela esfera.

3.1. Introdução às Políticas Públicas

Após a 2ª Guerra Mundial, quando, especialmente nos Estados Unidos e Europa, o Estado foi chamado a imiscuir-se em questões de emprego, seguridade social e habitação, o estudo das políticas públicas revelou-se de interesse para o direito. O Estado Constitucional ganhou contornos definitivos no pós-guerra, como tentativa de enfrentamento das barbáries enfrentadas nesse período, daí emerge um constitucionalismo que reforça e transforma sua substância e materialidade e constrói novos sistemas de se fazer efetivo. Nesse cenário, foi necessário assegurar também os direitos sociais e econômicos, que importam em resguardar também a possibilidade de gozo dos direitos individuais. Assim, enquanto os direitos individuais demandam uma atitude omissiva do Estado, uma espécie de não interferência no regime de liberdades individuais, os direitos sociais demandam uma necessária postura ativa do Estado, isto é, implicando em uma imposição de realizar prestações positivas a seus cidadãos, como pressuposto para o exercício de seus direitos sociais (SANTOS, 2006, p.35).

Dessa forma, o poder público avocou para si a responsabilidade de implantação de políticas públicas, ou seja, pelas demandas sociais, passando a ser alcunhado de Estado Providência, devendo dar conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa (STURZA e VEZENTINE, 2012, p. 76). Houve, dessa forma, a preocupação com o resguardo dos direitos sociais, os quais demandam do Estado prestações positivas que se exercem, em parte, significativa, por meio da adoção de políticas públicas (SANTOS, 2006, p.54).

No Estado democrático de direito existe a pretensão da consubstancialização da igualdade entre os cidadãos, porém não por meio de leis gerais, mas pela intercessão efetiva na realidade do povo. Neste sentido, explicam Streck e Morais (2000, p. 90) que

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material da concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK;MORAIS, 2000, p.90)

O fundamento das políticas públicas assenta-se na própria existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua

concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Assim, diferentemente dos direitos individuais ou de primeira geração, que consistem em liberdade, os direitos sociais ou de segunda geração consistem em poderes exercidos a partir das condições materiais fornecidos pelo Estado (SANTOS, 2006, p. 33).

Secci (2012) debate sobre a ampliação do conceito das políticas públicas para além da fronteira do Estado, se referindo à questão da fiscalização e avaliação, não de apenas de coordenação. Expõe que a política pública constitui uma “tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, deflagrada com base na percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora”. Ressalta-se a cooperação em meio aos conflitos, as políticas públicas buscam encontrar por meio das diretrizes um bem comum em meio às divergências, uma ação que nasce do contexto social, de uma “agenda”, enfim de uma necessidade.

O Estado, dentro da atual conjuntura social e econômica, não pode ser considerado mera instituição de dominação a serviços da classe dominante, muito menos ser considerado com instituição regida pela lei e a serviço de todos os segmentos sociais. Ou seja, para o autor, no contexto de gênese de uma política pública, o estado não pode ser campo neutro de debate, não podendo uma determinação jurídica ser a base de pensamento. Se assim fosse, estaríamos negando a dinâmica de conflito, tão importante e presente na conjuntura mundial atual. (BONETI, 2007)

Nesse sentido, foi necessário o estudo ampliado das políticas públicas em razão do modelo estatal, considerando o surgimento do chamado Estado de Bem-Estar Social, sua atuação busca um viés mais comissivo e construtivo, caracterizado pela intervenção econômica e pela positivação de direitos sociais (SANTOS, 2006, p.31). Ainda, Bucci (2006), confirma as políticas públicas como sendo a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, especificando a autora, que o ponto comum em todas as políticas públicas é o processo político de escolha de prioridades para o governo.

[...] toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos formativos (e informativos) desenvolvidos em sociedade (seja na instância coletiva, seja na instância individual) e, por meio desta intervenção, legítima, constrói ou desqualifica (muitas vezes de forma indireta) determinado projeto político, visando atingir determinada sociedade (SANTOS, 2012 p. 8).

Esse conjunto de atos e diretrizes organizadas com o intuito de chegar a um determinado resultado demandado pelo poder público é uma resposta aos problemas que emergem diretamente da coletividade. Exprime diretamente o compromisso que os representantes do povo possuem com os seus eleitores, concretizam as normas constitucionais, sendo imprescindível um *feedback* dos afetados pela tomada de decisões. Dagnino (2002, p. 159) sintetiza as características principais de políticas públicas, reiterando o fato de que em uma política há uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas; e, mais do que uma única decisão, o envolvimento em uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo.

Em uma outra dimensão, é o resultado da dinâmica de jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, envolvendo grupos políticos, econômicos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Como produto deste jogo tem-se uma política pública. Boneti (2007) conclui que “o caráter de uma política pública é construído durante o todo da sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas”.

As questões coletivas, o público e suas reais deficiências, a polis. Estão diretamente relacionados ao conceito de políticas públicas, por outro lado, o público distingue-se do estatal; o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não-estatal. O Estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas, as quais cabe a denominação de públicas não-estatais. (SCHMIDT, 2008, p; 2312)

Para orientar a ação de governo e da sociedade, o Ministério da Saúde (2006, p.9), formulou a relevância destes atos:

Políticas Públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p.9)

Martins (2015) aponta que Políticas Públicas significam formas de se estudar e compreender alguns tipos de processos governamentais. Além disso, o autor aponta que estes processos são sequências de atividades que objetivam causar algum impacto na realidade social,

política ou econômica, “essas atividades se modificam mutuamente, de forma sistêmica, e o impacto pode ser material ou nos valores da sociedade, por exemplo.

Geralmente a formulação de Políticas Públicas acontece no ambiente do governo e do Estado” (MARTINS, 2015, p.1). Algumas ações, por exemplo, podem estar intimamente relacionadas com a diminuição da criminalidade dos municípios, regiões ou bairros como a construção de parques ecológicos, incentivo ao sentimento de pertencer àquele lugar, dever de cuidá-lo, ou ainda, políticas educacionais que proporcionem emprego aos que deixam a escola, programas de conscientização da dengue ligado à saúde pública, etc.

Diante do exposto, a criação e implementação estão diretamente ligadas à ação de fazer ou não por parte do Estado (União, Estados e Municípios), que desempenham o seu papel a partir das políticas públicas. Essa ação coletiva desenvolvida pelo ente, garantem a efetivação dos direitos sociais garantidos e declarados na legislação brasileira. Schmidt (2008) expõe a classificação em políticas sociais e macroeconômicas, sendo que as primeiras se referem a áreas da saúde, educação, habitação, seguridade social, e as macroeconômicas se dirigem ao controle de inflação, taxas de juro e de câmbio, uma se volta ao social e a outra a economia. No mesmo sentido, podem ser classificadas por meio da divisão em:

Quadro 1: Classificação das Políticas Públicas

<p>a) Políticas Públicas Distributivas</p>	<p>- São as políticas que realizam a distribuição de recursos da sociedade às regiões ou segmentos sociais específicos.</p> <p>- Não tem caráter de universalidade e os segmentos não beneficiados por elas não percebem prejuízos ou custos para si próprios.</p>	<p>Ex.: Políticas de desenvolvimento de regiões específicas, pavimentação e iluminação de ruas, auxílio a deficientes físicos, vítimas de intempéries. Frequentemente são fragmentadas, pontuais e de caráter clientelista.</p> <p>É fundamental o controle social das mesmas através de conselhos e espaços de participação popular.</p>
---	--	---

<p>b) Políticas Públicas Redistributivas</p>	<p>- Consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as mais pobres, as políticas “Robin Hood”, bem como as políticas sociais universais, como a seguridade social.</p> <p>- As políticas de redistribuição explícitas costumam gerar resistência dos setores de maior renda, que se vêem prejudicados com a redestinação de recursos supostamente de todos para setores com menos recursos.</p>	<p>Ex: IPTU progressivo, a realocação de recursos do orçamento público para setores mais pobres, sendo o caso dos programas habitacionais, de regularização fundiária e de renda mínima (Bolsa Família).</p>
	<p>- Regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos,</p>	
<p>c) Políticas Públicas Regulatórias</p>	<p>portarias.</p> <p>- Criam normas para funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos.</p> <p>- Podem tanto distribuir custos e benefícios de forma equilibrada entre grupos e setores sociais, como atender a interesses particulares.</p> <p>- Efeitos de longo prazo, sendo por isso difícil conseguir a mobilização e a organização dos cidadãos no processo de formulação e implantação.</p>	<p>Ex: políticas de circulação, penal, plano diretor urbano, política de uso do solo.</p>

<p>d) Políticas Constitutivas ou estruturadoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definem procedimentos gerais da política; - As políticas constitutivas dizem respeito à dimensão, à criação ou modificação das instituições políticas, salvo em condições excepcionais, como em processos de refundação política, como na redemocratização do Brasil, em que houve uma massiva participação popular na formulação da nova ordem institucional, via Assembleia Constituinte. 	<p>Ex: a definição do sistema de governo, do sistema eleitoral, as reformas políticas administrativas</p>
--	--	---

Fonte: SCHMIDT (2008, p. 2313-2314)

Além da classificação demonstrada, Martins (2015, p.1) expõe as fases importantes que devem ser respeitadas ao implementar as políticas:

Quadro 2: Fases das Políticas Públicas

1.	Formação da agenda governamental: quando são levantadas as ideias e eventualmente uma “sobe” para a agenda decisão do governo;
2.	Elaboração: quando as decisões são tomadas sobre o que fazer e como fazer sobre o problema;
3.	Implementação: é a fase preliminar à execução. Onde muitas decisões mais táticas são tomadas;
4.	Execução: onde se executa o que foi decidido;
5.	Acompanhamento: fase em que se verifica a adequação dos resultados aos objetivos esperados.

Fonte: MARTINS (2015)

Além disso, o autor Secci (2012, p.33) também ressalta a importância das fases, porém o processo de elaboração das políticas públicas é chamado por ele de “ciclo das políticas”, restringindo este modelo às sete fases principais que se parecem ao que Martis (2015) apresenta, quais sejam: formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

O primeiro elemento de uma política é a pressuposição, um princípio, reconhecimento na agenda, a partir disto a ideia de construção é colocada no papel. Ao tratar dos pressupostos elementares que possibilitam o entendimento da gênese de uma política pública, bem como a análise da complexidade que envolve a sua elaboração e operacionalização, o autor elenca que é da relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil que surgem os agentes capazes de definir a política pública. (BONETI, 2007)

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência. Se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda. (SECCI, 2012, p.35)

Segundo Cobb e Elder (1983), existem dois tipos de agenda: a agenda política, que é um conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; e a agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública, podendo aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região, ou ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. (SECCI, 2012, p.34)

Já no que tange à formulação de alternativas, Schattschneider (1960, p.68) expõe "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder". Devem ser analisadas as consequências dos problemas, os possíveis custos e benefícios de cada solução disponível.

A administração pública é responsável pelo direcionamento das políticas públicas que afetarão os cidadãos de determinada comunidade, devendo considerar seus anseios e necessidades desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem à formulação até a avaliação das ações. Só assim será possível garantir a efetividade e eficácia, bem como a constatação de que os recursos foram empregados corretamente. A análise, que parte do “momento da gestação da ideia da qual resulta uma ação pública” (BONETI, 2007), possui três aspectos complexos: elaboração, operacionalização e o caráter.

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo expõem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 2% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas. (SECCI, 2012, p.37)

Nesse processo, a tomada de decisões é de extrema importância, representando o momento em que os interesses dos atores são equacionados, as intenções e objetivos, os métodos para enfrentamento de um problema público são explicitados. Por isso, se realça a necessidade de chamar a comunidade e os atores sociais envolvidos para esta etapa, além das demais, pois é imprescindível o entendimento e as sugestões de solução.

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos em intenções de ações (O'Toole Jr., 2003).

Já a avaliação da política pública é o "processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática" (Anderson, 1979, p' 71D). Por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação anterior e posterior à implementação, bem como a avaliação formativa ou de monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (Costa e CastarùLar, 2003). O acompanhamento, a avaliação e o feedback, é tratado por Arretche (2001), apresentando pressupostos que envolvem tanto efetividade, como eficácia e eficiência. Para a autora,

[...] a efetividade é o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

[...] eficácia, compreende ser a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, podendo ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Trata-se da avaliação mais aplicada nas correntes de políticas públicas e sua maior dificuldade consiste na obtenção e veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa em análise.

[...] eficiência, se trata da relação entre a consecução dos resultados pretendidos e a utilização de recursos compatíveis, sempre buscando a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade. (ARRETCHE, 2001, p.29-39)

Uma avaliação é um julgamento, baseado em valores, nunca é neutra ou puramente técnica. A avaliação da eficácia e eficiência de uma política é apenas um dos elementos para sua adoção, reformulação ou supressão. Porém, a avaliação deve ser valorizada como um instrumento democrático, que capacita o eleitorado a exercer o princípio do controle sobre a ação dos governantes. (SCHMIDT, 2008, p. 2320)

De acordo com a abordagem de Faria (2005), as avaliações têm recebido concepção mais abrangente, envolvendo, além do uso instrumental, relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, o conceitual, que tem função “educativa” e, em geral, é circunscrito aos técnicos locais do programa e o simbólico que diz respeito ao uso “político”. Com relação ao uso conceitual, a descoberta da avaliação pelos técnicos pode propiciar uma alteração da maneira de visualizar a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. No que concerne ao uso político, dá-se quando é utilizada para mobilizar o apoio em direção à posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa, visa legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas, podendo funcionar como instrumento de manipulação da opinião pública. Todavia, o uso instrumental para a tomada de decisão depende, além da qualidade da avaliação, de uma adequada divulgação de seus resultados e da inteligibilidade e factibilidade das respectivas recomendações.

Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos. (SECCI, 2012, p.34)

No entanto, elas também têm um fim, chamado de morte ou extinção da política. Ressalta-se a década de 1970, quando os estudos acerca do término das políticas foram notados em países desenvolvidos, vinculados ao Estado de Bem-Estar Social, construiu-se uma base teórica para identificar a existência ou a substituição por outras. De acordo com Giuliani (2005), as causas da extinção de uma política pública são basicamente três: 1. O problema que originou a política é percebido como resolvido; 2. Os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; 3. O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. Para ÜIeny e Thøerug (1991), esta é a causa mais comum.

Políticas públicas são entendidas como o Estado em ação, ou seja, é o estado implantando um projeto de governo, através de programas de ação voltadas para setores específicos da sociedade. (HOFLING, 2001, p. 47). As políticas públicas ocupam, portanto, papel imprescindível em face da sociedade, e, tendo em vista sua total indispensabilidade, necessário se faz que tais políticas sofram algum tipo de controle, para que não fiquem à mercê do arbítrio dos órgãos políticos e de seu poder discricionário, fazendo-se necessário um controle das políticas públicas por parte do Poder Judiciário. (TOALDO; MEYE, 2015, p. 2) Para Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Mesmo diante de toda a problemática levantada, ainda é presente e forte a afinidade entre as políticas públicas, enquanto projetos do Estado, e os interesses das elites econômicas, haja vista seu imenso poder de influência na conjuntura decisória do aparelho Estatal. Fica claro que as elites globais, assim como as classes dominantes são os agentes determinantes na elaboração e implementação das políticas públicas, embora não sejam os únicos atores nesse cenário. (BONETI, 2007)

Por isso, a reforma do Estado perpassa por uma reforma social, a gestão pública qualificada, que envolva todas as classes, principalmente os menos favorecidos, fomentará políticas públicas que proporcionarão uma melhor relação entre ambos e promovendo a inclusão social. Em somatória ao que apresenta o professor João Pedro Schimdt (2008), tem-se que a

noção de políticas públicas centra-se em três elementos: a) a busca por metas, objetivos ou fins; b) a utilização de meios ou instrumentos legais; e c) a temporalidade, ou seja, o prolongamento no tempo, que implica na realização de uma atividade e não de um simples ato. Elementos esses que formam uma noção dinâmica de atividade, pela qual pode-se definir políticas públicas simplesmente como o conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um fim público determinado. Portanto, a definição de políticas públicas que utilizada adquirirá instrumentalidade em sendo constatada a presença dos elementos referidos acima, a partir do que se terá por aplicável o conceito (SCHMIDT, 2008).

No entanto, o Estado não pode realizar essas reformas sozinho, pois é necessária uma adesão política, a partir de compromissos e ações ético-políticas voltadas ao consenso e entendimento social, preenchendo as condições comunicativas de Habermas (auto entendimento hermenêutico de coletividade), o que terá viabilidade a partir do momento em que os atores sociais se conhecem e se envolvem nas decisões/ações com relação aos projetos de vida em comum.

Serão quase sempre, um desafio para o poder público, justamente, mas não só, por serem voltadas para uma sociedade volúvel. Contudo, ainda está pouco disponível para uma discussão baseada no estudo e na avaliação prévia, mas não pode deixar de ser um desafio não menos importante para as universidades. Essas podem se inclinar, auxiliar, mais para o desenvolvimento de saber nas áreas lacunosas das políticas públicas. (MOUSQUER, 2014, p. 51)

3.2. Políticas Públicas Educacionais na História em busca de Qualidade do Ensino

A discussão acerca das políticas públicas nas últimas décadas tomou uma dimensão muito ampla, dado o avanço das condições democráticas e também ao aumento da necessidade de arranjos institucionais de governos, necessários para se fazer a governabilidade. O termo “Políticas Públicas” significa o conjunto de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. Já as políticas públicas educacionais referem-se a tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em relação à Educação.

O sistema educacional brasileiro precisa ser entendido nos seus aspectos políticos, pois se relacionam com a composição do Estado brasileiro e sua organização política, ressaltando

ainda a importância de se conhecer a legislação e reconhecer a educação como uma política pública e social. Apesar de termos uma das estruturas mais completas na teoria, a qualidade com relação ao seu funcionamento ainda é um desafio. Entre as mudanças ocorridas nos períodos que marcam história na educação brasileira, a lei de diretrizes e bases da educação nacional marca o cenário das políticas educacionais por processos de grande flexibilização, seja administrativo, técnico ou pedagógico e ainda no que diz respeito aos processos de avaliação sistemática das instituições e do próprio sistema federal, estadual ou municipal. (SILVA, 2014, p.8)

Ressalta-se que toda política tem intencionalidade e deve ser analisada a partir de documentos políticos, organizados e formulados pelo órgão competente. As dimensões destas políticas podem ser: administrativas, financeiras e pedagógicas. Quanto mais participação social, estabilidade no campo político, maiores e melhores serão as ações e programas educacionais de longo alcance. Sabendo que as políticas públicas são ações coletivas que visam a orientação e garantia de direitos perante a sociedade, no qual envolve compromissos e tomadas de decisões que almejam determinadas finalidades, essas ações governamentais devem ser sempre planejadas com objetivos, metas, efeitos e com efetividade.

No que se refere às políticas públicas, tanto na área da educação quanto nas demais, o autor Schmidt (2008) demonstra que podem haver dois tipos de orientações: as descritivas e as prescritivas. As primeiras tratam desde o processo de elaboração às suas características específicas, já as segundas apoiam agentes das políticas, supera alguns obstáculos, expõe alternativas para determinada demanda. Assim, os resultados que devem ser analisados pela sociedade são os programas governamentais, as ações estatais em responder aos problemas de determinada comunidade, por mais autônomas que sejam as atitudes do governo, a população ainda pode participar na fiscalização e avaliação.

A ideia de um sistema nacional, dedicado à formação do cidadão é muito recente, considerando o artigo 2º da LDBN que trata “Dos princípios e fins da educação”, o sistema educacional é um agrupamento de elementos organizados, sistematizados, com a finalidade de formar o homem brasileiro para o seu desenvolvimento pleno, exercendo a cidadania e qualificando-o para o mercado de trabalho. (SILVA, 2014, p.11)

Observamos ao longo da história do Brasil que as mudanças sociais e políticas influenciaram a elaboração de textos constitucionais, pois conforme aponta Boaventura (2005, p.192) “A vida constitucional brasileira, de 1823 a 1988, vai se aperfeiçoando com a promulgação dos textos constitucionais. Avanços e retrocessos da educação se efetivam em

períodos e momentos fortes”. Assim, as mudanças jurídico-constitucionais levaram à necessária alteração nas legislações infraconstitucionais.

A constituição política do império do Brasil de 1824, promulgada por Dom Pedro I, foi reconhecido por ter uma forte influência religiosa, prova disso era a obrigatoriedade de ensinar o catolicismo nos currículos e programas escolares. O que era plenamente compreensível uma vez que era a religião oficial do Estado. Nesse primeiro documento político, foram incluídos direitos e garantias individuais e no que concerne a educação, temos apenas menções sobre a instrução primária de oferta gratuita e a criação de colégios e universidades para o ensino de belas-artes e ciências. (SILVA, 2014, p.44)

De acordo com Chizzotti (2005, p.53) a educação era reconhecida como um direito subjetivo de todos os cidadãos, mas não havia no texto da constituição disposição expressa do conjunto de obrigações do Estado para tornar tal garantia em direito efetivo, ou seja, não poderia ser exigido do poder estatal.

Inspirada nos ideais da Abolição da Escravatura de 1888 e a Proclamação da República de 1889, a constituição política da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, buscava a descentralização dos poderes, assegurando grande autonomia aos municípios, no entanto, no que tange à educação não houve um debate organizado e estruturado, uma tomada de posições, sem receber o devido tratamento, apenas mencionando a laicidade do ensino, a qual estipulava que não houvesse qualquer posição religiosa na escola pública, a obrigatoriedade/gratuidade na instrução primária gratuita. (CURY, 2005, p.78)

Em 1930 é criado um órgão específico para tratar dos assuntos educacionais, a saber: o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Embora reconhecido como um direito social, ainda não havia um sistema articulado e organizado de ensino, então com a Constituição de 1934 estabeleceu-se a necessidade de um Plano Nacional de Educação, o qual tratou também da gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar, além de outras reformas.

No ano de 1937, o discurso autoritário que freou os principais ideais alcançados até o momento, extinguiu a distribuição de recursos financeiros destinados à educação. Ao longo da história política brasileira, as constituições tiveram grande importância para a educação, salvo em momentos em que eram discutidas questões acerca da democratização nacional, o que ocasionava alguns retrocessos, os quais ainda refletem nos momentos atuais.

O ano de 1987 foi marcado por muitas lutas, conflitos e argumentos que só fizeram evidenciar a deficiência da administração pública no setor da educação. Surgiram greves, universitários e estudantes perderam aula, houveram muitas manifestações públicas, conflitos

entre governo, famílias, magistério, em razão da crise econômica, política e social da época. No Brasil, as políticas educacionais têm foco mais específico nas questões escolares, mas sabemos que a educação vai além do ambiente escolar. Ela abrange tudo o que se aprende socialmente: na família, na vizinhança, nos centros religiosos, na rua. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas.

Nessa década, ocorreu uma virada no sistema escolar, desejo de acabar com a exclusão de alunos, melhorar a aprovação e garantir a escolaridade a todos. E, em relação as necessidades de sanar o fracasso escolar é que o pensamento intelectual brasileiro centra o foco de suas análises, sobretudo, na busca de relação escola e sociedade e na redefinição do papel da escola como mediadora do processo de transformação social. Surgiram severas críticas a educação tradicional, buscando tendências pedagógicas inovadoras. Pode-se considerar como um estágio fértil de produção científica na área da educação, com muitos educadores buscando uma renovação no sistema educacional. (SAVIANI, 1995)

Então, em 1988 a nossa CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil, a qual consolida a democratização do país, modificando a educação como um todo, criando artigos específicos que a discorrem como direito fundamental do homem e que não se omitiu ao tratá-la como um tema importante para o desenvolvimento de um povo que acabara de reconquistar sua democracia. (SILVA, 2014, p.52-53)

O artigo 208 da CF/88 aponta garantias para que o direito à educação seja efetivado com o rigor e qualidade necessários, preocupando-se com a questão da igualdade de oportunidades. Além disso, o artigo 209 possibilita a oferta de ensino pela iniciativa privada, desde que esta observe as normas gerais da educação nacional. No mesmo sentido, o artigo 212 discorre sobre o percentual a ser destinado para fins de investimento na educação nacional, o que é considerado um avanço em comparação com as demais constituições. (BRASIL, 1998)

Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, o FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Baseado no número de alunos matriculados na educação básica informados no censo escolar do ano anterior, é um mecanismo de ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação que visa à ampliação do atendimento e à melhoria qualitativa do ensino oferecido e contribui para a redução das desigualdades educacionais existentes, estabelecendo equidade na distribuição dos recursos no âmbito dos

Estados, Distrito Federal e Municípios com uma maior participação federal. (NIEVOLA, 2011, p. 21-22)

Tem-se a preocupação em fortalecer a educação como um direito e na sequencia, a quem compete o dever de assegurá-la. A sociedade também é mencionada, uma vez que compete a ela como colaboradora promover e incentivar práticas educativas que assegurem o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício de sua cidadania e qualificação para o mercado de trabalho. (SILVA, 2014, 54)

A educação reconhecida como política pública e social, e, ainda, as mudanças constantes no sistema educacional brasileiro provocaram uma instabilidade no seu funcionamento e estrutura. Existe um plano nacional de educação, com metas e objetivos que trazem como desafios a instituição da articulação do sistema nacional de educação a cada 10 anos sendo construído para dar diretrizes às decisões no âmbito das políticas públicas para a educação brasileira. Analisa-se o interior das relações sociais que acabaram por produzir o fracasso escolar, desencadeando um processo de revisão no sistema educacional.

Nesse sentido, a Portaria 489, criou uma comissão especial para elaborar o plano decenal de educação para todos com um discurso de diminuição dos altos índices de analfabetismo e promoção da integração desse contingente no interior do desenvolvimento social. Desde a participação do Brasil na Conferência de Educação para todos, os documentos não cansam de indicar as defasagens educacionais como causa da miséria, influenciando de forma incisiva na organização do sistema de ensino, atribuindo à educação o compromisso de ampliar o mercado consumidor, gerar trabalho, padronizar o comportamento social e estabilidade política. (COSTA, 2014, p.14)

A política educacional vinculada ao Plano Nacional da Educação tem como objetivo, políticas e metas para dez anos, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional, a importância desse plano era que independentemente da permanência ou não dos governantes em seu posto, haveria a conservação desse projeto de educação dentro das políticas públicas para a educação. (LIBANEO, 2012, p.181)

Em síntese, o PNE 2001-2010 tem os seguintes objetivos: A elevação global do nível de escolaridade da população; A melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso a escola pública e a permanência com sucesso, nela; A democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local escolar em conselhos escolares e equivalentes. (LIBANEO. 2001, p.159).

Já no que se refere ao decênio de 2011-2020, o Congresso Nacional aprovou com as seguintes diretrizes e redação: Erradicação do analfabetismo; Universalização do Atendimento Escolar; Superação das Desigualdades educacionais; Melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; promoção humanística, científica e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB – produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. (BRASIL, 2011)

Ademais, alguns documentos nacionais oficiais definem habilidades e competências a serem desenvolvidas pelos estudantes, como por exemplo, a Resolução CNE n.2, de 30 de janeiro de 2012, que expõe os princípios, fundamentos e procedimentos que devem ser levados em consideração para a organização pedagógica e curricular das escolas que ofertam o ensino médio. (SILVA,2014, p.21) Por se tratar de instituições de ensino que lidam com adolescentes, jovens e adultos, as necessidades educativas devem ser respeitadas, existindo ainda, uma grande preocupação pelo fato de que os alunos estão a um passo de serem inseridos na realidade do mercado de trabalho e perante as práticas sociais.

A modernização educativa nos leva a compreensão do que são as políticas educacionais, de acordo com SANTOS (2012, p.3) que expõe a significação deste termo:

Política Educacional corresponde a toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos formativos (e informativos) desenvolvidos em sociedade (seja na instância coletiva, seja na instância individual) e, por meio dessa intervenção, legítima, constrói ou desqualifica (muitas vezes de modo indireto) determinado projeto político, visando a atingir determinada sociedade. (SANTOS, 2012, p.3)

Assim, pode se reconhecer o CONAE – Conferencia nacional da Educação- é o movimento que teve e tem a ampla participação de muitos parceiros que se mobilizam em seus estados e municípios para a elaboração de metas para auxiliar na construção de um documento que comente os anseios das comunidades educacionais. (SILVA, 2014, p. 105) E, de acordo com esse documento, essa política educacional expõe que:

É com o espírito de avançar na construção dos processos democráticos, participativos, que o Fórum Nacional de Educação (FNE) submete à avaliação deste Documento-referência e conclama os profissionais da educação, mães/pai, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, para discutir e refletir coletivamente e propor caminhos para a educação brasileira. (CONAE, 2014, p.10)

Tais políticas podem ser vistas como positiva, negativa ou camuflada. Dessa forma, essas políticas podem estar apresentadas com intencionalidade, a partir de sua análise, dos projetos ou programas elaborados e através das três dimensões: administrativa, financeira e educacional. (SILVA,2014, p.109) O autor Santos (2012) esclarece que:

Toda política educacional possui intencionalidade. Esta pode ser explícita ou implícita, mas está sempre ligada ao projeto de poder que a fundamenta;
Toda política educacional pode ser analisada a partir de dois componentes: o texto (que corresponde à parte documental da política) e o contexto (referente às relações de poder e às condições de produção e formulação das políticas educacionais); A política educacional é um evento com três dimensões: administrativa, financeira e educacional/pedagógica. Essas dimensões têm ênfases diferentes em cada caso, de acordo com a intencionalidade e o tipo de política. (SANTOS, 2012, p.3)

Nas políticas públicas da educação, as leis se materializam através dos seguintes documentos de maior grandeza nas iniciativas jurídicas: Constituição Federal de 88; LDBN Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; FUNDEB; Resoluções dos Conselhos de Educação – Nacional, Estadual e Municipal. (SILVA, 2014, p. 113). No mesmo sentido, os programas que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE abarca têm sido de grande importância para a nossa sociedade e são bastante atuais. Este fundo, de acordo com Santos (2012, p.70)

Tem como principal objetivo fornecer as condições concretas para o desenvolvimento de ações, planos e programas destinados a subsidiar instituições e sistemas de ensino (especialmente em despesas como as envolvidas em construção de escolas, fornecimento de merenda escolar, entre outras). Assim, o FNDE atua por meio de diversos programas que gerenciam parte dos recursos desse fundo e a direciona para as respectivas demandas. (SANTOS, 2012, p.70)

O sistema educacional brasileiro é bastante amplo e complexo e a articulação entre todas as esferas é um desafio a ser vencido nas próximas décadas pelas políticas públicas educacionais e pelos educadores. A atual estrutura e funcionamento da educação brasileira decorre da aprovação da LDBN, que por sua vez, vincula-se às diretrizes gerais da CRFB, bem como às respectivas Emendas Constitucionais em vigor. (SILVA, 2014, p. 12) A educação pública do Brasil é uma questão que envolve a responsabilidade e parceria do governo federal, estadual e municipal e deve compreender um esforço da sociedade e das instituições para garantir, de forma permanente, os direitos de cidadania a todos. Para os professores, é

fundamental conhecer as políticas públicas vigentes para lutar pela sua efetivação e qualidade e alcançar o objetivo almejado.

O processo de Co-gestão das políticas possibilita mecanismos e instrumentos que garantam a visibilidade, compreensão e debate das questões comunitárias relevantes para posteriormente serem implementadas como políticas públicas efetivadoras das demandas. Esse processo deve se estender ao plano da executoriedade e avaliação daquelas políticas definidas, sendo viável a leitura e construção de novas formas de gestão do público.

Preocupado neste sentido, o autor Schmidt (2010, p.125) expõe que “a comunidade tem sido invocada como uma garantia de que a “causa” envolvida é de interesse da coletividade, de que a finalidade é o bem comum”. E, podemos verificar que a área da educação possui grandes iniciativas a partir deste entendimento, desde a década de 1820, a presença destas instituições assegurou nas zonas de colonização um nível de alfabetização extraordinários para os padrões da época, principalmente nos Estados do Sul do Brasil. (SCHMIDT, 2010, p.127)

Hoje no Brasil existem algumas ações que o governo promove na educação cujo foco é incentivar o ensino de qualidade e oportunidades para todos, bem como a gestão compartilhada ao envolver a comunidade. Através do FNDE é possível a instituição de programas atuais, com estrutura e objetivos, a partir da tabela apresentada é possível notar detalhadamente o setor das políticas públicas, as metas e medidas, vejamos:

Quadro 3: Políticas Públicas Educacionais – Programas abarcados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

a) Programa Caminho da Escola	Foi criado com a finalidade de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade no transporte dos estudantes da área rural, contribuindo para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência
	na escola das redes estaduais e municipais.

b) Projovem Campo – Saberes da Terra	Oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental.
c) Programa Brasil Alfabetizado	Voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo.
d) TOPA – Todos Pela Alfabetização	Promove parcerias com prefeituras municipais e entidades dos movimentos sociais e sindicais, universidades públicas e privadas para promover a redução do analfabetismo e da pobreza.
e) PROUNI – Programa Universidade Para Todos	É um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.
f) PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar	Repasse para os municípios e estados por dia letivo para cada aluno, garantindo pelo menos uma refeição diária.
g) PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola	Fornecer às bibliotecas das escolas de ensino público, obras e materiais de apoio.
h) PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola	Tem o objetivo de transferir recursos para a obtenção de materiais permanentes e de consumo, manutenção de prédios escolares, capacitação de profissionais. Um dos exemplos é: Escola aberta, Mais educação, etc.

<p>i) SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica</p>	<p>Avaliação realizada a cada dois anos, aos alunos do 4º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Diagnostica o sistema educacional brasileiro e fatores que possam interferir no desempenho do aluno.</p> <p>Os dados obtidos subsidiam a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas educacionais nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.</p>
---	---

Fonte: SILVA, 2014, p.116-121; Instituto Faber Catell; NIEVOLA, 2011.

A educação foi considerada pelo Banco Mundial, uma forma moral de combater a miséria, cabendo a mesma, satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem, concebidas como diversificadas, o que exigiria diferentes formas de intervenção nas modalidades e conteúdo de ensino. Foi proposto como objetivo da educação:

“Formação ética como necessidade básica e enriquecimento dos valores morais e culturais, sem os quais os indivíduos e sua comunidade perderiam sua identidade e dignidade;
Equilíbrio entre a formação moral da cidadania e o desenvolvimento de competências técnicas para o mercado, tornando-se diretrizes centrais para a educação e para adequar as pessoas ao sistema”. (COSTA, 2014, p.12)

Todas as reformas necessárias e desejadas, quais sejam: na educação, no pensamento, espírito, no Estado, requerem uma reforma ética, a partir de valores como solidariedade e responsabilidade. A regeneração ética só se pode realizar dentro de um processo complexo de transformação e regeneração humana, social e histórica. É nesse processo que a regeneração ética pode contribuir com as outras reformas, entre as quais se encontra a do Estado. A tomada de consciência de que a reforma da vida é uma das aspirações fundamentais das nossas sociedades, pode ajudar muito as outras reformas, incluindo a que regeneraria a ética. A reforma da vida leva à reforma da civilização e à reforma ética, as quais, por sua vez, conduzem à reforma da vida. Por meio da educação, Comparato (2013) compreende

uma reforma da sociedade e da civilização. A reforma da sociedade deveria implicar: o surgimento de novas solidariedades, a regulação dos ganhos, a primazia da qualidade de vida e a convivência. A política de civilização deveria contribuir para a reforma da vida, a qual deveria contribuir para a política da civilização. A reforma ética deve, portanto, acompanhar-se de uma reforma educativa e de uma reforma da vida. Reforma ética, reforma da vida, reforma educativa, reforma social e reforma do Estado são interdependentes e se nutrem mutuamente. Mais ainda: a reforma ética, implicada e implicadora, está presente em cada uma das demais. Como tudo o que está vivo, a ética é por sua vez autônoma e dependente. Essa autonomia não se deve dissolver, mas para regenerá-la, falta reformar os contextos que podem levar à sua regeneração: a reforma das mentes (educação), a reforma da vida, a reforma social, a reforma do Estado. Trata-se, portanto, de considerar que as reformas são indissociáveis e não antagônicas; trata-se, pelo contrário, de vinculá-las. (COMPARATO, 2013)

Inclusa na ideia de boa sociedade está a voz moral, que se dá quando o comportamento de cada membro da comunidade reflete em prol da sociedade, no reconhecimento de certas condutas como socialmente saudáveis. Mas como se cultivaria tal voz moral? Através da educação, pelo consenso e pela relevância de diálogos morais (acerca de valores compartilhados). Afinal, a ordem legal é que alcança os indivíduos e não o contrário. Quem cumpre responsabilidades apenas porque a lei as impõe, na realidade, não as reconhece. (HERMANY;FONTANA, 2015, p. 9) Assim,

[...] podría considerarse que la voz moral de la comunidade constituiría uno de los mejores antídotos en contra de un estado opresor, capaz de limitar la libertad de los individuos[...].Por tanto, la sociedad no se sostiene porque existe la ley sino porque se encuentra respaldada por el amparo moral de la propia comunidad. De este modo, el orden se alcanza mediante los instrumentos normativos que tienen que ver con la educación y el consenso, apartados de los medios de coerción, propios de los sistemas totalitarios o de los procedimientos mercantiles, tradicionalmente desarrollados en las sociedades libertarias.⁴ (SAN ROMÁN; PEDROSA, 2012, p. 47).

Existem, ainda, projetos interdisciplinares com o intuito de formar integralmente o aluno, vislumbrando a inserção de assuntos da realidade no ensino, utilizando as suas especificidades como aliadas ao desenvolvimento efetivo. Alguns programas já implementados antes da Reforma do Ensino Médio, a partir da lei 13.415 de 2017, possuíam valores, princípios e metas que se enquadram com o previsto atualmente.

⁴ Tradução: Poderia ser considerado que a voz moral da comunidade seria um dos melhores antídotos contra um estado opressivo, capaz de limitar a liberdade dos indivíduos [...] Portanto, a sociedade não se mantém porque existe a lei, mas porque é apoiada para a proteção moral da própria comunidade. Desta forma, a ordem é alcançada através de instrumentos normativos que têm a ver com educação e consenso, além dos meios de coerção, típicos de sistemas totalitários ou procedimentos comerciais, tradicionalmente desenvolvidos em sociedades libertárias.

Quadro 4: Projetos interdisciplinares como forma de formação integral

a) Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas – SPE	Ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.
b) Ações Educativas Complementares:	Atividades de caráter pedagógico e sócio educativo, a fim de que os alunos possam desenvolver habilidades, potencializando-se como indivíduos capazes e atuantes na sociedade. Linguagens artísticas e culturais.
c) EJA – Educação Para Jovens e Adultos	Educação básica destinada aos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não concluíram os estudos no ensino fundamental e no ensino médio.

Fonte: SILVA, 2014, p. 116-120; Instituto Faber Castell

A educação torna-se elemento adaptador e normalizador básico na integração do indivíduo à sociedade. Tais princípios norteadores de todas as políticas sociais governamentais, nos últimos anos, efetivaram, por meio de ações culturais e políticas, a desresponsabilização direta do Estado sobre o atendimento a ser dado à população discriminada e excluído. No entanto, abriram portas para alguns grupos da sociedade, estimulados através da mídia, da escola, das igrejas, ações de responsabilidade social, voluntariado e filantropia, como, por exemplo, Amigos da Escola, Criança Esperança, Fome Zero, atividades educacionais. (COSTA, 2014, p.14)

A perspectiva de comunitarismo, tal qual se concebe nos textos de Etzioni, um renomado sociólogo israelense, radicado nos Estados Unidos, precursor do comunitarismo responsivo, apresenta a formulação de uma teoria abrangente das dimensões fundamentais da vida em sociedade, como a política, a economia, a educação, a ética e a cultura, com o objetivo de mostrar uma visão alternativa de mundo, uma terceira via em relação às concepções focadas no Estado e no Mercado (SCHMIDT, 2014, p. 4). Nesse sentido, as culturas comunitárias mantem sua vitalidade no decorrer dos anos e continua florescendo de diversas maneiras, como expressão mais importante, percebe-se as Universidades Comunitárias regionais. Inclusive, as autoridades catarinenses apontam este modelo comunitário de ensino como um dos principais

fatores responsáveis pelo elevado índice de Desenvolvimento Humano do Estado. (SCHMIDT, 2010, p.130)

A conclusão é evidente: não se trata entre nós de um problema de dimensão do Estado, argumento que repousa em má informação ou má-fé. Ao vermos crianças brigando com giz numa escola, poderíamos concluir que se deve proibir o giz, ou reduzir o número de escolas, mas não teria muito sentido. Da mesma forma somos diariamente submetidos ao martelamento de propostas de se "privatizar" e "enxugar" o Estado, quando o que devemos enfrentar é o problema de como o Estado se organiza, quem o controla, e sobretudo a quem serve. (DOWBOR, 2008, p.6)

Entre as linhas básicas da Plataforma encontram-se as seguintes: a importância da comunidade na existência humana; o indispensável equilíbrio entre a liberdade e responsabilidade, entre o bem comum e a autonomia individual; o papel da voz moral frente ao Estado e ao mercado, exercido pela persuasão e pela educação; o fortalecimento da democracia através do incremento da representação, da participação e da responsividade da política em relação aos cidadãos; a centralidade dos valores e deveres cívicos, da ética na política; a afirmação da democracia forte, não apenas majoritária; a necessidade de repensar e apoiar a família, primeira linha de defesa da educação moral; a formação do caráter como papel principal da escola, segunda linha de defesa; a relevância do fortalecimento das comunidades e do espírito comunitário; a defesa da saúde pública; a perspectiva cosmopolita do comunitarismo responsivo. (SCHMIDT, 2014, p. 8).

A boa sociedade deve ser formada por relações entre pessoas (“euvocê”) e baseada no princípio de que as pessoas são fins e não meios (ETZIONI, 2001, p. 16). A ideia comunitarista contempla que os indivíduos têm direitos individuais e responsabilidade para com os demais membros da sociedade. A boa sociedade está alicerçada em três fundamentos: Estado, mercado e comunidade. A Terceira Via deve buscar o fortalecimento desses elementos¹² (ETZIONI, 2001, p. 17), sendo “el camino que nos guia hacia la buena sociedad” (ETZIONI, 2001, p. 19), ou seja, a ideia básica é a de que a comunidade visa o fortalecimento da boa sociedade.

O objetivo principal desta pesquisa é entender as competências educativas em nível local e as recentes tendências descentralizadoras que há algum tempo já são aplicadas nos países europeus. Em razão da crise atual em que o Estado se encontra, faz-se necessária a intervenção do poder local, principalmente no que se refere a políticas públicas no setor da educação, uma vez que a partir das especificidades de determinadas regiões deve-se adotar medidas diferentes para uma maior qualidade no processo educacional, considerando o tipo de população, a identidade dos atores sociais envolvidos nesta temática, o maior ou menor desenvolvimento do território, os números com relação a evasão escolar, etc.

As políticas públicas tendem a ser gestadas no sentido de se estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o Estado mediante ações de intervenção na realidade social. Nesse vínculo, o elo entre o grupo governante e o poder é dado pela sociedade, através da demonstração de carência e interesses, que se apresentam como fatos políticos e deve priorizar a participação social como forma de garantir a efetividade das ações no âmbito da educação, principalmente no que se refere a implementação de políticas públicas, em nível local (BONETI, 2007). Elas acontecem em prol da sociedade, a movimentação da população em busca de seus direitos pode realizar verdadeiros milagres, uma vez que diretrizes são tomadas para a resolução de problemas que atingem não só um determinado grupo, mas toda a comunidade que está ao redor, como o caso da educação, que se implementada da maneira adequada, suas consequências englobam o bem-estar de todo o povo.

3.3. Desenvolvimento do Poder Local e Promoção da Cidadania a partir da Participação Social nas Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser consideradas ações estratégicas dos órgãos públicos com o intuito de atingir determinados objetivos, responder às demandas da sociedade e garantir eficácia na prestação dos serviços necessários. Dessa forma, por se tratar de uma ação com impacto tão direto perante a comunidade, ressalta-se a importância de chamar a sociedade para participar não só da elaboração e implementação destas políticas como também da fiscalização e do controle social, que devem ser exercidos sob as mesmas, resultando na manutenção/construção de um Estado mais democrático.

Popularmente define-se Políticas Públicas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. E, ainda, se ressalta “o fato de que as Políticas Públicas afetam a todos os indivíduos, de todas as escolaridades, independente de sexo, religião, raça ou nível de renda” (CALDAS, 2008, p.3).

Numa melhor compreensão, pode-se delimitar, como pensa Heringer (2002, p. 85), que política pública é a “ação de determinado governo, orientado para atingir fins específicos, ou seja, é um meio para se atingir determinada meta econômica ou social”. Vale lembrar que fazer políticas públicas não é uma função meramente exclusiva do Estado, pois não há relação

necessária com ação estatal da Administração Pública; o que existe é uma relação maior com a res pública, mas deve ser uma atuação também da sociedade.

A importância da participação efetiva da sociedade não só nos processos de elaboração e debates sobre políticas públicas, mas também no controle e fiscalização das atividades do Estado quando as colocam em prática está diretamente relacionada a interação facilitada entre Estado e a coletividade, possibilitando uma maior transparência com relação a aplicação dos recursos públicos no que se refere a estas políticas, analisando seus resultados efetivos, vislumbrando cessar atos que se desviem da finalidade, empoderando a comunidade.

Pode-se dizer que o bom governo é definido pelos instrumentos adequados e sua capacidade de *governabilidade*, além de uma obrigatória esfera participativa. A noção de *governança*, ligada às experiências de reforma do Estado, surgirá, por isso, fortemente pautada “pela descentralização, emancipação dos cidadãos, crescimento do controle social, formação de novos espaços públicos ampliados de participação” (ARAÚJO, 2005, p.10). No mesmo sentido, os autores Hermany e Costa (2009) expõem que:

“ Na atualidade é imprescindível, dentro de uma política pública que busque a emancipação social local (empoderamento), que a atuação seja horizontalizada em rede. Afinal, em ambientes em que haja dirigismos coativos, não haverá a devida expressão da vontade dos atores sociais quem compõem o tecido formativo das redes sociais” (2009, p.33).

A nova concepção de federalismo, busca o empoderamento dos governos locais, considerando que é responsabilidade dos governos a execução de políticas eficazes no que tange a diminuição das desigualdades sociais e promoção do efetivo desenvolvimento da comunidade, possibilitando maior qualidade de vida. Nestes termos, o mais adequado seria a ocupação da sociedade civil que possuem o conhecimento real dos problemas, principalmente no que se refere a comunidade escolar e gestão, de forma a propagar uma participação solidária nas soluções de conflitos destas instituições.

O exercício do controle social remete ao esforço de se construir e ampliar espaços públicos que favoreçam a participação ativa da sociedade civil. Assim, o conceito de participação é o de atuação ativa dos sujeitos políticos nos processos decisórios, apresentando-se como um dos mecanismos que “aprimoram a democracia e a capacita para se constituir como espaço de transformação da sociedade” (DURIGUETTO, 2007, p. 158). Neste espaço público democrático ampliado, é que vão se constituir as legítimas políticas públicas implementadoras

dos vetores constitucionais e infraconstitucionais da ação estatal, todos vinculados aos objetivos e finalidades estampadas no título primeiro da carta política de 1988 (LEAL, 2006b, p. 101).

Contrato de cada um com todos os que façam parte de uma determinada comunidade, reaproximação entre o social e político, direitos sociais e cidadania – procedimento de compartilhar coletivamente ações voltadas para administração, começando por ações cognitivas e compreensivas sobre o universo, posto ao enfrentamento: interesses comunitários, prioridades públicas, políticas públicas, gestão administrativa, visando à constituição de pactos semânticos e pragmáticos definidores destas realidades voltados ao consenso e entendimento.

“Não há nenhuma lei que determine que devemos nos matar todos de trabalho para criar um mundo que não queremos. Já é tempo que nos tornemos exigentes” (DOWBOR, 2008, p.3). Quando falamos em "espaço local", no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas como já fora mencionado, é também o bairro, o quarteirão em que vivemos. E como é que se procede a esta racionalização do nosso espaço de vida? Como é que o cidadão recupera esta dimensão da sua cidadania? (DOWBOR, 2008, p.4)

A noção de espaço local é, sem dúvida, um elemento importante que está intrinsecamente ligado ao processo de democratização: é onde se mostra a compreensão das formas administrativas locais, chamando atenção para a descentralização dos espaços públicos e das políticas sociais. (DRAIBE, 1990, p. 36). É nesse sentido que se tem no campo das políticas públicas como uma das principais inovações o elevado grau de participação popular nos diferentes níveis de desenvolvimento. É uma forma de implementação das políticas, e, o pleno exercício da cidadania, buscando concretizar os direitos fundamentais. (HERMANY;FRANTZ, 2008)

Barowiak (2011) chama a atenção para o fato de que desafio no contexto político global atualmente, na criação de espaços públicos mais deliberativos e participativos, tem sido o de pautar a democracia representativa relacionada com o princípio da transparência e *accountability democrático*⁵ na gestão pública, a fim de prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade perante a sociedade. A produção e divulgação de avaliações rigorosas, isentas e confiáveis, pode se tornar um instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos, mediante a discussão de seus resultados em arena pública, em que os cidadãos possam ter acesso pleno às informações, à metodologia empregada e aos resultados

⁵ É um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

efetivos alcançados, sendo também útil aos governos para controle de suas agências estatais executoras de políticas. (ARRETCHE, 2001, p.29)

No mesmo sentido, além de contribuir para a democratização da gestão pública, a participação ativa dos diversos atores da comunidade, considerando suas necessidades e anseios específicos, vislumbra empoderar o âmbito local. O gestor não mais toma suas decisões baseado no seu ponto de vista, mas sim dialoga com o restante da sociedade para determinar o que é prioridade, melhorando a qualidade de serviço prestado em determinado local, facilitando a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, garantindo o fortalecimento de políticas públicas mais adequadas às carências da coletividade, pois os cidadãos ativos garantirão resultados qualitativos com relação às políticas que eles mesmo irão executar.

Se verifica uma centralização por parte da administração pública, a qual gerencia o cotidiano das demandas sociais, utiliza-se de autoridade absoluta sobre tais ações, impondo-se paternalística e assistencialmente, como a única capaz de demarcar prioridades e políticas públicas, bem como executá-las, sempre protegida/vigiada pelo princípio da legalidade. A apatia política da sociedade civil, permite e até deseja que isto ocorra, pois não entende ser também seu compromisso, outorgando ao Estado as obrigações e concepções de espaço público e privado.

A linguagem do poder público não necessita ser tão incessível, a não ser que a intenção seja realmente excluir os cidadãos do processo de cognição. A complexidade da administração pública dificulta a participação social, restando apenas a avaliação das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedada o atingimento dos níveis de discussão e deliberação. Além do mais, ao deixar de inserir a população em todas as etapas das políticas públicas, abre-se espaço para a corrupção, que de acordo com Toaldo e Meye (2015, p.14), “é um dos maiores entraves que pode existir para que políticas públicas sejam ineficientes e acabem por não vingarem e, seu objetivo fim, a melhoria da qualidade de vida da população, não seja concretizada.”

Ao falar em administração pública automaticamente pensamos na relação “Estado X Cidadão”, para que esta relação tenha resultados proveitosos é necessário que haja um entendimento/consenso, só assim as funções serão exercidas de maneira eficaz. Para que isso ocorra é indispensável o diálogo, a comunicação facilitada, nesse sentido, busca-se em Habermas no seu pensamento de racionalidade emancipatória e comunicativa, uma solução para regenerar o poder, modificar os processos democráticos de participação política, passa que assim se institua um espaço permanente de construção de entendimentos racionais.

Reforça-se a necessidade de uma democracia mais do que participativa, mas substancial e procedimental, comprometida com todo o projeto de vida envolvido e causador da própria comunicação. Este espaço, ao mesmo em termos hipotéticos, permitiria a todos os potencialmente envolvidos, poder opinar e interagir comunicativamente antes de que uma decisão fosse adotada.

A alienação do povo em relação aos temas de interesse público e em face do Estado é referida por Rousseau⁶ como sintomas terminais da enfermidade do corpo político, ou seja, se os cidadãos preferem servir ao Estado com seu dinheiro sem se dedicarem pessoalmente às atividades públicas, isto significa que a ruína já está a caminho, tendo presente que tal fenômeno se dá somente em meio às relações sociais – diferente, pois, das teses religiosas de que o homem é um ser decaído por natureza, carregando em sua existência terrena máculas de origem que explicam suas fraquezas e perversões, o que o levaria à corrupção. (LEAL, 2013, p. 30-31)

No caso de processos de entendimento político mútuo, os atores erguem com seus atos de fala (justificados naquela tábua axiológica pré-determinada democraticamente por Habermas (1989)) as bases de suas interlocuções e ações, e buscam com eles se entenderem uns com os outros sobre algo (pretensões de validade) no mundo objetivo (enquanto totalidade dos estados de coisas existentes), no mundo social comum (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social), no mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado) (LEAL, 2013, p.52).

Podemos considerar as políticas públicas como um conjunto de decisões de intervenção na realidade social, não sendo, portanto, estáticas e petrificadas no tempo. Como os eventos históricos ocorrem num dado espaço territorial, a instância local se constitui de um importante condicionante, nesse caso, não para a elaboração, mas para a operacionalização. Com o despontar da Constituição Federal de 1988 é que o princípio da participação da sociedade civil ganhou importância, fazendo assim, com que o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. (RODEMBUSCH, 2008, p. 94)

Os autores Matos e Ferreira (2013, p. 6-7) apresentam em seu texto algumas conquistas na esfera da sociedade civil, organizações e movimentos sociais que se fundamentam no princípio da participação ativa, a exemplo da mobilização que provocou a edição da Lei Complementar nº 135/ 2010 – Lei da Ficha Limpa, que estabelece critérios mais rígidos de

⁶ Para o filósofo só será possível a criação de um novo homem e de uma nova sociedade, a partir da educação em nível crítico, desenvolvendo progressivamente seus sentidos e a razão com vistas à liberdade e à capacidade de julgar.

inelegibilidade para candidatos a cargos eletivos no Brasil, com vista à proteção da probidade e moralidade administrativas. Outro exemplo foi a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL), promovida em 2012 pelo governo brasileiro, por meio da Controladoria Geral da União – CGU⁷, para atender à moção assinada por representantes de todas as regiões do país durante o I Seminário Nacional de Controle Social, realizado em Brasília, no ano de 2009. A 1ª CONSOCIAL reuniu cerca de 1 milhão de pessoas, com representantes de cada capital brasileira e de mais 2.750 municípios, em conferências preparatórias municipais, estaduais e regionais.

As organizações da sociedade civil e os movimentos sociais mundiais constituem uma potente força geradora de políticas públicas. Diferentemente das organizações do passado, hoje elas se apresentam como resultado de um processo de mundialização no contexto de suas múltiplas formas e dentro de uma trama histórica complexa. A diferença dos movimentos sociais de hoje em relação aos do passado é a linha de pensamento. O que se vê hoje é uma luta contra a hegemonia e não a simples busca de mecanismos de satisfação de necessidades básicas, como ocorria antigamente. Trata-se atualmente, de um resgate da individualidade, da singularidade e da diferença. (BONETI, 2007)

Entre os espaços implementados destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, instituídos por lei, e os orçamentos participativos, como por exemplo a cidade de Porto Alegre, que incentivou a criação em mais de cem cidades brasileiras após obter resultados satisfatórios. Em 1993, na mesma cidade gaúcha, fora realizado um fórum para discutir a metrópole, originando o “Projeto Cidade Constituinte”, restando claro o objetivo para o futuro da metrópole, qual seja: “cidade com gestão democrática e descentralizada, que combate às desigualdades, que promove a qualidade de vida e do ambiente, culturalmente rica e diversificada, atrativa e competitiva, que articula a parceria público-privada, com estratégia para se financiar, utilizando-se da região metropolitana e projetando-se no Rio Grande do Sul, Brasil e no Cone Sul”. (I Congresso da cidade, 1993)

Um fato interessante sobre investir no desenvolvimento local é a escolha das prioridades, considerando as características específicas de cada lugar, indicando que cada município pode tirar partido de suas potencialidades e usar atributos da comunidade para promover a evolução desejada.

⁷ BRASIL, CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO CGU.

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização. (MOURÃO, 2001, p. 34)

Em uma perspectiva democrática no que se refere ao controle social, pode se partir de uma base teórica verificada em Rousseau (*apud* Correia, 2004), o qual atribuiu ao povo o poder de controlar as ações estatais, apresentando esta forma de Estado ideal, considerando que a sociedade é detentora da soberania e a administração expressa apenas a vontade geral da coletividade. Com a conquista da nossa CRFB de 1988, o interesse público deve se sobrepor ao privado nos negócios públicos, devendo ser analisada a realidade das políticas públicas brasileiras sempre por este viés. Inicia-se assim a busca por uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, que assegure a participação ativa da comunidade no processo de tomada de decisões no que diz respeito a coletividade.

Com a vigência da Carta Constitucional de 1988, a Administração Pública em nosso país passou a buscar uma gestão mais eficaz e moralmente comprometida com o bem comum, ou seja, uma gestão ajustada aos princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Carta Magna. Para isso a Administração Pública vem implementando políticas públicas com enfoque em uma gestão mais austera, com revisão de métodos e estruturas burocráticas de governabilidade. Aliado a isto, temos presenciado uma nova gestão preocupada com a preparação dos agentes públicos para uma prestação de serviços eficientes que atendam ao interesse público, o que engloba uma postura governamental com tomada de decisões políticas responsáveis e práticas profissionais responsáveis por parte de todo o funcionalismo público. (TOALDO. MEYE, 2015, p. 9)

Em outras palavras, é da competência dos poderes estatais instituídos (e não só deles), em seus andares éticos e institucionais, perseguir incondicionadamente a manutenção da soberania nacional, a potencialização da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, visando: a construção de uma Sociedade livre, justa e solidária; dar garantias ao desenvolvimento nacional e sustentável; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (LEAL, 2013, p.56)

Os principais desafios para implantação de políticas públicas voltadas a vários campos como educação, saúde, segurança, meios de transporte público, meio ambiente, mulher, crianças, os idosos, são o alcance, as respostas efetivas, e isto só será possível através da

participação ativa do cidadão perante a esfera mais próxima possível, só assim o Estado Democrático de Direito se consolidará em defesa dos seus ideais. As mudanças no panorama econômico mundial foram acompanhadas de uma série de inovações culturais. Novas leituras de mundo foram surgindo, o que resultou em um novo perfil da estrutura social. Desse modo, novos agentes definidores de políticas públicas foram emergindo ou ganhando espaço no campo das políticas públicas. (BONETI, 2007)

Não basta que se tenha a ideia, é necessário estar atento ao cumprimento efetivo de todas as fases, desde a formulação, até a implementação, fiscalização e controle, por isso a importância de envolver a comunidade, pois apenas eles podem dar um feedback negativo ou positivo, de acordo com a satisfação das suas demandas, principalmente em âmbito local. Analisa-se o caso concreto, a real situação de cada lugar, nesse sentido, percebe-se que o Estado muitas vezes não está conseguindo suprir todas as faltas dos indivíduos, comprometendo a dignidade humano, o bem-estar social e principalmente a democracia, ao tomar decisões baseadas em papéis e dados que não fecham com o que o cidadão espera.

Para ser democrático, pois, deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento as demandas publicas da maior parte da população, demarcadas por aquelas instâncias participativas, sejam elas espontâneas ou oficiais [...] (LEAL, 2006, p.27).

Um país exuberante, com vasta extensão territorial, diversidade cultural, social e econômica e precisa urgentemente de soluções para a implantação de Políticas Públicas que solucionem suas dificuldades, principalmente no que se refere a educação, infra-estrutura, segurança e bem-estar social. Habermas (2003) refere-se ao fardo da integração social que responde aos atores para os quais a facticidade (coação de sanções exteriores) e a validade (força ligadora de convicções racionalmente motivadas) não se absorvem, ao menos fora dos domínios de ação regulados pela tradição e pelos costumes e pensa o autor que a sociedade tem que ser integrada através do agir comunicativo.

Cada sociedade e região possui uma visão econômica, pontos específicos de investimento, algumas com alto poder econômico, outras em subdesenvolvimento, dessa forma, a crescente integração comunicativa, a cooperação, sentimentos como empatia e solidariedade, se tornam imprescindíveis para que haja um comprometimento do governo para com o seu povo. Porém, não é o que estamos nos deparando na atual situação política, vemos os direitos de

cidadania tratados como irrelevantes, as ações dos políticos considerando muito pouco o que a coletividade mais necessitada efetivamente carece, algumas vezes por falta de participação, outras por falta de compreensão eficaz acerca da realidade, o que se sabe é que só teremos um desenvolvimento em âmbito local, uma garantia do Estado de Direito a partir da promoção da cidadania através de políticas públicas com resultados satisfatórios.

A obra de Carvalho (2002) afirma que o fenômeno da cidadania é complexo, e mostra que a liberdade não leva conseqüentemente à diminuição dos problemas sociais. De acordo com o autor, o trabalho para se consolidar a democracia no Brasil foi reforçado a partir do final da ditadura militar que ocorreu no ano de 1985, sendo que uma das marcas deste período foi o emprego intenso das expressões cidadão e cidadania. Apesar de boa parte da população não possuir garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego e justiça social, sendo que a partir dessa constituição intitulada de Constituição Cidadã possibilitou uma nova posição para a população, onde se percebeu os direitos conforme aponta o autor:

Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos (...) Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regula. (CARVALHO, 2002, p. 9).

De acordo com o entendimento de Darcisio Corrêa (2010, p. 25), a cidadania “tem a ver fundamentalmente com a participação na comunidade política na qual o cidadão é inserido pelo vínculo jurídico”, essa posição deve ser avaliada na contemporaneidade, sobretudo em razão do novo papel do Estado na sociedade e da universalidade dos direitos humanos. Assim, deve-se sempre ter presente a cidadania como participação do sujeito no Estado, seja através de indivíduo revestido de direitos fundamentais, onde se encontram os direitos humanos concernentes a todos, ou então, direitos políticos, quais sejam, aqueles relacionados à capacidade de auxiliar no processo de governo de uma nação. Ainda sobre os direitos do cidadão, Carvalho complementa:

É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando (CARVALHO, 2002, p. 9).

Para José Gomes Canotilho (*apud* MORIKAWA, 2010, p. 270), no quesito de universalidade da cidadania “a nacionalidade pressupõe pertença [e] a cidadania aponta para a participação”. Uma vez que a nacionalidade se dirige a uma relação de identidade do indivíduo junto à Nação, a cidadania é a participação desse indivíduo no Estado. Então a cidadania é um desempenho do Estado na vereda de conceder direitos para ter direitos, que alude “o Estado atua ou age por intermédio do Direito significa que o exercício do poder só se pode efetivar por meio de instrumentos jurídicos institucionalizados pelo Estado de Direito e pela ordem jurídica em vigor” (BEDIN, 2009, p. 16). Neste sentido, ela é o recurso que propicia o acesso aos direitos, sendo basicamente a proteção do indivíduo e “o acesso ao espaço público de convivência coletiva, no qual a igualdade em dignidade e direitos precisa ser politicamente construída” (CORRÊA, 2010, p. 25).

O cidadão formado desde cedo, titular consciente de seus direitos e deveres faz com que o Estado fique a serviço da cidadania, pois não pode mais ser reconhecido como alienado. Sabe o que pode e deve buscar do governo, as formas de participação para se beneficiar dos programas e políticas públicas locais, bem como auxiliar o desenvolvimento de toda a comunidade. Para recuperar a dimensão da práxis ético-política é preciso recuperar a função educativa da política e do Estado, que é chamado a realizá-la, não no sentido de impor a todos um único modelo de comportamento moral, mas no sentido de uma intervenção positiva, objetivando criar as condições necessárias para o desenvolvimento plenamente humano e tendencialmente universal dos seus cidadãos. (WEIL, *apud* FERNANDES, Christiane Lima. *Op. Cit.*, p.06)

Segundo Bobbio (1999, p. 36), “sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver através da mediação ou através da repressão”. Nesta seara, um dos maiores desafios que os países em desenvolvimento sofrem, segundo Sen (2000) é a fome coletiva como uma das mais revoltosas e cruciais formas de perda de liberdade. O autor salienta que grande parte das “epidemias” de fomes coletivas sofridas no mundo civilizado não se deu por escassez de alimentos, mas sim por que circunstâncias aliada a má distribuição de renda e/ou políticas desvinculadas de estratégias do bem comum entre os habitantes do lugar, políticas implementadas sem consultar os cidadãos anteriormente.

A fome relaciona-se não só à produção de alimentos e a expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia e- até mesmo mais amplamente – com

a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. (SEN, 2000, p. 190)

No mesmo sentido, tratando de desenvolvimeto sob a visão de Amartya Sen, uma das conclusões mais aplaudidas da análise Seniana é a que trata da democracia. Para ele é democracia é o principal instrumento que os “agentes” de uma nação possuem para evitar fomes e desastres coletivos, e a democracia verdadeira só se faz a partir do nível local, refletidas nas suas próprias palavras: “certamente é verdade que nunca houve uma fome coletiva em uma democracia multipartidária efetiva” (Sen, 2000, p. 208). Exercer o ato de votar, criticar e protestar é acima de tudo estar provido da condição de tomar decisão em prol do bem de todos, o que em última análise evita decisões de governos ditatoriais que estão mais comprometidos em cumprir metas orçamentárias do que com as necessidades reais da grande maioria dos indivíduos, mas além de tudo, praticar a cidadania ativa no dia a dia é o que garante efetivamente o Estado Democrático de Direito e a proteção de direitos de toda a população.

Apesar de tudo, Castro e Oliveira (2014) ainda argumentam que se obteve uma significativa melhora a partir da promulgação da Carta Magna, verificando-se políticas públicas e avanços no campo social, em um sentido de inclusão. Além do mais, percebe-se que os autores exploram a contextualização acerca das conexões entre políticas públicas e desenvolvimento, como no caso do Brasil a partir de cinco dimensões que são a social, a econômica, a ambiental, a territorial e a político-institucional. No que tange às minorias e os que deveriam estar inseridos nas políticas de inclusão, Guerra (2003) discorre:

Muito embora exista uma confusão conceitual entre minorias e grupos vulneráveis, cumpre mencionar que a primeira categoria refere-se a sujeitos que ocupam posição de não dominância no país ou grupo social no qual vivem. Enquanto os grupos vulneráveis constituem-se num contingente numericamente expressivo, como as mulheres, crianças e idosos. (GUERRA, 2013, p.252)

Estes são facilmente identificados como pessoas destituídas de poder, mas que dispõem de cidadania e dos demais pontos que poderiam torná-los minoria. De forma equivocada isto se consolida na nossa sociedade, pois os entes mencionados são os que precisam de maior proteção e deveriam ser questionados pelo governo brasileiro. No que concerne à America Latina Baquero (2007, p.129) enfatiza que:

Essa reorientação teórica torna-se urgente em virtude da situação paradoxal que possibilitou, nas últimas décadas, que democracia e desigualdade caminhassem juntas,

inibindo não somente o desenvolvimento sustentável, mas o próprio processo de democratização. No campo das práticas políticas a qualidade da democracia, no contexto atual, depende fundamentalmente da capacidade dos governos em dar respostas consistentes e eficientes aos males sociais. (BAQUERO, 2007, p. 129)

Infelizmente, se nota uma timidez destes países no que se refere ao empoderamento local, considerando que “no contexto europeu, as grandes cidades já buscam há muito tempo responder a pelo menos cinco objetivos: organizar nova base econômica, ampliar e melhorar a qualidade de vida na cidade, promover a integração social e assegurar governabilidade” (CACCIA-BAVA; SOARES; 2002, p.55). Conclui-se que no Brasil “a consolidação desse novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso político”. (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 152) O autor Baquero (2007) corrobora com este entendimento, apontando este problema como algo histórico e cultural:

Historicamente, a ausência de uma maior participação das pessoas na América Latina tem mostrado que a democracia de procedimentos não tem conseguido legitimar-se por seus próprios valores, pois, presentemente, o grau de contestação é alto e a participação das pessoas em atividades convencionais (pertencer a partidos, participar de comícios, discutir política, entre outros) é reduzida. O dilema enfrentado pelos países do continente latino-americano é o de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. Afinal, a história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, pela corrupção ou por práticas autoritárias. Daí a importância de problematizar os espaços alternativos da cidadania para que possam ser compreendidos pela teoria a partir de outros enfoques como o de Capital Social e Empoderamento e também, dimensionados empiricamente (BAQUERO, 2007, p.146).

Sob o mesmo entendimento, a partir do texto de Carvalho (2002) pode-se verificar porque o Brasil é um país pobre politicamente, suas bases sempre foram fragilizadas, deixando o comprometimento com as políticas públicas em segundo plano, e a maior parte das decisões voltadas àqueles que detém o poder. Então, verifica-se que a maior necessidade da população brasileira é possuir conhecimento, educação em primeira instância para tornar o cidadão realmente um cidadão e não apenas um clientelista na mão dos espertos e descomprometidos políticos brasileiros.

A prevenção contra crises devastadoras, nesse sentido, é parte integrante da liberdade que as pessoas com razão valorizam. Segundo o processo de prevenção das fomes coletivas e outras crises é significativamente auxiliado pelo uso de liberdades

instrumentais, como a oportunidade de discussão aberta, a vigilância pública, a política eleitoral e os meios de comunicação sem censura. (SEN, 2000, p. 218)

Sen (2000) intensifica em suas palavras a importância as decisões individuais e autonomia de cada um. Entretanto, não se pode confundir autonomia com descomprometimento social. Para ele todos terão que ter responsabilidades com as injustiças e misérias da humanidade. Não se pode furtar-se da tarefa de agir em prol dos indivíduos que tiveram menos sorte que outros. Independente de apelos teológicos deve-se como seres humanos competentes e “racionais” usar de autonomia individual em busca de melhores condições de vida para todos.

O indivíduo pode se tornar o fator de propulsão de sua não cidadania ao permanecer alheio aos direitos que a ordem jurídica lhe assegura e aos deveres que lhe impõe. Além das deficiências de ordem moral, fruto de uma personalidade distorcida e pouco afetada aos parâmetros de convivência social, esse quadro também pode surgir por razões exógenas. Em países de modernidade tardia como o Brasil, esse é normalmente o resultado de uma educação deficitária, o que impede o aflorar da moral crítica e inviabiliza o desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente participativa (BRESSER-PEREIRA, 1997). Sob essa óptica, a realidade brasileira nos oferece um exemplo verdadeiramente singular, afinal, há uma distância abissal entre a avançada obrigatoriedade entre os direitos que o Estado deve prover e a possibilidade de fruição desses pelos indivíduos.

Também há de se considerar que a crítica nacionalista na leitura da cidadania moderna relaciona-se diretamente à formação da consciência nacional, imprimindo nos indivíduos um senso de pertença à comunidade e de herança comum. Ainda se verifica que como “extensão dos direitos de cidadania acompanhou a formação de instituições nacionais (mercado, educação, planejamento), tornando-se o Estado-nação o agente garantidor dos direitos de cidadania” (VIEIRA, 2001, p.45). Este pensamento deve-se a valorização dos direitos cidadãos, aos quais a população deve buscar participar cada vez mais em seu dia a dia, considerando o caso do Brasil, que pela Constituição vigente estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (CASTRO;OLIVEIRA, 2014,p.21)

No entanto, apesar de o Estado ter se tornado garantidor de situações que preserve estes direitos, ainda se percebe uma certa apatia política com relação aos personagens principais das políticas públicas: os seus destinatários. Além do mais, a ideia de controle social vem passando por transformações socioeconômicas e políticas, porém está presente desde a formação do Estado Social, podendo ser concebida como

[...] possibilidade de o Estado (que não é neutro, embora objetive a igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade. Esses grupos, embora tenham agendas e interesses distintos, podem controlar o Estado – o que implica controlarem-se mutuamente, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem. (FONSECA; BEUTTENMLLER, 2007, p. 76).

Se os cidadãos são subprodutivos, a democracia se torna subprodutiva; se a democracia se torna subprodutiva, os cidadãos se tornam subprodutivos. O resgate da ética é, portanto, indissociável de um resgate do civismo que, por sua vez, é indissociável de um resgate da Democracia. Sem dúvida, a democracia é necessária, embora não suficiente para resgatar a responsabilidade e a solidariedade. Atualmente, 2017, considera-se que o país busca estabelecer sua condição social, política e econômica, limpando seu nome das manchetes que tanto prejudicaram a população e a economia do Brasil.

As perspectivas com relação às políticas públicas conquistadas no século XXI estão cada vez mais sendo alvo de debates e pesquisas no meio acadêmico e em todos os seguimentos da sociedade, principalmente pelos países em desenvolvimento. Esse fato é muito importante, pois a visão de desenvolvimento interligado às respostas efetivas para as demandas de cada população, ressalta o papel importante que as políticas públicas desempenham perante a realidade local de cada lugar, e, ainda mais a necessidade de chamar a comunidade para os processos de tomada de decisões.

Esse conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, com o intuito de promover o bem-estar social, garantir o direito à cidadania, em determinados seguimentos sociais, devem ser aliadas no âmbito cultural, étnico, econômico, educacional, principalmente de forma horizontal, envolvendo os reais afetados pelas consequências das ações governamentais. O esforço do Estado deve se direcionar especialmente às parcelas mais vulneráveis da sociedade, que mais necessitam de inclusão na educação e principalmente, qualidade com relação a formação, proporcionando uma mudança de realidade, a partir de experiências locais exitosas.

O problema é que a política, sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais comprometida com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem. (LEAL, 2013, p.23)

Tende-se a entender que quanto maior a participação cidadã, melhores as políticas públicas, pois haverá um equilíbrio entre sociedade e governo. Existe a necessidade de uma tomada de consciência política, ou seja, de trabalhar por uma democracia cognitiva, de uma reforma no seio da democracia. Ademais, não basta contar com instituições democráticas justas e boas que permitam a participação dos cidadãos. Faz falta uma vitalidade democrática, a única que garante o civismo, ou seja, a consciência da responsabilidade e da solidariedade perante a comunidade. Se o civismo esmorece, a democracia esmorece. A não participação na vida cidadã, apesar do caráter democrático das instituições, leva a uma debilitação da democracia. Produzem-se, correlativamente, uma debilitação da democracia e uma debilitação do civismo. Conclusão, a degradação da responsabilidade e da solidariedade, a qual nos temos referido, degrada o civismo e a democracia. As democracias contemporâneas se debilitam. (MORIN, 2003).

Num processo político-deliberativo de gestão de interesses comunitários, as pessoas devem estar abertas à força dos argumentos, preparadas para deixar de lado seus pontos de vistas iniciais, quando notam o benefício para a comunidade em conjunto, e isto, pelo simples fato de que um sistema de discussão pública exige que as pessoas utilizem discursos como condição de cidadania. (LEALb, 2006, P.62)

No entendimento de Bonavides, (2004 p. 29) para haver uma garantia de políticas públicas efetivas que vislumbrem o desenvolvimento local, devem ser vistas em conjunto dos objetos setoriais. A atuação por meio da cooperação dos setores: Estado, comunidade e até mesmo o poder privado é que levam ao desenvolvimento em âmbito local. Desse modo, ressalta-se a importância da participação social ativa da sociedade, dentro do planejamento realizado pelo Estado na discussão, implementação, execução e fiscalização das políticas.

Cabe ao executivo zelar por políticas públicas para atingir o desenvolvimento e possibilitar que um maior número de indivíduos da sociedade que possam participar do processo econômico e social, para estabelecer os valores importantes ao

desenvolvimento, de uma determinada nação, já que constantemente observamos nas mídias vários casos de corrupção. (TOALDO; MEYE, 2015, p. 6)

O ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local ainda é grande. É comum a visão de que a organização comunitária que luta por uma casa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Esta visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em que assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente. (DOWBOR, 2008, p.8)

Nesse sentido pode-se considerar que há muito a ser avaliado nas nações no que se refere às Políticas Públicas e sua aplicação por parte dos governos, pois vale observar o fato de que a sociedade brasileira somente poderá dizer que está inserida em um Estado Democrático de Direito a partir do momento em que os direitos sociais sejam efetivamente respeitados e cumpridos, principalmente no que diz respeito o respeito pelos Direitos Humanos.

A sociedade deve estimular a fundação de um novo Estado Democrático de Direito, direcionado para o homem comum, imerso no cotidiano, relevando a potencialidade atomizada de superação dos problemas que a sua comunidade local apresenta. O Estado administrador que se diga democrático, fomenta, viabiliza uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva sobre todos os temas relevantes para a sociedade, possibilitando a autopersuasão, todos os membros devem fazer parte do discurso mesmo que de modos diferentes, todos com as mesmas chances de tomar posição e manifestar sua opinião.

Então, vemos a importância de se eleger a cidadania como eixo fundamental da educação escolar, comprometendo-se com as perspectivas e decisões que favoreçam os valores, mas também aos conhecimentos que permitam desenvolver as capacidades necessárias para a participação social efetiva. (BRASIL, 1997). Deve-se romper com a ideia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e traze-lo para uma cidadania ativa e efetiva, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade. (FRANTZ; HERMANY; 2009, p.311). Assim, o espaço local se consolida como o lugar ideal de construção dessa responsabilidade, potencializado pelo sentimento de solidariedade e pertencimento.

As políticas públicas constituem uma espécie de direção para os cidadãos, na medida em que informam as intenções do governo em cada área, o que acaba, por consequência, permitindo a participação do povo, acompanhamento, oposição e críticas (SCHMIDT, 2008). Elas podem ser consideradas como a busca explícita e racional de um objetivo graças à alocação adequada de meios que, mediante uma utilização razoável, devem produzir consequências positivas (GRAU, 2000).

Nesta esteira, não propor políticas públicas ou leis para que os princípios básicos da cidadania sejam ensinados ao nosso estudante, o futuro da nação, configura omissão do poder público diante de um Direito Constitucional primário, considerando que a maior parte dos cidadãos sequer sabe o significado da referida palavra.

Quem sustenta os órgãos governamentais é a população, cabendo-lhe o dever de controlar a atuação dos governantes e de ser exigente em relação ao seu desempenho e conduta. A prática da cidadania deve ser vista como uma ação de civismo e natural dentro da organização social, que substitui na democracia as revoltas e manifestações agressivas inspiradas pelos regimes de opressão. (RESENDE, 1992, p.70)

A partir desta interação da sociedade com o Estado, definindo prioridades, acompanhando, avaliando as condições de gestão, a execução das políticas e os recursos financeiros utilizados os resultados obtidos seriam muito mais satisfatórios. Ressalta-se algumas características da contemporaneidade consideradas como motivadoras para que chegássemos a situação de hoje, no que tange a esta temática, quais sejam: a centralização da administração pública, a apatia política, o paternalismo e assistencialismo, a falta do sentimento de pertencer a determinado lugar, a dificuldade na comunicação entre as esferas, etc. A sociedade não deve mais ser tão centralista, vinculada ao processo Estatal, esperando que todas as ações venham prontas, é necessário o estímulo de outros locos de poder que não seja essencialmente o governo nacional, mas que envolva comunidade, município, região, pessoas que podem contribuir grandemente em todas as fases das políticas implementadas.

4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA LEI Nº13.415 DE 2017 PARA O EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE ESCOLAR COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Ao serem apresentadas algumas mudanças instituídas pela Reforma do Ensino Médio, Lei 13.415 de 2017, compreende-se de que forma a mesma poderia ser verificada como uma política pública de desenvolvimento local e incentivo à participação social, empoderando o sujeito perante a sua comunidade, com base no princípio da subsidiariedade.

O sistema educacional brasileiro está a cada dia enfrentando maiores dificuldades no que se refere à formação dos alunos e somente com um preparo e fortes embasamentos teóricos e práticos estarão os indivíduos preparados para enfrentar o mundo e o mercado de trabalho. A medida provisória nº 746/2016, posteriormente convertida em lei, que reforma o ensino médio, se mostra uma política pública que almeja formar as novas gerações de forma integral, considerando as suas capacidades específicas e os problemas da região de pertencimento, envolvendo a comunidade escolar em debates com a finalidade de melhorar a qualidade do ensino brasileiro, bem como a qualidade dos cidadãos.

O fomento do ensino em tempo integral, vislumbrando um maior envolvimento dos jovens perante as práticas pedagógicas destinadas aos alunos do Ensino Médio, a possibilidade de escolha da área de interesses de acordo com a futura profissão a ser desempenhada no mercado de trabalho, o ensino utilizando-se de teoria e prática mediante a ministração de aulas por profissionais reconhecidos, etc. Tudo isso, reconhece o fato de que esta política pública veio para consolidar o reconhecimento da educação enquanto um direito social de responsabilidade comunitária, que necessita da participação de todos os afetados pelo sistema educacional para garantir resultados satisfatórios e melhorar a posição do país no ranking mundial.

A partir de uma introdução acerca do princípio da subsidiariedade, descentralização e gestão democrática, vemos que é possível garantir o que já está previsto nos preceitos constitucionais, porém na prática, dia a dia da comunidade escolar não se verifica. A gestão compartilhada do ensino, abrangendo sociedade, família, escola, professores, Estado, instituições privadas, é um exemplo de envolvimento mediante a utilização do princípio da subsidiariedade, possibilitando que a esfera mais próxima decida o que é melhor no sentido de gestão, de escolha das práticas pedagógicas mais adequadas, relação Professor X Aluno, etc.

4.1. A Reforma do Ensino pela lei 13.415 de 2017

Conforme já exposto, diversas mudanças e conquistas foram verificadas no que se refere ao sistema educacional brasileiro, políticas públicas foram implementadas e a nossa CRFB/88 veio para corroborar o entendimento da educação como um direito social, bem como a LDBN, nossa maior conquista no âmbito pedagógico. No entanto, ainda estamos diante de uma certa inconstância na qualidade do ensino, a América do Sul possui uma das piores taxas de analfabetismo, o próprio Brasil, o qual estava tendo evoluções neste sentido após implementação do programa Brasil Alfabetizado, regrediu ao interromper esta política pública de incentivo à jovens e adultos que desejassem aprender a ler e escrever.

De acordo com os dados do IBGE (2007-2015) a taxa de analfabetismo diminuiu significativamente a partir de programas de incentivo do governo federal, executados pelos Estados e Municípios. Entretanto, a meta era chegar em 2015 com uma taxa de 6,7%, o que não foi possível, uma vez que os dados demonstram 8% atualmente, e a suspensão destas políticas públicas apenas agrava a situação do nosso país, propiciando evasão escolar, desigualdade social, e comparado a outros países da América Latina, está atrasado em termos técnicos e educacionais que preparem para o mercado de trabalho, mas também formem cidadãos na sua integralidade.

No ano de 2016, o país atingiu a pior posição já alcançada no ranking de competitividade elaborado desde 1997 pelo Fórum Econômico Mundial, caindo para a 81ª posição⁸. Pesquisadores apontam que país tem marco regulatório atrasado, infraestrutura deficiente e qualidade humana deficiente, o que ocasiona perda de produtividade. Tudo isso tem relação direta com a posição que o país ocupa no setor educativo, pois a educação básica ruim joga o Brasil no “grupo dos lanternas” no ranking de capital humano.

A má qualidade da educação de base jogou o Brasil para baixo na nova edição do "Relatório Sobre o Capital Humano", estudo do Fórum Econômico Mundial sobre o êxito dos países em preparar sua gente para criar valor econômico.

O Brasil ficou em 83º lugar entre 130 países. Dono da 8ª maior economia do mundo, pontuou menos que países da América Latina e Caribe de menor desenvolvimento relativo, como Uruguai (60º), Costa Rica (62º), Bolívia (77º) e Paraguai (82º). Cuba, na 36ª posição, lidera na região.⁹

⁸ Darlan Alvarenga, jornalista do G1 em São Paulo, notícia publicada em setembro de 2016

⁹ Notícia do G1 (globo.com), Thiago Guimarães da BBC Brasil em Londres.

De acordo com a notícia apresentada o Fórum Econômico Mundial, considera o capital humano de um país como "determinante mais importante para seu sucesso econômico de longo prazo do que virtualmente qualquer outro recurso". Isso explica seu papel chave na produtividade, mas também no funcionamento das instituições políticas, sociais e cívicas das nações. (GUIMARÃES, 2016)

O fato que fez com que a posição do país decaísse tanto, foi o preparo dos jovens de 0 a 14 anos, o 100º entre 130 países. Pesaram nesse sentido a chamada "taxa de sobrevivência em educação básica", a capacidade de o aluno sair bem preparado do ciclo primário de ensino (98º lugar), e a qualidade da educação primária (118º lugar).

Dessa forma, após momentos conturbados no Governo Federal, foi instituída a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, ao revés de qualquer debate com a sociedade e desconectada às propostas debatidas pelos fóruns educacionais há anos, com o intuito de novamente reformular a educação brasileira e melhorar a qualidade de ensino e principalmente de mão de obra. A medida institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

A medida provisória, hoje transformada na Lei 13.415 de 2017 impõe mudanças na LDB, quando modifica a carga horária mínima anual das escolas de Ensino Médio, ampliando-a progressivamente, para mil e quatrocentas horas, de acordo com as diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação estabelecidos no Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2016, p.1). Assim, fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, prevendo o repasse de recursos do Ministério da Educação para os Estados e para o Distrito Federal pelo prazo de dez anos por escola, contado da data de início da implementação do ensino médio integral na respectiva escola, de acordo com termo de compromisso a ser formalizado entre as partes.

As transferências de recursos da União são obrigatórias, com a finalidade de prestar apoio financeiro para o atendimento de escolas públicas de ensino médio em tempo integral cadastradas no Censo da Educação Básica, devendo ser prioridade as regiões com menores índices de desenvolvimento humano –IDH, bem como que apresentem resultados mais baixos nos processos nacionais de avaliação do ensino médio. Além disso, é necessário um projeto político pedagógico que obedeça às alterações ocorridas na LDBN. Tal transferência será

efetivada automaticamente pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, dispensada a celebração de convênio, acordo, contrato ou instrumento congênere, mediante depósitos em conta-corrente específica.

Atualmente, a carga mínima anual é de 800 horas, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), a medida tem a intenção de incentivar o ensino de forma integral, e para isso prevê programa específico com R\$ 1,5 bilhão para incentivar que escolas adotem esse sistema. A previsão do MEC é que turmas iniciadas em 2018 já possam se beneficiar das mudanças, até lá, as redes estaduais poderão fazer adaptações preliminares, já que a implementação está condicionada à conclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a qual deve ser concluída em "meados" de 2017.

Existirá uma política pública de governo que incentiva financeiramente as escolas de ensino médio a formação em tempo integral a partir da medida provisória. Serão transferidos recursos para os Estados e para o Distrito Federal, anualmente, por no máximo quatro anos para cada escola. Os valores serão repassados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), variando conforme o número de alunos que estudam na instituição de ensino beneficiada. Os colégios serão obrigados a comprovar, sempre que pedido, como estão administrando o dinheiro recebido.

O desenvolvimento de uma nação está ligado primordialmente a questões do âmbito social, estas, que perfazem a educação, saúde, meio ambiente saudável e tantos outros assuntos que são pauta de políticas públicas. Constatase no mundo atual que os governos adotam como forma de buscar a efetivação de tais temas o direcionamento de verbas afim de que, autoridades em níveis locais possam promover ações que acarretem no acesso à uma vida digna. (TOALDO; MEYE, 2015, p. 11)

Além disso, principalmente, serão modificados os currículos escolares. Embora se mantenha o estudo da língua portuguesa e da matemática, haverá estímulo aos professores e obrigatoriedade de conhecer o mundo físico e natural, a realidade fática local, social e política, especialmente através de dados da República Federativa do Brasil. No que se refere ao ensino da arte, o foco serão as expressões regionais, que constituirão componente curricular obrigatório, desde a educação infantil, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos a partir das experiências vivenciadas no dia a dia. (BRASIL, 2016)

Ressalta-se ainda, a inclusão de experiência prática de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional. O que possibilita o envolvimento do setor privado, da comunidade, reiterando a ideia de terceiro setor,

anteriormente mencionada, pois será necessário o comprometimento do Estado em auxiliar as escolas nas mudanças, a comunidade escolar com o devido empreendimento do novo currículo escolar, os pais e alunos que se empenharão com a nova formação cidadã, voltada para a realidade local e direcionada ao futuro mercado de trabalho.

A Lei 13.415 de 2017 dará novo sentido a Lei nº 9.394 de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a 11.494 de 2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, até mesmo a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, instituindo a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral.

O artigo 36 da LDBN que trata sobre a Base Nacional Comum Curricular foi afetado pela reforma no sentido de que os direitos e objetos de aprendizagem do ensino médio deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino nas seguintes áreas de conhecimento: linguagens e tecnologias; matemática e tecnologias; ciências da natureza e tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; formação técnica e profissional. O que se diversifica dos currículos anteriores é o fato de que cada sistema de ensino será definido e harmonizado à Base Nacional, porém articulada a partir do contexto histórico, econômico, social, ambiental e cultural de cada região.

Ressalta-se ainda, a importância de não negarmos as tecnologias, o capitalismo o qual a nossa sociedade está inserido, utilizando-se destes mecanismos como forma de interação, auxílio, trazendo temas transversais e interdisciplinares nos projetos e pesquisas.

O homem entrou numa era nova da história evolutiva em que as rápidas mudanças aparecem como consequência dominante. Está lutando com uma fundamental mudança, desde que interveio no processo evolutivo. Deve, hoje, analisar melhor este fato e, então, saber dirigir o processo para sua consumação e não para sua destruição. Se aprender a usar sua compreensão do mundo físico para fins práticos, estará expandindo sua capacidade inata e aumentando sua habilidade e necessidade de comunicar-se, bem como sua habilidade de pensar e criar. E, em consequência, estará substituindo um processo evolutivo objetivista, em sua luta contra a adversidade do meio-ambiente, pela evolução biológica, lenta, mas efetiva, que produziu o homem moderno através da mutação e seleção natural. Por sua intervenção inteligente no processo evolutivo, o homem acelerou e ampliou muito o campo de suas possibilidades. Mas não modificou o fato básico de que isto continua a ser um processo experimental, sujeito a erros, com o perigo de enveredar por caminhos que levem à esterilidade mental e de coração, à apatia moral e inércia intelectual; e produzindo mesmo dinossauros sociais, inadequados para viver num mundo em evolução. (ILICH, 1985, p. 6)

Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais. Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação processual e formativa serão organizados nas redes de ensino por meio de atividades teóricas e práticas, provas orais e escritas, seminários, projetos e atividades online, de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. (BRASIL, 2016)

No que tange a oferta de formação com ênfase técnica e profissional serão consideradas as vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, através das parcerias já mencionadas, fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional; devendo ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação e homologada pelo Secretário Estadual de Educação.

Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação: demonstração prática; experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar; atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas; cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais; estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras; cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias. (BRASIL, 2016)

As instituições de ensino emitirão certificado com validade nacional, que habilitará o concluinte do ensino médio ao prosseguimento dos estudos em nível superior ou em outros cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja etapa obrigatória. Bem como, as escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha das áreas de conhecimento ou de atuação profissional.

O ensino da língua portuguesa e da matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio, assegurada às comunidades indígenas, também, a utilização das respectivas línguas maternas, o que remete a inclusão social. Ademais, a Lei expõe que o aluno poderá optar, desde que possível perante o sistema adotado pela escola, pela formação direcionada já a construção do seu projeto de vida profissional. Dessa maneira, consegue-se perceber mais uma função dos professores que desde as primeiras séries já deve incentivar o aluno a pensar, a formar opinião e decidir qual o módulo de ensino combinaria mais com a sua perspectiva econômica, social e

cultural. O currículo ficará dividido em duas partes, uma aplicada a todos os estudantes e outra voltada aos itinerários formativos já citados. De acordo com Brutti (2007, p.57):

O propósito principal da instrução é oferecer oportunidades similares de aprendizagem aos indivíduos em suas mais amplas diferenças, ou seja, estimular a instituição de cidadãos dispostos a cultivar o próprio espírito e a ajuizar criticamente. A laicidade orienta para a instituição de um cidadão esclarecido e crítico, para quem são centrais a racionalidade e a tolerância. Com efeito, relewa que o princípio da laicidade não seja confundido como mera opinião entre tantas outras, mas como a própria garantia de que todas as opiniões possam ser manifestadas e discutidas. Em outras palavras, é a condição de possibilidade de diálogo entre as opiniões livremente manifestadas nos espaços políticos e educacionais. (BRUTTI, 2007, p.57)

O artigo 61 da LDBN traz um grande avanço no que se refere ao investimento do poder local e inserção da comunidade perante o ambiente escolar, a partir da reforma, profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, ministrarão conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender a nova previsão de formação técnica e profissional dos jovens.

É importante tratar desta visão interdisciplinar, unido a teoria à prática, incentivando aos graduados uma complementação pedagógica para que o Conselho Nacional de Educação autorize a contratação e participação de profissionais das mais diversas áreas inseridas na comunidade escolar, só assim teremos garantida a ampliação da visão de mundo dos alunos, a formação integral e cidadã tão sonhada. Por meio deste conhecimento propagado, a visão com relação a aplicação daquela efetiva disciplina é facilitada, possibilitando o engajamento, diálogos quanto aos problemas reais verificados pelos alunos, encontrando soluções eles mesmos perante aquela determinada sociedade. As interferências da no Lei perante a CLT também estão neste sentido, passa a vigorar a seguinte redação no artigo 318: "O professor poderá lecionar em um mesmo estabelecimento por mais de um turno, desde que não ultrapasse a jornada de trabalho semanal estabelecida legalmente, assegurado e não computado o intervalo para refeição." (BRASIL, 2016)

Nesse sentido, cada sociedade, com seus próprios grupos, deve estabelecer e organizar um diálogo perante os envolvidos, com o objetivo de cumprir as finalidades sociais e responder as demandas ou necessidades estabelecidas pela sociedade. Segundo Libâneo (2012, p. 249), as finalidades do sistema educacional são:

Garantir a unidade nacional e legitimar o sistema;
 Contribuir para a coesão e o controle social;
 Reproduzir a sociedade e manter a divisão social;
 Promover a democracia da representação;
 Contribuir para a mobilidade e ascensão social;
 Apoiar o processo de acumulação de capital;
 Habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores para servir ao mundo do trabalho;
 Compor a força de trabalho, preparando, qualificando, formando e desenvolvendo competências para o trabalho;
 Proporcionar uma força de trabalho capacitada e flexível para o crescimento econômico; (LIBÂNEO, 2012, p.249)

Assim, pode-se afirmar que o diálogo entre governo, sociedade, comunidade escolar, além de constituir a essência do ser humano dando autenticidade a sua existência, é também uma condição *sine qua non*⁹ para toda e qualquer sociedade que se pretenda democrática. Através da educação o homem adquire conhecimento e também transmite, possui o lado individual, pois desenvolve a personalidade específica, mas também o lado social, uma vez que o seu processo sociocultural está relacionado a um projeto nacional.

O fato de grande parte da aprendizagem parecer dar-se ocasionalmente e ser um subproduto de alguma outra atividade, definida como trabalho ou lazer, não significa que a aprendizagem planejada não se beneficie da instrução planejada e que ambas não necessitem de aperfeiçoamento. O aluno, fortemente motivado, que se defronta com a tarefa de adquirir nova e complexa habilidade pode beneficiar-se muito da disciplina, atualmente associada com o mestre do passado que ensinava a ler hebraico, catecismo ou a tabuada. A escola tornou este tipo de ensino desusado e desacreditado, ainda que haja muitas aptidões que um estudante motivado e com capacidade normal possa assimilar em poucos meses, se ensinado nesta maneira tradicional. Isto se aplica tanto para aprender uma segunda ou terceira língua, como para ler ou escrever; para aprender as linguagens especiais da álgebra, programação em computadores, análise química, bem como para aprender habilidades manuais para ser datilógrafo, relojoeiro, encanador, eletricista, consertador de televisão; ou também dançar, dirigir carro e mergulhar. (ILICH, 1985, p. 28)

É por meio da educação que o homem adquire conhecimento, como também transmite o que sabe para outras pessoas, ocorrendo, assim, tanto o processo de aprendizagem quanto o de ensino. Isso significa que ela tem o lado individual, por causa do desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, como também o lado social, pois seu processo sociocultural quase sempre está vinculado a um projeto nacional. (FRACASSI, 2014)

⁹ Expressão originada do termo legal em latim que pode ser traduzido como “sem a/o qual não pode ser”

Perdemos fundamentalmente aquilo que é constitutivo da política e da educação, a possibilidade de chegar a novos entendimentos a respeito de algo, Gadamer (2000) se interroga a respeito de nossa “incapacidade para o diálogo” nos dias de hoje. E pergunta: está desaparecendo a arte do diálogo? Está ocorrendo uma monologização do comportamento humano? Isso é um fenômeno geral de nossa civilização que está relacionado com o seu modo técnico-científico de pensar? “O termo diálogo parece próprio ao filosofar, uma vez que no diálogo as pessoas se dispõem a confrontar, a aprofundar um determinado tema na busca de mais clareza, mais fundamentação e possível consenso acerca do mesmo” (GADAMER, 2000, p.129, nota 1).

Virtualmente, todas as nossas disciplinas escolares se basearam em concepções que, hoje, são incompatíveis com o axioma cartesiano e com a visão de mundo estática que derivamos desse axioma em determinado momento. Para suporte das novas ideias, inclusive as da moderna física, existe uma ordem unificadora, mas que não é a causalidade; é finalidade, não finalidade do universo e do homem, mas a finalidade no universo e no homem. Em outras palavras, parece que habitamos um mundo de processos e estruturas dinâmicas. Por isso precisamos de um cálculo potencial, em vez de um cálculo de probabilidade, uma dialética de polaridade, um cálculo em que a unidade e diversidade sejam redefinidas como pólos simultâneos e necessários de uma mesma essência. (ILISH, 1985, p. 7)

Pode se considerar que o Ensino médio tem um enfoque propedêutico, específico para alunos que almejam dar continuidade em seus estudos e uma formação técnica, preparando-os para o mercado de trabalho. De modo mais amplo, pode interagir tanto com os saberes voltados para a formação acadêmica quanto para aqueles mais focados nas relações com o mercado de trabalho, pois tanto um como o outro se constrói e se reconstrói pela ação do homem de forma dinâmica, podendo coexistir simultaneamente. (SILVA, 2014, p.21)

Ademais, é de notório conhecimento de todos, que temas como: educação, cidadania, direitos políticos, nacionalidade, entre outros, são vistos e vividos por grande parte do povo brasileiro, já desde os seus primeiros anos de idade. Porém, o diálogo e a formação de opinião sobre a participação ativa do cidadão nas escolas se mostra imprescindível para o crescimento e transformação do Estado, bem como do próprio indivíduo que está formando suas aptidões. Expõe-se o pensamento de Marques (1993, p. 110), segundo o qual:

Em vez de o professor operar com conceitos que já aprendeu e que agora só necessitariam ser reproduzidos, trata-se no ensino, de ele e os alunos produzirem, em entendimento comum, os conceitos com que irão operar para entenderem as relações com que lidam. Não se trata de chegar a soluções dadas às questões/problemas, mas de inventar, em cada situação e por cada comunidade de sujeitos, os conceitos com que irão operar sobre os temas que analisam. (MARQUES, 1993, p. 110)

A participação ativa do cidadão na sociedade se mostra imprescindível para o crescimento e melhoramento do Estado, bem como do próprio indivíduo que está formando suas aptidões e a comunidade que receberá suas ideias e engajamento nas políticas públicas de melhoria da qualidade de vida. Nesta esteira, não propor políticas públicas ou leis para que os princípios básicos da cidadania sejam ensinados ao nosso estudante, o futuro da nação, configura omissão do poder público diante de um Direito Constitucional primário, considerando que a maior parte dos cidadãos sequer sabe o significado da referida palavra.

Urge que os brasileiros eduquem-se para a cidadania porque os problemas mais fundamentais que o país acumula não serão solucionados sem a efetiva participação da sociedade, através de uma mobilização inteligente e objetiva de seus setores organizados e da população em geral. (RESENDE, 1992, p.68)

Confirma-se a grande preocupação em formar o aluno como cidadão efetivo de uma sociedade democratizada, através do incentivo de disciplinas que abordem a realidade específica de cada região. Esta política pública visa melhorar o desempenho do país nos rankings mundial, investindo na qualificação técnica dos alunos para que tenhamos uma maior força de trabalho, menor desemprego e miséria. A nova Lei permitindo que profissionais com notório saber, que seja reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, possam dar aulas de conteúdos de áreas afins à sua formação, considerando a necessidade de uma interação entre a teoria e a prática, bem como a formação de parcerias com a comunidade local que disponibilizará o seu conhecimento em diversas áreas para que crianças e adolescentes possam se consolidar como profissionais e efetivos cidadãos ativos;

4.2. A Contribuição do Princípio da Subsidiariedade Perante a Reforma

O princípio da subsidiariedade pode ser abordado em diversas áreas de estudos acadêmicos, filosóficos, sociológicos, jurídicos e na presente pesquisa será entendido como pressuposto para garantir e viabilizar políticas educacionais de gestão democrática do ensino

brasileiro. No nosso país, a primeira Constituição a prever este princípio, foi a atual, da mesma forma, que propõe uma gestão mais integradora do ensino, embora nem sempre respeitada, até mesmo legislações infraconstitucionais ressaltam esta ideia.

Sabe-se que ainda temos características culturais de centralização das políticas e das tomadas de decisões. Olha-se o poder público a partir do governo central, porém o que se necessita é uma política pública descentralizada na educação, maior horizontalidade e gestão democrática da educação. A escola é uma instituição que sobre a influência e influencia aquilo que acontece ao seu redor, portanto, não é neutra, mas resultante da totalidade de atos, ações, valores e princípios da realidade histórica que interfere nos seus procedimentos. (COSTA, 2014, p. 31)

Então, pela primeira vez o Princípio da Subsidiariedade, tendo vigência nas Constituições Brasileiras, objetiva cessar esta cultura de centralização, ampliando a participação social, com o objetivo de fomentar a harmonia entre entes da sociedade civil e o Estado, bem como renovar a gestão na administração pública, ressaltando a importância dos mecanismos de controle por parte do cidadão e as atividades pertinentes a serem desenvolvidas pelo Estado e suas esferas.

Por isso, cumpre ressaltar que só é possível falar em subsidiariedade, na medida em que temos um Estado descentralizado, que promova políticas de participação social. A legislação brasileira que trata acerca das diretrizes que os setores educacionais devem seguir, já estipulam a necessidade de envolvimento da comunidade, família, educadores, como forma de democratizar, melhorar a qualidade do ensino público, bem como modernizar a gestão do sistema educacional através da integração.

A centralização da verdade conforme seus costumes culturais e de desenvolvimento econômico, como é o caso dos países desenvolvidos, constituem uma concepção etnocêntrica. Essas verdades únicas e universais como centro (grupo dominante e detentor de poder) do entendimento geram conflitos com os pensamentos periféricos (grupos pobres e subdesenvolvidos). Como o poder do centro é muito maior e mais forte, a periferia acaba incorporando e tomando para si as necessidades dos grupos dominantes. Desse contexto podemos concluir que as ações das instituições públicas partem do pressuposto de que há homogeneidade entre as pessoas, não tratando os “diferentes” de modo “diferente”. Atualmente, o princípio da equidade ou da justiça social quebra com esse paradigma. (BONETI, 2007)

No entanto, sabe-se que é muito diferente as normas legisladas e oficializadas das práticas cotidianas, pois, apesar de algumas competências serem ampliadas do poder central para as autarquias locais, existem dificuldades a serem vencidas para que isto seja efetivamente possível, considerando a escassez de recursos, as políticas do clientelismo, populismo, barreiras para firmar parcerias, etc. Nesse sentido, se faz imprescindível a atuação de toda a comunidade envolvida, parcerias com o terceiro setor, para garantir o sucesso das políticas públicas, desenvolvidas, executadas e fiscalizadas pela própria sociedade.

O país se deparou com uma necessidade de descentralização a favor da dimensão local da educação, chamando à escola atores anteriormente afastados, por meio do decreto-lei Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio¹⁰: “A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança.”.

Quanto à diversidade e autonomia, compreende-se a diversificação de programas e tipos de estudos disponíveis, promovendo alternativas que respeitem as características dos educandos e as demandas de seu contexto social. A característica interdisciplinar diz respeito ao princípio que os conhecimentos interagem permanentemente com outros saberes. A vida e a cultura escolar devem proporcionar a aplicação prática dos conhecimentos ao cotidiano, relacionando a teoria e prática tanto para a vida, para o trabalho, como para o pleno exercício da cidadania. (SILVA, 2014, p.22)

Reitera Costa (2014, p.31) que “democratizar a escola, hoje, significa também ampliar as oportunidades de aprendizagem e melhorar qualitativamente o ensino público, de modo a ampliar a possibilidade de participação social, com vista à aquisição dos conteúdos escolares”. Atualmente, não possuímos apenas um sistema educacional, mas sim, vários, os quais tentam se integrar em um outro mais amplo, são eles: as esferas federal, estadual, distrital e municipal. No entanto a LDBN é clara ao definir as competências, vejamos a seguir:

QUADRO 5: Definição de Competências dos Entes Estatais A Partir da LDBN

¹⁰ Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da Educação, com o objetivo de concretizar na vida da escola, a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.

UNIÃO	Cabe ao Governo Federal autorizar, credenciar, supervisionar, avaliar e legislar sobre os cursos das instituições de Ensino Superior e os estabelecimentos que fazem parte de seu sistema de ensino, independentemente das mantenedoras serem público ou privadas.
ESTADOS	Cabe ao Governo Estadual organizar, manter, desenvolver órgãos de ensino, autorizar, reconhecer, credenciar, acompanhar, avaliar os cursos de Ensino Superior Estaduais e os estabelecimentos de seu sistema de ensino, que são preferencialmente as escolas de nível médio (profissionais ou não) e as escolas de Ensino Fundamental (séries finais), independente das modalidades e mantenedoras.
MUNICÍPIOS	Cabe ao Governo Municipal organizar, manter, desenvolver, supervisionar os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino. Cabe aos municípios também o poder de baixar normas complementares, autorizar, e supervisionar os estabelecimentos dos seus sistemas de ensino que são preferencialmente, as escolas de educação infantil e de séries iniciais do ensino fundamental, independente das modalidades e mantenedoras.

Fonte: Silva, 2014, p. 12.

Em vista do exposto, embora tenhamos uma competência definida, deveria haver um engajamento de todas as esferas para que obtenhamos uma melhor qualidade no ensino, pois em termos de Brasil, existe uma grande disparidade com relação às comunidades, enquanto

algumas regiões possuem acesso a uma educação de qualidade, empregos garantidos, outras sequer possuem água potável, qualidade de vida, como se não fossem considerados cidadãos. Por isso, através do princípio da subsidiariedade, da descentralização das competências, seria possível que serviços fossem ofertados em áreas de real necessidade, dependendo da região, tais como: saúde, educação, saneamento básico e infra-estrutura.

[...] o Constituinte brasileiro, ao incluir como princípio fundante do sistema jurídico pátrio a dignidade da pessoa humana, o fez a colocando no mesmo patamar da cidadania, definindo como objetivos da nação a construção de uma sociedade livre, justa e solidaria, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo-se o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (SODRÉ, 2015, p.239).

Nota-se que a nova Lei interliga mais ainda educação e cidadania, bem como direciona algumas atividades para a região, o que podemos entender como um maior empoderamento local, inter-relacionando a participação da comunidade, da escola, da família, nas diversas formas políticas existentes. Considera-se que “o próprio povo, é um dos elementos constituintes do Estado, e como tal deve participar dos seus processos políticos informando-se, formando-se, enfim, adquirindo conhecimento para fazer valer os seus direitos sociais” (FRANTZ; HERMANY; 2009, p.315). O status da cidadania tem como objeto principal alcançar a plenitude do exercício dos direitos fundamentais inerentes ao indivíduo, tal status tem uma ligação essencial com o regime político, posto que, será através deste que o cidadão, por meio de seus representantes, alcançará seu direito às políticas públicas, ou seja, uma educação exemplar, saúde, segurança, entre outras.

Cidadania é um espírito e uma postura permanente que levam pessoas a agirem, individualmente ou em grupo, com objetivos de defesa de direitos e de cumprimento de deveres civis sociais e profissionais. Cidadania é para ser praticada todos os dias, em todos os lugares, em diferentes situações, com variadas finalidades. (RESENDE, 1992, p.67)

O momento de reafirmação da democracia foi extremamente significativo, pois a ideia de subsidiariedade mostra-se absolutamente incompatível com a centralização, haja vista que um poder centralizado atua sempre a título principal, não garantindo a autonomia para as demais esferas. O princípio da subsidiariedade deve ser inserido neste contexto de compatibilização e cooperação entre Estado e sociedade, superando, o entendimento de que os objetivos do Estado e da sociedade sejam conflitantes (HERMANY, 2007, p. 276-278). Baracho (1996, p.30)

confirma o fato de que esse princípio pode e deve ser aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando-se, o grau de descentralização, como sendo um modelo de organização do Estado, a partir da subsidiariedade como mecanismo balizador.

A ideia consagrada pelo princípio demonstra a intrínseca relação entre tais entes. Os pilares da reforma do aparelho estatal foram: participação, descentralização, publicização, limitando a atuação do Estado quando imprescindível à segurança e supremacia do interesse público. Para Martins, “o princípio da subsidiariedade serve de reorganizador nessa repartição de competências, dando o comando geral que só pode ser cumprido em cada caso concreto, pois só aí é que é possível saber quem está mais claro a solucioná-lo de forma mais eficaz” (MARTINS, 2003, p. 458).

Reformar o Estado é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado através de “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12).

Nesse sentido, reformar seria entender que a descentralização é fundamental para a execução do princípio da subsidiariedade, pois, enquanto o poder se mantém centralizado, o cidadão é mero espectador e inibe-se a possibilidade de uma participação política legítima a partir das esferas periféricas. (BARACHO, 1996). Dessa maneira, para que se alcance a subsidiariedade, há necessidade de um engajamento tanto da administração pública, quanto dos representantes do povo e o próprio povo, pois o local para que se concretize atos descentralizados é o município, desde que o cidadão seja reconhecido como um ser concreto, que possui necessidades reais e tem muito a contribuir no processo de tomada de decisões e execução de políticas.

Estamos diante de uma constante insatisfação com relação ao fato de que o Estado se tornou incapaz de agregar as diversidades individuais e coletivas, não acompanhou a evolução da sociedade contemporânea e já não consegue responder às demandas de maneira adequada atingindo o bem comum. Existe uma necessidade de revisar a engenharia institucional do Estado para que se possa atuar com eficiência mediante a complexidade apresentada, e isto seria possível através de uma descentralização e propagação do papel importante do cidadão no que se refere a tomada de decisões e controle social das políticas desenvolvidas.

O princípio da subsidiariedade reside no direcionamento das ações públicas partindo do ponto de vista de que tudo aquilo que o ente público local tem capacidade para executar, não deve ser atribuído a outro ente mais afastado na escala hierárquica. Ressalta-se que as competências constantes do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, ao aplicar-se o princípio, deveriam em sua maior parte, serem executadas pelos entes públicos locais (na Federação brasileira) e somente quando estas ações assumissem complexidade maior ou na sua execução fossem detectadas impossibilidades é que Estados-membros seriam chamados a intervir ou a complementar a atuação para viabilizar a plena execução da política pública. (BARACHO, 1996)

Tal princípio, expressivo das formas societárias próprias do medievo, mas recoladas no quadro da teoria política em plena era da grande indústria, nos finais do século XIX, foi tematizado, no plano religioso pelo Papa Leão XIII (Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891) e, no plano sociológico, por Émile Durkheim, ao tratar das relações entre Estado e sociedade por intermédio dos “corpos intermediários”. (BEZERRA, 2012, p. 8) E, ainda, o autor Baracho (1996, p.6) ao introduzir este conceito o relaciona à autonomia política e administrativa que é o alicerce para um federalismo de qualidade, expondo uma sobreposição do formalismo burocrático e conservador, bem como uma visão mais comunitarista da sociedade, decorrente do pluralismo das questões a serem decididas e que conduz ao reconhecimento da necessidade de um processo de equilíbrio entre as múltiplas tensões na ordem social.

Assim, tanto as decisões legislativas como as administrativas, devem ser tomadas no nível político mais acessível aos cidadãos, ou seja, mais próximo e visível no que se refere a execução e efetivação das políticas públicas. Pode-se dizer que a descentralização é um embate de poderes, seja financeiro ou de competências. Neste espaço atingimos a real democracia e a partir do princípio da subsidiariedade temos uma apropriação do poder público por parte da comunidade, bem como uma maior inclusão social dos cidadãos que modificam a visão do próprio Estado e das políticas que sejam mais efetivas para determinada região.

Dessa feita, o princípio assume uma função de limitação da atuação do poder estatal frente ao indivíduo, mas, ao mesmo tempo, possui uma dimensão positiva. Esta se verifica na medida em que se vincula o Estado a um compromisso social, traduzido na exigência de atuação de suas instituições sempre que as necessidades do corpo social ou a dimensão da função a ser alcançada torne insuficiente a ação individual dos atores da sociedade. Todavia, inúmeras vezes a dimensão habilitadora do princípio é deixada em segundo plano, para contemplar discursos liberalizantes, a partir de uma sobrevalorização da função limitadora.

(DUARTE, 2000, p. 109).

O princípio da subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competência entre sociedade e Estado. Ao mesmo tempo, impede o avanço intervencionista do Estado, exigindo desse ajuda e promoção das atividades próprias e pluralismo social. [...] Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir atividades do pluralismo social. (BARACHO, 1996, p.48)

No Brasil, talvez a primeira área das políticas sociais que foi estruturada globalmente sob perspectiva do princípio da subsidiariedade tenha sido a saúde pública, com o surgimento do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), em 1987, renomeado, depois da Constituição de 1988, de Sistema Único de Saúde (SUS). Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) no seu Artigo 204, ao tratar da gestão das ações estatais na área da saúde preconiza: “I. Descentralização com direção única em cada esfera de governo (...) III. Participação da comunidade” (BRASIL, 1988).

Montoro (apud ARAUJO, 2007 cit., p. 130) apresentava em 1982 sua proposta de municipalização da educação em São Paulo, remetendo ao ideário do Princípio da Subsidiariedade, tal como o definia o Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931: “(...) Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração”.

A partir do entendimento do princípio da subsidiariedade o Estado deveria confiar às instituições, competências necessárias para realização das tarefas que podem ser realizadas por elas mesmas em conjunto com a comunidade de maneira mais satisfatória do que os Estados isoladamente, considerando o âmbito local e suas especificidades.

É imprescindível uma (re) definição de competências, a partir da ideia de subsidiariedade, coadunada com uma nova correlação de forças entre Estado e sociedade, porque a simples autonomização da esfera local, com a ampliação de atribuições, não significa a concretização de uma nova relação entre sociedade e Estado. A nova base decisória deve abranger os novos setores que ficaram à margem das propostas do Estado de Bem-Estar, a partir de uma lógica comunicativa que não se afasta do condicionamento a valores substanciais mínimos. (HERMANY, 2007, p. 279-281)

No mesmo entendimento, foram produzidos documentos oficiais pela área de pesquisa do Banco Mundial (BORGES, 2003) que consideraram as quatro dimensões para que ocorra uma governança: administração, legalidade, participação e *accountability* e informação e transparência. A participação e *accountability* são interligadas, uma vez que há um deslocamento da responsabilidade do Estado para a esfera civil, pode ser visto como uma forma

de controle social, sentimento de pertencer efetivamente àquele lugar, bem como uma maior democratização.

O banco mundial é um órgão que foi criado a partir das necessidades advindas após a segunda guerra mundial, quando os países devastados precisaram se reerguer e retornar a um crescimento econômico. No entanto, após muitos estudos foi constatado que para que os resultados fossem efetivamente satisfatórios, os investimentos em projetos sociais, setor educacional, saúde e desenvolvimento agrícola seriam imprescindíveis.

Com base numa ação de coordenação a ação por parte da sociedade tem sua eficácia ampliada, ficando o Estado em posição complementar, subsidiária. Estamos diante da necessidade de uma revalorização da participação cidadã, a partir dos meios decisórios e deliberativos propiciados pela nossa Carta Magna, bem como pelo Princípio da Subsidiariedade. Um deslocamento conduzido entre comunidade, governo, esfera privada.

Como exemplo do princípio da subsidiariedade na educação denota-se as “Charter Schools”, no mundo anglo-saxônico, as quais funcionavam com recursos públicos, mas eram geridas por entidades “da sociedade civil”, com flexibilidade em relação aos regulamentos do Estado, podendo lançar mão dos mecanismos de mercado. Nesse modelo, o Estado controla os resultados obtidos por intermédio de contrato de gestão. (BEZERRA, 2012, p. 9)

No mesmo sentido, o denominado “movimento das escolas livres” italianas, na década de 1990, igualmente reivindicava o Princípio da Subsidiariedade para combater, segundo Volani (1999, p. 6), “a pretensão do Estado de ser a única fonte de escolaridade”, reclamando ainda a responsabilização “das famílias, dos corpos intermediários da sociedade, das denominações religiosas ou experiências culturalmente significativas”, numa recusa da escola pública, da laicidade e da responsabilização do Estado. O desenvolvimento disso foi a adoção na região italiana da Lombardia do “bônus escola”, introduzindo mecanismos mercadológicos na gestão pública (ARAÚJO, 2007, p. 150).

Assim, os meios de gestão integradores, que colocam em prática o que a nossa Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Lei que Reforma o Ensino Médio, efetivamente garantem, incentivam a comunidade local, a família, os educadores a participar das decisões, proporcionando uma cidadania ativa por parte das entidades da sociedade civil, o que está intimamente relacionado ao princípio da subsidiariedade aplicado ao âmbito educacional. É possível que haja uma melhora no ambiente escolar, através de uma gestão eficiente com um modelo educativo focado no desenvolvimento efetivo dos alunos e as competências necessárias.

De grande valia seria a aplicação do princípio da subsidiariedade para concretização do desenvolvimento local a partir do setor educacional como forma de efetivação de uma gestão democrática das unidades escolares e participação dos cidadãos envolvidos e afetados diretamente pela tomada de decisões. A limitação do poder estatal possibilita um equilíbrio entre os poderes e a descentralização de deliberações sobre necessidades reais, sempre com o intuito de colaborar qualitativamente no que tange à prestação de serviços, viabilizando maior satisfação e autonomia das diretrizes implementadas, aumentando o interesse com relação aos problemas escolares, planos de ação, melhor desempenho dos docentes, gestores e também dos alunos, uma vez que todos podem se apropriar dos resultados.

As experiências mencionadas anteriormente indicaram que a subsidiariedade, onde foi adotada como princípio da política educacional, implicou em uma passagem da administração à gestão; como gestão, se deslocou para os níveis mais baixos da administração, a região, o município, a unidade escolar; como gestão local, introduziu o padrão de mercado e a privatização, graças à flexibilização do estatuto público-estatal das redes ou das escolas. (BEZERRA, 2012, p. 9)

Ainda, no que se refere à gestão da educação brasileira, o Banco Mundial (1997) ressalta as diretrizes utilizadas em uma reforma estrutural da educação nacional, baseadas no princípio medieval da subsidiariedade, com enfoque no gerencialismo, participação e responsabilização social. Estas mudanças pregadas em direção a um Estado Democrático qualificado vislumbram uma redefinição das instituições, inclusive educacionais, no espaço local, fomentando o desenvolvimento da comunidade e debates das questões que lhe dizem respeito, iniciando pelas práticas pedagógicas propícias para cada região. Aplicando-se o princípio da subsidiariedade, de forma horizontal, viabiliza-se uma cidadania do tipo ativa e mudança da cultura democrática atual.

4.3. Empoderamento da comunidade escolar em nível local e Incentivo à gestão democrática participativa.

Através de reformas e modificações institucionais, busca-se um país cada vez mais direcionado ao Estado Democrático de Direito. Após 1988, o Plano Diretor da Reforma do Estado abriu espaço para a democracia participativa e implantou o gerencialismo, restando evidentes condições estabelecidas com o intuito de uma reforma administrativa, com respaldo

jurídico para a concretização de evoluções e mudanças imprescindíveis mediante a modernização da administração pública em conjunto ao processo de desenvolvimento da sociedade e suas novas necessidades.

A administração pública de demandas sociais precisa ser, primeiro, compreendida a partir de uma nova perspectiva teórico-social, viabilizadora de uma racionalidade civilizatória e complexa de inclusão e compromisso comunitário; segundo, precisa ser vista como espaço permanente de controle e participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. (LEALb, 2006, p. 57)

Bresser Pereira (1997, p. 19) destaca ter sido um processo de transformação de todas as instituições como forma de aumentar a governança e governabilidade. Nestes termos, no que tange ao ensino brasileiro não poderia ser diferente, se constata a descentralização como condição para a incorporação da sociedade civil em tais instituições, principalmente, no que se refere ao objeto desta pesquisa: “gestão democrática das unidades escolares” (CASTRO, 2007, p. 133).

Conforme expõe Cury (2007) é visível que a gestão é um processo não individual, mas coletivo, onde se busca a dialogicidade, dando aos membros formadores da instituição condições de trabalhar e expor suas ideias, criando um espaço onde os conflitos possam ser dissipados e construídos novos objetivos. Para que isso ocorra é fundamental a participação de todas as esferas (federal, distrital, estadual e municipal), as quais formam o sistema educacional.

O Estado centralizado, constitui, portanto, uma sobrevivência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. A realidade mudou. Com poucas exceções, os municípios mais distantes têm hoje acesso à internet, estão conectados, fazendo assim, parte de um tecido interativo de gestão integrada em construção. Administradores, engenheiros, economistas, assistentes sociais encontram-se em praticamente todas as regiões. O absurdo de querer administrar tudo “de cima” torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam ajudar, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma, estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada. (DOWBOR, 2008, p. 7)

A gestão compartilhada, que visa o envolvimento dos entes da comunidade, gera um compromisso entre interesse público e privado, implicando em regras que garantam a transparência e honestidade dos processos políticos, garantindo os direitos humanos e fundamentais, fundada na noção de soberania popular, rede de processos comunicativos, etc.

São necessárias discussões sobre a instauração de uma gestão efetivamente democrática nas escolas brasileiras em razão das mudanças que a sociedade vem passando, em busca de uma maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Este objetivo só será possível a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade, que viabilizaria a gestão integradora no Sistema de Ensino e, ainda, proporcionaria o desenvolvimento em âmbito local, uma vez os cidadãos envolvidos e demandantes de educação participariam ativamente.

As diretrizes de descentralização, participação e democratização da gestão pública anteriormente apontadas refletiram também na legislação educacional. A própria Constituição formulou acerca da gestão democrática da educação em seu artigo 206. No mesmo sentido, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - nº 9394/96) seguiu a tendência do Plano de Reforma e apresentou uma orientação em direção à descentralização da educação em seu artigo 3º.

Ademais, o artigo 14 da mesma lei (BRASIL, 2006), reiterando a gestão educacional como democrática, atribui condutas ao profissional da educação, chamando-os para a participação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como ressaltando a importância da participação das comunidades escolares e locais em conselhos. Esta é uma nova visão acerca do papel do Estado e da Sociedade no que se refere a Educação, inclusive, nos fazendo perceber resquícios do princípio da subsidiariedade, uma vez que prega uma autonomia das instituições escolares e seus componentes, acompanhados de uma gestão democrática.

Muitos estudantes, especialmente os mais pobres, percebem intuitivamente o que a escola faz por eles. Ela os escolariza para confundir processo com substância. Alcançado isto, uma nova lógica entra em jogo: quanto mais longa a escolaridade, melhores os resultados; ou, então, a graduação leva ao sucesso. O aluno é, desse modo, «escolarizado» a confundir ensino com aprendizagem, obtenção de graus com educação, diploma com competência, fluência no falar com capacidade de dizer algo novo. Sua imaginação é «escolarizada» a aceitar serviço em vez de valor. Identifica erroneamente cuidar da saúde com tratamento médico, melhoria da vida comunitária com assistência social, segurança com proteção policial, segurança nacional com aparato militar, trabalho produtivo com concorrência desleal. Saúde, aprendizagem, dignidade, independência e faculdade criativa são definidas como sendo um pouquinho mais que o produto das instituições que dizem servir a estes fins; e sua promoção está em conceder maiores recursos para a administração de hospitais, escolas e outras instituições semelhantes. (ILICH, 1985, p. 16)

De acordo com Dalberio (2008) a palavra gestão vem do verbo latino gero, gessi, gestum, gerere, e seu significado é levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer e gerar. Desta forma, a autora sugere que, sendo a gestão um novo modo de administrar uma realidade, por si mesma já é democrática, pois seu conceito traz a idéia de comunicação pelo envolvimento coletivo, por meio da discussão e do diálogo. (NIEVOLA, 2011, p.13)

Assim, o aluno deve ser ensinado para o processo democrático e para a cidadania ativa e crítica, não algo imposto, de maneira universal, destinado a todos, podendo ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores da democracia moderna, têm uma dimensão universal consagrada no princípio da cidadania. Mas nunca será demais insistir que a cidadania não é uma essência, mas uma construção histórica, que está intimamente ligada às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno. (VIEIRA, 2001, p. 237)

No que se refere ao desenvolvimento local, a partir da gestão democrática do ensino, vale mencionar Beck (1998) ao distinguir fatores locais dos globais: “es necesaria la cooperación supranacional como instrumento de refuerzo del desarrollo y la estabilidad local; de ahí el concepto que construye de la sociedad “glocal”.”¹¹ Postula novos valores para o Estado, que seja autônomo, aberto a cooperação, a uma coesão internacional, mantendo a diversidade, diminuindo as tensões. O autor ainda afirma que “atavesamos una nueva era en la que se diluyen las fronteras y las diferencias entre los Estados nacionales y que ese escenario exige una nueva mirada, la mirada cosmopolita para comprender a realidad en la que se vive y actúa”. (TRUJILLO, 2008-2010, p. 208-209)

É nesse contexto que surgem os Conselhos de Educação como forma de garantir a participação. No entanto, a criação e instalação destes conselhos por si só não garantem a democratização do ensino. Para que atuem de fato como articuladores e fiscalizadores das políticas públicas da educação é imprescindível promover a formação dos conselheiros, no sentido de instrumentalizá-los para participação, pois como a democracia em nosso país é recente, a maioria da população não tem essa prática. É necessário avançar no processo de discussão e implantação dos mecanismos de participação popular e organização na gestão das instituições de ensino, é necessário antes tudo uma mudança de mentalidade em que toda a comunidade se aproprie desta escola. (NIEVOLA, 2011, p. 17)

A gestão democrática da escola exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica

¹¹ Tradução: A cooperação supranacional é necessária como instrumento para fortalecer o desenvolvimento e a estabilidade locais; daí o conceito que constrói a sociedade "glocal".

deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é do estado e não da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola. (GADOTTI, 1999, p. 2).

A atual procura de novas saídas educacionais deve virar procura de seu inverso institucional: a teia educacional que aumenta a oportunidade de cada um de transformar todo instante de sua vida num instante de aprendizado, de participação, de cuidado. (ILICH, 1985, p. 14). Ao vislumbrar essa autonomia, a LDB, ainda traz em seu artigo 15 e 56, o fato de que 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 de direito financeiro público.

Por esse motivo cada região e realidade, obedecendo aos princípios da gestão democrática, assegurará a existência de órgãos deliberativos, os quais deverão ter como participantes a comunidade institucional, local e regional para debater o projeto pedagógico das escolas. (BRASIL, 1996). Quando tratamos de Poder Local surge uma de suas grandes características: a descentralização do Poder Estatal. Esta propicia a aproximação da população aos meios de execução de políticas e de tomadas de decisões em seu espaço de vivência, qual seja, o município. É nesta esfera que os anseios do cidadão, como a busca pela qualidade de vida, tornam-se mais acessíveis e passíveis de concretização. Ao passo em que as comunidades escolares são mais responsabilizadas, empoderadas no espaço local, temos uma gestão integradora do sistema de ensino.

Segundo Machado (2014, p. 14) a ideia de gestão educacional contempla três modos de gestão não excludentes: a integrada, a estratégica e a participativa que se apresentam de forma separada na teoria, mas na prática são complementares e formam a “tríade da gestão educacional”. O “gerenciamento dos conflitos e desigualdades sociais por meio da redefinição de funções e papéis” (GANDINE; RISCAL, op. cit., p. 53), necessita de uma via descentralizadora como essencial deste trânsito.

Conforme Lück (2009), a gestão escolar deve realizar a mediação, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos processos necessários à efetividade das ações educacionais orientadas para a promoção da aprendizagem e formação dos alunos. A aceitação prévia dos objetivos, visto que incorporam o bem comum, permite, na busca de realiza-los, a administração

adequada “dos conflitos e tensões sociais, tendo por finalidade o estabelecimento de um consenso entre Estado e sociedade” (OLIVEIRA, 1997, p. 53).

A tríade formulada pela ideia de Machado (2014) enfatiza que a gestão integrada aplicada à educação pressupõe as relações de interdependência existentes entre o nível macro (secretarias e órgãos executores) e o micro (escolas) do sistema educacional. Desta forma é necessário que as decisões e normas adotadas no nível macro levem em consideração a capacidade e a realidade do nível micro, onde estão as escolas que operacionalizarão as demandas oriundas do nível macro. É importante lembrar que a gestão está a serviço de uma mudança da realidade educacional de modo a compreendê-la, oportunizando a transformação necessária para o alcance de uma educação de qualidade. Como as escolas não funcionam de forma isolada da rede, a gestão das mesmas necessita considerar o desdobramento de políticas e diretrizes na busca por melhores resultados. (BOECHAT, 2015, p. 68)

Esse tipo de gestão pressupõe uma ação ampla e contínua que envolve dimensões, técnicas e políticas, qualificadas apenas quando em conjunto. Nesse sentido Lück (2006), define gestão educacional como:

[...] um processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada de decisões conjunta e efetivação dos resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparências (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2006, p.35).

O caminho a percorrer para a implementação de um modelo participativo de gestão, ampliando o grau de descentralização no âmbito do sistema educacional, e para autonomia das unidades escolares passa necessariamente pela adoção da prática de uma gestão integrada e estratégica nas escolas. São necessárias mudanças políticas, diretrizes e gestão, que estejam alinhadas desde os níveis mais altos do sistema educacional (instância federal, secretarias estaduais e municipais) até a escola, vista como o nível micro do sistema. Com o objetivo de efetivar a gestão democrática, os órgãos administrativos e pedagógicos dos sistemas macro até o sistema micro devem agir dentro dos princípios de coerência e equidade, incentivando a corresponsabilidade de seus membros na organização escolar e na prestação de serviços educacionais. (BOECHAT, 2015, p. 16)

Na abordagem do poder local através do princípio da subsidiariedade podemos constatar que é no âmbito local que as necessidades sociais se encontram mais latentes, ao mesmo passo em que o atendimento a tais demandas torna-se mais eficaz nos municípios, uma vez que é nesta esfera que os anseios do cidadão, como a busca pela qualidade de vida, tornam-se mais acessíveis e passíveis de concretização. A partir deste entendimento, a ação em nível local, mesmo não sendo harmoniosa, assegura a unidade, pois está sob a tutela da política previamente definida nas esferas superiores, que, finalmente, é o que lhes dá sentido e direção.

No entanto, apenas este sentido deve ser seguido, considerando que esta coluna vertebral possibilita a descentralização e condições para a incorporação da sociedade civil na gestão e organização do sistema de ensino, o que conseqüentemente gera mais e mais responsabilidades para as comunidades, bem como empoderamento por gerenciar e chefiar políticas pré-estabelecidas supranacionalmente.

O conceito de poder local, por seu lado, salienta a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. É, neste sentido, uma “manifestação moderna” do princípio da separação dos poderes em sentido vertical.
(CANOTILHO)

É o equilíbrio entre poderes que torna possível a concretização de um Poder local, onde capacitando a cidadania organizada a gerir o espaço e direcionar políticas públicas às suas reais necessidades, é facilitada a aplicação de recursos pelo poder público, que poderá investi-los prioritariamente nos problemas apontados pelos cidadãos. Para Janaína Rigo Santin o exercício do poder local:

“trata-se da reconstituição de espaços comunitários, capazes de recuperar a cidadania a partir do espaço local, reproduzindo identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.” (SANTIN, 2010, 419)

Com já mencionado, este princípio da gestão democrática da educação nacional está previsto constitucionalmente, podendo ser comparada com conceitos como obrigatoriedade e gratuidade, a partir do art. 207 da Constituição Federal. Além disso, a LDB também sinaliza que o ensino será ministrado com base em diversos princípios e, entre eles, encontra-se a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Cumprer ressaltar, que o termo gestão vem se aparentando ao termo gerência, no sentido de mobilização de meios materiais, humanos e financeiros para colocar em marcha uma certa orientação, ou, para ser mais preciso, para alcançar um conjunto de metas gerais, ou resultados previamente estipulados (BEZERRA, 2012, p. 11). Assim, a gestão educacional brasileira, baseada nestas práticas democráticas ocasionariam confiança e credibilidade, e, ainda uma construção em massa do capital social que posteriormente superará as desigualdades sociais, culturais, políticas, econômicas, etc.

Dentre estes princípios, estão a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes. Entende-se que o ensino público envolve tanto as escolas, como os sistemas de ensino, isto é, as redes e Secretarias de Educação, então, podemos falar também em gestão dos sistemas de ensino.

Nota-se uma ampla autonomia dos corpos comunitários ou intermediários que poderiam e deveriam ser implementados na Gestão Escolar brasileira, uma vez que a ação através da comunidade, principalmente tratando de nível local, mesmo que não venha a ser harmoniosa, assegura a unidade, pois nesses casos estaria sob a tutela da política previamente definida nas esferas superiores, lhe dando sentido e direção, mas sem engessar os meios de execução.

A participação quando otimizada em um espaço próximo ao de tomadas de decisões e efetivação de políticas públicas, torna maior o comprometimento do cidadão com relação à qualidade do espaço em que está inserido. Isso, porque neste espaço que ele vive e possui determinadas necessidades, assim como interage com outros tantos cidadãos que possuem necessidades iguais, diferentes e tão urgentes quanto as suas. É neste contexto que os interesses públicos surgem e são postos em prática através dos próprios cidadãos.

Entende-se assim que o município é o ente onde melhor se realiza tal princípio, uma vez que é neste que se visualiza mais facilmente as necessidades sociais. Para Dowbor (2008) “não se trata de inverter os processos, substituindo o poder central pelo poder local, mas de equilibrar os diversos níveis do processo decisório.” Neste sentido, a noção de gestão integrada do sistema de ensino torna-se importante para todas as redes de ensino, pois tem o intuito de implementar novas políticas que atinjam e desenvolvam todos os cidadãos, nem como alcance o real objetivo, que é a prestação de serviços por parte do Estado que satisfaçam efetivamente as demandas de cada localidade, e isto só ocorre na medida em que os reais envolvidos são questionados e também participam efetivamente da execução por meio da gestão.

Novamente, o Banco Mundial, no Relatório de 1997 (p.122-124), exalta que a descentralização é uma estratégia essencial para atingir a eficiência da gestão, mercê do conhecimento local que permitiria o uso mais racional dos insumos, enfatiza a necessidade de se criarem conselhos populares como instrumento de empoderamento da sociedade civil, numa perspectiva de afastamento parcial do Estado. Há uma indicação do autor Bezerra (2012, p.7) no que se refere ao complemento posteriormente propiciado pelas ONGS considerando o fato de que

[...] as instituições educativas deveriam reservar um lugar à iniciativa privada, que é, afinal, parte da sociedade civil, inclusive ressaltando a possibilidade de se converterem em instituições lucrativas. Em consonância com isso, o contrário de instituições educativas lucrativas seriam aquelas que operem como serviço social, ou seja, a educação pública “não-lucrativa” existiria como serviço social, política de exceção, compensatória. (BEZERRA, 2012, p. 7)

Vale destacar, outro documento de “Prioridades y Estrategias para la educación: estudio setorial”, datado de 1995, em que se percebe a apelação à “participação dos pais e da comunidade” e ao “impulso do setor privado e dos organismos não-governamentais”, num quadro onde o “envolvimento na gestão” se combina com a “contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura escolar”.

Estamos diante de um movimento de trânsito da administração, entendida como um modelo ligado à planificação nacional, à gestão, vista como governo do cotidiano pois, como diz Krawczik (2002, p. 65), “como um dos pilares da Reforma é a gestão, o espaço privilegiado da Reforma é a instituição escolar”. Tanto que os preceitos constitucionais consagram em seu Artigo 211, parágrafos de 1 a 4, o regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo, pedra fundante do processo de descentralização que se operaria a seguir e um marco na introdução do Princípio da Subsidiariedade na nossa legislação contemporânea, como observado anteriormente: “Art. 211 – A União, os estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

É, portanto, no quadro da divisão de responsabilidade entre as esferas de governo, no espírito descentralizador do Princípio da Subsidiariedade, que se adotará, no texto constitucional, dedicado aos princípios do ensino, menos genérico, e que prefigura o marco legal em que a administração da educação será inserida na década seguinte, consagrando a gestão democrática do ensino público e a descentralização por meio dos Sistemas Municipais de Ensino. (BEZERRA, 2012, p. 10)

Assim, a gestão democrática, como princípio constitucional, é um indício, não desprezível, ressalte-se, de que a administração política, operada cada vez mais em escala supranacional, introduziu nas bases fundantes da educação pública, a gerência necessária aos imperativos da crise do capital quanto ao Estado, a saber, a focalização, o enxugamento, a privatização e ao envolvimento da população beneficiária, dos trabalhadores em educação e das comunidades, inclusive suas organizações de classe, em sua aplicação: “essa capacidade gerencial da esfera social seria o que, genericamente, se define como gestão” (GANDINE; RISCAL, 2002, p. 53).

E, assim, participação social ativa tem sua eficácia ampliada a partir da esfera local, ficando o Estado numa posição subsidiária, o que permite o estabelecimento de uma repartição interna de competências entre Estado e Sociedade com base numa relação de coordenação. (HERMANY, 2007, p. 281) O indivíduo deixa de ser mero expectador das políticas públicas em seu município tornando-se agente ativo, “neste plano, é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa.” (DOWBOR, 2008)

Fala-se em uma democracia mais clara, participativa e ativa através do espaço público local, por esta razão, as instituições escolares a partir da gestão democrática devem estimular e formar cidadãos livres, críticos, ativos politicamente e envolvidos socialmente com o destino da comunidade escolar, pois o futuro dos estudantes está na prática pedagógica adequada e os projetos adequados só serão possíveis através de uma gestão que envolva todos os envolvidos.

Nesse sentido, a gestão democrática da escola é uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, pedagógicos e outros, buscando a transparência das suas ações e atos e possibilitando à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, num processo de aprender, dialogar, construir, transformar e ensinar. (NIEVOLA, 2011, p.16)

Segundo Lück (2009), a gestão escolar deve realizar a mediação, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos processos necessários à efetividade das ações educacionais orientadas para a promoção da aprendizagem e formação dos alunos. A aceitação prévia dos objetivos, visto que incorporam o bem comum, permite, na busca de realiza-los, a administração adequada “dos conflitos e tensões sociais, tendo por finalidade o estabelecimento de um consenso entre Estado e sociedade” (OLIVEIRA, 1997, p. 53).

O referido termo está na língua de todos, principalmente no que diz respeito à gestão escolar, pois almeja-se uma escola democrática onde todos tenham vez e voz, que as ações sejam coletivas, para que a escola cumpra sua função social que é formar o cidadão, construir conhecimentos, atitudes e valores que tornem o estudante solidário, crítico, ético e participativo, socializando o saber sistematizado historicamente acumulado. (NIEVOLA, 2011, p. 13)

Através da prática constante da cidadania, as pessoas ajudarão suas comunidades, em particular, e a sociedade brasileira, em geral, a encaminharem a solução de seus problemas econômicos, sociais, políticos, morais, ecológicos, educacionais, favorecendo o progresso do país. Disso deverá resultar melhor qualidade de vida, mais oportunidade de progresso e realização pessoal e profissional, menor ocorrência de conflitos grupais, diminuição de riscos sociais, tais como: desemprego, aumento de criminalidade, desagregação familiar, etc. (RESENDE, 1992, p.85)

Segundo pesquisas realizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, os jovens estão se inteirando cada vez mais da vida política do país, participando efetivamente das eleições. Os adolescentes menores de dezoito e maiores de dezesseis se mostram presentes na hora de votar. Mesmo que se note um crescente abalo com relação aos conceitos de cidadania, a implementação desta reforma, como uma forma de reconhecimento da educação enquanto política pública de responsabilidade comunitária vislumbrando o desenvolvimento efetivo do cidadão em âmbito local, pode nos dar algumas esperanças com relação ao futuro. A atuação dos indivíduos em conjunto lutando pela sua comunidade, unindo teoria e prática, pode ser a salvaguarda da democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável e diversidade cultural, desde que incentivados desde cedo através do processo educativo a importância o papel de sujeito emancipado que cada um desempenha perante o seu corpo social.

CONCLUSÃO

A educação enquanto um direito social, defendido pela Constituição Federal, reconhecida como dever do Estado, é considerada um bem público. Tal fato, faz com que a família e a comunidade escolar devam participar ativamente no intuito de garantir uma formação plena dos jovens, bem como diminuir a crise educacional que vem se perpetuando na atualidade brasileira.

O reconhecimento deste direito como responsabilidade comunitária, viabiliza a elaboração de políticas públicas educacionais de melhoria da qualidade do ensino, inserindo cada vez mais os alunos em um Estado Democrático de Direito. Isto vem reiterado, na Lei 13.415/2017, objeto desta pesquisa, que aborda a Reforma no Ensino Médio, e ressalta novamente a imprescindibilidade de uma gestão compartilhada da educação.

Com isso, os direitos e deveres das novas gerações podem ser propagados, além da qualificação no mercado de trabalho. A partir de uma luta diária, envolvendo Estado, família e sociedade, as instituições escolares deverão cumprir o disposto nessa nova legislação, bem como novas políticas públicas educacionais serão criadas para efetivação destas mudanças. Em razão das revisões bibliográficas, se chegou à conclusão da importância da autonomia das comunidades, pois com a participação social na construção do projeto político pedagógico, se tem um maior comprometimento, acompanhamento e avaliação da formação integral do cidadão crítico e responsável.

No desenvolver no primeiro capítulo, restou claro que isto só será possível através de uma relação de interdependência entre Estado e Comunidade, união dos entes nos modelos de gestão e na tomada de decisões dos processos pedagógicos. Além do mais, por meio da garantia e reconhecimento do direito à educação como um direito social e uma política pública comunitária será possível a aplicação de práticas educacionais adequadas no sentido de empoderar o sujeito em nível local.

Em vista disso, nas últimas décadas foram criadas políticas públicas que partem do pressuposto de que é necessário romper com a exclusão dos alunos, construindo um ensino direcionado à inclusão social e desmonte das desigualdades, em benefício principalmente das crianças das classes populares. A gestão democrática, que pode vir a consolidar este sonho, está prevista nos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e, por meio desta a escola cumpre com a sua função social e consolida o Estado Democrático de Direito.

Valorizar a educação é reforçar os direitos do homem, a dignidade humana, a liberdade, oferecer condições de aprendizado qualificado, formando cidadãos conscientes, que concretizem o Estado Democrático de Direito e participem ativamente das decisões públicas, de todas as fases das políticas públicas implementadas pelo Estado, desde a construção da agenda, formulação de alternativas, implementação, execução, até fiscalização, controle e avaliação.

O segundo capítulo apresentou algumas das políticas educacionais até o ano de 2017 em que a reforma do Ensino promove a instauração da escola integral e possibilita introduzir políticas públicas que desenvolvam a cidadania e o poder local através da participação social e da comunidade na tomada de decisões se interpretada no sentido de qualificar efetivamente o ensino. Foi possível notar o caminho percorrido na história do nosso país para que chegássemos a presente situação, bem como entender que a eficiência da prestação dos serviços públicos por parte do Estado, está ligada diretamente à necessidade de discussão e elaboração de políticas que considerem as verdadeiras necessidades e anseios de determinada comunidade. E isto, é alcançado de maneira qualitativa em âmbito local, no lugar mais próximo do cidadão, onde ele tenha comunicação facilitada, entendimento da realidade, exerça o controle e avalie de forma mais presente a implementação das ações estatais, ou até mesmo possa auxiliar na execução.

Os cidadãos ativos e comunicativos são importantes para a requalificação da arena pública e política, o aumento da participação, principalmente no que tange à gestão municipal, mais próxima dos atores sociais, possibilitariam a garantia de uma gestão pública compartilhada, favorecendo a transparência dos atos públicos, propiciando a prestação de serviços efetivos que se preocupam com a comunidade e seus problemas específicos, promovendo o desenvolvimento local.

Corroborando com esta Nesse sentido, o último capítulo expôs as possíveis contribuições da Reforma do Ensino Médio, que foi instituída primeiramente sob a forma de medida provisória em 22 de setembro de 2016, nº 746/2016, a qual objetivava, a alteração da LDBN, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Atualmente, com posterior conversão na lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017, é possível analisar as mudanças implementadas, e o reconhecimento desta Lei como auxiliar em políticas públicas de confirmação da educação enquanto responsabilidade comunitária. Esta

proposta tem o intuito de ampliar as capacidades dos alunos, na medida em que possibilita a escolha de diferentes trilhas de formação tradicional e técnica, educação integral e autoriza a contratação de professores com “notório saber”, desde que utilizados os critérios certos para contratação deste profissional, podendo estimular os alunos no que se refere a prática diária, além da teoria, e desenvolvam seu pensamento e atitudes críticas diante dos problemas locais, dialogando assim com as propostas apresentadas pelo governo e podendo apresentar suas opiniões e possíveis soluções.

Concluiu-se que existem contribuições e possibilidades de empoderamento da comunidade escolar com base na aplicação do princípio da subsidiariedade, incentivando a participação ativa dos envolvidos tanto no processo de tomada de decisões, quanto na gestão democrática escolar, viabilizando uma melhoria no ensino. Ressaltou-se, ainda, que essa previsão de ação compartilhada no que diz respeito a políticas públicas, as decisões locais, o controle social, podem promover a transmissão do sentimento de pertencer àquele determinado lugar aos agentes políticos, incentivando-os a não praticar atos que possam afetar diretamente a eles também. Embora seja um pensamento individual, a atuação direta em nível local e seu desenvolvimento, tem o intuito de proliferar ações de controle e fiscalização que atinjam o nível global e chamem a comunidade para participar de todas as etapas relacionadas ao processo político e comunicativo.

Assim, para garantir que os preceitos constitucionais da educação e as novas ideias propostas na lei sejam efetivamente colocadas em prática, esta pesquisa abordou o Princípio da Subsidiariedade, utilizado como um aliado nesta Reforma do Ensino, uma vez que chama a população para empoderar-se no âmbito local, participar cada vez mais ativamente e politicamente dos problemas da sua comunidade. O objetivo desta Lei é expandir a noção cívica dos nossos estudantes, ensinando-lhes sobre seus direitos e garantias fundamentais, que foram tratados no segundo capítulo, lembrando sempre que todos os brasileiros são cidadãos e futuros eleitores, e, em contrapartida, necessitam aprender sobre seus deveres.

O que se corrobora por meio da operacionalização deste princípio, tratando da descentralização, do empoderamento dos sujeitos, da resolução e dos debates no nível mais perto do cidadão, de diversas formas podemos entender como positiva a junção da reforma do ensino aplicada ao princípio da subsidiariedade. A partir da possibilidade de profissionais locais, que entendem as disciplinas na prática e dia a dia, serão obtidos avanços na qualidade do ensino, no incentivo ao mercado de trabalho, da interlocução com a realidade social do indivíduo e de uma formação integral do estudante.

Não significa que a Lei deve ser entendida como uma política pública totalmente dirigida à necessidade de mão de obra qualificada, e, embora tenha sido editada por uma medida provisória sem consultar um grande número de especialistas e educadores, considerando que já deve entrar em vigor, as instituições privadas, públicas, os conselhos de educação e universidades, possuem a obrigação de se envolver como cidadãos, para que na prática não ocorra o desvio da finalidade maior, que é a qualidade do ensino brasileiro e o futuro da nação: os jovens brasileiros.

Embora, se note um abalo com relação aos conceitos de cidadania, em razão de muitas pessoas estarem afastadas do quadro político nacional, a implementação de medidas que chamem a sociedade para o meio de serviços considerados públicos, será um incentivo à atuação dos indivíduos em conjunto lutando pela sua comunidade, unindo teoria e prática, podendo isto ser a salvaguarda da democracia, dos direitos humanos, desenvolvimento sustentável e diversidade cultural, desde que incentivados desde cedo através do processo educativo a importância o papel de sujeito emancipado que cada um desempenha perante o seu corpo social.

As contribuições da nova Lei, as novas práticas pedagógicas instauradas, podem ser consideradas medidas de empoderamento da comunidade local, efetivando os direitos de cidadania estimulados desde os anos escolares, com repercussões extremamente importantes para a construção de um novo Estado Democrático de Direito. A participação da comunidade, escola, família, alunos, na elaboração de políticas públicas cumpre o que está previsto na nossa Constituição que é uma gestão democrática do Ensino, bem como uma formação crítica, participativa, envolvendo os atores sociais.

Uma educação de qualidade reflete em questões de democracia, de direitos e deveres, promovendo a inclusão social, ou até mesmo a exclusão se forem utilizadas práticas pedagógicas errôneas, por isso a grandiosidade desta reflexão que interfere no contexto político, econômico e social do país. Como fora demonstrado, a posição do Brasil no ranking mundial de produtividade e de educação está caindo cada vez mais, todas as esferas estão interligadas, ressaltando ainda o fato de que já não bastam políticas que criam vagas e acesso às pessoas carentes economicamente, é necessário que lhes sejam garantidos meios para permanecer, condições adequadas para um estudo de qualidade.

O uso de referenciais teóricos e pesquisa documental na legislação nacional pertinente ao assunto, possibilitou leituras interdisciplinares, partindo do pressuposto que existe já uma legislação e uma situação fática que precisa ser mudada, se abordou a possibilidade de o sistema educacional ocorrer a partir de uma democracia participativa e garantir a efetividade da gestão

democrática escolar. Por fim, embora haja esta vasta legislação no que se refere a educação brasileira, urge que novas políticas públicas sejam implementadas no intuito de garantir uma gestão escolar democrática, um ensino de qualidade e uma formação integral do cidadão, ocupando-se do princípio da subsidiariedade como balizador destas iniciativas e promovendo o desenvolvimento principalmente utilizando-se de agentes locais.

Em razão das considerações, importante frisar a articulação do princípio da subsidiariedade com os princípios constitucionais já defendidos pela legislação brasileira, em uma visão sistemática que só é possível se contextualizada a um Estado descentralizado e que abra espaço para participação social. A análise do princípio enquanto pressuposto de uma política educacional tem a finalidade de propagar o pensamento em direção a uma gestão escolar mais democrática, deslocando as decisões principais a serem tomadas para níveis mais baixos como a região, comunidade, município, bairro.

O cidadão tolerante, que contribui para a paz, na resolução dos conflitos sociais, entendimento entre os povos, cidadão produtivo economicamente e culturalmente, favorecendo o desenvolvimento da comunidade local e de si próprio. É este, o cidadão que a Lei 13.415/2017 está pretendendo formar de maneira completa, a partir do fomento das Escolas em tempo integral, por meio da inserção de profissionais do “mundo real” dentro das salas de aula, através de estímulos de participação social, garantindo a Gestão Democrática do Ensino e a apropriação das decisões escolares por todos os envolvidos. No entanto, para que a gestão democrática saia do plano formal, é necessário que a própria coletividade não se omita, não seja apática, de modo que todos exponham seus anseios, perante o âmbito educacional. O educador deve buscar aperfeiçoamento e formação intelectual para propagar valores políticos para os seus alunos e atuar com segurança e de forma qualitativa no processo de aprendizagem.

Provavelmente, ainda existem muitos obstáculos a serem enfrentados no que se refere ao princípio da subsidiariedade como uma regra, visando a gestão compartilhada das escolas, todavia, a nova Lei pode ser vista como um incentivo, um estímulo às reflexões necessárias a serem feitas acerca da participação social e práticas pedagógicas que incentivem a cidadania efetiva. Algumas barreiras administrativas, políticas, devem ser rompidas, considerando a cultura brasileira de centralização do poder, porém isso só será possível por meio da conscientização de cada membro da comunidade educacional, quando sentir-se parte importante do sistema de ensino e do âmbito local.

Para fins de conclusão, este estudo, basicamente explanou sobre o reconhecimento do sistema educacional brasileiro, como um direito social de responsabilidade comunitária,

reiterando a necessidade de elaboração de políticas públicas educacionais que possibilitem o desenvolvimento local a partir da Lei que Reforma o Ensino Médio brasileiro. Após compreender as ações públicas possíveis no âmbito educacional, se uniu este entendimento ao princípio da subsidiariedade, o qual foi apresentado de maneira sintetizada, porém possui grande relevância desde a era medieval. Tais teorias aplicadas cumulativamente às ideias de gestão descentralizadas, democráticas e compartilhadas, podem vir a ocasionar um empoderamento em nível local, e, considerando o presente e o passado para que um novo futuro possa ser traçado, aproveita-se todos os resquícios históricos e culturais como forma de crescimento, filosofando por meio de Immanuel Kant, “É no problema da educação que assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da humanidade.”

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis**. American Political Science Review, v. 73, n. 3, p.771-723, set. 1979.
- ARAÚJO, Carla Andréia S. **Estado, Educação e Subsidiariedade: o princípio da subsidiariedade como responsabilidade social do Estado nas relações com a educação pública**. Tese (doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação-USP, 2007.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- ARROYO, Miguel G. **Educação e exclusão da cidadania**. In: BUFFA, Ester et al. **Educação e cidadania. Quem educa o cidadão?** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- AYRES, Alexandre de Carvalho. **A implantação do direito constitucional nas escolas: uma medida de afirmação da cidadania**, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34891/a-implantacao-do-direito-constitucional-nas-escolas-umamedida-de-afirmacao-da-cidadania> Acesso em: 01/05/2016.
- BAROWIAK, Graig. **Accountability & democracy: the pitfalls and promise of popular control**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BAQUERO, Marcello (org.). **Capital Social, desenvolvimento social e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BAUMAN, Z. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo: levando o direito internacional a sério**. Org. Gilmar Antonio Bedin [et. al.]. – Ijuí: Editora Unijuí, 2009.
- BEZERRA, José Eudes Baima. **Da Administração à Gestão: Princípio da Subsidiariedade e Reforma Gerencial do Brasil**. Campina Grande: Realize Editora, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BOECHAT, Beatriz De Oliveira. **A gestão integrada da escola (gide) como o caminho para as mudanças de gestão e do desempenho das unidades escolares na rede estadual de educação do rio de janeiro: O Caso do Colégio Estadual Deputado Carlos Pinto Filho**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de

Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 121. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7.ed. 2.tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2ª Edição. Editora Unijuí: Ijuí, 2007.

BORGES, André. **Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 52, junho de 2003.

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

_____. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Diário Oficial. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais, 1995**. Ética 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro081.pdf>. Acesso em: 30/05/2016.

_____. **Medida Provisória nº 746 de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial. Brasília, DF, 23 set. 2016.

_____. **Lei n. 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Diário Oficial. Brasília, CF, 16 fev 2017.

BRUTTI, Tiago Anderson. **Condorcet: luzes da razão e instrução pública**. 2007. 68 p. Dissertação (Mestrado em Educação nas Ciências) – Ijuí: Ed. da Unijuí, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

Bueno, Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Ministério da Justiça: 1978.

BUENO, Thais. HAUCHE, Victor Amadeu El. MONTE-SERRAT, Paulo Motta. **Direito e Educação: A inclusão do direito constitucional na grade curricular de escolas da rede pública e particular**, 2012. Disponível em: http://www.pesquisas.unicoc.edu.br/arquivos/A_INCLUSAO_DO_DIREITO_CONSTITUCIONAL_NA_GRADE_CURRICULAR.pdf . (Acesso em: 28/04/2016)

CACCIA-BAVA, Silvio; SOARES, José Arlindo. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ª ed, São Paulo: Cortez, 2002.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (org.); LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas: conceitos e práticas– Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais**. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <

[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf). Acesso em: 12 jun. 2017.

CAMBI, F. **História da pedagogia**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. In: Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 45, julho de 1996.

CASTRO, A.; OLIVEIRA, J. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia (org.) **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CASTRO, Alda M.D.A. **Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar**. In: CABRAL NETO, A; CASTRO, Alda M.D.A; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria A. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livros, 2007.

COMÊNIO, João Amós. **Didáctica Magna: tratado da arte universal de ensinar tudo a todos**. 2.ed. Intr., trad. E notas de Joaquim Ferreira Gomes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Partici'pation'in American pol'it'ics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins Uruversity Press, 1983.

CERCA, Inês Maria Leal Oliveira. **Poder Local e Educação: Que relação?** Coimbra: Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade de Coimbra – Faculdade de Economia, 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. **A constituição de 1823 e a Educação**. In: STEPHANOU, M.B; BASTOS, M.H.C (Orgs) **Historias e memorias da educação no brasil: século XX**, 3ed. Petropolis: Vozes, 2005.

COMPARATO, Fabio Konder. **ÉTICA, direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

CONAE – 2014 – **Conferencia Nacional de educação** – Documento Referência . Fernandes, Francisco das Chagas. (Coord Geral)

CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. **Educação, Comunidade e Poder Local**. Actas do Seminário realizado em 6 e 7 de dezembro, no auditório do Instituto Politécnico de Viana do Castelo, 1994.

CORRÊA, Darcísio. **Estado, Cidadania e Espaço Público**. Ijuí: Unijuí, 2010

CORREIA, Maria Valéria da Costa. **A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate**. Revista Quadrimestral de Serviço Social, São Paulo, n. 77, p. 148-175, mar. 2004.

COSTA, Marli Marlene Moraes; REIS, Suzéte da Silva. **Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania.** In: **Gestão Local e Políticas Públicas.** Org. Ricardo Hermany, Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

COSTA, Vilze Vidotte. **Prática Pedagógica Interdisciplinar: escola e sociedade.** Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A. 2014.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set.-out. 2003.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era de Vargas.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação e a Primeira Constituinte Republicana.** In: FÁVERO, Osmar (Org). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988.** Campinas: Autores Associados, 2005.

DAGNINO, Renato. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação.** Taubaté: Cabral Editora e Livr. Universitária, 2002.

DALBERIO, Maria Célia Borges. **Gestão democrática e participação na escola pública popular.** In: *Revista Iberoamericana de Educación*. ISSN: 1681-5653 n.º 47/3 – 25 de octubre de 2008. EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

DAVIGO, Piercamillo e MANNOZZI, Grazia. **La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale.** Roma: Laterza, 2007.

DIAS, N. **Políticas educativas e dispositivos de territorialização: Da escola aberta à comunidade à escola em parceria** (Dissertação de mestrado). Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Porto, Portugal. 2003.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo, 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** In: **Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Políticas Sociais e Organização do Trabalho**, 4, Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DUARTE, Maria Luísa. **A aplicação jurisdicional do princípio da subsidiariedade no direito comunitário: pressupostos e limites.** In: **Estudos Jurídicos e Econômicos em Homenagem ao Professor João Humbranes**, Faculdade de Direito de Lisboa, 2000.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo.** Madrid: MinimaTrotta, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política de avaliação de políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p-97-109, out. 2005.

FENSTERSEIFER, Paulo Evaldo; GARCIA, Claudio Boeira. **Diálogo na Política e na Educação Republicana**, 2011.

FNDE – **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional do Livro didático** – 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-guia-do-livrodidatico>> Acesso 4 mar. 2017.

FONTANA, Eliane; HERMANY, Ricardo. **O direito social condensado em Gurvitch e o comunitarismo de Etzioni: notas acerca de uma interconexão possível**. SCIENTIA IURIS, Londrina, v.19, n.2, p.51-72, dez.2015.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. **Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais**. In: Francisco C. P. Fonseca; Alvaro M. Guedes. (Org.). **Controle social da administração pública**. São Paulo: Unesp (Cultura Acadêmica), 2007.

FÓRUM EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA. **Objetivos Estratégicos e Recomendações para um Plano de Ação de Educação e Formação para a Cidadania**. 2008. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Objectivos_para_Cidadania_Forum_EducCidadania.pdf Acesso em: 31/05/2016.

FRACASSI, Jane. **A importância do assistente social no contexto escolar**. Seduc: Escola Estadual Paulo Freire. Disponível em: <http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Aimport%C3%A2ncia-do-assistente-social-na-escola.aspx> > acesso em dez. 2017.

FRANTZ, Diogo; HERMANY, Ricardo. **Esfera Local e cidadania: uma consequência da dimensão educativa**. In: Direitos Humanos, Educação e Sociedade. Org: Clovis Gorczeviski, Porto Alegre: Gráfica UFRGS, 2009.

FREIRE, Paulo. **Conscientização - teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

GADAMER, Hans-Gerg. **A incapacidade para o diálogo**. In: ALMEIDA, Custódio Luís Silva de et al. **Hermenêutica filosófica: nas trilhas de Hans Georg Gadamer**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática e qualidade de ensino**. 1994. Disponível em: Acesso em: 11 set. 2011. _____. **Escola Cidadã**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GANDINE, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. **A Gestão da Educação como Setor Público Não-Estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil**. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GIULIANI, M. **Policy termination**. In: CAPANO, G' ; GIJLIANI, M. **Di'z'ionario d,i, Poli,ti,che Pzt'bbit'che**. Roma: Carocci, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARÃES, Thiago. **Educação básica ruim joga Brasil no grupo dos 'lanternas' em ranking de capital humano.** BBC Brasil em Londres, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/educacao-basica-ruim-joga-brasil-no-grupodos-lanternas-em-ranking-de-capital-humano.html>> acesso em 28/10/2016

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo: Racionalidade da ação e racionalidade social.** Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo. WMF Martins Fontes, 2012. Vol. I.

_____. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade.** Vol. I. Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 2003.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HERINGER, Rosana Rodrigues. **Estratégias de descentralização e políticas públicas.** In: MUNIZ, J.N; GOMES, E. C. (ed.). **Participação Social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização.** Belo Horizonte, 2002, p. 85.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. **O poder local na implementação de políticas públicas garantidoras de cidadania: Uma abordagem constitucional.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 58, out 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5194>. Acesso em dez 2017.

HERMANY, Ricardo. **O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro.** Tese de Doutorado, 2005.

_____. **(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. **Estado e políticas (públicas) sociais.** *Cad. CEDES* [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41. ISSN 0101-3262. <http://dx.doi.org/10.1590/S010132622001000300003>.> acesso em nov. 2017.

ILICH, Ivan. **Sociedade sem escolas:** trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, Vozes, 1985.

INOJOSA, Rose. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade.** *Cadernos Fundap*, n. 22, 2001.

INSTITUTO FABER CASTELL. Disponível em: <http://educacao.faber-castell.com.br/professores/na-sala-de-aula/politicas-publicas-para-educacao/>> Acesso dez 2017.

I CONGRESSO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE. Plano Diretor LC 434/99. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=192> acesso em nov. 2017

JAERGER, W. **Paideia – a formação do homem grego.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut. **Em Busca de uma Nova Governabilidade na Educação**. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo.v. 5. n. 9. Montevideu, 2006a.

_____. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006b.

LIBANEO, José Carlos. **Educação Escolar: Políticas, estrutura e organização**. 10ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Organização e Gestão da Escola – Teoria e Prática**. 3ª ed.- Goiânia, GO: Alternativa, 2001.

LÜCK, Heloisa. **Gestão educacional – uma questão paradigmática**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

_____. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MACHADO, Márcia Cristina da Silva. **A Gestão Estratégica e o caminho para a construção da autonomia no sistema educacional**. Juiz de Fora, ago/dez.2014. Disponível em: <<http://www.ppgp.caedufjf.net/mod/resource/view.php?id=604>>. Acesso em: 27 out. 2017.

MATOS, Teresa Cristina Coêlho; FERREIRA, Maria D'alva M. **Controle Social De Políticas Públicas E Combate À Corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro? VI** Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão: 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anaiseixo3estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/pdf/controlesocialdepoliticaspUBLICASECOMBATEACUPCAO.pdf> acesso em 03 de julho de 2017.

MATTOS, L. A. de. **Primórdios da educação no Brasil: o período heroico**. (1549-1570). Rio de Janeiro: Gráfica Editora Aurora, 1958.

MARQUES, Mario Osorio. **Conhecimento e modernidade em reconstrução**. Ijuí, RS: Ed. da Unijuí, 1993.

MARSHALL, T.H. **Cidadania e Classe Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MARTINS, Manoel Henrique. **Políticas Públicas ou Política Pública, o que são?.** 2015. Disponível em: < <http://gestaopublica.net/blog/o-que-sao-politicas-publicas/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MARTINS, Luciano. **Economia, sociedade e instituições políticas: o desafio da rearticulação.** In: Seminário Internacional e a Reforma do Estado, São Paulo, 1998.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política.** Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MEDEIROS, Alexsandro Melo; NORONHA, Nelson Matos de. **Ação Comunicativa e Ação Dialógica: Diálogos entre Jurgen Habermas e Paulo Freire no Âmbito da Esfera Pública.** II Congresso Nacional de Educação. Disponível em: http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV045_MD1_SA6_ID2340_10062015212157.pdf Acesso em 30/05/2016.

MIENY, Y.; THOEMG, J. C. **Le politiche pubbliche.** Bolonha: Il Mulino, 1991

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos.** Brasília, 2006.

MOURÃO, Laís de Almeida (coord). **Gestão Municipal democrática.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima. Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas – UPPIJ, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento;** tradução Eloá Jacobina. - 8a ed. -Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2003.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Direitos do homem e cidadania: ser homem ou ser cidadão? – os dois tempos de uma anunciada “cidadania global”.** In: **Direito internacional: perspectivas contemporâneas.** GOMES, Fabio Luiz (Org.). São Paulo: Saraiva, 2010.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. **Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada.** Educação, Sociedade & Cultura, n. 10, 123-155, 1998.

MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha.** Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002.

MOUSQUER, João Victor Magalhães. **Efetividade dos direitos humanos: políticas públicas como instrumento e a responsabilidade da gestão pública.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direitos Humanos do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul – Unijui, 2014.

NIEVOLA, Claudicéia Rosa. **Políticas Públicas da Educação e Gestão Democrática e Participativa na Escola.** 2011. 61 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 1997.

O'TOOLE JR., L. J. **Interorganizational relations in implementation.** In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs') **Handbook of Public Administration/London/California: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.**

PALUDO, Conceição. **Habermas e a Educação Popular: a dimensão política da educação como possibilidade de encontro.** Revista Contexto e Educação: Editora Unijuí, Ano 25, nº 83, Jan/Jun, 2010.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle.** In: Cadernos do MARE nº 1. Brasília, 1997.

PINSKY, JAIME. **Cidadania e Educação.** São Paulo: 9.ed, Editora Contexto, 2005.

PIO XI, Papa. **Carta Encíclica Quadragesimo Anno do Papa Pio XI sobre a Restauração e Aperfeiçoamento da Ordem Social em Conformidade com a Lei Evangélica no XL Aniversário da Encíclica de Leão XIII "Rerum Novarum".** Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html. Acesso em 20.11.2017.

POSTER, Cyril; ZIMMER, Jürgen (Org). **Educação Comunitária no terceiro mundo.** Campinas: Papirus, 1995.

RESENDE, Ênio. **Cidadania: O remédio para as doenças culturais brasileiras.** São Paulo: Summus Editorial, 1992.

RIBEIRO, A. I. M. **Mulheres educadas na colônia.** In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA Filho, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 Anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2000.

RODEMBUSCH, Claudine Freire. **A implementação de Políticas Públicas a partir do poder local em direção à prevenção e ao combate da violência intrafamiliar de que são vítimas as crianças e os adolescentes no município de rio pardo.** Santa Cruz do Sul, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp091673.pdf>> acesso em 05 dez. 2017.

SAN RÓMAN, José Antonio Ruiz; PEDROSA, Leticia Porto. **Conflicto ético, diálogo e intervención social: la propuesta de "diálogos morales" de Amitai Etzioni.** Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales, Madrid, v. 3, p. 44-53, Enero 2012.

SANTIN, Janaína Rigo. **Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas.** 2010. In **Empoderamento Social Local**, de Hermany. Santa Cruz do Sul. Editora IPR, 2010.

SANTOS, Pablo S.M.B. **Guia prático de política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Políticas públicas e controle**. In: SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial de políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Sobre a Natureza e Especificidade da Educação**. In: **Pedagogia Histórico-crítica**. 5 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SCHATTSCHNEIDER, tr. E. **The semisouerezgn people'. a tealist's view of democracy in Amenca**. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHMIDT, João Pedro. **Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

_____. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo**. Lua Nova, São Paulo, n. 91, mar. 2014.

_____. **Instituições comunitárias e poder local**. In: **Gestão Local e Políticas Públicas**. Org. Ricardo Hermany, Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, L. **Agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate**. In: FRANZKE, J. (Org.) *illaki,ng ci,uzL soci,eti,es work*. L ed. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006. p. 709-124.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Samira Kfourri da. **Políticas Educacionais**. Org Samira Kfourri da Silva, Franco Ferronato, Mônica Maria Baruffi, Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A, 2014.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: A Dificuldade de Efetivação**. Revista do Direito. 2015.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STURZA, Janaína Machado; VEZENTINI, Sabrina Cassol. **Políticas Públicas de Gênero: a busca pela equidade de gênero frente a governabilidade**. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; NUNES, Josiane Borguetti Antonelo; AQUINO, Quelen Brondani de. **Direito, políticas & gênero**. Curitiba: Multideia, 2012.

TOALDO, Adriane Medianeira; MEYE, Lucas Saccol. **Políticas Públicas: A corrupção enquanto mecanismo de ineficiência ao desenvolvimento nacional**. XII Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea VIII Mostra de Trabalhos Acadêmicos, Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4rHfXAvXaYkJ:https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13161/2353+&cd=2&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br>> acesso 03 de julho de 2017.

TRUJILLO, Blanca Zulema Ballesteros. **Reflexión Sobre La Teoría De La Sociedad Del Riesgo. El texto de referencia principal para el presente trabajo es el otorgado en el dossier correspondiente al módulo de Sistema Mundial**, impartido por Horst Grebe en el Programa de Doctorado en Ciencias del Desarrollo de CIDES-UMSA, 2008-2010, en la ciudad de La Paz, Bolivia.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões**. RBPAE – v.27, n.1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VOLANI, Stefano. **Uma Batalha de liberdade**. In: Revista Passos Litterae Communionis. São Paulo, Ano XIV, 3, 1999.

WEIL apud FERNANDES, Christiane Lima. **A contribuição da capacitação em direitos humanos e cidadania realizada pelo Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente (Casa de Passagem), através do Projeto “Adolescente conquistando a cidadania”**. 2002. 66p. Monografia (Especialização em Direitos Humanos) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2002.

WORLD BANK. **World Development Report: the state in a changing world**. Washington: Oxford University Press, 1997.

WORLD BANK. **Prioridades y estrategias para la educación**. Examen del Banco Mundial, Washington: Oxford University Press, 1995.