



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

**BRUNO ALEXANDRE CHAVES**

**SENTIDOS DE PARTICIPAÇÃO EM UMA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO  
ENVOLVIMENTO DOS ESTUDANTES NA GESTÃO ESCOLAR NA CIDADE  
DE JOÃO PESSOA – PB**

**JOÃO PESSOA - PB**

**2025**

**BRUNO ALEXANDRE CHAVES**

**SENTIDOS DE PARTICIPAÇÃO EM UMA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO  
ENVOLVIMENTO DOS ESTUDANTES NA GESTÃO ESCOLAR NA CIDADE  
DE JOÃO PESSOA – PB**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (PPGS/UFPB), em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia, sob a orientação do Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros.

**JOÃO PESSOA - PB**

**2025**

Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação

C512s Chaves, Bruno Alexandre.  
Sentidos de participação em uma política de promoção  
do envolvimento dos estudantes na gestão escolar na  
cidade de João Pessoa - PB / Bruno Alexandre Chaves. -  
João Pessoa, 2025.  
93 f. : il.

Orientação: Rogério de Souza Medeiros.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Participação estudantil na administração escolar.  
2. Poder estudantil - Política. 3. Ensino fundamental.  
4. Política pública. I. Medeiros, Rogério de Souza. II.  
Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 13 / 2025 - PPGS (11.01.15.73)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

João Pessoa-PB, 25 de Março de 2025

ATA DA REUNIÃO DA BANCA EXAMINADORA COMPOSTA PARA  
AVALIAR A(O) DISCENTE BRUNO ALEXANDRE CHAVES

Aos 31 dias do mês de março de 2025, às 09:00 horas, por videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de Dissertação, intitulada: "Sentidos de participação em uma política de promoção do envolvimento dos estudantes na gestão escolar na cidade de João Pessoa - PB" apresentada pela(o) discente **BRUNO ALEXANDRE CHAVES**, estando a Comissão Examinadora composta pelos docentes: ROGERIO DE SOUZA MEDEIROS (Orientação), SIMONE MAGALHAES BRITO (PPGS/UFPB) e JOSENEIDE SOUZA PESSOA(DGP/UFPB).

Dando início aos trabalhos, a(o) professor(a) ROGERIO DE SOUZA MEDEIROS, na qualidade de Presidente da Comissão, convidou os demais integrantes da Banca Examinadora para compor a mesa. Em seguida foi concedida palavra à(o) defendente para expor uma síntese de sua Dissertação que, após, foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora. Encerrados os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o conceito **APROVADO**. A seguir foi encerrada a reunião, devendo a Universidade Federal da Paraíba, de acordo com a Lei, após cumpridas as demais exigências do regimento do PPGS, expedir o respectivo Diploma de **MESTRE EM SOCIOLOGIA**.

(Assinado digitalmente em 04/04/2025 16:04 )  
JOSENEIDE SOUZA PESSOA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
Matrícula: 1378436

(Assinado digitalmente em 07/05/2025 12:22 )  
ROGERIO DE SOUZA MEDEIROS  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
Matrícula: 2679192

(Assinado digitalmente em 31/03/2025 09:31 )  
SIMONE MAGALHAES BRITO  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
Matrícula: 1363922

Processo Associado: 23074.028253/2025-32

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: 13, ano: 2025, documento(espécie): ATA, data de emissão: 25/03/2025 e o código de verificação: 38b2f6d0bf

## **AGRADECIMENTOS**

Neste importante momento de travessia, sempre estive com pessoas que, de forma solidária, estenderam a mão para seguir e, muitas vezes, me ajudaram a levantar, de modo que construíram comigo este trabalho. Por isso, agradeço, especialmente:

À minha mãe, Leda, por sempre acreditar na educação como um caminho para o crescimento humano em suas diversas dimensões: físicas, mentais, emocionais, sociais, afetivas e espirituais.

À minha companheira, Michelle, pelo apoio ao me ouvir e dialogar sobre as problemáticas de um trabalho tão desafiador.

A minha família e amigos pela paciência e compreensão por minhas ausências.

Ao meu orientador, Prof. Rogério Medeiros, por nunca ter desistido de me orientar. Muito obrigado por sua compreensão, paciência e sensibilidade de entender minhas limitações.

À minha mentora, Prof<sup>a</sup> Joseneide, que esteve sempre presente em todos os momentos de minha trajetória na universidade, com sua generosidade de conhecimento e sabedoria.

À Prof<sup>a</sup> Simone, por participar das bancas de avaliação, pelas valiosas contribuições. À secretaria e coordenação do PPGS pelo apoio nos diversos momentos.

## RESUMO

Neste trabalho, busco investigar o sentido de participação presente na política pública de participação estudantil partindo do Projeto de Liderança Estudantil, criado pela Secretaria de Educação e Cultura do município de João Pessoa-PB. Analiso os elementos constitutivos da política municipal de incentivo ao desenvolvimento da participação estudantil nas escolas de ensino fundamental em um contexto de retração das políticas institucionais de participação popular. Dessa forma, a partir da imersão no processo de construção dessa política, foi possível reunir um conjunto de dados que demostram as ideias de participação presente na elaboração do projeto. Foram utilizadas diversas metodologias baseadas em entrevistas informais, análise de documentos, relatos de profissionais envolvidos diretamente na gestão educacional do governo municipal vigente, sob a tutela da Secretaria de Educação e Cultura. Foi possível identificar a ideia central da política, esta tinha como objetivo incentivar a participação estudantil, chamada de protagonismo para “dar responsabilidade aos alunos em relação à escola”, contradizendo a legislação em vigor e opondo-se ao sentido de participação que estava presente nos movimentos pela democratização do país e que moldaram a criação das instâncias participativas no Brasil. Responsabilizar os indivíduos por seus próprios destinos — neste caso, os alunos pelo bom ou mau funcionamento das escolas — é uma característica central de uma política neoliberal.

**Palavras-chave:** Participação; Política Pública; Democracia; Estudante; Ensino Fundamental.

## **ABSTRACT**

In this paper, I seek to investigate the meaning of participation present in the public policy of student participation based on the Student Leadership Project, created by the Department of Education and Culture of the city of João Pessoa-PB. I analyze the constituent elements of the municipal policy of encouraging the development of student participation in elementary schools in a context of retraction of institutional policies of popular participation. Thus, from the immersion in the process of construction of this policy, it was possible to gather a set of data that demonstrate the ideas of participation present in the elaboration of the project. Several methodologies were used based on informal interviews, analysis of documents, and reports of professionals directly involved in the educational management of the current municipal government, under the tutelage of the Department of Education and Culture. It was possible to identify the central idea of the policy, which aimed to encourage student participation, called protagonism, to “give responsibility to students in relation to school”, contradicting the legislation in force and opposing the sense of participation that was present in the movements for the democratization of the country and that shaped the creation of participatory bodies in Brazil. Holding individuals responsible for their own destinies — in this case, students for the good or bad functioning of schools — is a central characteristic of a neoliberal policy.

**Keywords:** Participation; Public Policy; Democracy; Student; Elementary Education.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Organograma da SEDEC.....	11
Figura 2 - Dados sobre a Covid-19.....	46
Figura 3 - Formas de divulgação.....	47
Figura 4 - Representatividade dos alunos.....	48
Figura 5 - Participação dos alunos registrada na ata.....	49
Figura 6 - Projeto de Liderança Estudantil.....	59
Figura 7 - Formação de Conselho de Representantes.....	60
Figura 8 - Atuação de Conselho de Representantes.....	60
Figura 9 - Avaliação do processo eleitoral.....	63
Figura 10 - Para aquelas que realizaram eleição, quais os ganhos com o processo? .....	63
Figura 11 - Diálogo nas escolas.....	64
Figura 12 - Espaços democráticos na escola .....	64
Figura 13 - Encontro de Liderança Estudantil.....	67
Figura 14 - Gênero dos representantes.....	70
Figura 15 - Cor/Raça dos representantes.....	70
Figura 16 - Cargos de representantes.....	71
Figura 17 - Ser representante.....	71

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 ASPECTOS DA CIDADANIA INSTITUCIONALIZADA E ALGUMAS PAUTAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
<b>3 TIPIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO .....</b>	<b>18</b>
<b>4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ABORDAGEM SOBRE PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL .....</b>	<b>25</b>
4.1 Criança e adolescente como sujeitos de direitos: participação democrática a partir dos grêmios estudantis .....	27
<b>5 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>33</b>
<b>6 DIRETRIZES POLÍTICAS PARA GESTÃO DA SEDEC EM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES EM PROL DA DEMOCRATIZAÇÃO NA ESCOLA.....</b>	<b>38</b>
<b>7 PROJETO LIDERANÇA ESTUDANTIL: UM CAMINHO POSSÍVEL PARA FORTALECER A PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL NA GESTÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DA ESCOLA?.....</b>	<b>53</b>
7.1 A construção - 1º semestre .....	53
7.1 Realização - 2º semestre .....	66
7.3 Maturação - 3º e 4º semestres .....	72
7.4 Secretaria de Educação .....	76
7.5 Síntese do desenvolvimento do Projeto de Liderança Estudantil .....	80
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa foi criado em 1999 pela Lei nº 8.996/99, a qual regulamenta o ensino no município. Hoje a rede municipal de ensino é composta por 101 escolas de ensino fundamental anos iniciais e finais e 100 centros de referência em educação infantil (CREI), os quais são distribuídos por 9 polos. O público atendido, conforme o sistema “EDUCASIM”, em 2023, era de 72.785 alunos. Deste total, 19% correspondem aos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e 81% às escolas de ensino infantil e fundamental. Em relação ao gênero, observa-se uma maior participação do público masculino, com 51%, e do público feminino, com 49%.

O sistema municipal faz parte da política pública nacional de educação. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi solicitado aos entes da federação que se organizassem em regime de colaboração. As atribuições prioritárias ficaram assim distribuídas: o ensino superior, com a União; o ensino médio, com os Estados e o Distrito Federal; e, por fim, o ensino fundamental e infantil, com os municípios.

Como uma de suas atividades organizativas do nível federal, foi criado, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE), que é uma política que expressa um planejamento para a educação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, consolidando-se enquanto um documento estratégico que descreve as metas e prioridades da educação no Brasil para um período de dez anos.

O PNE foi criado pela primeira vez em 2001 e, posteriormente, atualizado em 2014 para responder às novas necessidades e desafios da sociedade, estruturado em metas e estratégias em áreas como a educação infantil, a formação de professores, o desenvolvimento curricular e o acesso ao ensino superior.

Um dos principais objetivos do Plano Nacional de Educação é reduzir as desigualdades educacionais presentes nos diversos territórios do país, como também melhorar a qualidade da educação para todos os estudantes. O plano também enfatiza a importância de promover o pensamento crítico, a criatividade e as competências de resolução de problemas entre os discentes, com o intuito de melhor prepará-los para os desafios do século XXI.

Neste processo de desenvolver as habilidades e competências, destacamos a Meta 19 como um importante instrumento para preparar e garantir ao sujeito a vida coletiva, a partir da presença de ideias divergentes e convergentes, oportunizando a vivência nas dinâmicas das tomadas de decisões, com a coletividade. A meta afirma:

Assegurar condições de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Brasil, 2014).

Dentre as estratégias da Meta 19, a de número 19.4 trata dos espaços de colegiados, que oportunizam a participação e a representação da comunidade escolar no fazer democrático, visando:

estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações. (Brasil, 2014).

Diante disso, o Plano Nacional de Educação conta com parcerias entre governo federal, governos estaduais e municipais, instituições de ensino e organizações da sociedade civil. Essas parcerias se efetivaram no município de João Pessoa, uma delas se dá no Plano Municipal de Educação (PME) do município de João Pessoa (2015-2025), lançado em 2015, que estabelece metas a serem perseguidas, dentre elas, a gestão democrática. Esta garante a participação de representantes de grupos compostos pela comunidade escolar em diferentes instâncias. Nesse sentido, o plano reforça algumas legislações criadas anteriormente como um sinal de avanço no processo de gestão democrática. Destaco a eleição direta para escolha de diretores(as) e vice-diretores(as) das escolas municipais, a partir da Lei 11.091, de 12 de julho de 2007, e suas alterações na Lei 12.215, de 25 de outubro de 2011, e na Lei 12.442, de 31 de agosto de 2012.

Outro aspecto da gestão democrática informado é a Lei Municipal nº 8.996/99 que, em seu art.10º, parágrafos I e II, garante a implantação dos Conselhos Escolares na Rede de Ensino Público Municipal. Em seu art. 11º, determina as atribuições do Conselho Deliberativo Escolar e, no art. 12º, coloca a Assembleia Geral da Escola como instância máxima de congregação da Comunidade Escolar. Visando fortalecer o Conselho Escolar das unidades de Ensino (Escolas e Centros de Referência), a Prefeitura Municipal de João Pessoa publicou o Decreto nº 7.823, de 21 de março de 2013, que dispõe sobre sua regulamentação.

Assim, para Freire (2001), a escola democrática deveria enfatizar a prática ao incitar a participação, a ingerência e o diálogo. Com atividades plurais, ela deveria ser uma comunidade do trabalho e do estudo, privilegiando o trabalho em grupo e a pesquisa. Nesse sentido, a gestão municipal publicou e distribuiu para as escolas o manual *Conselhos Escolares: uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*. Este manual não informa o ano de lançamento, mas ocorreu na gestão do Prefeito Luciano Cartaxo (2012 – 2020), de modo que este documento faz parte de uma das ações da Comissão de Implantação, Articulação e Mobilização do

## Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Conforme o manual, o fortalecimento dos Conselhos Escolares, Conselhos Deliberativos Escolares e Unidades Executoras corresponde a importantes espaços de participação coletiva, os quais reúnem representantes da comunidade escolar, docentes, discentes, pais, técnicos e especialistas, buscando fomentar a autonomia escolar e a Gestão Democrática. Nesses espaços, a comunidade se articula para discutir questões políticas, pedagógicas, administrativas e financeiras.

Referente à Unidade Executora, esta possui personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Sua formação pode ocorrer por iniciativa da escola e/ou da comunidade. Sua relevância está no processo de integração de representantes da comunidade escolar, nas decisões dos recursos financeiros, provenientes de órgão federais, estaduais, distritais e municipais, incluindo os provimentos da promoção de campanhas escolares, doações da comunidade e de entidades privadas, e outras fontes. Os componentes da UEx devem (serão) eleitos através de assembleias gerais, com divulgação prévia de edital. Internamente, são compostos por dois conselhos: o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal, ambos formados por, no mínimo, cinco membros.

Ação de fortalecer os Conselhos Deliberativos é reflexo da deficiência no funcionamento de grande parte dos conselhos das escolas, muitas vezes, com atribuições suprimidas ou desviadas para atender à Unidade Executora. Já os Conselhos de Classe não possuem nenhum tipo de acompanhamento por parte da Secretaria de Educação, mesmo que estejam ocorrendo movimentações para reativar os acompanhamentos.

Nesse sentido, em relação à Gestão Democrática nas Escolas, a atual administração lançou o documento *Política de Educação Municipal de João Pessoa (2021-2024)*, no qual expressa o compromisso e a intenção política da atual gestão, apontando direcionamentos nas ações, como o fortalecimento da autonomia financeira das unidades e o estabelecimento de normas e procedimentos na escolha dos gestores, conforme propõe o Plano Municipal de Educação, na Meta 16. Também afirma o fortalecimento das instâncias democráticas: Conselho Escolar, Conselho de Classe e Grêmio Estudantil, estimulando a participação dos pais e/ou responsáveis, como também incentivando o protagonismo infantojuvenil.

O termo “protagonismo” aparece em diversos momentos ao longo da pesquisa, sendo utilizado de diferentes formas, o que reflete um uso generalista presente em vários projetos e ideologias políticas. Nesse contexto, torna-se necessário realizar uma análise crítica de sua aplicação, pois, em muitas situações, seu uso em referência a categorias sociais como crianças, adolescentes e jovens acaba por construir a ideia de um grupo homogêneo, desconsiderando

suas diversidades, bem como os contextos históricos e espaciais em que estão inseridos.

A expressão “Protagonismo Juvenil” é muito utilizada e difundida por órgãos internacionais através de cartilhas e incentivos a políticas públicas de protagonismo empreendedor. O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) é um exemplo de órgão, que atua através de projetos, como Caminho Melhor Jovem (CMJ), uma parceria com o governo estadual para orientar jovens de comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), distribuindo premiações a projetos sobre “Liderança Jovem no Século XXI”.

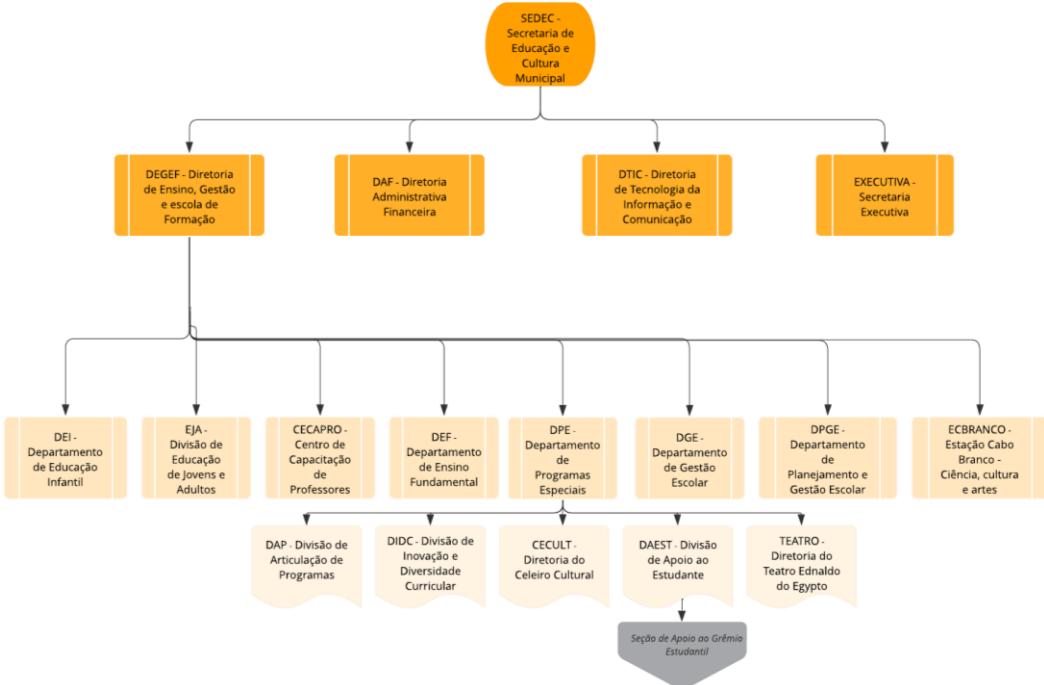
Nacionalmente, o termo esteve presente na educação para cidadania entre 2005 e 2014. Nessa linha, um dos seus principais precursores no Brasil foi o pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa desde o início dos anos 2000. O autor tem defendido a construção de espaços de participação na educação para despertar a cidadania ativa, entretanto, o modelo proposto liga-se à lógica do neoliberalismo:

Do ponto de vista desta atuação cidadã, reiterada diversas vezes no discurso do protagonismo juvenil, nota-se tendência em considerar os jovens e adolescentes como indivíduos empíricos autônomos, reduz estes indivíduos a uma abstração através de suas ações, principalmente, de cunho solidário e harmonioso, deixa escapar os jovens e adolescentes enquanto conjunto de inúmeras relações sociais que expliquem a dinâmica histórica e conflituosa da sociedade que eles estão inseridos. Os jovens e adolescentes tornam-se sujeitos com vozes que lhe dão senso de empoderamento, mas isolados na sua ação social que distancia-se de uma realidade concreta, histórica e transformadora da realidade social. (Silva, 2015, p. 63).

Outros autores relacionam o protagonismo em sua origem grega, em que “protos” significa “primeiro” ou “principal” e agonistes significa "lutador" ou "competidor". Castro (2021, p. 60) cita sua conversa com Profª Maria Eugenia Viveiros Mille, que relata outra face do conceito “[...] os atores, os protos, eram personagens individuais na frente, mas era o coro, vozes coletivas, no fundo do palco que por crítica, conduziam a trama, o coro dos antagonistas.”. Dessa forma o protagonismo é construído pelo coletivo para luta.

Nesse contexto, em 2022, é criada a Seção de Apoio ao Grêmio Estudantil, que tem, em uma de suas ações, o Projeto de Liderança Estudantil, o qual possui a representatividade estudantil como objeto central. O referido projeto é vinculado ao Departamento de Programas Especiais, na Divisão de Apoio Estudantil, especificamente, na Seção de Apoio aos Grêmio Estudantis, da qual sou responsável. Para localizar melhor o campo de atuação da pesquisa, apresentarei um breve organograma da SEDEC, como pode ser visto na figura 1:

Figura 1 - Organograma da SEDEC.



Fonte: Bruno A Chaves

Podemos observar que o organograma acima está dividido, hierarquicamente, em diretorias, departamentos, divisões e seções, tornando a construção das relações que constituem a gestão em segundo plano. Nesse sentido, conforme Dourado (2007):

Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Tal perspectiva implica detectar os tipos de regulação subjacentes a esse processo. Segundo Barroso (2006a, p. 13), o conceito de regulação, em que pesem os diferentes significados possíveis, pode ser utilizado “para descrever dois tipos diferenciados de fenômeno, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam. (Dourado, 2007, p. 922).

Diante disso, o presente estudo foi orientado pela seguinte pergunta de partida: Qual o sentido de participação estudantil presente na política pública “Projeto de Liderança Estudantil” da secretaria municipal de educação e cultura da cidade de João Pessoa-PB? Como objetivo geral, busco analisar os elementos constitutivos da política municipal de incentivo ao desenvolvimento da participação estudantil nas escolas de ensino fundamental do município de João Pessoa-PB a partir do Projeto Liderança Estudantil. Os objetivos específicos são direcionados para: a) identificar a ideia de participação presentes na rede municipal que refletem na construção da política; b) analisar os elementos que compõem o incentivo e a

formação de instâncias de participação estudantil; c) descrever e analisar o Projeto Liderança Estudantil aplicado nas escolas de João Pessoa/PB no período de 2022 a 2023.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, que contemplam as discussões teóricas, a metodologia da pesquisa e duas seções dedicadas à apresentação dos dados obtidos. O primeiro trabalhará como o processo de cidadania se deu no Brasil, em sua relação Estado e sociedade. O segundo busca entender os elementos da democracia participativa brasileira, demonstrando a intervenção do Estado ao promover instâncias de participação no sistema democrático. Nessa conjuntura, o terceiro capítulo aborda o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos políticos atuantes. A apresentação dos dados da pesquisa está dividida em dois capítulos: o primeiro trata do processo histórico das ações governamentais voltadas à participação estudantil no período de 2010 a 2023; o segundo discute o 'Projeto de Liderança Estudantil', referente à gestão 2021-2024.

## 2 ASPECTOS DA CIDADANIA INSTITUCIONALIZADA E ALGUMAS PAUTAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

A cidadania, no Brasil, é um exemplo de como o poder é exercido de forma múltipla em várias vertentes, construindo um conceito ou mudando o curso da história. Defendida pelo autor José Murilo de Carvalho, em sua obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2001), há uma perspectiva de uma cidadania que é criada e doadas para a população de forma institucional. Em outra obra, *Os bestilizados*, Carvalho (2012) propõe discutir a participação do povo no processo de Proclamação da República, citando Aristides Lobo, um grande defensor da República, ao lamentar a forma como o novo regime foi proclamado. A discussão do texto se dará em torno do observador, Aristide Lobo, ao refletir sobre o pecado original do novo regime. Neste período, o autor nos traz mais um observador, o francês Louis Couty, que, com referências francesas de povo e estado, chegou à conclusão de que o Brasil não tinha povo. Observa-se, pois, dois intelectuais com visões distintas, mas interessados em analisar a realidade social e política que ocorria ao seu redor.

Tratar da participação política do povo é se reportar à prática da cidadania entre nós, o povo. Na construção do Estado brasileiro, há um problema nas relações entre o cidadão e o Estado, o cidadão e o sistema político, o cidadão e a atividade política. Um bom exemplo de nossa história como nação foi a transição do Império para a República. Com a mudança e a implantação de um novo sistema de governo cujo povo estaria na atividade política, a exemplo da República francesa, teríamos o povo como evidência. Durante o processo brasileiro, em diversos momentos, a população/povo foi convocada a empreitar esta mudança, proclamando a soberania popular. Embora o regime tenha sido implantado sem a participação popular, ocasionou um entusiasmo da população em relação às novas possibilidades de participação. Conforme Carvalho (2012) na época, um jornal informa que o novo regime daria mais igualdade aos trabalhadores e patrões, superando o regime antigo cujos operários tinham todos os deveres, mas nenhum direito.

Carvalho (2012) contribuirá com sua análise, de natureza histórica, a respeito da cidade do Rio de Janeiro. A partir dela, podemos compreender o que ocorria no restante das cidades da República, resguardando as proporções, como também encontrar vários elementos que construirão a cidadania nacional. Realizar mudança no regime será mais uma tentativa de construir uma comunidade política brasileira.

Na conclusão da obra, os três temas principais, a saber: o regime político (República), a cidade (Rio de Janeiro) e a prática popular (a cidadania) se integram mutuamente. A cidade,

com seus valores urbanos, proporcionava a prática da república. O Rio de Janeiro, com sua efervescente cultura e liberdades civis, seria a base para a cidadania, entretanto, a realidade vivida era diferente. A República era constituída com o mínimo da participação popular, excluindo os movimentos populares do governo.

O Rio de Janeiro não apresentava características de uma cidade burguesa que pudesse romper com as tradições escravista e colonial. Essencialmente, a cidade era composta por comerciantes, burocratas e pessoas da hierarquia social. Esta composição inviabilizava a implantação de uma nova ordem burguesa, pois, caso contrário, desmontaria a sociedade. Estas características inviabilizaram a possibilidade da incorporação da vida política e cultural pelo povo, apesar da intenção em transformar a cidade como cidade-capital, exemplo do poder perante a Europa.

Esse modelo de república foi sendo reproduzido em outros regimes: Governo Provisório e Constitucional de Vargas (1930-1937), Estado Novo (1937-1945), e Quarta República (1945-1964). Mudar o regime para dar continuidade à mesma oligarquia foi uma das características dos elementos político-sociais que formaram o Estado. Tais elementos se presentificam como: o mandonismo, o filhotismo, o paternalismo, o uso da coisa pública a favor do privado. Durante a Ditadura Militar (1964-1985), tivemos momentos de rigidez extrema, com suspensão dos direitos sociais, civis e políticos.

Retomando a obra *Cidadania no Brasil - o longo caminho*, mais especificamente no capítulo III *Passo atrás, passo adiante*, Carvalho (2001) tratará da construção da cidadania brasileira passando pela ditadura (1964 – 1985). O autor dissertará melhor acerca da ditadura militar, separando-a em três momentos específicos: o primeiro momento (1964 a 1968), que inicia com o governo do general Castelo Branco e o primeiro ano do governo do general Costa e Silva, tendo como característica o início por intensa atividade repressiva, seguida de sinais de abrandamento. Na segunda fase, de 1968 a 1974, houve uma repressão muito forte dos direitos civis e políticos, foi o período dominado pela ala dos militares mais truculentos. E a última, iniciada em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel, termina em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves.

Durante a ditadura militar, os direitos civis e políticos foram focos da repressão militar. Entre 1964 e 1965 e entre 1968 e 1974, os “atos institucionais” foram o instrumento “legal” para as suas ações de repressão. O argumento do perigo dos comunistas foi a grande justificativa para legitimar as ações autoritárias e unilaterais. Como reação às ações paramilitares, ocorre, em setembro de 1969, o sequestro do embaixador norte-americano realizado pela guerrilha urbana.

Durante a ditadura, houve, também, alguns avanços em direitos sociais, alguns deles iniciados por Vargas, mas não concretizados, como, por exemplo, o da previdência. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificava a aposentadoria em um sistema único, excluindo os funcionários públicos, civis e militares. Outro grande ganho foi a criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), em 1971, no governo Médici, o qual institucionalizava a previdência dos trabalhadores rurais.

Em 1974, com Ernesto Geisel, a partir do aumento da pressão popular por alguns direitos civis e políticos, entra uma ala dos militares com interesses de retomar a democracia, entretanto, de forma lenta e gradual, passando a adotar medidas de “abertura” política. Em uma conjuntura internacional de crise econômica com a alta do petróleo, o regime também passava por crises. O alto custo da manutenção do regime e o desvio das funções dos militares que passavam a gerir grandes empresas e se dedicavam à política contribuem com uma crise moral interna, pois os objetivos passaram a ser o lucro. Outro aspecto foram as instituições militares de repressão, uma vez que estas passaram a se tornar um grupo independente, ameaçando a estrutura hierárquica.

Com a eleição de 1978, o governo militar necessitava da aprovação de medidas, entretanto, a oposição era a grande maioria no congresso, inviabilizando tal aprovação. Isso levou ao fechamento do congresso e ao lançamento de medidas salvadoras. Ainda em 1979, foi abolido o bipartidarismo para dar lugar ao pluripartidarismo, havendo a saída exclusiva da Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos:

A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. (Carvalho, 2002, p. 176).

Os sindicatos passam a ter um papel importante no enfrentamento ao regime, fruto dos novos setores de bens duráveis criados no período de Médici, de modo que o movimento toma impulso em 1977, com a busca de melhores salários, levando a greves no país inteiro:

O novo movimento distingua-se do sindicalismo herdeiro do Estado Novo em vários pontos. Um deles era o de ser organizado de baixo para cima, de começar na fábrica, sob a liderança de operários que vinham das linhas de produção, em contraste com a estrutura burocratizada dominada pelos pelegos. Grande ênfase foi dado às comissões de fábrica e aos delegados sindicais que funcionavam dentro das fábricas. As decisões finais eram tomadas em grandes assembleias que reuniam às vezes até 150 mil operários, e não por pequenos comitês de dirigentes. (Carvalho, 2001, p. 180).

A Igreja foi outra instituição muito forte no confronto ao regime. A mudança de postura se inicia a partir da Segunda Conferência dos Bispos Latino-Americanos de 1968, em Medellin. Em 1970, o próprio Papa denunciou a tortura no Brasil. O governo reage prendendo padres, alguns dos quais acabam mortos. Porém, a Igreja era poderosa demais para ser calada, ao contrário do que ocorreu com os partidos políticos e os sindicatos.

Nos anos 70, com o início de abertura do governo Geisel, houve uma grande expansão dos movimentos sociais, principalmente urbanos. O movimento estudantil teve grande contribuição para resistência contra a ditadura, organizados a partir de entidades representativas, como o DCE (Diretório Centrais Estudantis), as UEEs (Unões Estaduais dos Estudantes) e a UNE (União Nacional dos Estudantes). A pauta dos estudantes se centrava na ampliação de vagas nas universidades públicas, por melhores condições de ensino, como também contra as privatizações e em defesa das liberdades democráticas e por justiça social.

Como exemplo dos movimentos urbanos, tem-se os favelados, cuja existência se dá desde a década de 40, mas só se fortalece e tem visibilidade nos anos 70. Este movimento se expande e passa a unificar-se com as associações de moradores de classe média. As pautas destes movimentos eram asfaltamento de ruas, redes de água e de esgoto, energia elétrica, transporte público, segurança, além de serviços de saúde.

Outra pauta importante dos movimentos de favelados foi a legalização da posse de seus lotes. A participação política desses movimentos em luta por direitos representou o despertar da consciência de direitos, que, em muitos casos, desenvolveu líderes que passaram a atuar na política partidária. Em conjunto com esses movimentos, ocorre o crescimento das associações de profissionais de classe média, como professores, médicos, engenheiros e funcionários públicos.

Organizações se afirmaram como pontos de resistência ao governo militar, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), cujos jornalistas exigiam liberdade de expressão, além da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Muitos protestos tinham a presença de líderes dos partidos de oposição. Os presidentes de associações, a ABI e a OAB influenciaram bastante estes movimentos e, sobretudo, cantores e artistas de televisão. Músicas populares de protesto eram cantadas com acompanhamento da multidão, tudo sempre em perfeita ordem. A bandeira nacional virou símbolo de resistência e de civismo.

A Nova República (1985) herda muitos elementos da Ditadura, mas passa a ter um salto

significativo de reestabelecimento da Democracia Representativa com as eleições diretas e com a criação da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadão. Esta estabeleceu inviolabilidade de direitos e liberdade, garantindo a igualdade de gênero e direitos sociais (educação, saúde, segurança, trabalho, moradia). É importante destacar que as Repúblicas Modernas serão fundadas a partir da declaração de direitos, ou seja, se faz necessário, para aquela fatia da população que não é considerada detentora de direitos, a universalização.

Podemos concluir que algumas perguntas continuam a nos afligir desde muito tempo: a de quem nós éramos e para onde iríamos como Povo, Estado-Nação e Nação. As nossas particularidades são questionadas a partir dos conceitos eurocêntricos, mas não deixamos de constatar que a luta pela ocupação dos espaços e a legitimidade estão presentes, a todo o momento de nossa história nacional, por um grupo que busca a perpetuação de uma forma de ser e pensar, procurando sobrepor e subjugar o restante da população nacional. A construção da ideia de país e da cidadania está, em muitos momentos, atrelada ao jogo político nacional e internacional, movido pelos interesses do capitalismo.

Após o fim da ditadura militar, ocorre, no país, a formalização de elementos próprios do sistema democrático, garantidos pela CF88, entretanto, efetivar estes princípios e direitos se tornou outro desafio.

### **3 TIPIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Alguns elementos da CF88 foram se tornando, cada vez mais, discutidos e requeridos pelos cidadãos, como a participação dos cidadãos nos processos decisórios. A constituição garante à população vários aspectos de atuação. Os critérios de participação são regulamentados pelo art.37, §3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

Entretanto, no mesmo momento em que o Brasil adota a CF88 com significativos avanços sociais e institucionais garantidos pelo Estado, ocorre a adoção do modelo neoliberal. Este processo já vem tendo reflexos na atuação dos movimentos sociais, que tinham, nos anos 1980, pautas reivindicatórias e passam a atuar em aspectos de responsabilidades do Estado. Nessa perspectiva,

Já no contexto democrático, em especial durante os anos 1990, o campo da participação social na execução de políticas sociais foi reforçado a partir de um registro diverso de questões, cuja referência se deu em torno da chamada “crise do Estado”. Identificada em várias dimensões – redução, entre outros, da capacidade estatal de intervenção na economia, de formulação e implementação de políticas públicas, assim como redução da legitimidade do Estado, fruto da perda de vigor dos aparatos de representação política –, a “crise do Estado” fortaleceu um projeto de reforma do Estado que pleiteava uma outra forma de ação pública assentada na transferência para a sociedade da execução de um conjunto de ações sociais. Ancorada na ideia da gestão eficaz dos recursos sociais, sejam eles públicos ou privados, esta vertente passou a se constituir num projeto alternativo no qual se defende uma intervenção estatal limitada no espaço da proteção social. (Silva; Jaccound; Beghin, 2005, p. 376-377).

No texto de Rocha (2008), em comemoração aos 20 anos da constituição cidadã, o autor cita Dagnino (2004), que trará uma reflexão da década de 90, referente à disputa pela noção de participação na conjuntura política e social da época. Para Dagnino (2004), a ideia de participação foi ressignificada para “participação solidária”. Essa noção foi voltada para a prática do trabalho voluntário e de responsabilidade social de indivíduos e das empresas. Conforme a autora, há a despolitização do significado da participação social, centrando na participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. Consequentemente, há um impacto no desenvolvimento e na efetivação dos espaços públicos participativos em políticas públicas de combate à vulnerabilidade e à desigualdade social.

Se faz importante resgatarmos como a participação dos cidadãos ocorreu no Brasil. No texto “A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de

pesquisa”, produzido por Perez e Santos (2019), os autores analisam o período de 1976 a 2018 a partir de duas revistas, quais sejam: a Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais e a Revista Brasileira de Ciências Sociais. Inicialmente, os autores definem “participação social” classificando-a como organização da população, que se manifesta em políticas individuais, voto, mas, também, em outras mobilizações e expressões junto ao Estado.

Os autores dividem os resultados da pesquisa em quatro ondas: a primeira tem os movimentos sociais como grande potência para redemocratização; a segunda analisa a sociedade civil e ONGs na recém-democracia; a terceira onda avalia os problemas, desafios e potencialidades das instituições de participação; por último, a última levanta as pesquisas sobre as diversas formas de interação socioestatal e seus reflexos.

Na primeira onda (1976–1990), as pesquisas sobre o período de “chumbo” da ditadura cívico-militar (1964–1985) destacavam as potencialidades dos movimentos sociais como espaços de atuação e formação. Estes coletivos, em sua maioria com pautas trabalhistas urbanas, proporcionavam a inserção dos indivíduos no processo de decisões públicas. As relações com características horizontais e os debates ocorriam pautadas em conquistas de direitos e aplicação dos serviços públicos.

Na segunda onda (1991 – 2001), observa-se que o período tem uma forte influência do modelo socioeconômico neoliberal. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), foram criadas normas que regulamentavam a transferência de serviços oferecidos pelo Estado para instituições não estatais (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP). A sociedade civil, organizada em instituições, passou atuar de forma parceira em deliberações públicas. Estes aspectos geraram grandes discussões referentes ao papel das OSCIP e ONGs, pois muitos teóricos temiam pelo aumento da pobreza com a redução da atuação do Estado.

Na terceira onda (2002 – 2013), durante 11 anos dos governos do Partido dos Trabalhadores, ocorreu um intenso período de participação social nas Instituições Participação (IP), como conferências e conselhos de políticas públicas. Outro elemento importante foi a expansão do Orçamentos Participativos em diversas cidades, criados em Porto Alegre na década de 80 pelo PT. A participação direta dos indivíduos proporciona maior controle nas deliberações públicas, formando o sujeito no processo político, de modo a aprofundar os elementos democráticos.

Na quarta onda (2014 – 2018), ocorreram várias problematizações em relação às interações socioestatais, pois a composição das IPs parte do princípio da representatividade. Este representante era escolhido pelo segmento, no entanto, no estreitamento dos movimentos

sociais com o Estado, ocorreu o direcionamento para os cargos estratégicos das IPs.

Em 2016, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, o ciclo de investimento em projetos de participação se fragiliza, sendo levado ao esvaziamento e/ou à extinção, mesmo com os variados protestos dos diversos setores progressistas. Em 2023, com o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma retomada dos investimentos e incentivos para os Povos Indígenas (PIs), com a realização de consultas públicas na construção de políticas públicas, além da retomada das conferências municipais, estaduais e federais.

As Instituições Participativas têm grande relevância no processo democrático brasileiro, proporcionando espaços de atuação dos cidadãos para acompanhar as ações do poder público em suas responsabilidades, cobrando e garantindo transparências, e exercendo controle e fiscalização. Outro avanço são os orçamentos participativos que têm sido adotados por grandes cidades e estados. Criados em 1989 na cidade de Porto Alegre/ RS, os orçamentos obtiveram destaque na Nações Unidas, recebendo a premiação como melhor prática em 1996, possibilitando espaço de debate, deliberação e monitoramento de políticas públicas.

Nos governos Lula (2003 – 2010), os conselhos e conferências nacionais foram redefinidos, proporcionando fortalecimento, ampliando a participação da sociedade civil e da atuação política. No artigo de Tanscheit e Pogrebinschi (2017), os autores afirmam que os conselhos tiveram uma grande ampliação com a criação de 22 novos conselhos. As conferências também tiveram expansão, uma vez que foram realizadas, em média, 10 conferências nacionais anualmente. Elas foram base para coleta de dados, possibilitando criar políticas mais assertivas. Nesse sentido,

Entre 2003 e 2010, uma média de 10 conferências nacionais ocorreram anualmente no Brasil, o que significa que milhares de conferências ocorreram nos municípios e centenas nos estados. Estima-se que cerca de cinco milhões de pessoas participaram das 73 conferências nacionais organizadas nesse período. (Tanscheit; Pogrebinschi, 2017, p. 02).

Nesse trabalho, os intelectuais afirmam que os grupos minoritários encontraram nas IPs um espaço para atuarem, garantido que suas pautas fossem ouvidas:

Cerca de um quarto de todas as conferências nacionais realizadas entre 1988 e 2009 trataram exclusivamente de grupos minoritários, como políticas para mulheres, políticas de juventude, políticas indígena e políticas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). (Tanscheit; Pogrebinschi, 2017, p. 03).

A presença da diversidade social garantirá a defesa de demandas nos aspectos dos

direitos sociais, da proteção social e da democratização das instituições. A participação social provoca, no poder público, ações mais transparentes, com maior publicidade, ampliação da democratização no processo decisório, maior equidade e igualdade nas políticas públicas. Estes atos de participação oportunizam a formação de coletivos, de modo a articular ações em defesa e expansão de direitos. Assim,

[...] a defesa da participação social como instrumento de gestão das políticas públicas, cabe registrar que a participação dos cidadãos e das organizações civis foi largamente interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Mas também aqui as divergências se impõem. De um lado, a solução apontada é a de fortalecimento da própria sociedade na prestação de serviços e bens públicos de natureza social com base numa ampla visão negativa da ação e da regulação estatal. De outro lado, o esforço se dirige para a ampliação do processamento democrático e participativo nas diversas etapas de construção das políticas sociais, bem como da presença da sociedade civil no espaço público. (Silva; Jaccound; Beghin, 2005, p. 378-379).

No texto “Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil”, de Almeida, Martelli e Coelho (2021), os autores nos esclarecem as contribuições que algumas IPs desempenham na criação e no desenvolvimento de políticas públicas. Os estudiosos citam a ideia de IPs a partir de Côrtes (2011, p. 137), o qual afirma que compreende as IPs “como mecanismos de participação criados por lei [...] que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes”. Nas suas palavras, “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais [...]. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira” (Côrtes, 2011, p. 137).

Almeida, Martelli e Coelho (2021) contribuíram ao classificar IPs em categorias, conforme ocorreu sua atuação na institucionalização de suas demandas, quais sejam:

- Papel reformador – ocorreu nas áreas de saúde e assistência social. A área da saúde atua, desde a década de 1970, inspirada no modelo de bem-estar social adotado na Europa. Esse processo levou à criação do Sistema Único de Saúde (SUS), assim como ocorreu com a assistência social. No entanto, sua efetiva institucionalização, embora tenha tido um início tímido no período Vargas, consolida-se com a Constituição Federal de 1988, quando passa a ser reconhecida como um direito. O maior marco da assistência social foi a criação de um ministério específico e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004;
- Papel fundante – se caracteriza pela ausência de estrutura institucional, como:

ministério, fundo, plano. Entretanto, sua criação possibilitou a articulação da rede de ativismo, construindo um coletivo político, que passa a atuar de forma iniciante em suas demandas na estrutura do Estado. Os autores citam IPs para mulheres e a segurança alimentar;

- Papel episódico – ocorre de forma contingencial, ou seja, as IPs atuam em momentos pontuais para institucionalização de suas demandas. Suas ações, na maior parte do tempo, são marginalizadas, apesar de provocar articulações na rede nacional. Os autores citam IPs para cultura e meio ambiente.

Para entendermos a trajetória das IPs, os autores resgatam a importância da relação político-relacional e técnico-administrativa, selecionando três fatores para o enquadramento das tipologias dos papéis: 1º oportunidades políticas; 2º dinamismo e configuração das comunidades de políticas; 3º capacidades estatais pré-existentes nas políticas.

Esta trajetória de articulação trará para algumas IPs a prerrogativa de deliberar orçamentos, recursos, diretrizes de políticas, planos de ação. Outras possuem orçamento próprio para realizar ações e promover mobilizações sociais, como conferências, fóruns, reuniões. Entretanto, apesar dessa atuação, há restrição de sua natureza, pois são instituições de controle, sem a capacidade de corrigir e/ou redefinir políticas públicas.

A participação das IPs passa a ter declínio com o governo Dilma (2011 – 2016). Tanscheit e Pogrebinsci (2017, p. 3) afirmam que “Dilma não era tão aberta e bem-sucedida como Lula em seu diálogo com os movimentos sociais, e várias organizações da sociedade civil sentiram-se deixadas de lado durante seus mandatos”. A prioridade para a presidente eram as consultas técnicas. Os autores justificam a prioridade devido à grande pressão exercida sob um governo de uma mulher.

Apesar de sua dificuldade com os aspectos da participação, será no final do primeiro mandato de Dilma que ocorrerá a promulgação do Decreto nº 8.243, em 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Este decreto reconhece a participação como direito do cidadão, fortalecendo instâncias de participação (conselho, comissão e conferência), articulando-as como instrumento de representatividade para monitorar e construir políticas públicas:

Com os avanços no aparato formal repercutidos pela PNPS, uma série de conselhos e comissões se consolidou, possibilitando maior ou menor grau de participação social, ao passo que contavam com diferentes graus de incidência dos movimentos sociais na elaboração e na aplicação de políticas públicas. Chegamos ao ano de 2018 com cerca de 2.500 órgãos colegiados, 15 por meio dos quais a sociedade civil podia participar

das tomadas de decisão em conjunto com o Poder Executivo. (Desmonte Do Direito À Participação No Brasil, 2022, p. 20)

Com o processo de impeachment, Temer assume o poder e, com uma forte pauta neoliberal, há cortes orçamentários e redirecionamento político, impedindo os conselhos de realizarem atividades de monitoramento e implantação de políticas públicas. Dessa forma,

Em seu segundo mês no poder, Temer retirou do cargo todos os representantes eleitos pela sociedade civil no Conselho Nacional de Educação. O Conselho Nacional das Cidades foi esvaziado em junho de 2017 por meio de um decreto presidencial que transfere as competências anteriores do Conselho para o Ministério e declara que os membros do Conselho devem ser nomeados apenas pelo governo. Entre as competências do Conselho que foram anuladas está a realização e a convocação das conferências nacionais das cidades. Outro decreto de abril de 2017 também alterou a composição e as funções do Conselho Nacional de Juventude, que já não pode mais eleger seus próprios membros. Com o enfraquecimento da participação da sociedade civil nesses conselhos, vários de seus representantes renunciaram ou simplesmente abandonaram seus mandatos. (Tanscheit; Pogrebinschi, 2017, p. 03).

A trajetória dos governos petistas de institucionalização da participação civil no processo democrático não foi suficiente para criar resistência aos ataques e desarticulação provocada pelos governos de base neoliberal-conservador.

Com a vitória do governo popular de extrema-direita, o processo de desmantelamento das instituições de participação tem grandes avanços, tonando o Brasil, novamente, destaque no mundo, mas, dessa vez, com aspectos de retrocessos. Em abril de 2019, é assinado o Decreto nº 9.759/2019, em que extinguiu todos os órgãos de colegiados da administração federal e regulamentou novas regras para a participação da sociedade civil nos conselhos que restaram. Além disso, revogou o Decreto nº 8.243, em 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Como resultado, além de restringir o direito à participação em primeiro nível, esse retrocesso imposto pelo governo Bolsonaro também impacta diretamente a continuidade de políticas públicas que necessitam de arranjos de governança participativos para ser efetivadas, mas foram desmontadas. (Desmonte Do Direito À Participação No Brasil, 2022, p. 22).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) atua ao conceder uma liminar, em seguida, esta é validada em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) provocada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que restringia o alcance do Decreto nº 9.759/2019. Na decisão, o STF determinou a necessidade da descrição de quais colegiados seriam extintos. Entretanto o governo passa atuar de outras formas nas IPs. Assim,

continuou a investida contra as pautas que, nos colegiados, desafiavam as apostas programáticas e políticas do governo, mas desta vez mediante medidas mais sutis de mudança institucional destinadas a limitar o funcionamento dos colegiados e pautadas pelas diretrizes do Decreto nº 9.759/2019 – reduções na composição, número de reuniões, recursos; alterações nas formas de seleção dos conselheiros e do presidente do colegiados etc. –, bem como editando novos decretos que revogavam expressamente alguns colegiados. (Bezerra et al., 2024, p. 11).

No artigo de Bezerra *et al.*, (2024), afirma-se que os conselhos mais afetados pelo governo de Bolsonaro foram aqueles que tinham as pautas contrárias ao viés político da gestão, como meio ambiente e direitos humanos. Mesmo com a política ostensiva, muitos colegiados que possuíam estruturas normativas jurídicas sólidas e/ou como atuações sociais legitimadas nos territórios tiveram ações de resistência à política de desmantelamento.

Por fim, não podemos considerar o campo de atuação da IPs como “terra arrasada ou de fracasso”, uma vez que os avanços da participação social na administração pública garantidos pela Constituição de 1988 são aspectos que compõem a resistência aos ataques. Além disso, a capilaridade das ações atingidas durante o período de governos petistas, nas dimensões municipais e estaduais devem ser investigadas.

#### 4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ABORDAGEM SOBRE PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL

Este capítulo tem grande relevância na contextualização da democracia participativa, presente na elaboração das diretrizes da política pública de incentivo à participação estudantil. A democracia participativa tem sido apontada por Bobbio (1997), em sua obra “Futuro da democracia”, como um aperfeiçoamento da representatividade com a expansão da participação do povo.

A participação pode ocorrer através de instrumentos que se enquadram na democracia direta, realizando consultas populares, como referendos ou plebiscitos. Estes são utilizados em situações extraordinárias, pois sua prática se torna inviável em nossa sociedade complexa. O Estado moderno, em sua dimensão jurídica, não consegue pautar os problemas a serem discutidos, como ocorria nas Ágoras gregas, por isso, a modernidade é, essencialmente, representativa. Para Bobbio (1997), a participação pluralista da sociedade torna-se um bom caminho para o aperfeiçoamento da democracia. A participação do povo no processo de decisões sociais irá estreitar a relação entre o cidadão e o Estado, típica das democracias dos séculos XIX e XX.

O processo de repartição de poderes se configura como um importante elemento para o pluralismo político. A sociedade será mais bem governada no cenário em que o governo central seja controlado pelo poder periférico, típico de nossa era de grande diversidade. A política contemporânea deve se estruturar para permitir que as diversas formas de expressão políticas de grupos ou coletivos possam atuar politicamente, participando da construção coletiva.

O sistema democrático deve garantir e reconhecer a relevância da formação dos coletivos, pois se trata de uma cláusula pétreia da democracia, a qual estabelece a liberdade de associação e de opinião. Os coletivos devem ser considerados como a efetividade do funcionamento do sistema.

Como exemplo, podemos citar os grêmios estudantis, que não apenas representam uma categoria, o estudante, como era nos anos 1980/1990, mas passam a ser vistos enquanto movimentos sociais e populares, uma vez que representam as várias identidades do “ser jovem”, que se cruzam com as outras demandas sociais, seja de inclusão, cidadania e/ou de reconhecimento político. Assim, podemos compreender de que forma a ação coletiva dos grupos constitui uma aproximação desse sujeito individualizado com o sujeito cidadão. Nessa perspectiva,

Segundo Laclau (1986) será com o surgimento de movimentos centrados em questões identitárias, também denominados de “novos movimentos sociais”, que a problemática do sujeito passou a ser tratada de forma diferenciada na teoria sociológica. Esses movimentos, de acordo com o autor, tendem a criar e politizar espaços alternativos de lutas. Os “novos movimentos” que surgem na América Latina não se baseiam mais em um único modelo totalizante de sociedade, como ocorria anteriormente. Segundo o autor, as organizações tradicionais, como sindicatos, partidos políticos e movimentos de trabalhadores eram definidas por meio da conjugação de três características: a identidade dos atores determinada por categorias relacionadas à estrutura social — camponeses, burgueses e trabalhadores —; o tipo de conflito definido por um paradigma evolucionário, ou seja haveria um esquema teleológico e objetivo que guiaria as lutas (o socialismo); e, por fim, os espaços dos conflitos reduzidos a uma dimensão política fechada e unificada (representação de interesses, institucionalidade política). (Goss; Prudencio, 2004, p. 76-77).

Conforme Goss e Prudencio (2004), os “novos movimentos sociais” constroem três aspectos de atuação dos movimentos sociais, a saber: i) o sujeito reconhece que esses aspectos das relações de produção não são determinantes nas demais posições sociais; ii) a realidade não pode ser mais entendida por meio de etapas de desenvolvimento da sociedade e iii) as práticas políticas estão presentes em todas atividades sociais.

Os coletivos também podem ser explicados dentro de uma perspectiva antropológica. Turner (1974), no texto *Liminaridade e communitas*, entende a vida social como um processo dialético no qual os indivíduos têm suas condições alternadas entre a marginalidade (*limminaridade*) e a mobilização condicionada pela sua condição marginal, o que ele entende por criação de uma *Communitas*. A opção de Turner (1974) por *Communitas*, ao invés do termo comunidade, é explicada pelo fato de *communitas* ir além do pertencimento territorial, este baseado no compartilhar da mesma condição marginalizada, o que vai desembocar na criação de uma anti-estrutura, desafiando a estrutura vigente, caracterizada por normas, por abstrações e por institucionalização.

Portanto, os coletivos são organizações que têm por objetivo a mudança de certas instituições. Por instituições, comprehende-se que são “[...] as regras do jogo em uma sociedade [...]” (North, 2018, p.13), são normas de conduta, que podem ser formais ou informais. Assim, se as instituições são as regras do jogo que condicionam a ação dos atores sociais, podemos entender os coletivos como organizações, como equipes que estão a jogar o jogo nos mais variados campos.

Retomando as reflexões de Bobbio (1997), o pluralismo é considerado como um elemento de aperfeiçoamento da democracia representativa, pois proporcionará o exercício democrático para a sociedade civil em suas várias articulações, além daquelas que, tradicionalmente, ocupavam o espaço político. Neste modelo, a quantidade de grupos distintos

votando, se manifestando e participando da política tem provocado inclusões sociais, culturais e identitárias no processo democrático, construindo uma nova gramática da democracia. Este cenário de conflitos de interesses e busca por mais espaço em um sistema tem desenhado a conjuntura dos dias atuais.

#### **4.1 Criança e adolescente como sujeitos de direitos: participação democrática a partir dos grêmios estudantis**

A ideia da criança e adolescente como sujeitos de direitos é recente, reflexo de discussões em torno dos conceitos e da perspectiva social ligada à esta fase do ser humano, de modo a reconhecer as particularidades e necessidades específicas, rompendo com a ideia do adulto em miniatura. No campo jurídico da modernidade, a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, também teve grandes contribuições.

Seguem os principais avanços internacionais e nacionais na consolidação do direito da criança e adolescente, frutos de lutas históricas dos movimentos sociais e políticos:

- Declaração de Genebra, em 1924, afirmava que a humanidade, homens e mulheres, deve garantir à criança o melhor desenvolvimento pela sociedade, afirmando seus deveres, com equidade de raça, nacionalidade ou credo em todas as nações;
- Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contém direitos e liberdades garantidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948;
- A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989 e ratificada por 196 países, é composta por 54 artigos que garantem princípios como o direito à vida, o respeito às opiniões da criança, a não discriminação, o direito à sobrevivência, ao desenvolvimento e à proteção do melhor interesse da criança;
- Constituição Federal Brasileira, em 1988, em seu artigo 227, atribui à família, à sociedade e ao Estado assegurar à criança e ao adolescente a prioridade absoluta no que tange aos direitos garantidos na CF;
- Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, define as crianças e os adolescentes como sujeitos de direito, alinhados aos períodos de desenvolvimento psicológico, físico, moral e social;
- Lei 11.525, em 2007, acrescenta, no currículo do ensino fundamental, os conteúdos que

tratam dos direitos da criança e do adolescente, garantidos no Estatuto da Criança e Adolescente.

O Estado brasileiro, durante sua atuação no segmento, teve diversas abordagens. O período pré-republicano, regido pela Constituição do Império, não tratou de garantias da criança e do adolescente. Coube à Igreja e às entidades filantrópicas, em alguns momentos com o financiamento público, amparar os desassistidos. A Casa da Roda foi uma das entidades que cuidava da criança abandonada até os sete anos de idade. Após esse período, se não tivesse sido adotada ou direcionada ao trabalho, as crianças eram deixadas na rua.

Com o decorrer do tempo, no final do século XIX e início do século XX, o crescente número de crianças nas ruas gerou um problema social. Com o grande número de crianças nas ruas e o aumento da delinquência dos adolescentes, o Estado cria o Código Penal de 1890. Este considerava crianças até 9 anos inimputáveis; já acima desta idade, teriam julgamento igual a um adulto. Até este momento, o Estado não tinha uma política de garantias da infância e da adolescência, mas apresentava uma abordagem higienista para uma determinada fatia da sociedade, em uma sociedade elitista, racista, machista, conservadora e, cada vez mais, urbana.

Nos anos de 1930, a atuação do Estado dá continuidade ao seu processo de atender aos interesses das elites, passando a atuar para solucionar a questão social daqueles em situação de abandono da família e infratores. Algumas garantias passaram a ser exercidas pelo Estado, a saber: a guarda, a tutela, a vigilância, a educação e a preservação. Umas das questões abordadas foi a necessidade de uma mão de obra com características de escolarização, como também a formação de um maior quadro das forças armadas.

Mesmo neste contexto, o Estado passa a ter a obrigações que, anteriormente, eram negadas, estas viriam a se consolidar e ampliar com a Constituição de 1988, com os direitos fundamentais, a proteção integral, o reconhecimento dos sujeitos portadores de direitos. De acordo com o artigo 227 da CF88,

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Brasil, 1988).

Estas legislações são reflexos das discussões sociais e avanços nas pesquisas que tratam o segmento. Assim, da mesma forma, vem provocando, no decorrer do tempo, alterações nas relações que ocorrem entre os sujeitos na fase adulta e aqueles que estão na infância e/ou na

adolescência, pois ser portador de direito garante um determinado lugar social. Nesse sentido, há mudanças na condição social da criança e do adolescente que era um mero espectador, passando a ter o papel de atuação histórica e dialética nas relações sociais, de modo a garantir as dimensões psicológica, física, moral e social.

No entanto, mesmo com os progressos, a efetivação da criança e do adolescente como sujeito de direito e atuante socialmente está atrelada ao reconhecimento do adulto dessa condição, pois a construção do sujeito ocorre em conjunto com as diversas experiências do ambiente em que está inserido, tornando possível compreender ou não a sua existência como parte da dinâmica social. A comunidade e a escola têm papel fundamental neste processo. Dessa forma,

A ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações que não se encontram ainda preparadas para a vida social; tem por objeto suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política no seu conjunto e pelos meios especiais a que a criança, particularmente, se destine. (Durkheim, 2010, p. 37).

O Estado, em sua estrutura institucional, política e jurídica, deve garantir os direitos constitucionais com absoluta prioridade para as crianças e adolescentes, cuja responsabilidade é compartilhada entre a família e a sociedade. Ocorrendo situação de risco, o Estado deve suprir as funções que seriam dos outros responsáveis, assegurando as garantias dos direitos fundamentais.

Na legislação das diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96, em seu artigo primeiro, atribui-se à educação um processo formativo que se desenvolve nas diversas relações sociais da família, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais, em instituições de ensino e pesquisa, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Portanto, a educação trata-se de um projeto de sociedade constituída de suas crenças, ideias, símbolos e cultura. Sob essa ótica,

[...] uma educação intencionalmente organizada para provocar experiências de novo tipo, para favorecer o domínio de novos procedimentos na atividade e para a formação de novos processos psíquicos. Isto só é possível quando, ao mesmo tempo, não se subestima a capacidade da criança de aprender e se respeita as formas pelas quais a criança melhor se relaciona com o mundo e aprende em cada idade. (Mello, 2007, p. 93).

A Escola, como instituição, deve construir ações pedagógicas que produzirão nos estudantes a capacidade de se perceberem como sujeitos atuantes socialmente, partindo, principalmente, da consciência de seus direitos. Nesse processo de preparar o sujeito para o

exercício de sua função na sociedade, faz parte de uma das atribuições das funções sociais da escola formar cidadãos críticos, autônomos e participativos.

Na estrutura escolar, a gestão democrática é um dos pilares da educação, como instituição pública, conforme a LDB. A gestão democrática garante a participação dos diversos atores que compõem a comunidade escolar, no fazer e no decidir em torno das ações da escola. Esse processo democrático de participação ativa da comunidade tem como integrante representantes dos estudantes.

Nestes espaços democráticos de participação, se efetiva a formação cidadã das crianças e dos adolescentes, mencionada anteriormente, através do tornar o sujeito parte do processo. Esta vivência democrática garante que o direito dos estudantes seja efetivado, ao participar da vida escolar, conforme a CF88 e o ECA. Assim,

Com o reconhecimento da criança como ator social, integrante do mundo adulto, capaz de negociar, compartilhar e criar culturas, ela passa a ser também reconhecida como sujeito protagonista na produção e socialização de seu conhecimento. Esse contexto passa a exigir metodologias que tenham como foco as interações sociais com as crianças, a fim de apreender suas vozes, olhares, experiências e pontos de vista que lhes são próprios. (Dal Soto, 2013, p. 61).

Participar em conjunto com os adultos na problematização, na análise, na resolução das problemáticas e nas práticas do dia a dia da escola é uma modalidade de ação educativa, em que o sujeito vivencia os espaços e seus contextos, possibilitando o seu envolvimento com liberdade, compromisso e legitimidade, direcionando para o bem comum da comunidade. Estes cenários proporcionam o desenvolvimento de pertencimento ao coletivo e ao pessoal, fortalecendo atitudes de iniciativas, liberdade, compromisso, autoconhecimento e autoestima. Ao se tornar parte do processo, os estudantes passam de espectadores a atores do coletivo, compartilhando das consequências dos acertos e erros, tornando-os mais conscientes e compromissados nos processos de discussão e execução das ações, de forma a auxiliar o amadurecimento emocional.

Os espaços institucionalizados de democracia e de participação são cada vez mais recorrentes nas democracias recentes, em que o Estado é um agente tutelador com a função de criar esses canais ou reorganizá-los ou, ainda, redimensioná-los à lógica que o governo propõe em cada contexto ou conjuntura. Os grêmios estudantis têm um percurso histórico importante e vem sendo redimensionados enquanto espaços de atuação dos estudantes.

A trajetória dos grêmios estudantis está atrelada ao movimento estudantil e ao papel da escola na sociedade moderna, com grande expansão no século XX. No início do século passado,

as unidades escolares passaram a ter maior relevância, pois se desejava que o Brasil alcançasse o nível de desenvolvimento da Europa. Por este motivo, era necessário capacitar a massa, para uma mão de obra qualificada. Este crescimento quantitativo de estudantes passa a ter repercussão no processo de organização, ocorrendo uma maior articulação entre os sujeitos, pautando suas demandas de forma organizada e sistematizada.

Inicialmente, podemos destacar os anos 1960 como um dos períodos de muitos movimentos estudantis no Brasil e no mundo. Muitos países tiveram protestos em torno da guerra do Vietnã, como os EUA, o Japão, a Alemanha e a França. Além da questão da guerra, cada local tinha suas demandas, como, por exemplo, os estudantes, na França, contestavam sobre as rígidas regras nos alojamentos femininos e masculinos nas universidades. No México, os estudantes foram às ruas denunciar os problemas pelos quais o país passava durante os jogos olímpicos.

No Brasil, o primeiro grêmio estudantil foi no Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, fundado em 1927, dando início a um movimento que se espalharia pelas escolas de todo o país. Em 1937, o governo de Getúlio Vargas cria a União Nacional dos Estudantes (UNE), que, de forma articulada, cria a campanha “o petróleo é nosso”, combatendo a possibilidade do petróleo, recém-descoberto, ser explorado por empresas internacionais.

A UNE passa a criar outras frentes em defesa das reformas universitárias, da educação e das reformas de base (agrária, urbana, bancária e constitucional). Com o golpe militar de 1964, a UNE passa a fazer oposição ao regime. Como forma de retaliação, o congresso aprova a criação de outras entidades de estudantes ligadas ao governo, retirando esta atribuição da UNE, em esferas menores, fragmentando o movimento e enfraquecendo a coletividade. Entretanto, a UNE continua atuando em oposição ao regime até 1973, quando os próprios dirigentes resolvem fechar, sendo reaberta em 1979.

O movimento estudantil brasileiro passa a atuar em momentos pontuais de mobilização nacional, como: “Diretas já”, pela votação direta para escolha do presidente; “Caras-pintadas” reivindicando o *impeachment* do presidente Fernando Collor; “ocupações”, a partir do questionamento da reforma universitária, REUNI e Universidade Nova.

Diante disso, os grêmios estudantis tiveram um papel importante de base para os movimentos de redemocratização e os posteriores, rompendo com a proibição criada pela ditadura militar. Esta atuação se deu a partir de 1985, com a lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985, fruto das pressões políticas das entidades estudantis. A legislação em questão assegura a organização de estudantes em entidades autônomas, Grêmios, com estatutos e organização próprias.

O grêmio estudantil tem sido campo de formação para futuros líderes e ativistas, proporcionando aos alunos oportunidades de desenvolverem suas habilidades de liderança e organizacionais. Ao longo dos anos, os grêmios estudantis vêm desempenhando atividades de formação do cenário educacional no Brasil. Têm sido fundamentais na organização de protestos e manifestações para exigir melhorias na qualidade da educação, melhores instalações e recursos para as escolas e maior participação dos estudantes na governação escolar.

Ao participar do grêmio estudantil, os alunos adquiriram experiências valiosas em processos democráticos de tomada de decisão, construção de consenso partindo das diferenças, desenvolvimento da habilidade da escuta e da retórica e resolução de conflitos. Estas competências não só capacitaram os estudantes para defenderem, eficazmente, os seus direitos no sistema educativo, mas, também, os prepararam para se envolverem em lutas políticas e sociais mais amplas na sociedade.

## 5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente, é importante esclarecer a relação do pesquisador com o objeto de estudo. Atuo na área onde se localiza o lócus da minha pesquisa, como agente público responsável pela implementação do Projeto Liderança Estudantil, o qual visa à construção e à retomada dos grêmios estudantis como espaços de participação para estudantes do ensino público municipal.

Durante minha vivência nas atividades como servidor na prefeitura, fui provocado diversas vezes a realizar análises de minhas ações, sempre tentado buscar entender o porquê de determinadas formas de pensar e agir. Este estranhamento em relação à estrutura do pensamento foi consequência de elementos democráticos presentes nas leituras teóricas e da legislação, como também tendo em vista o convívio com outros sujeitos. Ou seja, muitos elementos daquele eu do período como administrador, já mencionado na introdução, estava mais presente do que eu imaginava.

Além das características gerais, consigo identificar especificidades do servidor. Uma das influências presentes se refere aos 14 anos trabalhando com relações trabalhistas, com formação acadêmica como administrador de empresas. Outro elemento da trajetória que se faz presente é a lógica da administração de um colégio particular, pois, em uma parte de minha infância e adolescência, convivi com tia e primos mais velhos, donos de uma escola. Em casa, tinha a presença de minha mãe que também trabalhava no mesmo colégio, como secretária e professora. Na secretaria, faço parte das relações de poder da instituição, sofre influência e participa dos interesses presentes no trabalho.

A minha perspectiva quanto servidor foi forjada durante a atuação no projeto e esteve presente no processo de aplicação como intermediário entre o estado e a população. Dessa forma, a subjetividade de pesquisador passou a ter dois sujeitos a observar.

Imagino que o leitor está curioso para saber como ocorreu a relação com o objeto e como esta se materializa nos dados, sendo eu servidor e pesquisador que se volta a trabalhar e pesquisar sobre o mesmo objeto. A seguir, descrevo um pouco do desenho e escolhas de alguns procedimentos adotados para aplicação da parte empírica da pesquisa. Em primeiro lugar, é importante explicar como eu cheguei à pergunta motivadora da pesquisa. Partindo do questionamento “Qual o interesse da atual gestão municipal em desenvolver os grêmios estudantis nas unidades da rede municipal de ensino?”, a busca por sua resposta desencadeou na pergunta principal do trabalho: “Qual o sentido de participação estudantil presente na política pública “Projeto de Liderança Estudantil” da secretaria municipal de educação e cultura da

cidade de João Pessoa-PB?”

Levando em consideração o momento político de crise democrática em que o país vem passando desde 2016, convergindo com o aumento dos discursos conservadores, é válido ressaltar que a base política do prefeito (2020) de João Pessoa se vincula ao Partido Progressista.

Durante o processo de pesquisa, tive dificuldades em identificar os motivos referentes aos estímulos recebidos nas escolas para o processo de formação dos grêmios estudantis. A primeira resposta foi “a mudança do organograma da SEDEC para criar a seção de apoio ao grêmio estudantil nas escolas de ensino fundamental” consta no diário oficial da prefeitura municipal de João Pessoa-PB (2021-Edição Especial 22-12). Essa mudança institucional é a prova do apoio à criação dos grêmios. Percebi que teria um grande campo a pesquisar, ao mesmo tempo, constatei que apenas com as entrevistas não teria as respostas (possíveis). Assim, busquei um conjunto de dados, baseados em entrevistas não formais, documentos, relatos de profissionais envolvidos diretamente na gestão educacional do governo municipal, sob a tutela da SEDEC.

Minha presença no campo de pesquisa foi muito importante para a construção de uma relação de confiança e respeito com os pares e os superiores, pois também atuo profissionalmente na própria SEDEC, junto ao Departamento de Programas Especiais, para o qual fui contratado para desenvolver, justamente, a criação e gestão dos grêmios estudantis nas escolas de ensino fundamental. Portanto, a relação com o objeto de pesquisa é transversal à minha própria ação de trabalho, imprimindo um caráter participante ao desenho do estudo. Nesse contexto, é preciso salientar que “a pesquisa participante, como o próprio nome sugere, implica necessariamente a participação, tanto do pesquisador no contexto, grupo ou cultura que está a estudar, quanto dos sujeitos que estão envolvidos no processo da pesquisa” (Soares; Ferreira, 2006, p. 96).

A metodologia de investigação participativa consiste, também, na ideia de compartilhar o processo experienciado e dialogado entre investigadores e participantes. Esta abordagem reconhece a experiência e os conhecimentos únicos que os participantes trazem para o processo de investigação e procura incorporar estas perspectivas na análise e interpretação dos dados. No geral, a pesquisa participativa é, particularmente, adequada para questões complexas que requerem uma compreensão profunda da perspectiva da comunidade investigada. Ao centrar as vozes e experiências das pessoas envolvidas na problemática investigada, a pesquisa participativa pode gerar resultados mais fiéis ao contexto, minimizando possíveis desvios ou ocultação de informações.

Durante o processo de pesquisa das ações da Divisão de Apoio ao Estudante, busquei os documentos internos, entretanto, fui informado que todos os relatórios de ação da divisão foram

perdidos durante uma manutenção no banco de dados, só restando os relatórios de resultados, elaborados no final de cada ano. Foi a partir da oralidade dos servidores da divisão que pude obter dados através dos relatos de experiência, descrevendo o contexto, as estruturas e as relações que fizeram parte de cada momento. Os dados coletados são frutos das lembranças pessoais que constroem a dinâmica das relações presentes em cada fato relatado. Nessa direção, “a oralidade revela-se diferente quando permite que se apreendam seus significados e conotações, seja pelo tom, ritmo e volume impressos pelo narrador, os quais muitas vezes a forma escrita é incapaz de revelar” (Cassab; Ruscheinsky, 2004, p. 8).

A coleta de dados se deu em momentos de breves reuniões e através de conversas do dia a dia com os servidores mais antigos do departamento, isto é, aqueles com mais de 10 anos de experiência. Os relatos tinham a temporariedade dos últimos oito anos, marcados fortemente pela pandemia, levando à descontinuidade das ações. Nas histórias narradas, a SEDEC tem uma posição de parceira da ação. A iniciativa foi fruto da escola, com destaque para as especialistas, em sua maioria, assistentes sociais. Estas tiveram um papel sempre central neste processo. Constatei isso no momento dos elogios ou críticas à unidade de ensino, pelo sucesso ou não, se frisava a presença ou saída da determinada profissional.

A metodologia deste trabalho incidiu a partir do levantamento bibliográfico, que buscou identificar os aspectos centrais da pesquisa referentes à democracia participativa, cidadania brasileira e ao sistema socioeconômico do neoliberalismo. Entre os autores, destaco a presença, na elaboração da proposta do projeto, de: Carvalho (2012); Wood e Meiksins (2006); Manin (1995); Frase e Nancy (2001); Phillips e Anna (2001); Castells (2018) e Bobbio (1997).

Além disso, foram analisadas legislações federais e municipais, documentos orientadores, relatórios internos da SEDEC, relatórios do Projeto Liderança Estudantil, além de atas das reuniões dos conselhos presentes nas unidades escolares, como fontes de registro.

A pesquisa corresponde às ações da SEDEC nas unidades de ensino. Como recorte temporal, as análises documentais corresponderam aos últimos quatorze anos (2010 a 2023), período de grande turbulência na democracia nacional e internacional, com o fortalecimento de movimentos antidemocráticos e conservadores. Durante a inserção no campo, foi utilizado o diário de campo para o registro das observações dos fatos, acontecimentos, experiências pessoais e leituras de sensações, impressões e linguagens não faladas.

Neste processo, o diário de campo foi fundamental como instrumento de coleta de dados durante o período dos dois anos (2022 e 2023). Para melhor sistematizar a pesquisa, dividi a coleta de informações a partir dos níveis de atuação dos agentes públicos, conforme as suas relações internas: nível estratégico, para as funções de alto escalão na secretaria; nível tático,

para os intermediários e nível operacional, para mim e meus pares. Nas unidades escolares que visitei, separei a coleta também pelos níveis de atuação dos grupos envolvidos na gestão da escola. Assim, foram separados em: tático, a direção, o operacional, os especialistas e, por fim, os alunos que participaram dos grêmios que foram instalados.

Em relação à análise de documentos, não houve divisões hierárquicas, mas foi organizada a partir de datas cronológicas, tendo as descrições e análises dos documentos relacionadas aos agentes responsáveis pela execução das atividades ligadas à gestão dos grêmios estudantis.

No decorrer do processo de investigação da política pública, se fez necessário categorizar determinados atores e suas ações, como também os resultados. Conforme Frey (2000), a investigação, intitulada de *Policy Analysis*, será associada aos fluxos em: *Polity*, *Policy e Politics*. Quando for tratado a respeito do grau de influência das estruturas políticas, será reportado como *polity*; ao descrever os processos de negociação política, será *politics*; referente ao resultado material concreto, se chamará *policy*. O autor afirma que as dimensões/categorias se entrelaçam e se influenciam mutuamente, ocorrendo, em muitos momentos, de forma simultânea, especialmente entre as dimensões *policy* e *politics*.

Para contribuir com as análises das negociações e os resultados destas, a teoria de Coalizões de Defesa, proposta, em 1988, por Paul Sabatier, sugere uma abordagem holística, partindo de duas ordens de fatores: a primeira na dimensão macro, como as questões sociais, políticas e econômicas; a segunda na dimensão micro, referindo-se à esfera das ações dos atores inseridos em campo político, com a presença das disputas pelo poder e a influência de suas crenças. Este método nos fornecerá dados macro e micro do processo de formulação da política pública, entendo como os conflitos de interesses e crenças encontram um mediador chamado de “*policy brokers*”.

Durante a sistematização dos dados coletados, os categorizei em dois tipos de instituições, inspirado nas relações hierárquicas empresariais: a SEDEC como a matriz, aquela que constrói regras, diretrizes e programas, exerce o poder de monitoramento, fiscalização e punição; e as filiais associadas às escolas, aquelas que seguem as determinações da matriz, como também têm a liberdade de criar regras complementares.

Para identificar essa questão primária, adotei o caderno de campo, a fim de captar e sistematizar falas, impressões e vivências. Este caderno, que também se tornou meu instrumento do trabalho como servidor, foi meu companheiro nos diversos momentos de reflexões e de coleta de dados, tornando-se uma grande testemunha da relação entre o servidor e o pesquisador.

Além do diário de campo, coletei dados da instituição entre 2022 e 2023, com alunos representantes, conselheiros e especialistas (servidores responsáveis pelo projeto na escola). Para apresentar os dados, utilizei de diversos recursos gráficos: nuvem de palavras, expondo a frequência e a importância das palavras em um contexto; os gráficos circulares, para explicar partes de um todo. Realizei pesquisas em documentos, atas, diretrizes e relatórios.

Alguns encontros foram desenvolvidos com os especialistas, um em formato presencial e outro virtual, com o objetivo de avaliarem propostas. Com os alunos, foram realizados encontros locais, nas unidades de ensino e entre escolas, com o objetivo de realizar debates, construindo propostas e avaliando demandas.

## **6 DIRETRIZES POLÍTICAS PARA GESTÃO DA SEDEC EM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES EM PROL DA DEMOCRATIZAÇÃO NA ESCOLA**

Neste capítulo, apresentarei diretrizes da SEDEC do município de João Pessoa – PB, direcionadas às escolas, voltadas para a participação dos alunos. Com o objetivo de identificar as orientações realizadas pelas gestões anteriores, apresentarei as diretrizes e os relatórios de resultados. Anualmente, a Secretaria de Educação e Cultura envia para as escolas a diretriz do ano corrente, no início do ano letivo. Este documento tem a função de orientar os planejamentos e atividades das escolas. Ele aborda diversas políticas educacionais do município efetivadas nas unidades e pela SEDEC. Já o relatório de resultados, é composto por informações de todas as ações realizadas pelos departamentos da secretaria de educação.

Dessa forma, realizei um recorte temporal das diretrizes e dos relatórios, de 2010 a 2023. Mesmo com a ausência de alguns exemplares, considerei o mais antigo e o mais recente dos dois documentos encontrados. Minha pesquisa foi realizada nos diversos arquivos da DEGEF e na Biblioteca Damásio Franca, localizada no Centro de Capacitação de Professores (CECAPRO). As diretrizes foram intituladas conforme cada gestão e sua abordagem, de modo que suas construções são reflexos do momento sociopolítico de seu tempo. Os documentos são compostos por vários itens, como, por exemplo: calendário escolar; política da SEDEC; planejamento administrativo e pedagógico. Dentre os itens, pesquisei aquele que tratava do desenvolvimento da democracia nas escolas, especificando participação dos estudantes chamado pelo poder público de protagonismo.

Durante esses quatorze anos, em uma conjuntura de 4 grupos políticos, a temática tem sido abordada de diversas formas, inclusive, com a ausência de ações em determinados anos. Para as ausências de ação, podemos caracterizar este ato político como uma negação de direitos, de desobediência às legislações constitucionais e educacionais. Também identifiquei a inexistência de alguns relatórios, além da impossibilidade de abrir o arquivo, devido à questão de vírus.

A falta de cuidado com a coisa pública, demonstrada a partir da ausência e do descuido com os documentos de orientação e relatórios, comprova, entre outras características, o mau uso dos recursos públicos. Outro ponto importante a ser considerado é a falta de relevância das informações, que poderão, no futuro, ser um instrumento para tomadas de decisões.

Apresentarei os dados das diretrizes enviadas às escolas e os resultados das ações por

governo: Ricardo Coutinho (2005 a 2010); Luciano Agra (2011 a 2012); Luciano Cartaxo (2013 a 2020); Cicero Lucena (2021 a 2024).

1 - O prefeito Ricardo Coutinho (PSB) foi eleito para dois mandatos, esteve na prefeitura durante seis anos, de 2005 a 2010.

- Ano 2010: Diretrizes do governo municipal de Ricardo Coutinho

O governo municipal de Ricardo Coutinho, no período de 2005 a 2010, teve como principal foco, no âmbito educacional, a ampliação da participação dos estudantes na escola. Essa diretriz pode ser consultada no documento “Diretrizes 2010”, na seção *Democratização da Gestão Administrativa e Pedagógica*, que apresenta como principais abordagens a serem implementadas diretrizes políticas voltadas à participação estudantil, como pode ser observado a seguir: “Incentivar a formação de grêmios escolares para que haja efetiva participação do aluno na gestão da escola” (p. 20) e “Apoiar o pleno funcionamento de representações escolares e estudantis, objetivando a execução de programas e projetos que potencializem e melhor qualifiquem a ação pedagógica da escola, visando ao desenvolvimento do protagonismo juvenil” (p. 21).

Quanto ao relatório de gestão de 2010, do mesmo governo, através do Departamento de Programas, Projetos e Convênios, cita-se ações realizadas em 6 escolas com a participação de 1.780 alunos. Essas mobilizações tinham como objetivo efetivar, nos espaços educativos, o protagonismo infanto-juvenil, através de ações socioeducativas, na perspectiva de estimular a formação do Grêmio Estudantil nas escolas da Rede Municipal. Ao descrever as ações, menciona-se: a aplicação de instrumentos para mapear o conhecimento dos educandos e mapeamento de intervenção dos estudantes nas ações da escola; a realização de eleição de representantes de turma; eleição de um sistematizador das discussões por grupo; sistematização das discussões em forma de itens (Principais Dificuldades e Possíveis Soluções) para apresentação em plenário; disponibilização do ECA para utilização pelos grupos; reorientação da prática pedagógica na escola; contribuição efetiva com a escola, na perspectiva de gerar avanços na aprendizagem dos educandos.

Podemos observar o cumprimento das propostas da diretriz de forma parcial, conforme o relatório de resultados. Destaco, nas ações em 2010, pontos positivos, a exemplo do processo de sondagem das demandas dos estudantes, como também o processo de formação cidadã com os debates das demandas. A realização das reuniões e assembleias para discutir as pautas, estas

escolhidas pelos próprios alunos, buscando soluções e negociações, garante a politização dos sujeitos. Entretanto, há fragilidade na restrição no alcance das ações, pois só foram envolvidas 6 escolas e 1.780 alunos, em uma rede de 91 escolas com 75.515 estudantes.

2 - O prefeito Luciano Agra (PSB) assumiu a gestão após Ricardo Coutinho assumir o governo do estado. Agra permaneceu durante 2 anos (2011 a 2012).

- Ano 2011 e 2012 : Diretrizes do governo municipal de Agra

No período de 2011 a 2012, o governo municipal incluiu, nas diretrizes da seção de Democratização da Gestão Administrativa e Pedagógica, o incentivo à formação de grêmios escolares, com o objetivo de promover a efetiva participação dos alunos na gestão da escola. Também se propunha apoiar o pleno funcionamento de representações escolares e estudantis, visando à execução de programas e projetos que potencializassem e qualificassem a ação pedagógica da escola, com foco no desenvolvimento do protagonismo juvenil. No entanto, durante o processo de pesquisa dos relatórios das ações da gestão municipal nesse período, não foram encontrados registros que comprovassem a execução dessas iniciativas.

Os documentos orientadores (Diretrizes) de 2010, 2011 e 2012 têm abordagens similares, entretanto, como não foi localizado os relatórios de 2011 e 2012, não foi possível mensurar sua efetividade quanto à quantidade de escolas e de alunos atendida, como também avaliar a continuidade e/ou expansão da formação cidadã. Podemos identificar que, mesmo com a mudança do comando do executivo, ocorreu a continuidade na perspectiva do tema.

A ausência dos relatórios nos indica como lidamos com a coisa pública, uma das características do patrimonialismo, presente desde o processo de formação do Estado brasileiro, ou seja, desprezamos o limite entre o público e o privado. Durante a pesquisa, não foram localizados alguns relatórios e diretrizes referentes a diferentes gestões. Ao questionar sobre os documentos, muitos servidores não sabiam informar em que local poderiam estar ou, simplesmente, naturalizavam a inexistência.

A despreocupação em registrar e arquivar os dados do uso dos recursos públicos também ocorre pela fragilidade da ideia do bem público como algo comum. É importante ressaltar como os grupos políticos descartam as ações da gestão anterior, se apropriando dos serviços públicos como seus, passando a tomar decisões a partir de seus interesses, rompendo com a continuidade de ações, projetos e políticas pública.

3 - O prefeito Luciano Cartaxo Pires de Sá foi eleito por dois mandatos, o primeiro pelo PT (2013 a 2017) e o segundo pelo PSB (2018 a 2021).

- Ano 2013: Diretrizes e Relatório Anual

Não foi possível identificar a existência dos documentos orientadores para ações deste ano, bem como o relatório com as ações realizadas, impossibilitando a identificação dos responsáveis, da estrutura organizacional do poder público, o que torna difícil avaliar se os indivíduos estão realmente sendo responsabilizados por suas ações. Sem acesso às informações e dados relevantes, torna-se desafiador determinar quem deve ser responsabilizado por qualquer irregularidade ou falha. Isso é ainda mais agravado pela presença de estruturas burocráticas e camadas de processos de tomada de decisão, que podem obscurecer as linhas de responsabilidade e tornar desafiador responsabilizar os indivíduos por suas ações.

- Ano 2014: Diretrizes e Relatório Anual

No documento das diretrizes intitulado “Para Organização das Unidades de Ensino da Rede Municipal”, não se menciona a temática de participação estudantil em sua estrutura. Entretanto, em seu relatório anual ligado ao Departamento de Programas Especiais, é citada a participação de 62 escolas, com 6.670 alunos, envolvendo 62 profissionais da educação; 5 profissionais da saúde.

Conforme o relatório, os objetivos das atividades estavam voltados na busca por incentivar, fortalecer e interagir com as diversas ações pedagógicas que a escola desenvolve e propor novas metodologias, possibilitando ao educando a mudança de valores e atitudes para formação do ser cidadão para que possa ser crítico, participativo e favorecendo-o no processo ensino-aprendizagem, de modo permitir a ampliação de seus conhecimentos na abordagem da prevenção às drogas e às violências, visando a cultura de paz. Buscava-se, também, incentivar as escolas para que possam criar sua própria rede social articulada que favoreça a comunidade escolar no que tange à reflexão sobre o contexto sociofamiliar e comunitário. As ações do departamento se estruturavam em atividades em sala de aula, trabalhando o tema droga na perspectiva das habilidades sociais, estimulando o pensamento crítico, a construção de coletivos democráticos e o fortalecimento de vínculos entre os jovens, pais/responsáveis e professores.

- Ano 2015: Diretrizes e Relatório Anual

Não foi possível localizar o documento orientador das escolas, como já mencionado anteriormente, reflexo da forma como se lida com a coisa pública. No entanto, o relatório do ano corrente informa que foram realizadas ações em 15 unidades com o envolvimento de 1.112 alunos do 6º, 7º e 8º ano, 39 turmas, com um total de 100 profissionais da educação e saúde. Os objetivos se assemelham ao ano anterior, buscando reduzir o consumo regular ou abusivo de álcool e outras drogas, adiar o primeiro uso de drogas e prevenir a transição do uso esporádico para o uso frequente. A abordagem utilizada era na perspectiva das habilidades sociais, estimulando o combate ao consumo.

- Ano 2016: Diretrizes e Relatório Anual

A diretriz deste ano foi intitulada “Instrução Normativa”, em que, na seção “ Democratização da Gestão Administrativa e Pedagógica”, abordava-se ações direcionadas ao apoio e incentivo quanto às atividades do Conselho Deliberativo, dos Conselhos de Classe e do Grêmio Estudantil. Contudo, no relatório anual, demonstrou-se ações que se assemelham aos anos anteriores, com um pequeno crescimento no quantitativo de atuação: 17 escolas; 1.363 alunos do 6º, 7º e 8º anos de 41 turmas; 100 profissionais da educação; 32 profissionais da saúde. Referente ao objetivo deste ano, foi enfatizado o caráter interativo, ou seja, o estímulo à participação ativa e à troca de experiências entre os participantes por meio de atividades lúdicas e vivências. No que tange ao tema das abordagens, continuou-se com o tema droga, a partir da perspectiva das habilidades sociais, adicionando o estímulo ao pensamento crítico, à construção de coletivos democráticos e ao fortalecimento de vínculos entre os jovens, pais/responsáveis e professores.

- Ano 2017: Diretrizes e Relatório Anual

A diretriz segue a mesma estrutura e as palavras do ano de 2016. Intitulada de “Instrução Normativa”, com a seção “ Democratização da Gestão Administrativa e Pedagógica”, discorre-se sobre ações direcionadas para apoiar e incentivar as atividades do Conselho Deliberativo, dos Conselhos de Classe e do Grêmio Estudantil. O relatório anual, em relação ao ano anterior, não tem alterações nos objetivos, tema e abordagem. No entanto, há redução no quantitativo de envolvidos, uma vez que, dos profissionais da educação, diminuiu-se 54%, apenas 46 estiveram presentes; referente à equipe da saúde, foi ainda mais severo, com menos

de 93,7%; foram 781 estudantes envolvidos, significando menos 42,6%, em apenas 14 escolas.

- Ano 2018 e 2019: Diretrizes e Relatório Anual

Nestes seguintes anos, as diretrizes tinham os mesmos termos e estrutura dos anos de 2016 e 2017, nos demonstrando que foram quatro anos sem revisão nas orientações, de modo a negligenciar as possíveis falhas e lacunas existentes nos processos, levando ao esvaziamento dos debates das novas demandas da rede de ensino e análises da dinâmica social no período. No que tange aos relatórios anuais, não foram encontrados.

- Ano 2020: Diretrizes e Relatório Anual

A diretriz intitulada de “Diretriz 2020” não menciona ações direcionadas quanto à participação estudantil. O relatório anual de 2020 não foi localizado.

Durante a gestão de Luciano Cartaxo, podemos constatar, nas diretrizes presentes e que citam direcionamentos a algumas instâncias democráticas da escola, orientações apoiando espaços coletivos da escola, a exemplo do conselho escolar e do grêmio estudantil. Contudo, nos relatórios, observamos as ações direcionadas para adolescentes, voltadas para o debate sobre o uso de drogas. Por se tratar de uma gestão de 8 anos com uma grande ausência de documentos, dificultando as análises de informações, busquei realizar entrevistas não estruturadas com servidores que atuaram durante as duas gestões e nas ações citadas.

Entrei em contato com a servidora, a qual chamarei de Josefa A., para buscar mais informações. Assim, através de uma conversa, obtive informações sobre como ocorriam as ações. A entrevista ocorreu em um formato de conversa, evitando formatos rígidos de uma entrevista que necessitaria de um roteiro semiestruturado.

Durante nossa conversa, que durou em torno de 30 minutos, com breves interrupções, a Josefa A. informou que o projeto se chamava “Elos” e, inicialmente, foi executado por organizações não governamentais, em 2007, mas, nos anos seguintes, a SEDEC adotou como projeto próprio, sendo incorporado às atividades transversais do currículo. Em 2008 e 2009, as ações ocorreram em três escolas. Neste período, foram abordados temas sobre violência e drogas. A servidora ainda ressaltou que, neste período, ela não se envolvia com o projeto.

A partir de 2014, o projeto “Elos” passa a ter uma nova dinâmica, período em que a informante esteve à frente do projeto. Este projeto passou a ser um guarda-chuva agrupando vários outros, como: Tamo Junto; Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência

– PROERD; Bullying. Os projetos tinham parcerias com a Secretaria de Saúde, a Polícia Militar, a Secretaria Executiva de Participação Popular, o Governo Federal etc. A abordagem dos temas tinha o uso de drogas lícitas e ilícitas como centralidade. A metodologia adotada incluía rodas de conversa, tempestade de ideias e elaboração de plano de ação. Estas ações eram desenvolvidas por um professor, que passava por uma formação. O objetivo ressaltado era o estreitamento das relações entre professor e aluno, como também a interação entre os alunos através do debate.

Em um determinado momento do relato, observo que a servidora 1 está finalizando, mesmo sem ter mencionado sobre a atuação dos estudantes. Neste momento, faço a indagação “E a participação dos alunos, como ocorria?” Meu questionamento está baseado em outros momentos de conversas durante o trabalho, em que ela citava o projeto com um forte protagonismo dos alunos. Sua narrativa descreve o protagonismo como o ato de empoderamento, que ocorria durante os debates, ao defender suas opiniões, sugerindo ideias, questionando o sistema em que viviam. As atuações dos estudantes como multiplicadores também foram classificadas como protagonismo.

Ao analisar os dados coletados e registrados no caderno de campo e os documentos (diretrizes e relatórios), foi possível identificar alguns elementos que constroem a ideia de protagonismo nos estudantes. As características estão ligadas à personalidade do sujeito comunicativo, com habilidade na oratória ao defender seus pontos de vistas. A atividade de multiplicador atribuída aos alunos é questionável, pois, nas descrições, não se menciona como e quando ocorreu, em que condições foi realizada. Percebe-se que a justificativa de trabalhar com alguns estudantes está muito mais interligada à falta de meios para realizar com um grande quantitativo do que a uma escolha de metodologia.

É pertinente ressaltar que atribuir ao estudante uma atividade que faz parte das responsabilidades do estado e dos adultos pode ser configurada como exploração de menores, mesmo que, a princípio, demonstre uma possibilidade para o desenvolvimento do indivíduo.

#### 4 - O prefeito Cicero Lucena, atual gestor, foi eleito em 2021 pelo partido PP

- Ano 2021: Diretrizes e Relatório Anual

No primeiro ano de governo, foram lançados dois documentos orientadores. A primeira diretriz que guiaria as ações por quatro anos foi chamada de “Política de Educação Municipal de João Pessoa 2021 – 2024”; e o segundo documento foi denominado “Retorno às Atividades

Presenciais”. Vale salientar que o relatório das ações realizadas no ano corrente não foi localizado.

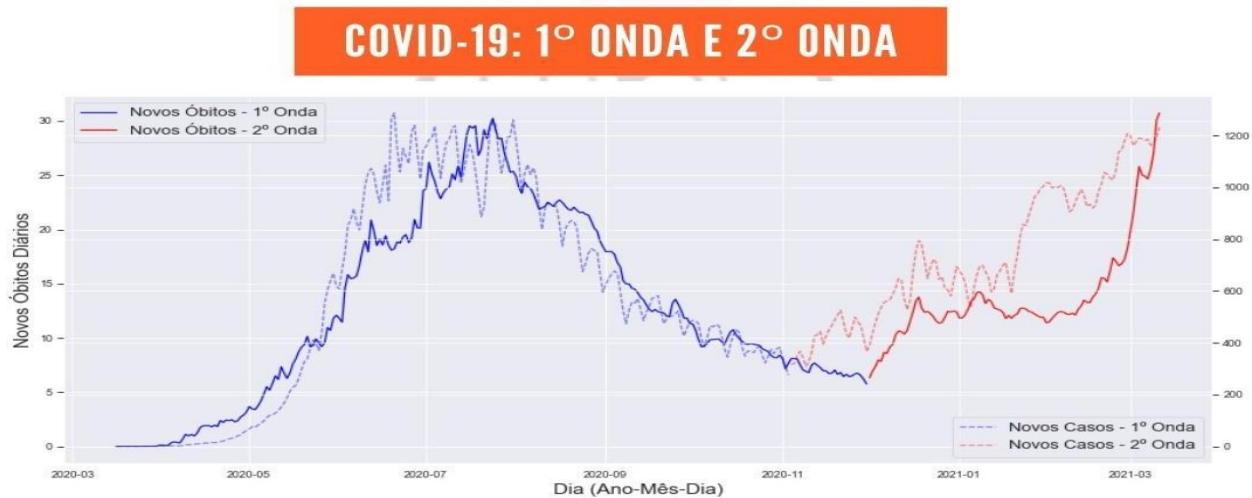
A diretriz da gestão dos quatro anos apresenta, em sua estrutura, na seção sobre a democratização das escolas, a seguinte citação: “[...] os segmentos da comunidade escolar devem participar do processo de avaliação da escola e das políticas educacionais.” (2021, p. 23)

Em relação à gestão democrática escolar, afirma-se que será fortalecida a autonomia financeira com adoção de normas e procedimentos escolares dos gestores, por meio da prática e relações participativas. O município passa a ter compromisso com o fortalecimento das instâncias colegiadas (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Grêmio Estudantil), incentivando o protagonismo infanto-juvenil.

Na seção 9 “Estudantes Motivados e Apoiado”, é informado que o aluno motivado será um sujeito com melhores condições durante o processo de ensino-aprendizagem. Dentre os elementos defendidos pela SEDEC, está a implantação de práticas educativas que incentivem atitudes ativas e colaborativas no processo de construção do conhecimento.

O segundo documento orientador foi um conjunto de diretrizes intitulado “Retorno às Atividades Presenciais”, lançado em março de 2021, dividido em quatro eixos: 1- Governança, diaagnóstico e planejamento da retomada; 2 – Orientações sanitárias; 3 – Orientações pedagógicas; 4 – Acolhimento psicossocial. Neste período, ocorria a segunda onda da COVID-19, em que as aulas aconteciam de forma híbrida, os alunos assistiam às aulas em formato online e presencial. A vacinação da população já estava em curso, mas a tendência de mortalidade observada no primeiro bimestre de 2021 se altera, registrando um pico ainda maior do que o da primeira onda, enquanto os casos de contaminação apresentam um crescimento significativo:

Figura 2 - Dados sobre a Covid-19.



Fonte: Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/covid-19-pesquisa-da-ufpb-revela-dados-sobre-a-segunda-onda-na-paraiba>. Acesso em: 10 out. 2023.

Os dados contradizem a fala, em fevereiro, da Secretaria de Educação e Cultura, Prof<sup>a</sup> América Castro, a qual afirmava que:

Estamos avançando em relação a 2021. No ano passado as aulas presenciais eram três dias por semana e agora serão os cinco dias semanais. Acredito que no mês de março, com a totalização da vacinação contra a Covid-19 para as crianças e adolescentes, estaremos atendendo 100% de forma presencial. Estamos seguindo as orientações do Ministério Público e da portaria conjunta da Prefeitura de João Pessoa onde recomenda a carteira de vacinação para os alunos. (FONTE [\(João Pessoa inicia aulas presenciais do Ensino Fundamental I e II - Polêmica Paraíba - Polêmica Paraíba \(polemicaparaiba.com.br\)\)](#)<sup>1</sup>

Nessa perspectiva, o documento orientava as escolas em relação aos procedimentos a serem adotados para o retorno das atividades presenciais. A composição do documento ocorre a partir de 4 eixos: Governança, diagnóstico e planejamento da retomada; Orientações sanitárias; Orientações pedagógicas; Acolhimento psicossocial. Na apresentação dos eixos, informa-se que o documento foi construído pela “Comissão Municipal de Gerenciamento da Pandemia”, composta pela representatividade dos seguintes órgãos: Secretaria de Educação e Cultura; Secretaria Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Educação; Docentes; Discentes; Gestores escolares; famílias e sociedade civil organizada.

No entanto, na ficha técnica, quando se cita os nomes da comissão municipal, os nomes dos representantes discentes não são apresentados. Vale ressaltar que o aluno é um sujeito de

<sup>1</sup> [\(João Pessoa inicia aulas presenciais do Ensino Fundamental I e II - Polêmica Paraíba - Polêmica Paraíba \(polemicaparaiba.com.br\)\)](#). Acesso: 30 jan 2025

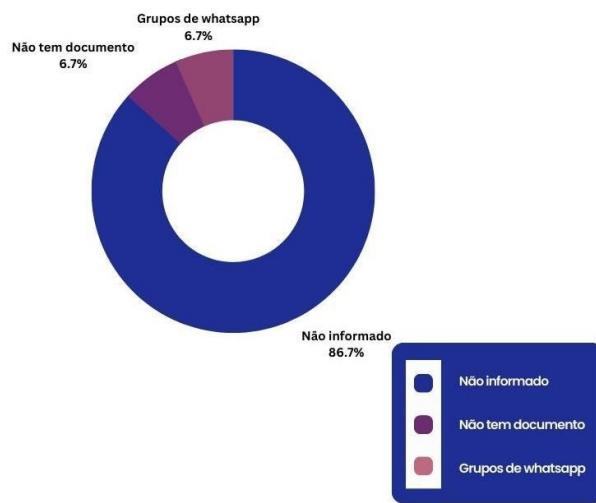
grande significância, pois representa o público ao qual a educação é direcionada, como também o grupo com o maior quantitativo na comunidade escolar. Ocorre, pois, a exclusão dos alunos na atuação política, de modo a fragilizar o processo para defender os interesses e demandas do segmento. Destaco que os discentes sofreram significativos impactos no processo de formação, durante a pandemia.

No Eixo 1, dentre suas orientações, se cita a criação da “Comitê Escolar de Gerenciamento da Pandemia da COVID-19” em todas as unidades da rede, com representatividade dos discentes. Para melhor entender este momento de retorno, realizei a análise de conteúdo das atas que cria o comitê das 61 escolas de ensino fundamental que possuem anos finais, com o objetivo de verificar a participação dos estudantes. Foi possível identificar que, em todas as unidades, ocorreu a nomeação do representante estudantil, entretanto, sem efetiva participação.

Apresentarei categorias criadas a partir da análise de conteúdo das atas quanto aos aspectos: a publicidade da realização da reunião para formação do comitê; o registro da participação dos estudantes no debate; o processo de escolha do representante dos alunos; o registro do debate ocorrido nas reuniões escolha.

Na figura 3, podemos observar como ocorreu a divulgação da formação do comitê:

Figura 3 - Formas de divulgação.



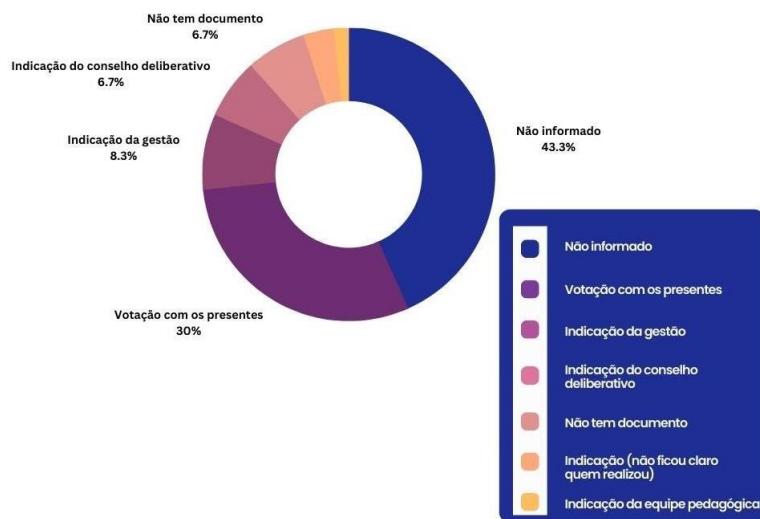
Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

A publicidade é um importante instrumento de controle social, garantido pela Constituição de 1988 como um dos princípios do serviço público. Neste diagrama, 86,7% dos

respondentes não informaram como se deu a divulgação da reunião e de seus objetivos. Isso permite considerar que não houve comunicação efetiva com a comunidade escolar, o que impossibilitou a participação dos diversos atores no debate central sobre a educação. Apenas 6,7% tiveram publicidade através da rede social *Whatsapp*, muito utilizada neste período para comunicação com os pais e alunos.

Na figura 4, observamos a representatividade dos alunos.

Figura 4 - Representatividade dos alunos.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

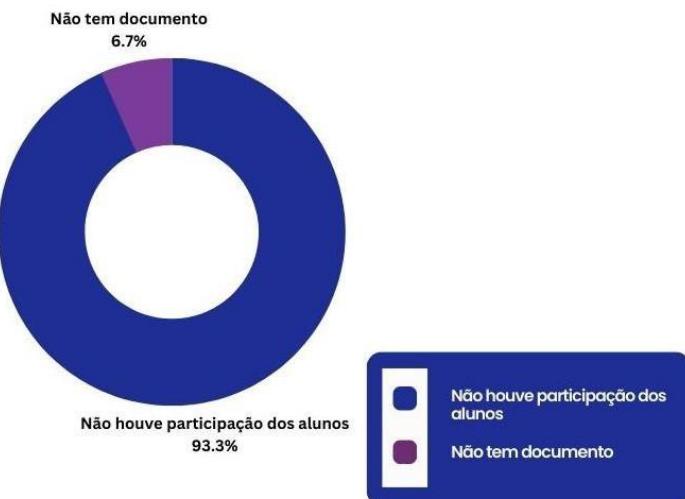
No aspecto nomeação dos representantes dos estudantes, os documentos informam que apenas 30% dos alunos foram nomeados por votação com os presentes. Contudo, durante a análise das atas, não foi possível identificar a quantidade de estudantes presentes e, dentre estes, os que foram candidatos, tornando um dado frágil para afirmar que houve uma escolha democrática, a partir do voto da maioria. 70% dos alunos foram nomeados através de indicações por outras instâncias de representatividade, a saber: pela gestão, pelo conselho deliberativo, pela equipe pedagógica, dentre outras.

O ato de indicar representações está presente em muitos aspectos de nosso Estado. Durante o sistema coronelista, na república velha, essa prática foi incorporada ao Estado, com as características do filhotismo e clientelismo. Estas envolviam a política do favorecimento, tráfico de influência, tornando o sujeito preso ao apoio político de quem o indicou, instrumentalizando o processo de decisões.

É pertinente relembrar que os diretores da rede municipal de ensino vêm sendo indicados desde 2016 pela gestão municipal, fragilizando a democracia nas escolas. Este

aspecto potencializa a naturalização da ausência dos pilares da democracia: votação, debates, diálogos, diversidade, publicidade, participação.

Figura 5 - Participação dos alunos registrada na ata.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

A participação dos alunos foi silenciada. Assim, conforme os dados informados acima, não houve participação dos alunos em 93,3% das reuniões. Ocorre, em muitas instituições de ensino, uma resistência quanto às características de uma gestão democrática, pois evita-se a ruptura com as estruturas tradicionais, em que o aluno não possui conhecimento, como se fosse uma “folha em branco”, sem ter algo a acrescentar. Nesta estrutura, o detentor do conhecimento é o professor, que, na relação com o aluno, exerce a autoridade, suas aulas são expositivas, com os estudantes passivos na construção do conhecimento.

Logo, ao incorporar os pilares da democracia participativa se prevê, dentre outros aspectos, espaços dinâmicos de interação de saberes e delegações de poder. Essa democracia é garantida na Constituição de 1988, e reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em que o professor não será o único com o conhecimento, o docente exercerá o papel de mediador, orientador e animador, os alunos serão transformadores, participativos e críticos. No entanto, os aspectos da formação do estado brasileiro continuam presentes nas instituições, como o mandonismo, o patrimonialismo e o filhotismo da gestão.

- Ano 2022: Diretrizes e Relatório Anual

O documento orientador enviado às escolas intitulado “Plano de Continuum Curricular (ANO 2022)”, em sua estrutura e abordagem, não cita aspectos de participação estudantil. O

contexto de 2022 foi de retorno gradativo das aulas presenciais. No primeiro semestre, as turmas do ensino fundamental funcionavam com a seguinte dinâmica: revezamento da turma 50% em um dia e o restante no outro. No segundo semestre, as escolas que não estavam em reforma passaram a funcionar com 100% das atividades presenciais. Conforme o site do Ministério da Saúde ([Covid-19 Casos e Óbitos \(saude.gov.br\)](https://covid.saude.gov.br/casos-e-obitos))<sup>2</sup> em 2022, tiveram 822 novos casos de COVID-19, no entanto, com 8 óbitos, cenário propício para o retorno das aulas.

Com o retorno dos alunos às escolas, foi autorizado o desenvolvimento do projeto nas instituições de ensino. É válido destacar a ausência da temática na diretriz do ano, mesmo com o documento “Política de Educação Municipal de João Pessoa 2021-2024”, que enfatiza a relevância do fortalecimento das instâncias colegiadas, como os grêmios Estudantis, e o incentivo ao protagonismo infantojuvenil.

Neste mesmo ano, ocorre a contratação pela SEDEC do profissional para a seção de apoio ao grêmio estudantil. Acontece a elaboração e lançamento do projeto de Liderança Estudantil. Foi possível observar a ausência de participação dos estudantes na elaboração do projeto. Contudo, ocorre, durante o segundo semestre, várias ações com os estudantes, potencializando a representatividade e o debate em momentos coletivos.

O relatório anual apresenta a participação de 101 profissionais das escolas e o envolvimento de 40.975 estudantes no processo de eleição dos 2.687 representantes estudantis das turmas do 5º ao 9º ano e da EJA, em 100 escolas da rede. As ações citadas são: apresentar o projeto Liderança Estudantil para especialistas da rede municipal de ensino; realizar o I Encontro de Lideranças Estudantis; promover o ciclo de Formação de Lideranças Estudantil.

- Ano 2023: Diretrizes e Relatório Anual

Em 2023, a diretriz “Orientações para o início no Ano Letivo 2023” passa abordar vários aspectos do cotidiano escolar, muito similares às diretrizes antes da pandemia, de modo a expor questões relacionadas ao planejamento pedagógico, à recomposição e recuperação de aprendizagem, à formação, aos trabalhos pedagógicos e às ações curriculares integradoras e complementares.

A seção “Ações Curriculares Integradoras e Complementares” aborda a participação estudantil ao orientar a promoção do protagonismo estudantil através de instâncias de representatividade, a partir da participação ativa dos alunos e alunas nos espaços democráticos das unidades de ensino, fomentando e articulando o protagonismo estudantil intra e extramuros

---

<sup>2</sup> [Covid-19 - Casos e Óbitos](https://covid.saude.gov.br/casos-e-obitos)

nas escolas. Também estabelece a meta para 2023, visando o fortalecimento das instâncias estudantis, tais como: os Representantes de Turma, o Conselho de Representantes e o Grêmio Estudantil. Na descrição do relatório anual, é citada a participação de 100 profissionais da educação, bem as 100 escolas envolvidas na realização da eleição de 3.923 representantes estudantis dos 4º ao 9º ano e EJA.

A SEDEC promoveu um encontro preparatório para a XII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 2023; a formação de Lideranças Estudantis; a constituição da Comissão Municipal de Lideranças Estudantis da Rede Municipal de Ensino; a realização do I Seminário de Liderança Estudantis e o lançamento da cartilha “A Escola é Nossa”. Neste mesmo ano, ocorreu a XII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 2023 e XI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente 2023, com representações de estudantes da rede municipal.

Para concluirmos, segue um quadro com a síntese dos governos e suas abordagens:

Tabela 1 - Síntese das abordagens.

Quadro Síntese das abordagens		
Períodos	Governos	Abordagens
2010	Ricardo Vieira Coutinho	Presença de aspectos da democracia participativa e representativa, com estímulo a espaços de participação estudantil.
2011 a 2012	José Luciano Agra de Oliveira	Direcionamento para a ampliação da participação na gestão escola.
2013 a 2020	Luciano Cartaxo Pires de Sá	Combate ao uso de drogas.
2021 a 2024	Cícero Lucena Filho Gomm	Existência de elementos da democracia representativa e participativa, com construção de espaços institucionais de participação estudantil.

Fonte: Bruno A. Chaves

Podemos observar, no quadro 1, uma abordagem, entre 2010 e 2012, do governo de Ricardo Coutinho e Luciano Agra, próxima ao governo atual de Cícero Lucena, mesmo com bases políticas distintas, demonstrando aspectos da democracia nas ações de participação estudantil. Todavia, há uma lacuna de tempo para a temática durante o governo de Luciano Cartaxo, pois este teve como foco o combate ao uso de drogas. Apesar do programa “Elos” se basear em uma abordagem de desenvolvimento da autonomia dos estudantes, relevante na democracia, no processo de decisão, neste caso, do uso ou não de drogas, vários aspectos

democráticos que vinham sendo trabalhados na gestão anterior foram descontinuados.

No próximo capítulo, continuarei tratando da política pública de estímulo à participação estudantil, um processo de institucionalização para que ocorra a participação deles a partir dos grêmios em prol de uma gestão democrática na escola. Ou seja, é novamente o Estado protagonizando como agente de criação de democracia tutelada. Abordarei o projeto de Liderança Estudantil, de modo a apresentar como ele se constituiu, o processo de formação e aplicação. Nesta trajetória de formação, identifico vários indícios que apontam para o interesse da gestão municipal no que tange à formação de lideranças estudantis.

## **7 PROJETO LIDERANÇA ESTUDANTIL: UM CAMINHO POSSÍVEL PARA FORTALECER A PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL NA GESTÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DA ESCOLA?**

O Projeto Liderança Estudantil nasce como uma das ações da Seção de Apoio ao Grêmio Estudantil, tendo por base a democracia representativa e participativa. A partir de sua construção e de suas ações, durante o período de 24 meses (2022 e 2023), constato vários indícios que apontam a justificativa da gestão municipal em desenvolver o protagonismo estudantil em um contexto de cidadania brasileira precarizada, com crises democráticas e predominância do modelo neoliberal, conforme mencionado nas seções anteriores. Apresentarei, de forma cronológica, dividindo em 4 semestres, o processo de desenvolvimento do projeto até se tornar programa, em 2023, descrevendo os vários trançados dos atores e seus contextos.

### **7.1 A construção - 1º semestre**

O primeiro semestre de 2022 intitulei de “construção”, pois, durante este período, ocorreu a criação do projeto baseada em leituras teóricas, impasses de cronograma, negociações, estranhamentos e conflitos. Inicialmente, não me foi indicado estruturas ou requisitos na criação. Assim, interpreto esta ausência de planejamento e intenção como reflexo do descaso com a temática.

Na segunda semana do início das atividades, o projeto me foi apresentado pela chefia imediata, uma servidora da estrutura operacional, a qual chamarei de Josefa A. Esta pessoa estaria responsável por me passar o histórico de ações realizadas com o protagonismo na rede municipal. Neste momento, passo a considerar os relatos de Josefa A. como ponto inicial e parâmetro para estruturar o projeto, pois estaria partindo do caminhar da secretaria de educação.

A partir da narrativa da servidora, passei a entender como e quais foram as ideias e ações que giravam em torno da temática, além de quais os seus vínculos institucionais ligados às gestões anteriores.

Se faz pertinente, neste momento, relatar a trajetória da servidora Josefa A, indicando qual o seu lugar de fala na secretaria. Partirei de sua narrativa para descrever sua trajetória profissional e das atividades da SEDEC. Seu relato se estrutura em um trançado de sua vida pessoal, profissional e suas ações nos projetos. Para captar os dados dos diversos momentos de conversas, utilizei o caderno de campo, a fim de sistematizar as diversas informações. A

presença do caderno não incomodava, pois o caderno tinha duas funções: servia para anotações do trabalho e da pesquisa.

Josefa A. destaca que a SEDEC tem dificuldades em organizar e atender às necessidades da rede municipal, estes seriam obstáculos que eu enfrentaria na aplicação do meu projeto. Constatei este alerta em diversos momentos, refletido no lançamento do projeto na rede de ensino, uma vez que demorou três meses para ocorrer. Outro elemento que se soma para descrever o cenário foi a cobrança feita pelo grupo estratégico (alto escalão), para que o projeto ocorresse o mais rápido possível, o que indica ser um projeto para fins mais políticos do que para politização dos jovens.

Mesmo que esses dois elementos se contradissem, ambos revelam muito sobre o cenário da SEDEC, haja vista que, enquanto um grupo tático (intermediário) adiava o lançamento, justificando a necessidade de aguardar um momento mais oportuno e garantir que outras demandas fossem atendidas, o outro grupo pressionava pela realização imediata, independentemente do contexto. Estas duas forças políticas entram em conflito partindo de suas atuações, concepções e objetivos. No entanto, se convergem na relevância que atribuem à temática.

Retomando às narrativas de Josefa A., ela descreveu as diversas ações em que esteve à frente, nos últimos 8 anos, tendo em vista a gestão do anterior grupo político. As ações eram ligadas a temáticas de uso de drogas, desenvolvidas pelo programa federal chamado “Elos”, mencionado no capítulo 7 com mais detalhes de suas atividades. O programa informa que tinha como objetivo o desenvolvimento do pensamento crítico e uma construção de coletivos democráticos, como também o fortalecimento de vínculos entre os jovens, pais/responsáveis e professores.

Durante o relato de suas ações no projeto, Josefa A. pontuou que as ações ocorriam em algumas escolas e com um determinado grupo de alunos. Quanto às unidades de ensino, não houve uma escolha criteriosa para aplicação, apenas uma seleção feita de cima para baixo pelos servidores da SEDEC por acharem melhor a aplicação naquele local. O grupo de alunos ficava a critério da direção. No decorrer do relato, a informante afirmou que a participação dos alunos no projeto era suficiente para um tipo de protagonismo centrado na ação individualizada, esta deveria ser voltada para melhorar o quadro social que em que os discentes se encontravam.

Esse processo de atribuir ao sujeito a responsabilidade por sua trajetória, sem haver conexão com o contexto e a dinâmica do capital, reforça as ideias neoliberais, em que o indivíduo deve ser empreendedor de sua trajetória. É válido destacar que, mesmo a servidora enquadrando as atividades realizadas como processo de desenvolvimento do protagonismo, em

nenhum momento elementos da democracia participativa e representativa foram mencionados, como também a ideia de sujeito de direito.

As referências bibliográficas demostram a relevância da participação das minorias sociais no processo democrático, possibilitando debates das pautas identitárias, como a de gênero, raça, LGBTQIAPN+. Contudo, busquei identificar como a temática seria recepcionada e validada na estrutura do projeto. De forma estratégica, conversei com um servidor, que chamarei de Augusto B., pertencente, naquele momento, à categoria operacional, mas que, futuramente, mudaria para a categoria tática.

Nesta consulta, falei que estava refletindo sobre os grupos minoritários que passavam despercebidos em muitas políticas públicas, da mesma forma, na rede municipal, partindo da experiência empírica até aquele momento. Antes de mencionar a fala de Augusto B., é importante destacar que a seção pela qual ele era responsável — Seção de Direitos Humanos, Projetos Integradores e Projeto de Vida — recebeu esse título estrategicamente, para evitar questionamentos e/ou o bloqueio de sua criação, já que tratava diretamente de questões relacionadas a grupos minoritários. Essa escolha estratégica do nome é um indício de como ocorriam as disputas de poder naquele momento em torno da temática, evidenciando os conflitos entre dois grupos internos: um com características progressistas e outro, conservador.

Augusto B. afirma que é importante adotarmos estratégias de resistência perante o movimento conservador. Para exemplificar as diversas formas de resistência, ele se reporta à sua pesquisa de doutorado, uma vez que nesta Augusto B. identifica as diversas formas de resistência negra durante a escravidão, para sobreviver e lutar pela liberdade, como, por exemplo, algumas mulheres que tinham relações sexuais com os seus senhores para acessar melhores condições e até gerar filhos, visando garantir sua sobrevivência e a de seus familiares.

Após este debate, busquei investigar qual seria o impacto do projeto possuir um recorte explícito dos grupos identitários, nos níveis hierárquicos acima do meu. Nas duas primeiras reuniões, não houve questionamentos, nem negativos nem positivos, em relação a essa dimensão do projeto; entretanto, na última reunião, houve manifestações contrárias. Em seguida, descrevo como se deu o processo de aprovação e os ajustes no projeto.

Com o projeto feito, tive duas reuniões para apresentá-lo aos servidores do nível tático. A primeira apresentação foi direcionada para o superior imediato. Assim, partindo de um mapa mental, expus as estruturas institucionais de representatividade estudantil e sua participação na escola, as dimensões de atuação e suas relações entre elas.

Após a apresentação, foi questionada a intensão da criação de grêmios para o ano corrente, visto que as escolas não tinham ações direcionadas para a temática. Sugeriu-se, ainda,

que eventuais desvios de função ou de conduta por parte dos representantes fossem encaminhados ao conselho deliberativo escolar. Além disso, recomendou-se a criação de mecanismos que garantissem a participação das especialistas responsáveis pelo projeto na escola no processo de construção do próprio projeto.

Minha reação às duas sugestões foi de estranhamento e resistência, pois como um projeto construído de cima para baixo estaria realmente disposto a ouvir aqueles que estão na base para promover alterações? Essa reação está conectada ao processo de construção do sujeito, mencionado nos capítulos de introdução e na metodologia, mas a provocação causou várias reflexões, conectando com os textos da obra “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa”, de Santos (2002), que aponta possíveis soluções para a crise democrática, partindo das experiências do Sul Global e criando mecanismos de participação. Conforme a orientação, consultas e diálogos foram realizados, somando as experiências das profissionais da educação do “chão da escola” para encontrar o melhor modelo para a rede municipal.

A segunda apresentação foi para as responsáveis pela divisão de anos finais e para os conselhos deliberativos das escolas. A apresentação foi no mesmo formato, com os ajustes sugeridos da reunião anterior. Nesta explanação, foram recomendadas eleições a serem realizadas a partir do 5º ano, pois o grupo de alunos do 3º e 4º ano estavam com o processo de aprendizagem fragilizados em virtude dos últimos dois anos de ensino remoto; a outra indicação foi realizar formações e reuniões em horários contraturnos, devido às urgências da recomposição da aprendizagem.

A última reunião deste período foi com alguns integrantes dos grupos estratégico e tático. Após este encontro, ocorreram ajustes e a autorização para a realização do projeto. Assim, apresentei a estrutura mental e o cronograma de ações. As ações da seção de apoio ao grêmio estudantil tinham 3 dimensões: representantes de turmas, conselho de representantes e grêmio.

A proposta se baseava na criação de três instâncias de atuação dos estudantes que se relacionavam entre si de forma equilibrada e harmônica, com atuações distintas, mas conectadas aos propósitos da democracia representativa e participativa. A realização do projeto nas unidades de ensino, ficaria a cargo de uma das especialistas designada pela direção. Para a formação de cada instância, algumas temáticas deveriam ser debatidas com os estudantes envolvidos.

No início da apresentação, Antônia C., pertencente ao grupo estratégico, narrou sua experiência em uma unidade da rede. A escola em que estava trabalhando tem realizado há anos

excelentes eleições de representantes de turmas, como também assembleias com todos os estudantes. A servidora descreveu as ações da escola partido dos sujeitos eleitos: “os primeiros a se candidatarem eram os ‘engraçadinhos’ e os ‘gaiatos’. Durante o processo eleitoral, era debatido sobre o perfil do representante, muitos desistiam da candidatura, ou aqueles eleitos eram tratados como representantes e mudavam de postura, conforme o perfil debatido”. Após essa fala, ela descreveu o perfil do representante: estudioso; não bagunceiro; não faltava; responsável.

O perfil dos representantes é desenhado para privilegiar os sujeitos disciplinados, ou seja, os corpos dóceis, construindo o ideal de indivíduos. Estes parâmetros são direcionados para atender à sociedade capitalista, que tem utilizado a estrutura escolar para produzir adultos úteis ao capital. Além disso, foca-se também na estrutura arquitetônica e organizacional, como: o controle do tempo; a sirene; a sala de aula organizada em fileiras; a vigilância permanente, funcionando, assim, como mecanismos adotados pelo poder disciplinar. Estas considerações da servidora demostram os primeiros sinais da intencionalidade da SEDEC em constituir um projeto mais sistematizado em toda a rede.

Após a apresentação, Antônia C. advertiu sobre a necessidade de alterar o nome de uma das coordenações que o grêmio teria: “LGBTQIAP+” e “Igualdade Racial”, com o argumento de que este material chegará nas escolas. Após a sua fala, todas as outras pessoas concordaram com a mudança. Antônia C., em seguida, sinaliza mais um item, o termo “gênero”, como uma problemática. Outra servidora do mesmo grupo, Carla D., acrescenta e informa que existem pessoas monitorando as ações da secretaria para identificar quais os assuntos que serão abordados. Também afirma que o governo federal, sob o comando do Presidente Jair Bolsonaro, tem potencializado polêmicas em torno de alguns assuntos como estes. No final, ela sinaliza a necessidade de se ter cuidado e agir pelas beiradas. Dessa forma, as coordenações foram unificadas com o nome de “Diversidade”.

Antes de seguir, vamos contextualizar as últimas duas pessoas: Antônia C. e Carla D., uma vez que suas atuações foram predominantes na gestão educacional. Com a atuação em coletivos progressistas por uma educação pública, gratuita e de qualidade, elas fazem parte do grupo estratégico, este corresponde ao último nível hierárquico, responsável por estabelecer metas, valores e missões com alto impacto nas diretrizes da organização.

O leitor pode estar questionando por que eu apresentei os recortes sociais, mesmo depois da conversa com Augusto B. Decidi testar o grupo, mesmo que gerasse uma desconfiança acerca da minha capacidade de leitura conjuntural. A intenção era identificar as reações e os elementos democráticos que estariam presentes e como se configurava a relação com a base

conservadora da gestão.

Dessa forma, consegui perceber a presença forte do controle social conservador nas ações da secretaria. Relembro a existência da ala conservadora na base política da atual gestão, que tinha, em 2022, o governo federal como um grande apoiador e incentivador da ideologia conservadora. Também detectei outras duas características: a indignação de não poder usar os termos e o movimento de resistência ao conservadorismo presente no grupo político e na sociedade.

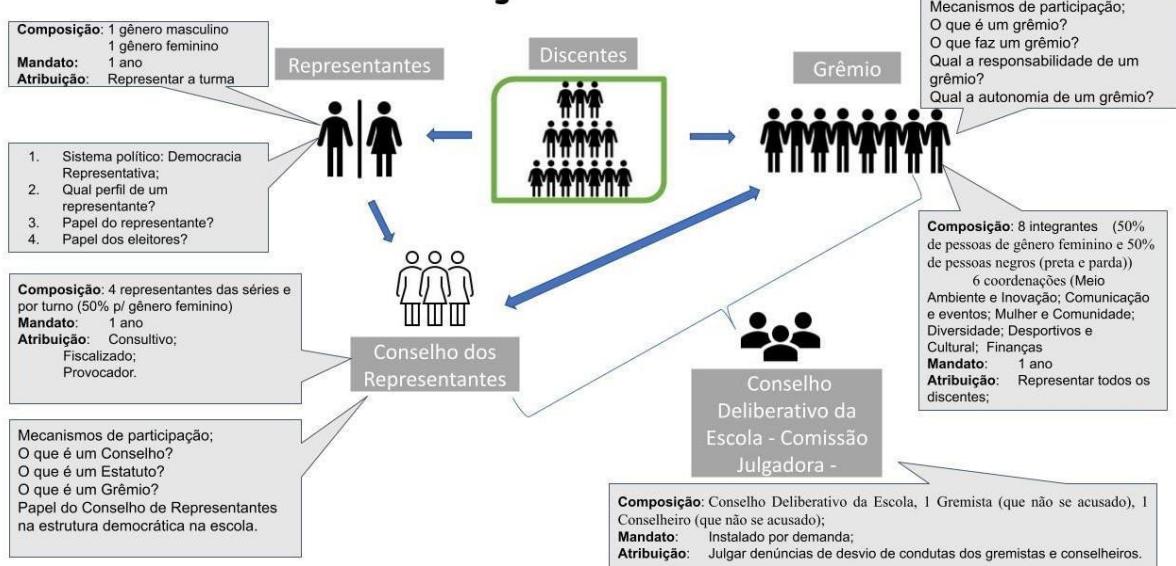
Outro aspecto perceptível das reuniões refere-se ao processo de formação cidadã na rede municipal: uma formação desvinculada do processo de aprendizagem e uma baixa relevância que o tema tem na rede. Nesse contexto, reforça-se a ideia da exclusão advinda da grande influência das avaliações externas, que têm privilegiado, em suas abordagens, alguns conteúdos. As políticas públicas desenvolvidas pressionam a sociedade a alcançar números positivos nas avaliações como um requisito para comprovar o bom ensino. Entretanto, a partir desses índices, as políticas educacionais hierarquizam conteúdos, priorizando os conteúdos ligados às avaliações.

O desenho mental do projeto, observado na figura 6, contemplava as ações das eleições de representantes, a formação do conselho de representantes e a eleição dos grêmios estudantis; outro aspecto sugerido foi a criação de um aplicativo direcionado aos estudantes; a inserção do projeto nos requisitos do prêmio Escola Nota 10, que reconhece as escolas da rede com melhores práticas e a criação de uma legislação própria sobre o projeto.

Segue abaixo o mapa mental do projeto após a reunião:

Figura 6 - Projeto de Liderança Estudantil.

# Liderança Estudantil

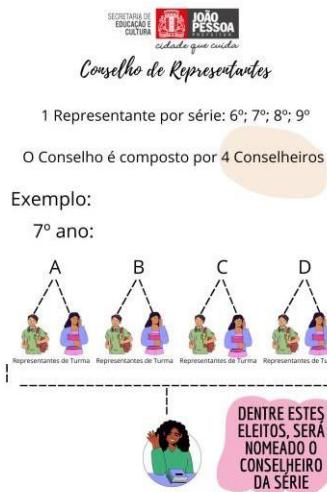


Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura

A imagem acima descreve como as instâncias estudantis de participação estariam se estruturando e relacionando-se, como também as questões motivadoras para serem trabalhadas e discutidas nas escolas durante a construção dessas instâncias. Também foram garantidos recortes de gênero e raça nas vagas de representantes. Observa-se o enquadramento em uma política pública de inclusão, conforme Fraser e Phillips (2001), a partir da tolerância da diferença, legitimando a sua existência.

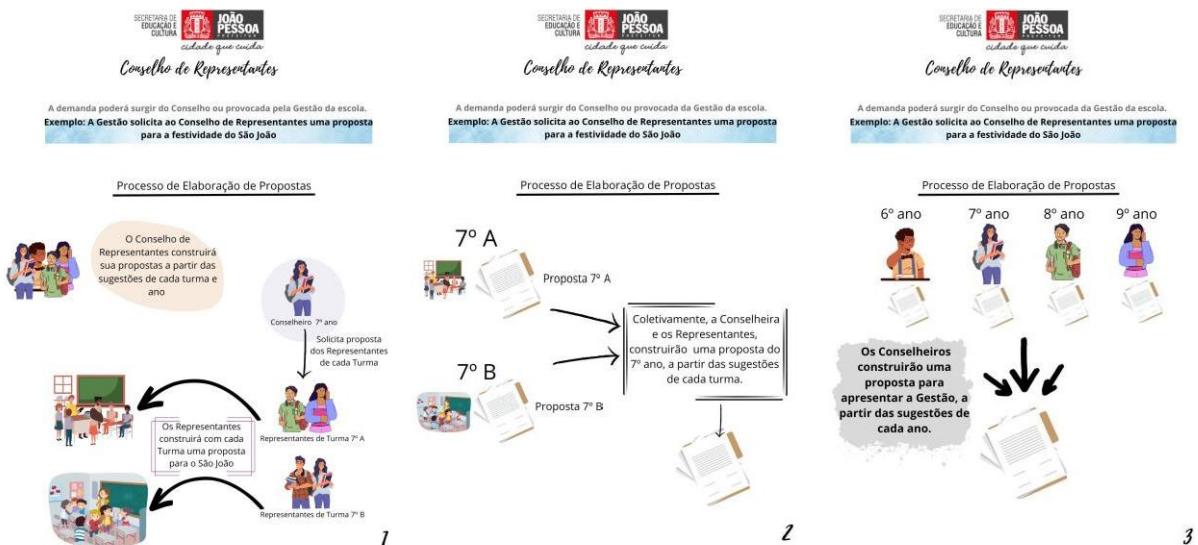
No final da reunião, foi autorizada a realização de eleições em todas as turmas de 5º ao 9º ano e EJA em todas as unidades educacionais da rede e a formação do conselho de representantes. Os demais itens ficariam para um próximo momento. O conselho de representantes teria, a princípio, uma atuação parcial, pois os grêmios não seriam formados neste ano. A seguir, apresento o desenho desenvolvido pela SEDEC, enviado para as escolas como orientador para a formação e atuação dos conselhos de representantes:

Figura 7 - Formação de Conselho de Representantes.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura

Figura 8 - Atuação de Conselho de Representantes.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Esse espaço institucional de participação conecta a categoria da ambivalência de Bauman (1999) como espaço ambíguo. O conselho não se traduz como lugar de participação em si, mas de cooptação e regulamentação, de modo que, ao mesmo tempo, se torna um lugar de resistência, mesmo que frágil.

A ambivalência, possibilidade de conferir a um objeto ou evento mais de uma categoria, é uma desordem específica da linguagem, uma falha da função nomeadora (segregadora) que a linguagem deve desempenhar. O principal sintoma da desordem é o agudo desconforto que sentimos quando somos incapazes de ler adequadamente a situação e optar entre ações alternativas. É por causa da ansiedade que a acompanha e da consequente indecisão que experimentamos a ambivalência como desordem –

ou culpamos a língua pela falta de precisão ou a nós mesmos por seu emprego incorreto. (Bauman, 1999, p. 09).

Outro aspecto da discussão refere-se às características da cidadania forjada pelo Estado brasileiro, fragilizando a construção da ideia de cidadania, pois o Estado coloca o povo como sujeito passivo diante de si. Entretanto, estes espaços também são usados pela coletividade como mecanismos de resistência às forças opressoras. Um exemplo disso é o projeto que institucionaliza espaços de representatividade e participação, porém sem envolver efetivamente os estudantes.

A participação das escolas se deu por parte dos profissionais especialistas. Após muitas mudanças de data, conseguimos marcar a reunião com os especialistas que seriam responsáveis pela aplicação do projeto nas escolas, tendo em vista a orientação de debater o projeto coletivamente. Assim, a reunião ocorreu no final de maio de 2022. O encontro tinha como objetivo apresentar e debater o projeto com as profissionais. Nessa oportunidade, a SEDEC aplicou um formulário de pesquisa, antes da reunião iniciar, com o objetivo de identificar a ideia de espaços democráticos presentes na escola.

Conforme os dados disponibilizados pela SEDEC, foram realizadas sete perguntas, dentre estas, três foram perguntas objetivas e quatro abertas. Para as últimas perguntas, foi aplicada a nuvem de palavras, com o objetivo de visualizar a frequência de palavras nas respostas das questões, possibilitando identificar a relevância e a importância dos termos no discurso dos profissionais.

A seguir, observamos os dados coletados nos arquivos da SEDEC. A tabela 02 refere-se à participação dos atores escolares na reunião que foi realizada para discussão do projeto Liderança Estudantil no ano de 2022. Categorizando por função de atuação na escola, observa-se que o maior percentual foi dos assistentes sociais, com 52,6%:

Tabela 02 – Participação de profissionais no Encontro - por função na escola

<b>Função</b>	<b>N. Abs.</b>	<b>% Participação</b>
Supervisora	9	11,84%
Psicóloga escolar	13	17,10%
Orientadora Educacional	13	17,10%
Coordenadora Escolar	1	1,31%
Assistente Social	40	52,63%
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura, 2022.

Quanto à situação das escolas quando participaram do Encontro para discutir o projeto Liderança Estudantil, foi informado que parte considerável das escolas já havia voltado ao

funcionamento presencial, com 73% das unidades, o que facilitaria iniciar a implementação do projeto nas escolas, de acordo com os dados da Tabela 03, abaixo:

Tabela 03 - Situação de funcionamento nas escolas

<b>Tipos de funcionamento</b>	<b>N. Abs.</b>	<b>% Participação</b>
Presencial	68	73,1
Remoto	22	23,65
Híbrido	03	3,25
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100%</b>

Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura, 2022.

No que se refere à eleição para representantes de turmas em 2022, conforme Tabela 04, dentre as escolas, apenas cerca de 40% haviam realizado eleições de representantes, informando um percentual de escolas com experiência no processo de escolhas:

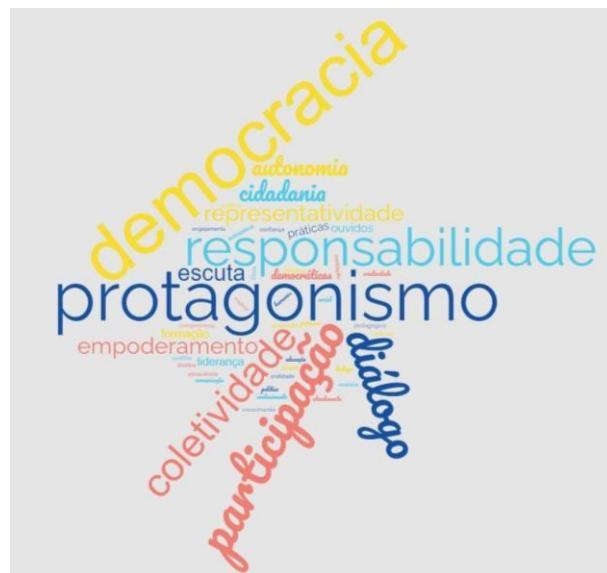
Tab.04 Eleições para representação estudantil nas escolas em 2022

<b>Quant. Escolas com eleições</b>	<b>N. Abs.</b>	<b>% Participação</b>
Sim	38	40,86
Não	53	56,98
Em andamento	02	2,16
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100%</b>

Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura, 2022.

Entretanto, a maioria, 56%, não tinha realizado as eleições, demonstrando a negligência das escolas no aspecto da participação estudantil no processo democrático escolar, negando o direito dos alunos. As figuras abaixo são nuvens de palavras sintetizadas a partir da análise de conteúdo das perguntas abertas. Na figura 9, a seguir, temos as respostas para a pergunta: “Para as escolas que realizaram as eleições para representação de sala, como avaliam?”

Figura 9 - Avaliação do processo eleitoral.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Para as 40% das unidades, o protagonismo, a democracia e a responsabilidade foram os pontos que mais se destacaram no processo de eleição, em uma dimensão menor, temos a coletividade, a participação e o diálogo, demonstrando características da democracia presentes nas ações das unidades de ensino.

A segunda pergunta foi referente aos ganhos desse processo. As escolas apontaram a democracia e a participação como principais, os termos debate e entusiasmo também tiveram destaque, demonstrando um alinhamento aos princípios democráticos.

Figura 10 - Para aquelas que realizaram eleição, quais os ganhos com o processo?



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Também foram citadas as palavras tranquilidade e satisfatório. Sob essa ótica, mesmo se tratando de um questionário sem a possibilidade de aprofundamento das questões que surgem, esses termos despertaram um alerta, fazendo relação com a fala de Antonia C., quando esta se refere ao processo de representatividade como um mecanismo de controle dos corpos.

As duas últimas questões tratavam dos espaços democráticos da escola. Nas respostas, foi possível verificar como os profissionais identificavam estes espaços políticos. Na figura 11, vemos o questionamento: “Quais os espaços de diálogo nas escolas?” e, na figura 12: “ Quais os espaços democráticos na escola?”

Figura 11 - Diálogo nas escolas.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Figura 12 - Espaços democráticos na escola.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Na análise das respostas, foi possível identificar um conflito de conceitos entre espaço físico e espaço político, já que as questões não deixavam claro a qual conceito de espaço estavam se referindo. Entretanto, identificamos espaços políticos, como: escutas, conselho, sala, reuniões, conversa, diálogo, planejamento, rodas. Contudo, também tivemos várias respostas citando espaços físicos, como: biblioteca, auditório, secretaria, ginásio, refeitório, quadro, pátio. Contudo, os ambientes físicos citados também são locais em que o fazer democrático está presente.

Em suma, a reunião teve início com a explanação sobre contratos sociais, cidadania, democracia representativa e suas crises, finalizando com a discussão sobre democracia participativa e a educação cidadã. Logo após, ocorreu a apresentação do projeto e abriu-se espaço para o debate. As considerações foram realizadas quanto aos aspectos dos prazos das ações e da dimensão de atividades, pois os profissionais teriam uma responsabilidade a mais. Mesmo elas reconhecendo que o projeto estava muito bem estruturado e a necessidade da temática ser trabalhada nas unidades, sinalizaram a urgência de mais profissionais na equipe de especialistas.

Ainda durante esta fase inicial, busquei, com a superior imediata, uma explicação para a criação da seção de apoio ao grêmio estudantil, mas a resposta foi “a decisão foi da secretaria de educação, durante a restruturação do organograma DEGEF foi acrescentado”. Esta pergunta foi feita em vários momentos da pesquisa, mas a resposta sempre foi a mesma, entretanto, as pistas foram sendo deixadas por vários personagens.

Nesse contexto, surge o grande desafio: como iria conseguir captar esta resposta com o grupo tático, pois suas atividades eram distantes de minhas ações, e como faria para perguntar, pois a percepção deste segmento seria muito rápida em relação às intenções com a pergunta? Apenas no último semestre, consegui associar as diversas migalhas para reunir um entendimento a respeito da pesquisa. O leitor deve estar muito curioso e com vontade de ir direto para o último semestre. Todavia, o convidado para continuar lendo, pois muitos detalhes da política realizada darão várias pistas para percebermos duas linhas de visão acerca da criação dos grêmios, como também das resistências diante deste objetivo.

## 7.1 Realização - 2º semestre

Conforme o título sugere, este semestre chama-se “realização”, pois foi direcionado para: ações das eleições, realização do primeiro encontro de lideranças e visitas às escolas. Como programado na reunião com as especialistas, no segundo semestre, nas escolas, foram realizadas as eleições de representantes de turmas, em todas as unidades que estavam com ensino presencial, entretanto, aquelas em formato virtual estariam a cargo da decisão pedagógica.

Foram eleitos 1.755 representantes de turma, do 5º ao 9º e da EJA, em 69 unidades de ensino, com o envolvimento de 22.635 estudantes no processo. No que se refere à formação dos conselhos de representantes, tivemos 180 estudantes escolhidos como conselheiros por seus pares, em 45 escolas. Com estes números em posse da SEDEC, foi solicitado que fosse criado um projeto para concorrer a um edital da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ), para a promoção de um evento.

Durante a elaboração do projeto, fomos questionados por Leila E., pertencente ao grupo estratégico, sobre o que estávamos discutindo, explicamos que se tratava da elaboração de um projeto para concorrer no edital da FAPESQ, para os representantes de turmas. Após a explicação, ela afirma que o protagonismo é uma promessa de campanha do prefeito. Neste momento, lembro das várias cobranças da chefe imediata referente à conclusão das eleições, frisando que Ágata F. (pertencente ao grupo estratégico) estava cobrando.

No entanto, não fomos aprovados no edital, mas aproveitamos a ideia e organizamos um evento com uma dimensão menor, com recursos próprios. Este evento fez parte da programação do mês do estudante chamado “(A) Gosto do Estudante”, que teve sua primeira versão no ano 2022.

No “I Encontro de Líderes Estudantis”, esteve presente 232 alunos representantes do 7º ano, pertencentes a 18 escolas. O encontro teve como objetivo debater quatro temas, em formato de oficinas, discutindo a relação do estudante com: a escola; a comunidade; as redes sociais; as identidades. Na abertura, tivemos algumas falas institucionais, a saber: do Prefeito, do representante da Organização de Advogados do Brasil (OAB) e da Secretaria de Educação da rede municipal de ensino de João Pessoa. Entre as falas institucionais, destaco a do Prefeito, com um teor neoliberal, afirmando para os alunos que eles podem se tornar futuros prefeitos ou futuros representantes da OAB, desconsiderando o contexto do momento histórico e social em que os estudantes estão inseridos. Esse discurso, muito comum no atual sistema

socioeconômico, coloca o sujeito como o único responsável por sua trajetória e futuro, sendo o empreendedor de sua trajetória.

Figura 13 - Encontro de Liderança Estudantil.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Após a abertura, os participantes foram direcionados para as oficinas. Neste momento, as autoridades saíram para participar de outros compromissos. A presença deles durante o evento sinaliza apoio às ações, entretanto, a saída fragiliza o processo de escuta dos estudantes e contradiz o discurso da relevância das opiniões dos representantes. Esse comportamento de realizar a abertura de eventos e não participar deles se estende na grande maioria das ações da prefeitura.

Como produto das oficinas, os estudantes produziram cartazes apresentando-os ao grupo geral. Algumas falas coletadas dos arquivos da SEDEC foram:

- “Somos o Futuro”
- “Tempo de Mudança”
- “Viver a democracia”
- “Juntos nesse projeto”
- “Responsabilidade acima de tudo”
- “Que melhore”
- “Desejo que minha sala seja sempre comportada”
- “Meu desejo é que mude o fardamento e a comida da Luiz Mendes”
- “Que a minha sala se torne a mais educada”
- “Desejo que a escola tenha uma reforma e tenha informática”

Na participação dos representantes de turma, identificamos diversas necessidades coletivas em torno da educação e da escola. Este tipo de evento dá base à formação cidadã, em uma perspectiva de expansão de lutas da coletividade, potencializando as leituras críticas das estruturas sociais e educacionais.

Nesse sentido, dando continuidade à formação dos representantes eleitos, foi proposta a realização de oficinas com os representantes dos conselhos nas escolas. Com a autorização do grupo estratégico, foram realizadas 45 formações. Nestas idas às escolas, destaco diversas dificuldades na dimensão das escolas e da secretaria.

Uma das grandes dificuldades foi referente ao transporte até as unidades de ensino, um dos reflexos da lógica neoliberal de redução de investimento na atuação do estado, ocorrendo a redução da frota de carros da SEDEC. Diante disso, em diversos momento, tive que cancelar oficinas, realizar quatro formações em um único dia, ou utilizar o próprio veículo, custeando a atividade laboral. Relembro que meu vínculo com a PMJP é de cargo comissionado, uma forma de trabalho precarizado.

Além disso, 80% das escolas não tinham realizado os processos do projeto conforme foram debatidos em reunião. Alguns aspectos não foram realizados e/ou negligenciados, como: não houve debate das temáticas democráticas, antes das eleições de representantes de turma e conselho de representantes; não houve eleições dos representantes, estes foram escolhidos pelos diretores; o conselho não havia sido formado; a escola não tinha articulado com os estudantes a realização da oficina.

Este cenário encontrado nas unidades pode ser entendido por diversos fatores, mas destaco o reflexo dos documentos orientadores, que, em sua maioria, expressam a “vontade política” sem a estrutura de prazos, metodologias, cronogramas, clareza no monitoramento. Desse modo, fragiliza uma efetiva cobrança por parte da população. Outro aspecto é a lacuna de efetivação das políticas de participação dos estudantes, garantida por lei, no processo da gestão democrática escolar.

Em suma, a criação de políticas públicas tem como centralidade o atendimento a uma determinada demanda social. Em um Estado moderno democrático, os atores envolvidos concordaram com o seu desenho burocrático. As políticas sociais são, em sua grande maioria, criadas pelo corpo de agentes públicos de alto escalão que compõe a administração pública, entretanto, são aplicadas por aqueles de menor nível hierárquico. Mesmo que o projeto tenha sido debatido, a proposta inicial foi construída pela SEDEC que tem, dentre seus papéis enquanto órgão executor, coordenador e regulador, a função de criar propostas de políticas públicas. Isso não impede que as escolas criem seus próprios projetos/iniciativas, mesmo que tenham que atender às prerrogativas institucionais da SEDEC, mas a posição hierárquica perante as unidades e seus profissionais, impulsionam uma determinação.

Conforme Lipsky (2019), os burocratas de nível da rua são os trabalhadores que interagem com a população e têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou

a distribuição de sanções públicas. Serão nestes locais (equipamentos públicos) que os cidadãos experimentam diretamente o governo que eles, implicitamente, ajudaram a construir. Estes burocratas de nível da rua têm grande importância no processo administrativo da política, pois serão responsáveis por sua execução e adaptação da política e serviços públicos, lidando, de forma direta, com o público-alvo.

Esses burocratas de nível de rua — neste caso, as especialistas — vivenciam grandes contradições políticas, como a pressão por atender às demandas do serviço e alcançar metas, mesmo em contextos adversos, de acordo com a realidade de cada território em que a escola está inserida. De acordo com Lipsky (2019), estes agentes terão um papel importante na classificação das demandas que chegam até eles, atuam em condições de alto estresses, com grandes demandas e recursos escassos. O autor caracteriza estes burocratas como sujeitos racionais que buscam sua autopreservação, adaptando as regras formais e redesenhando suas atividades para melhor ter controle sobre estas.

É nesse processo de adaptação que poderá ocorrer o desvio das normativas burocráticas, prevalecendo o julgamento de juízo de valor pessoal. Podemos classificar esse juízo de valor como habitus, que, conforme Bourdieu (2007), são subjetividades que produzem percepções, apropriações e ações, a partir de valores culturais e referências identitárias. Estas são socializadas por diversas instituições do mundo contemporâneo, como a família, a religião, a escola, ocorrendo de forma independente e/ou interdependente. Não seria uma reunião com debate que construiria um novo conceito democrático. É importante relembrar os dados do formulário aplicado na reunião, uma vez que, na pergunta referente aos espaços democráticos, ocorreu um conflito de identificação entre o espaço físico e o participativo.

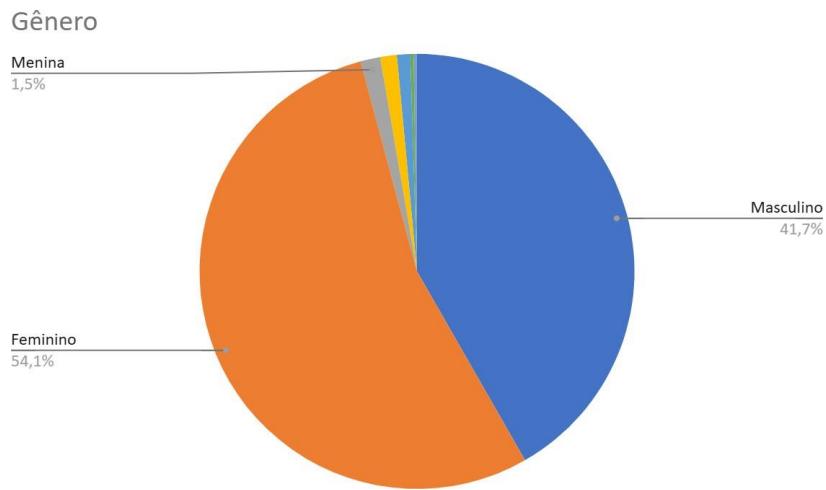
O movimento de ir até as escolas foi muito importante. Para além da realização das oficinas, foi possível vivenciar os conflitos internos das escolas, reafirmando, simbolicamente, a necessidade de se aplicar o projeto e a demonstração do acompanhamento e monitoramento institucional. Para estas escolas, a oficina se configurou como um despertar para os elementos democráticos de participação e representação, construindo problematizações das demandas estudantis.

Para 20% das escolas que realizaram as atividades do projeto, a oficina potencializou o trabalho realizado pelas especialistas responsáveis pelo projeto. Alguns profissionais relataram que a iniciativa da SEDEC com a temática possibilitou maior abertura com a gestão escolar e com os outros profissionais da escola.

Durante a realização das oficinas, foi aplicado, pela Seção de Apoio aos Grêmios Estudantis, um formulário com os representantes presentes, antes do início das atividades, com

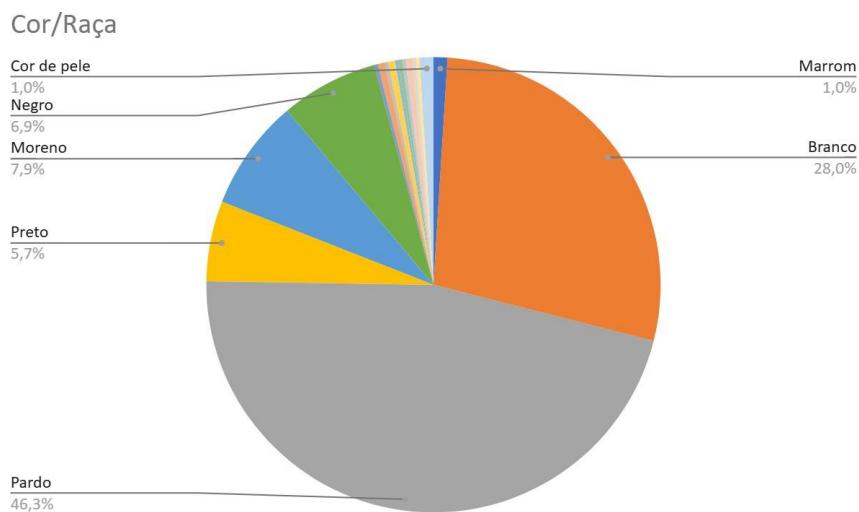
o objetivo de captar o perfil e a leitura de ser um representante. Desse modo, foram coletados 409 preenchimentos de forma on-line e física. Após tabelar as repostas e sincronizar com as informações on-line, seguem os dados cedidos pela Seção.

Figura 14 - Gênero dos representantes.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

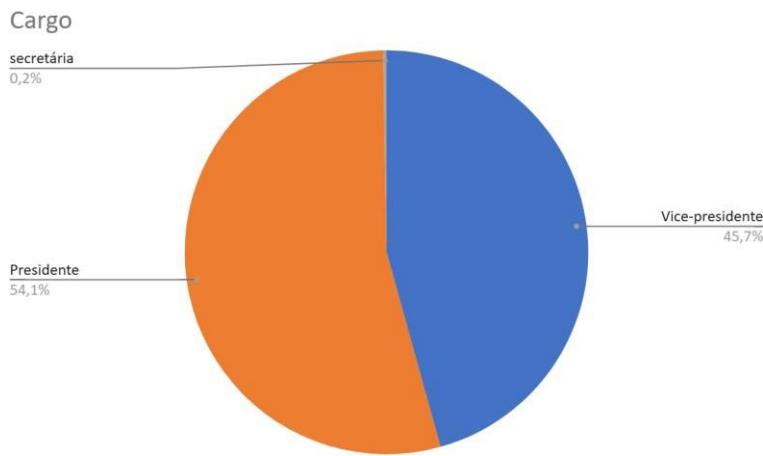
Figura 15 - Cor/Raça dos representantes.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Durante a análise dos dados, foi possível perceber a variedade de termos utilizados para descrever gênero e cor/raça, o que evidencia a necessidade de se debater essa temática nas escolas. O formulário também indicou que a maioria dos participantes se identificava como negros e do sexo feminino.

Figura 16 - Cargos de representantes.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

Figura 17 - Ser representante.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação e Cultura.

A última questão perguntava: “Você gosta de ser Representante de Turma? Por quê?” As respostas, em sua maioria, foram curtas e difíceis de compreender, demonstrando a baixa escolarização na área do conhecimento de português. Nesta questão, adotei a metodologia de análise de conteúdo, com o objetivo de melhor compreender os significados e os sentidos das respostas. Partindo dessa análise, foi criada uma nuvem de palavras, destacando aquelas mais utilizadas.

Podemos destacar as palavras “representar”, “ajudar” e “escutar” com grande percentual de presença no sentido das respostas, demonstrando a ideia democrática existente nos estudantes, quando questionados sobre o cargo para os quais foram eleitos.

Portanto, concluímos o semestre com estas ações que nos demonstraram mais elementos

da gestão diante do projeto, afirmando que se tratava de uma promessa de campanha. Quanto à demonstração do baixo envolvimento da maioria dos profissionais das escolas em seguir as orientações do projeto, vale ressaltar que nossa pesquisa não se aprofundou para identificar os motivos geradores, mas é possível apontar alguns motivos pelo campo empírico: baixo número de efetivos, tendo, nas escolas, uma maioria de prestadores de serviço, situação de precarização do trabalho; poucos profissionais para atender a um número grande de estudantes; ausência de conhecimento técnico; falta de envolvimento da comunidade escolar, atribuindo a uma única pessoa a responsabilidade pela atividade. Outro aspecto relevante foi identificar nos alunos algumas ideias democráticas.

### **7.3 Maturação - 3º e 4º semestres**

Conforme a caminhada realizada em 2022, no ano seguinte, se deu continuidade com maior expansão das ações, potencializadas com o novo cenário político nacional, que teve, entre suas ações, o retorno das conferências nacionais, valorizando mecanismos democráticos de participação. O projeto, em 2023, se tornou um programa através de um decreto municipal, junto com o lançamento da cartilha “A escola é nossa”, apresentada durante o I Seminário de Lideranças Estudantis. Este evento reuniu mais de 400 representantes eleitos de todas as escolas de anos finais da rede municipal.

Além do evento promovido pela SEDEC, os alunos ligados ao projeto participaram das conferências promovidas pelo Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente e pelo Conselho Estadual do Direito da Criança e Adolescente, elegendo uma representante para a conferência nacional. Entretanto, muitos aspectos contraditórios ao avanço democrático foram sendo revelados no decorre do ano.

Durante estes dois períodos, foi possível pesquisar a atuação das redes de proteção e os conselhos deliberativos das escolas, com o objetivo de identificar características do campo democrático externo e interno do ambiente escolar.

Partirei da ideia de cidadania como um conjunto de direitos e deveres civis e políticos, exercidos pelos indivíduos e pela coletividade, garantidos pela constituição em um governo democrático. A autora Benevides (1994, p. 9) defende que a cidadania é constituída a partir da “criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público”. Para a intelectual, cidadania e atividade social estão relacionadas diretamente,

buscando a expansão de direitos e/ou a criação de novos. Dessa forma, a estudiosa reconhece que a relação dos cidadãos com o Estado é de subserviência, devido à dependência para obtenção de direitos, em caso da ausência da provocação do cidadão na política de forma direta. Diante disso, fui em busca de outro elemento relevante para a democracia na escola, o conselho deliberativo, como uma dimensão interna nas escolas. Os Conselhos Deliberativos Escolares são espaços de representação da comunidade escolar, são organismos que possuem fundamental importância para o fortalecimento da gestão democrática nas escolas. São reconhecidos a partir do princípio democrático da gestão e estão previstos na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB, no Art. 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A participação dos estudantes nos Conselhos está garantida no Município de João Pessoa a partir da lei municipal 8.996/99 e do decreto nº 7.823, de 2013, e tem como objetivo a pluralidade, a representatividade da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento da comunidade ou território à escola. Entretanto, minha investigação junto à Seção de Apoio aos Conselhos Escolares constatou grandes problemas em seu funcionamento.

Entre algumas conversas com a responsável pela seção, os relatos sempre giravam em torno de queixas na elaboração das atas, nos conflitos das atividades do conselho e da unidade executora, no processo de renovação do conselho, na falta de participação dos componentes. Quanto questionei sobre a participação dos estudantes e as demandas deles, a resposta foi “deveria existir nos conselhos”. Em uma perceptiva de futuro, a servidora ressalta a importância do papel dos representantes dos discentes no conselho em levantar questões e debatê-las em uma posição de igualdade com os outros integrantes da comunidade.

A participação dos estudantes em debates “em uma posição de igualdade” torna-se utópica, uma vez que esse sujeito — ainda em fase de formação, seja como criança, adolescente ou jovem cursando o ensino fundamental — não apenas está em desenvolvimento, como também enfrenta as relações de poder presentes no conselho deliberativo. Ainda assim, é fundamental que sejam trabalhadas, nesse espaço, pautas diversas oriundas do “chão da escola”.

A seção de apoio aos conselhos escolares, após a análise de diversas atas, criou um guia de orientações para rede municipal, com o objetivo de sanar problemáticas presentes acerca das seguintes questões: “renovação e fortalecimento dos Conselhos Escolares”; “Espaço para gestão escolar democrática”; “O que são conselhos escolares?”; “Quais os objetivos dos conselhos escolares?”; “Quais as funções dos Conselhos escolares?”; “A Unidade Executora (UEX) e o Conselho Escolar são a mesma coisa?”; “O que é comum ao conselho escolar e à UEX”; “Fluxo de funcionamento do conselho escolar”; “Assembleias - dinâmica de funcionamento”; “A assembleia do conselho escolar pode ser realizada em conjunto com a assembleia da UEX?”; “A ata”; “Composição do conselho escolar”; “Redação das atas”; “Ata das assembleias”; “Ata das reuniões”.

Portanto, os conselhos deliberativos escolares como a instância de maior poder de decisão e como importante espaço democrático têm demonstrado vários aspectos de funcionamento precarizado. Foi apontada pela Seção a grande falta de conhecimento dos integrantes e o interesse em se capacitar. Também é importante fazermos os seguintes questionamentos: em que condições ocorre este funcionamento? Como ocorre a escolha dos integrantes? Como o Estado e a sociedade reconhecem o conselho? Como ocorrem as disputas de poderes internos? Como se dá o relacionamento com a gestão escolar? Como os integrantes exercem seu papel? Muitas perguntas ficaram pendentes, porém esta não é a natureza da dissertação.

Neste breve cenário, conseguimos perceber fragilidades nos elementos democráticos da escola, não há clareza entre os integrantes a respeito da natureza das atividades do conselho escolar, bem como há dificuldade na elaboração dos documentos. A representatividade estudantil, quando ocorre, não possui equidade, temos mais um cenário de negação do direito, de desarticulação, fragilizando a formação cidadã. É importante voltarmos aos capítulos 3, 4, 5 e 6 para contextualizar muitos aspectos sociais, políticos e econômicos que estão refletidos neste não funcionamento.

Em seguida, fui em busca de verificar a atuação das redes de proteção do direito da criança e do adolescente, como outro instrumento da formação cidadã. Suas atividades estão na dimensão externa da escola, atuando no campo do território em que a escola e os alunos estão inseridos. As redes são constituídas por vários órgãos governamentais e pela sociedade civil, tendo como objetivo realizar discussões, articulações e promover ações perante violações e em defesa do direito da criança e adolescente.

As redes de proteção de João Pessoa têm, entre suas ações, o desenvolvimento do

protagonismo da criança e adolescente, garantido nos artigos 16 e 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de modo que temos o direito de crianças e adolescentes a participarem da vida familiar, comunitária e política.

Dentre as nove redes que visitei, durante três meses, apenas duas realizavam, com efetividade, os seus objetivos, operando no território para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, com atuação deles em reuniões e ações. Mesmo com as articulações, ações e provocações que estas duas têm no território, existem dificuldades na efetividade dos direitos.

A partir das redes, identificamos mais elementos que dificultam, nos territórios, o processo de formação cidadã, pois a falta de acesso aos direitos causa distanciamento do objeto, dificultando o processo de aprendizagem, conforme o teórico Vygotsky (2018) que defende a relação com o objeto de estudo para assimilação do conteúdo. Dessa forma, o Estado, ao negar o direito, impede a vivência do sujeito com um importante pilar da formação cidadã, tornando a legislação letra morta. Nesse contexto,

quanto mais o homem for capaz de refletir sua realidade, maiores condições terão de agir sobre ela, comprometendo-se assim em mudá-la, pelo fato de sentir-se inserido, partícipe, produtivo nela. Assim, o trabalho educativo será expressão da consciência crítica, quando os homens que o fazem, manifestam a capacidade de diálogo orientada para a práxis. (Schram; Carvalho 2021, p. 5).

Diante disso, observei, em minhas visitas, que a atuação das redes, em sua maioria, era frágil ou não acontecia. Uma característica que impedia sua movimentação era a ausência e/ou infrequência dos órgãos nas ações e reuniões, fragilizando sua estrutura funcional, tornando as reuniões, na maioria das vezes, um espaço para as pessoas desabafarem os problemas vividos durante o trabalho e as dificuldades de atuarem como rede. Dentre as reclamações, temos: a falta de estrutura física, de meios e de profissionais; as questões debatidas pertencem a órgãos ausentes nas reuniões; atribuição dos problemas ao núcleo familiar que seria desestruturado por ausência do pai ou mãe; responsabilização das problemáticas devido às ausências de investimento e políticas públicas.

Nesse sentido, a pauta das demandas das crianças e adolescentes, como também a minha inserção nas redes de proteção é fragilizada pela complexidade da crise existencial. Outros motivos que inviabilizaram a minha atuação nas reuniões foram: falta de transporte para AS reuniões; sobrecarga de atividades; desestímulo pela falta de encaminhamentos das demandas, pois os órgãos não participavam; ausência de atuação do Estado nos territórios. Esses foram os mesmos motivos que outras instituições integrantes não estavam presentes nas reuniões e ações.

Portanto, podemos identificar que as demandas das crianças e adolescentes e sua participação não perpassavam as ações e também não foram mencionadas pelas redes durante as reuniões em que estive presente, desconsiderando uma das atribuições da rede de acordo com a legislação.

Este é um cenário que reflete bastante uma sociedade que é centrada nas demandas dos adultos, fragilizando as problematizações, questionamentos, controle e monitoramento das ações governamentais sobre as políticas das crianças e adolescente, de modo a possibilitar qualquer tipo de abordagem teórica, metodológica e ideológica dos grupos políticos.

#### **7.4 Secretaria de Educação**

Conforme o dia a dia da Secretaria de Educação transcorria, muitas pistas surgiam, fornecendo dados para compreender a configuração da política pública de participação estudantil. Elas apareciam em diferentes momentos e situações, sempre remetendo ao “protagonismo” dos estudantes — termo amplamente utilizado pela SEDEC para classificar as ações realizadas pelos alunos.

Narrarei os ocorridos de forma cronológica, dividindo as falas em duas categorias: o grupo desinteressado em desenvolver a temática e aqueles que desejavam desenvolver o protagonismo para uma determinada função. Estas duas perspectivas vão desenhando a política pública.

Os agentes desinteressados na temática atuam de forma a neutralizar a participação dos estudantes. Uma das situações mais marcantes ocorreu durante a atualização do currículo da rede municipal. O processo de criação foi realizado a partir de consultas aos profissionais por meio de diversas formas, a saber: formulário, seminário, oficinas, escutas. Em nenhuma delas, contemplou-se o processo de consulta aos estudantes, excluindo a opinião, as ideias, as necessidades e as sugestões na criação ou revisão do currículo municipal de João pessoa.

Em uma reunião de apresentação das propostas criadas pelos setores, com a presença de 15 servidores, foi questionada a ausência da participação estudantil. A primeira reação foi de Carla D., ao sinalizar que a revisão do currículo caberia apenas aos profissionais da educação, pois estes detinham a prerrogativa intelectual para elaboração. Apenas três profissionais questionaram a ausência, sugerindo a criação de algum tipo de consulta, que poderia ser através de oficinas e debates de determinadas questões. Os demais participantes seguiram a linha de Carla D., fortalecendo a ideia dos estudantes como sujeitos passivos e sem contribuições no processo de aprendizagem. Esse discurso tem como consequência o contínuo distanciamento

dos estudantes com os objetos de estudo, desencadeando, dentre outros reflexos, a redução no sentimento de pertencimento à escola, e a diminuição da conexão entre os diversos saberes. Outra ação relevante deste grupo foi o silenciamento da temática durante o processo de eleição dos diretores das escolas. Desde 2016, os diretores das unidades eram nomeados de forma unilateral pela gestão municipal. Foi a comissão da SEDEC que escolheu os assuntos abordados no curso de formação e na prova, não contemplando a temática da participação estudantil, de modo a reforçar a ideia de passividade dos estudantes durante a gestão daqueles que viessem a ser eleitos.

De forma contraditória, o processo de eleição contemplou consulta pública à comunidade escolar, assim, nesse processo, os estudantes tiveram direito ao voto. Na dinâmica de consulta à comunidade, algumas unidades tiveram mais de uma chapa. Desse modo, foram realizados debates entre os candidatos a diretores, oportunizando o diálogo com toda a comunidade escolar.

É possível perceber que este grupo, na maior parte de suas ações, não tenta explorar a condição do sujeito protagonista, mas cria mecanismos de invisibilidade, silenciamento, exclusão, negação de direitos, mesmo que, em algumas ocasiões, promova o contrário.

O outro grupo direciona um determinado modelo de protagonismo, sendo este o que apresenta a maioria das falas mais recorrentes durante a pesquisa (2022 a 2023). Embora estes atores tivessem posições políticas e algumas ações que impulsionam o protagonismo, em uma dimensão de formação cidadã, histórico-crítico e autônoma, também tinham um objetivo específico para o desenvolvimento do protagonismo, que contradiz muitas de suas atitudes democráticas.

Gostaria de iniciar com a implantação do modelo “Escola da Escolha” nas escolas de tempo integral da rede. O sistema pertence ao Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) e foi implantado em 12 unidades, com a proposta de levar o estudante a refletir sobre seus sonhos, suas ambições, onde deseja chegar e que pessoa pretende se tornar:

Através da produção de dados e da análise documental do Programa de Educação Integral, podemos perceber a visão privatista da política educacional, onde a parceria público e privada estabelecida pelo Governo da Paraíba com o Instituto de Corresponsabilidade da Educação (ICE), atrela a elaboração e execução da política educacional às diretrizes oriundas da consultoria privada, que entende a educação como um investimento, um fator de produção gerido por meio de metas e resultados, que apresenta como objetivo incentivar a competitividade e o empreendedorismo do aluno para que ele caminhe em busca do seu sucesso pessoal. (Leite, 2019, p. 102).

Leite (2019), em sua dissertação, pesquisou a implantação do modelo do ICE nas escolas integrais do estado da Paraíba. Em seu trabalho, fica muito clara a abordagem do modelo com

viés economicista, contradizendo o ideário da proteção social e garantias de direitos, conforme a CF88. O ICE apresenta-se como uma solução inovadora para educação, baseado em tecnologias de práticas pedagógicas direcionadas às demandas do mercado. Dessa forma, consequentemente, o contexto socioeconômico e cultural dos estudantes não é levado em consideração.

O pacote implantado na rede municipal não poderia ser diferente do que foi aplicado nas escolas estaduais, pois a própria proposta do instituto é a padronização de implantação. Inicialmente, a roupagem visa garantir que o aluno seria o objeto central nas atividades da escola, mas esta deslumbra só até a “próxima página”, pois suas estruturas pedagógicas e organizacionais são relacionadas à ideologia neoliberal. A lógica do mercado prevalece acima dos elementos democráticos. Os alunos, a todo momento, são enquadrados como empreendedores de seu projeto de vida, constituindo uma reserva de mão de obra apropriada para um mercado sem regulação do Estado.

Durante 2023, fui, em vários momentos, solicitado para ir até as escolas, junto com outras equipes, com o objetivo de verificar denúncias ligadas à relação entre os profissionais da educação e os discentes. A orientação estabelecida por Natália E., responsável pelo processo das denúncias, era de verificar com os alunos, representantes de turmas, qual era a versão dos fatos. Natália faz parte do grupo tático, efetiva há mais de quinze anos, e vem de uma família de educadores da iniciativa privada.

No retorno às escolas, ficou muito claro que a escuta dos alunos se limitava apenas aos conflitos, especialmente para verificar se os elementos das denúncias eram verdadeiros ou não. Os representantes, neste momento, eram vistos como uma possível fonte de informação, uma atividade de “X9”, aquele que iria ser o delator, facilitando a atividade da SEDEC na investigação da denúncia. Mesmo que, neste processo, seja oportunizada a consulta dos fatos aos estudantes, não havia relevância nas demandas ou opiniões que surgiam por parte dos discentes.

Em uma dessas convocações, estava em reunião com Natália quando Antônia C. entrou na sala para verificar como estava o andamento da denúncia advinda do Ministério Público, que tratava de maus-tratos de um professor com relação aos alunos. Antônia aproveita para relatar que, em uma inauguração de uma escola reformada, três professores haviam faltado. Estas ausências foram sentidas pela secretaria de educação, ficando muito irritada, orientando à gestora para repassar a ausência aos recursos humanos, de modo a descontar no pagamento. Antônia olha para cima e ressalta, com tom de ironia, “todos são efetivos”.

Após a fala, ela olha para mim afirmado que é muito importante realizar um trabalho

de protagonismo com os estudantes, pois estes têm que ficar de olho nos professores. Também devem cuidar da escola nova que receberam. Fico em silêncio e esta minha atitude provocou uma reação em Antônia, uma vez que ela passou a explicar: “não serão os alunos que entrarão em conflito com os professores, mas eles devem ter ideia de seus direitos”.

Nesta mesma perspectiva de cooptar os estudantes para realizarem atividades de responsabilidade da gestão escolar e/ou municipal, tenho abordagem de Mércia F. Esta servidora efetiva tem mais de quinze anos de trabalho, pertence ao grupo tático da SEDEC e possui histórico de envolvimento com os movimentos sociais. Após descrever o lugar de fala, vamos para sua abordagem. Durante o trânsito nos corredores, ela me questiona: “quando você terá encontro com os representantes?”. Imediatamente, questiono: “o que você quer deles?”

Minha pergunta foi provocativa, com o intuito de verificar se ela perceberia a intenção por trás de seu pedido. Entretanto, isso não funcionou, ela continua a afirmar que gostaria de divulgar a diversidade de formas de avaliação que as escolas podem adotar, pois, muitas vezes, as escolas querem reprovar o aluno sem usar os diversos recursos possíveis, como: progressão, correção de fluxo. É importante eles se empoderarem e fazerem pressão.

Nestas falas do grupo tático, fica muito clara a intenção de cooptar os alunos, através do projeto de Liderança Estudantil, para realizarem atividades que são de responsabilidade da SEDEC, pois estas são prerrogativas do monitoramento e acompanhamento das atividades nas escolas.

Para finalizar o grupo de falas que tem um objetivo específico no desenvolvimento do protagonismo estudantil, demonstrando o interesse da gestão municipal, apresentarei três considerações do grupo estratégico que se convergem ao grupo tático. A primeira ocorreu em dezembro de 2022, durante o lançamento das aulas de verão para professores e gestores. Foi ressaltado que a SEDEC estava desenvolvendo o protagonismo, pois era importante dar responsabilidade aos alunos em relação à escola.

Em outra circunstância, durante uma reunião, cobrou-se a criação dos grêmios estudantis, com a justificativa de que o protagonismo tem que ser desenvolvido para os alunos cuidarem do patrimônio da escola. Mércia F. continua afirmando: “os diretores necessitam de ajuda para as demandas das escolas, de modo a envolver os alunos nas atividades das escolas para eles se sentirem donos e não quebrarem os equipamentos”. Em outro momento, foi afirmado que a Escola Municipal Pedro I necessitava do desenvolvimento do protagonismo, pois a escola tinha muito lixo no chão.

Portanto, a gestão municipal pode ser dividida em dois grupos: o dos desinteressados em desenvolver a temática, adotando um posicionamento político de desarticulação que

fragiliza o processo de formação cidadã; e o dos incentivadores, que têm buscado e promovido avanços na política municipal de participação. Entre estes, a maioria apresenta objetivos obscuros, que, em diversos momentos, acabam por desconstruir a proposta do projeto. Contudo, como mecanismo de resistência, muitos estudantes têm explorado os espaços para defenderem suas pautas e serem escutados.

## 7.5 Síntese do desenvolvimento do Projeto de Liderança Estudantil

O processo de desenvolvimento do projeto Liderança Estudantil demonstra as diversas forças presentes durante a criação até a maturação da política pública de participação estudantil. Tais dados foram sistematizados, divididos em quatro blocos, de forma a descrever a fase da política, o semestre, o fato em destaque e sua análise de cada ocorrência, como podemos ver a seguir.

- **Fase:** A Construção

**Período:** 1º semestre – ano 2022

**1º Fato:** Ausência de um plano estratégico voltado para a participação dos estudantes.

**Análise:** Ausência de planejamento estratégico reflete a ausência de intencionalidade sistematizada da SEDEC, possibilitando qualquer tipo de arranjo institucional, da mesma forma demonstra a falta da relevância institucional em relação à temática.

**2º Fato:** Elementos democráticos frágeis na política pública de educação, com reflexos na ideia de representatividade estudantil.

**Análise:** O processo de construção da nação e do estado brasileiro foi baseado no autoritarismo, na violência, na submissão de outros grupos sociais, como também na ausência de participação popular neste processo. Consequentemente, há reflexos nas relações institucionais e nas construções do habitus dos sujeitos.

Nessa perspectiva, as relações nas escolas refletem essa estrutura, sendo potencializadas pela hierarquização institucional e pela ideia do aluno como um ser passivo na aprendizagem. Esse tipo de sistema tem como ideal estudantes passivos e busca formar sujeitos com esse perfil.

Destaco que o sistema municipal de ensino é composto, em sua maioria, por filhos da classe trabalhadora. Dessa forma, a estrutura educacional tende a ser direcionada à formação de sujeitos que atendam às necessidades da classe burguesa, tanto na economia quanto na política.

**3º Fato:** Fragilidades na formação cidadã, potencializada pelo distanciamento do processo de aprendizagem nas áreas do conhecimento.

**Análise:** A educação básica deve promover, de forma transversal, a formação de cidadãos. Dessa forma, a presença dos elementos da cidadania, como: empatia, respeito, autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação devem estar presentes nas relações da sala de aula e dos conteúdos dos componentes curriculares, através da conexão com todos os ambientes das unidades escolares.

Destaco a participação como elemento importante no processo de aprendizagem, estreitando a relação dos discentes com os objetos de estudo, além de possibilitar a contribuição para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, democrática, sustentável e solidária.

**4º Fato:** Conservadorismo no monitoramento das abordagens voltadas aos grupos minoritários

**Análise:** O reconhecimento das minorias passará pela desconstrução dos contrastes, por políticas públicas de inclusão, tolerância da diferença e proteção social, legitimando a sua existência; como exemplo, temos: legislação contra homofobia, racismo, feminicídios. Haverá também grupos que sofrerão duplamente com a má distribuição de renda e a falta de reconhecimento.

Dessa forma, o reconhecimento das questões identitárias e da inclusão do diferente não será solucionado apenas por meio de intervenções financeiras, ou seja, pela promoção da igualdade socioeconômica.

Para garantir a presença de indivíduos representantes, haverá uma grande probabilidade de que o sujeito, através da participação, defenda e narre com maior propriedade assuntos demandados por seu grupo, mesmo que exista o risco da infidelidade pelas demandas que representa.

**5º Fato:** Fragilidade na identificação dos elementos democráticos por parte dos profissionais das escolas, com reflexos na aplicação do projeto

**Análise:** Partindo da educação como uma política pública na perspectiva do neoliberalismo, o Estado deve assegurar o mínimo de formação para tornar o sujeito crítico e

reflexivo, possibilitando que ele acesse o mínimo de oportunidades na sociedade.

Os profissionais presentes nesta lógica neoliberal não conseguem articular elementos da democracia no desenvolvimento das atividades do projeto, desconsiderando o processo de debates, articulação com as outras dimensões da escola para a realização das eleições e o desenvolvimento da participação dos estudantes na dinâmica da escola.

É importante destacar que a lógica neoliberal está presente em toda a comunidade escolar, que terá uma resistência quanto aos aspectos da participação dos estudantes. A educação deixa de ser um direito e passa a ser um produto a ser consumido ou não dependendo de uma decisão individual. Esta relação mercantil também está presente na relação entre a escola e a comunidade, ao tratar os alunos e pais como clientes, ressignificando o ato de educar em uma prestação de serviço, excluindo a função política e social das escolas.

- **Fase:** A Realização

**Período:** 2º semestre – ano 2022

**1º Fato:** Participação estudantil como uma promessa de companha.

**Análise:** As promessas feitas durante as campanhas são fundamentais para atender a determinadas pautas, projetar ações e estreitar a relação com os eleitores. Entretanto, na maioria dos governos, há uma insegurança quanto à efetivação dessas promessas durante a gestão, sem que haja justificativas claras para o seu não cumprimento perante os eleitores, que votaram acreditando na viabilidade das propostas apresentadas.

Contradizendo a maioria das gestões, ocorre a realização de atividades voltadas para a participação estudantil.

**2º Fato:** Presença da gestão no evento, mas com ausência no processo de escuta das pautas.

**Análise:** A presença pode ser considerada um ato de representação simbólica, que contribui para o reconhecimento social. Contudo, o esvaziamento durante os momentos de discussão demonstra a baixa relevância atribuída ao que estava sendo debatido entre os estudantes participantes.

**3º Fato:** Precarização da estrutura de trabalho na secretaria de educação

**Análise:** A precarização das relações de trabalho vem avançando na sociedade, uma das explicações está ligada ao modelo socioeconômico neoliberal. Este tem refletido nas diversas dimensões do Estado, como no discurso de “Estado Mínimo”, de modo a alterar a sua atuação, para regulador, modificando, assim, a destinação dos recursos da área social, da educação, da saúde, para mercado financeiro.

Nesse sentido, a SEDEC tem funcionado com o predomínio de contratos temporários de servidores e com baixos recursos de infraestrutura laboral.

- **Fase:** A Maturação

**Período:** 3º e 4º semestre – ano 2023

**1º Fato:** Deficiência nos aspectos democráticos das escolas.

**Análise:** O Estado tem sofrido diversos ataques no que diz respeito à garantia do direito à educação. Com recursos significativos envolvidos, a educação tem se tornado alvo de grandes grupos financeiros, que a vendem como solução para os problemas estruturais do Brasil. Outra forma de atuação do neoliberalismo é atuação através das fundações, institutos e ONGs que vêm moldando a educação a partir do financiamento de projetos, de recurso didáticos, com o objetivo de produzir sujeitos dóceis, apolíticos, acríticos, conformados com os processos de exclusão social, de exploração do capital e da ausência do Estado.

Nessa lógica, os indivíduos são responsabilizados por resolver suas próprias questões, independentemente de seu contexto, de modo que o insucesso é atribuído à falta de esforço ou às escolhas pessoais.

Dessa forma, os debates educacionais não questionam a origem das problemáticas, neutralizando o exercício da discussão, da retórica, do contraditório, excluindo qualquer debate social.

**2º Fato:** Deficiência nos aspectos democráticos externos das escolas.

**Análise:** A escola está conectada às dimensões do território em que se encontra localizada, interagindo com as diversas instituições civis e governamentais.

Neste relacionamento externo, as redes de proteções são superimportantes para a garantia do direito da criança e do adolescente, através de uma relação intersetorial entre a Escola, os outros órgãos e a sociedade civil.

Mesmo com todos os aspectos importantes para a funcionalidade das redes proteção, há uma crise identitária. Hoje, a grande maioria das redes não tem a participação das crianças e dos adolescentes, como também das entidades do território. Em sua funcionalidade, faltam articulação, mobilização e ações. Este cenário possibilita a negação dos direitos

- **Fase:** SEDEC

**Período:** 1º, 2º, 3º e 4º semestre – ano 2022 a 2023

**1º Fato:** Grupo cria mecanismos de invisibilidade, silenciamento, exclusão, negação de direitos.

**Análise:** A ideia de criança e adolescente como sujeito de direito se fortaleceu após a CF88 e o ECA. A SEDEC, a partir da natureza jurídica, institucional e política, deveria garantir a estes sujeitos a absoluta prioridade.

Os conjuntos de leis (CF 88, LDB, ECA) asseguram a participação dos estudantes nas diversas dimensões da educação, pois a formação do indivíduo depende das diversas experiências sociais, construindo a percepção do seu papel no tempo e espaço em que estão inseridos.

O Estado tem um papel muito importante, pois ele deve assegurar as atribuições dos outros entes, família e sociedade, quando estes falharem.

**2º Fato:** A adoção do modelo de escola integral do ICE, com viés economicista, contradiz o ideário da proteção social e das garantias de direitos previsto na Constituição Federal de 1988.

**Análise:** A relação público e privado na educação tem grandes malefícios, quando a organização privada se sobrepõe aos interesses coletivos. O modelo adotado pelo ICE, implantado nas escolas de tempo integral, tem como formato elementos economicistas. Estes não dialogam com a CF88, a qual reconhece a educação como um direito social.

Apesar de defender o estudante como o centro das atividades da escola, o ICE não garante uma formação democrática, política e crítica.

O ICE propõe diversas soluções tidas como inovadoras, mas, em sua maioria, são práticas já utilizadas pelas escolas. Outros elementos de seu formato tem um viés voltado para as demandas do mercado, desconsiderando os aspectos socioeconômico e cultural da comunidade em que a escola está inserida.

**3º Fato:** Falas coletadas:

- i. “Ficar de olho nos professores. Também devem cuidar da escola nova que receberam”;
- ii. “Gostaria de divulgar a diversidade das formas de avaliação, pois, muitas vezes, as escolas querem reprovar o aluno sem usar os diversos recursos possíveis”;
- iii. “o protagonismo, pois era importante dar responsabilidade aos alunos em relação à escola”
- iv. “diretores necessitam de ajuda para as demandas das escolas... envolver os alunos nas atividades das escolas para eles se sentirem donos e não quebrarem os equipamentos.”
- v. “necessita do desenvolvimento do protagonismo, pois a escola tem muito lixo no chão”.

**Análise:** A autonomia dos estudantes passa pelo conhecimento de seus direitos e deveres, pela participação nas dimensões decisórias e pelo dia a dia das atividades. Estas falas têm aspectos que potencializam a dinâmica dos estudantes em fazer parte da escola:

- Direito de aprendizagem não pode ser negado com a ausência dos professores;
- Ter a consciência dos seus direitos e deveres como estudante;
- Potencializar a formação de um cidadão ativo;
- Conservar a escola porque é um bem público.

Entretanto, observa-se, também, um viés de terceirização das atribuições do Estado, evidenciado pelas falas que se inserem nesse contexto. Busca-se desenvolver nos estudantes competências para lidar com questões que o próprio Estado não consegue resolver, devido a diversos fatores: redução do quadro de pessoal, escassez de recursos, falhas de planejamento e até mesmo a necessidade de construir força política para se contrapor às articulações dos profissionais da escola.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como foco a investigação da ideia de participação estudantil no âmbito do Projeto de Lideranças Estudantis, uma política pública municipal de incentivo aos grêmios estudantis. O objetivo foi identificar, analisar e descrever os elementos que compõem essa concepção de participação, a partir de uma iniciativa do poder público voltada ao desenvolvimento de instâncias participativas para os estudantes.

Nesta busca, atingi meus objetivos do trabalho, uma vez que identifiquei, nos últimos 13 anos, como a gestão municipal lidou com a temática da participação estudantil. Nestes últimos 2 anos, ocorreu, na rede municipal de ensino, um esforço para a criação de novas instâncias de participação estudantil. Dessa forma, foi investigado o desenvolvimento do projeto de Liderança Estudantil, correspondendo aos anos de 2022 e 2023.

O estudo teórico acerca da formação da cidadania no país, em um contexto de redução dos espaços de participação social nas decisões governamentais, possibilitou entender como o modelo socioeconômico neoliberal tem potencializado a fragilização do envolvimento dos cidadãos nas decisões do governo.

Nessa perspectiva, observou-se que neoliberalismo está presente nas instituições democráticas e no desenvolvimento de políticas públicas. A lógica contábil está nas bases de sua atuação, tendendo a desfasar a conexão entre o Estado e o cidadão, de modo a tornar os cidadãos meros consumidores de serviços, resumindo a relação em custo-benefício e retirando a ideia do sujeito político. Isso tem provocado a mercantilização das relações, a ideia do cidadão empresário de si, transformando, em muitos casos, os trabalhadores assalariados em sujeitos que se dedicam às atividades laborais como se fossem proprietários da empresa.

Durante a pesquisa, consegui responder à questão central do trabalho, ao identificar onze anos de negligência com o desenvolvimento da participação estudantil. Como consequência, o campo democrático na escola se mostra resistente a reconhecer este novo ator no cenário. Os dados apontam as redes de proteção desarticuladas e com grandes problemas de funcionamento, os conselhos escolares têm funcionado de forma muito precária, com dificuldade de entender seus objetivos e de realizar atividades básicas. A equipe de especialistas das escolas demonstrou, em sua maioria, reconhecer valores e pilares democráticos. Os alunos, em sua maioria, também demonstraram estreitamento com os elementos democráticos.

Na dimensão da SEDEC, que possui a prerrogativa de formatação de políticas educacionais, observou-se diferentes linhas de posicionamento político. Na pesquisa,

categorizei personagens em dois grupos, estes têm potencializado o desenvolvimento da participação dos estudantes, estruturando os espaços institucionais e de representação, de forma a provocar, na rede municipal, um movimento estudantil nunca visto dentro dos 13 anos pesquisado. Lembro que historicamente o movimento estudantil no Brasil esteve mais associado aos secundaristas, ou seja, o desenvolvimento de grêmio estudantil no ensino fundamental configura uma novidade.

O projeto de participação estudantil é fruto de uma promessa de campanha que não teve, em sua origem, um planejamento. Mesmo com a falta de alinhamento institucional, os discursos foram convergindo para um mesmo caminho. Durante sua criação, não foi possível identificar uma intencionalidade formal, mas há cenários no decorrer do percurso que desenharam o projeto.

Dessa forma, identificou-se que a ideia central da política tinha como objetivo incentivar a participação dos estudantes para “dar responsabilidade aos alunos em relação à escola”, opondo-se ao sentido de participação que estava presente nos movimentos que lutaram pela democratização do país e que moldaram a criação das instâncias participativas no Brasil.

Responsabilizar indivíduos pelos seus próprios destinos, neste caso, os alunos pelo bom ou mau funcionamento das escolas é uma característica central de uma política neoliberal. Nesta política, o sentido de participação é restritivo, despolitizador, pois coloca a participação como “remédio” apenas para as fragilidades institucionais da escola (limpeza do lixo, ajuda à diretoria, ajuda a professores, conservação de equipamentos), e isso não é nada além de instrumentalização dos estudantes.

Portanto, foi possível identificar a inexistência de elementos políticos que indiquem uma vontade legítima de envolver os estudantes nos processos decisórios sobre a gestão da escola, na política de definição da agenda institucional ou mesmo na definição de prioridades na aplicação dos recursos.

Entretanto, como uma ambivalência, a política cria vácuos que podem gerar espaços estratégicos para os estudantes reivindicarem participação, discussão e diálogo com o Estado, apesar de ter grandes desafios em sua efetividade, devido aos contextos históricos atuais do Brasil, potencializados pelo momento socioeconômico do neoliberalismo.

Nesse sentido, faz-se necessário que se dê continuidade à pesquisa sobre as políticas de desenvolvimento de participação estudantil, a fim de verificar como o Estado e seus servidores têm direcionado ações, metodologias e teorias a favor de um determinado fim, que pode contradizer as demandas das crianças e adolescentes em dimensões mais amplas. Na escola, por exemplo, é necessária uma política democrática nas dimensões administrativa e pedagógica, a

partir do comprometimento com o direito à educação, à participação e à aprendizagem.

Por isso, são imprescindíveis mais investimentos do Estado em pesquisas como esta, que investiga experiências práticas de construção de políticas públicas de participação estudantil, para que permitam um maior controle da sociedade na condução de políticas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. 2021. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, v. 35, p. 1-36, 2021
- ARANDAS, Luciana Pionório Rocha De Arandas. **Proteção Integral às Crianças e Adolescentes em Rede na Paraíba:** o caso da REMAR. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência.** Tradução Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de M. Cidadania e Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 5-17, 1994.
- BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 1-49, 2024
- BERNARDI, Ana Julia *et al.* **Mapa da Participação Política e Social:** atos de censura e restrição da participação no Brasil. São Paulo: Artigo 19, 2022.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 52, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 26 jun 2014.
- CASTRO, M. G. Notas sobre limitações e potencialidades do conceito de protagonismo juvenil considerando movimentos sociais. **Juventude.Br**, São Paulo, v. 15, 57–64, 2021.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestilizados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- CASSAB; L. A; RUSCHEINSKY, A. Indivíduo e ambiente: a metodologia de pesquisa da História Oral. **Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, Rio Grande, v. 16, n. 1, p. 7- 24, 2004.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura:** a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- DANTAS, Milena. Covid-19: Pesquisa da UFPB revela dados sobre a segunda onda na Paraíba.

**Universidade Federal da Paraíba – UFPB**, João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/covid-19-pesquisa-da-ufpb-revela-dados-sobre-a-segunda-onda-na-paraiba>. Acesso em: 15 out. 2024.

DAL SOTO, Diana. **O protagonismo das crianças nas práticas escolares da educação infantil:** investigando com as crianças da pré-escola. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

**DESMONTE DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO BRASIL. MAPA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL: atos de censura e restrição da participação no Brasil**, p. 22–45, 2022. [https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2022/09/MapaDaParticipacaoPoliticaSocial\\_29.9\\_DIGITAL.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2022/09/MapaDaParticipacaoPoliticaSocial_29.9_DIGITAL.pdf)

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. 3. ed. Tradução de Lourenço Filho. São Paulo: Melhoramentos, 1952.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. da UnB, 2001.

FREIRE, P. **Educação e atualidade brasileira**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

GOSS, K. P.; PRUDENCIO, K. O conceito de movimentos sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 75–91, 2004.

GOSS, Karine Pereira; PRUDÊNCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n.1, 2004.

GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo v. 19, n. 54, p. 143-159, 2004.

LEITE, Maria Eduarda Pereira. **Programa de educação integral na Paraíba:** uma análise da política educacional sob a égide da racionalidade neoliberal. 2019. 141 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 1-21, 1995.

MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na revista Dados. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 133-153, 2013.

MELLO, Suely. Infância e humanização: algumas considerações na perspectiva históricocultural. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 83- 104, jan./jun. 2007

NORTH, Douglass C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2018.

PEREZ, O.C. SANTOS, G.G.C. **A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: Trajetória e agendas de pesquisa**. BIB, São Paulo, n. 90, p. 1-22, 2019.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2001.

SALATA, André. Quem é classe média no Brasil? Um estudo sobre identidades de classe. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p.111-149, 2015.

SAVIANI, Dermeval. A pedagogia histórico-crítica, as lutas de classe e a educação escolar. **Germinal Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 25-46, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 37. ed. Campinas: Autores Associados, 2005

SCHRAM, Sandra Cristina; CARVALHO, Marco Antonio Batista. **O Pensar Educação em Paulo Freire: para uma pedagogia de mudanças**. Cascavel: UNIOESTE, 2008.

SILVA, Frederico; JACCOUND, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUND, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 378.

SILVA, Marco Henrique Cunha da. **O bairro do Varjão (Rangel) - João Pessoa, ontem e hoje: uma análise da desigualdade e segregação socioespacial**. João Pessoa: UFPB, 2019.

SOARES, Leandro Queiroz e FERREIRA, Mário César. Pesquisa participante como opção metodológica para investigação de práticas de assédio moral no trabalho. **Rev. Psicol., Organ. Trab.**, v. 6, n. 2, p. 85-109, 2006.

SILVA, Wesley Santos. **Aspectos críticos do protagonismo juvenil em Antônio Carlos Gomes da Costa**. 2015. 80 f. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Pedagogia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

TANSCHEIT, Talita; POGREBINSCHI, Thamy. Andando para trás: o que aconteceu com a participação social no Brasil? **Open democracy: free thinking for the world**, 2017. Disponível em: [https://latinno.net/media/publications/Andando\\_para\\_Tra\\_s-O\\_que\\_Aconteceu\\_com\\_a\\_Participac\\_a\\_o\\_Social\\_no\\_Brasil\\_.pdf](https://latinno.net/media/publications/Andando_para_Tra_s-O_que_Aconteceu_com_a_Participac_a_o_Social_no_Brasil_.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

TURNER, Victor. Liminaridade e “communitas”. In: TURNER, Victor (org.). **O processo ritual: estrutura e anti-estrutura**. Petrópolis: Vozes, 1974. p. 116-159.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.