

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO

**ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA: experiência de
gestão do ensino fundamental de Teresina-PI**

TERESINA-PI

2016

FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO

**ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA: experiência de
gestão do ensino fundamental de Teresina-PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

Área de Concentração: Processos, Atores e Desigualdades Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado e Sociedade: trabalho, educação, atores políticos e desigualdades sociais.

TERESINA-PI

2016

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

V331a Vasconcelos Neto, Francisco Alencar de.
Acesso à informação, transparência e cidadania:
experiência de gestão do ensino fundamental de Teresina-
PI / Francisco Alencar de Vasconcelos Neto. – 2016.
148 f. il.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade
Federal do Piauí, 2016.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

1. Cidadania. 2. Acesso à Informação. 3.
Transparência. 4. Gestão Democrática Escolar. I. Título.

CDD 371.2

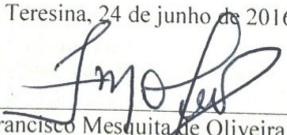


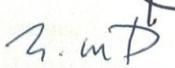
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

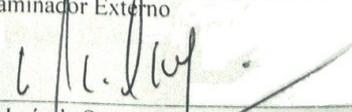
Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de **FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO**, do Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Sociologia do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí - UFPI.

Ao vigésimo quarto dia do mês de junho de dois mil e dezesseis, às dezesseis (16) horas, na Sala de vídeo II (sala Newton Lopes)-CCHL/UFPI, no Centro de Ciências Humanas e Letras da UFPI, reuniu-se em sessão pública os membros da banca examinadora da dissertação de **FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO**, sob o título: **ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA: a experiência de gestão no ensino fundamental de Teresina - PI**. A banca examinadora foi constituída pelo Professor Dr.º **Francisco Mesquita de Oliveira (presidente e orientador)**, Professor Dr.º **Washington Luis de Sousa Bonfim (membro titular interno)**, Professor Dr.º **Nelson Juliano Cardoso Matos (membro titular externo)**. Iniciando os trabalhos o presidente Prof.º Dr.º **Francisco Mesquita de Oliveira** informou aos presentes, ao candidato ao título de mestre e aos membros da banca examinadora o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente e dos procedimentos a serem seguidos: até (30) trinta minutos para apresentação da dissertação pelo candidato, até (30) trinta minutos para cada arguidor e o mesmo tempo para resposta do candidato. Em seguida o candidato foi convidado a fazer a exposição da dissertação no tempo que lhe foi concedido. Após a exposição o presidente passou a palavra aos demais membros da banca para suas arguições. Na sequência e após as respectivas respostas do candidato, a banca examinadora retirou-se para, em secreto, deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornarem o Prof.º Dr.º **Francisco Mesquita de Oliveira**, presidente da mesa e orientador do candidato, solicitou que fosse feita a leitura da presente Ata, com a decisão da banca examinadora de Aprovado. Após congratulações com o candidato e agradecimentos pela presença de todos, a sessão foi encerrada às 17 horas 40 minutos. E para constar foi lavrada a presente Ata, que lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Teresina, 24 de junho de 2016.


Prof.º Dr.º Francisco Mesquita de Oliveira – PPGS/UFPI
Presidente e Orientador


Prof.º Dr.º Nelson Juliano Cardoso Matos – PPGCP/UFPI
Examinador Externo


Prof.º Dr.º Washington Luis de Sousa Bonfim – PPGS/UFPI
Examinador Interno

FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO

**ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA: experiência de
gestão do ensino fundamental de Teresina-PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

Área de Concentração: Processos, Atores e Desigualdades Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado e Sociedade: trabalho, educação, atores políticos e desigualdades sociais.

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira (Orientador)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFPI

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - UFPI

Prof. Dr. Washington Luis de Sousa Bonfim
Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFPI

Prof. Dr. Fauston Negreiros
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFPI (suplente)

À Helenita Aguiar de Vasconcelos, minha
mãe.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não seria realidade sem o incentivo de pessoas grandiosas ao meu redor, assim, sou grato aos que, ao seu modo, ajudaram-me na construção deste degrau acadêmico, fruto de esforço e de dedicação.

Ao Professor Doutor Francisco Mesquita de Oliveira, orientador desta dissertação, agradeço pela seriedade, paciência e pelos valiosos conhecimentos, bem como pelo bom desempenho na coordenação do curso.

Aos demais professores da UFPI, especialmente à Doutora Maria Lídia Medeiros de Noronha Pessoa, que desde a graduação, e durante todo o curso, estiveram disponíveis para me orientar e compartilhar seus conhecimentos.

Aos servidores administrativos e técnicos da UFPI, pelos serviços prestados durante todo o curso.

À UFPI, por propiciar a oportunidade de cursar este mestrado.

À minha mãe, pelo exemplo e incentivo aos estudos, além de sua atenção e compreensão para meus dias de dedicação a este trabalho.

Ao meu irmão, pelo apoio e pelas palavras de incentivo ao curso.

Aos demais familiares, pela torcida.

Aos meus colegas de trabalho, que por alguns momentos entenderam minhas necessidades.

Aos meus colegas de curso, com os quais compartilhei minhas dificuldades para que pudéssemos encontrar soluções e produzir conhecimento.

Aos amigos, que perceberam minha ausência no dia a dia, pela boa amizade e perseverança.

À minha namorada, com quem dividi as dificuldades enfrentadas nesta trajetória, pelo seu carinho e compreensão.

"O que, ontem, achávamos suficiente, hoje nos parece abaixo da dignidade humana; e tudo faz crer que nossas exigências serão sempre crescentes".

Émile Durkheim.

RESUMO

A formação do Estado Moderno está ligada ao debate do pensamento liberal e da democracia. Ante esse debate, chegou-se ao sistema representativo como a melhor forma de governo, desde que amparada por uma Constituição que limite e organize o poder do Estado. Na modernidade, a legitimidade do Estado entrou em crise. Na busca de solução, procurou-se atacar a burocracia estatal e aumentar a participação popular no exercício da cidadania, por meio da transparência administrativa e do acesso à informação. Nesse sentido, o presente trabalho analisa a gestão educacional do ensino fundamental de Teresina-PI, na regional administrativa Centro-Norte, no acesso à informação e à transparência de dados públicos, a partir da vigência da lei nº 12.527/11, como mecanismo de incentivo à cultura de cidadania no ambiente escolar. A hipótese trabalhada é que a participação popular, por meio do acesso à informação e da transparência pode amenizar a crise de legitimidade do Estado na era informacional. A fundamentação teórica deste trabalho se apoia em Rousseau (2006), Locke (1983) e Bobbio (2000), para a compreensão do liberalismo na formação do Estado Moderno e do sistema representativo em governos democráticos; Giddens (1991) e Canclini (2007), para as causas da crise de legitimidade do Estado; Levy (1999) e Castells (2003), que abordam o papel da cibercultura; Marshall (1967) e Vieira (2001), para compreender a construção da cidadania ocidental; Carvalho (2002) e Benevides (2002), para especificar a cidadania e a participação popular no Brasil e; Cury (2007), Botler (2011), Araújo (2009) e Libâneo (2001) explicam a gestão democrática escolar no ensino público. A pesquisa optou por uma abordagem qualitativa, com uso de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista semiestruturada. Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa exploratória com vinte (20) escolas da cidade de Teresina, sendo selecionadas cinco (05) para análise amostral. Os sujeitos da pesquisa são professores, diretores, funcionários administrativos, alunos e pais – ou responsáveis de aluno, totalizando dezoito participantes na amostra intencional. A pesquisa apresenta quatro categorias, obtidas na análise dos dados: a primeira trata da estrutura das escolas para a prestação de serviços de informação, pouca, deficitária e inobservada pela gestão escolar. A segunda é a imobilidade criativa do gestor nas atividades de prestação de contas à comunidade. A terceira se refere ao processo de informação ao cidadão pelos órgãos da educação municipal, que é dual, complementar e incompleto. E, por último, a confiança técnica no gestor negligencia a participação cotidiana da comunidade no ambiente escolar. A transparência ativa da gestão na escola é indispensável para o desenvolvimento da cidadania.

Palavras-chave: Cidadania. Acesso à informação. Transparência. Gestão democrática escolar.

ABSTRACT

The formation of the modern state is connected to the debate of liberal thought and democracy. In the face of this debate, we got to the representative system as the best way to govern, since it is supported by a constitution that limits and organizes the power of the state. In modernity, the legitimacy of the state is in a crisis. In the search for a solution, we tried to attack governmental bureaucracy and increase popular participation in the exercise of citizenship, by means of administrative transparency and the access to information. In this sense, the present work analysis the educational management of the elementary school of Teresina – Piauí – Brazil, in the north central zone, in the access to information and public data transparency, from the rule of law # 12.527/11, as a mechanism to incentive school environment citizenship culture. The hypothesis worked is that popular participation, through the access to information and transparency, can mitigate the state legitimacy crisis in the information era. The theory substantiation of this work relies on Rousseau (2006), Locke (1983) e Bobbio (2000), for the comprehension of liberalism in the formation of the modern state and the representative system in democratic governments; Giddens (1991) and Canclini (2007), for the causes of the state legitimacy crisis; Levy (1999) and Castells (2003), who addresses the role of cyber-culture; Marshall (1967) and Vieira (2001), for the understanding of the construction of western citizenship; Carvalho (2002) and Benevides (2002), to specify citizenship and its popular participation in Brazil and; Cury (2007), Botler (2011), Araújo (2009) and Libâneo (2001) explain educational democratic management in public education. The research decided for a qualitative approach, with the use of bibliographic investigation, documental analysis and semi-structured interviews, In order to attain the proposed target, we performed an exploratory study, with 20 schools of the city of Teresina, we selected 5 for a sample analysis. The subjects of the research are teachers, directors, administrative staff, students and parents or the person responsible for the student, totalizing eighteen participants in the intentional sample. The research presents four categories, obtained in the analysis of the data: The first one is about the structure of the schools for the few, insufficient and unobserved information service by school management. The second one is the creative immobility of the manager in the activities on accountability for the community. The third one is about the citizen information process by the municipal educational department, which is dual, complementary e incomplete. In conclusion, the technical trust in the manager neglects the prosaic participation of the community within the school environment. Active transparency in school management is essential for the development of citizenship.

Keywords: Citizenship. Information access. Transparency. School democratic management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fragmento da página inicial do portal da transparência de Teresina.....	82
Figura 2 - Fragmento da página do portal da PMT com novos itens de consulta.....	84
Figura 3 - Fluxograma do processo informacional do sistema municipal de ensino.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Identificação dos 18 participantes da pesquisa.....	23
Tabela 2 - Perfil dos participantes.....	24
Tabela 3 - Ranking do índice de transparência 2014.....	79
Tabela 4 - Ranking da Transparência realizado pelo MPF.....	80
Tabela 5 - Características das categorias da pesquisa.....	94
Tabela 6 - Recursos financeiros das escolas.....	113
Tabela 7 - Modelo de prestação de contas dos recursos oriundos do FNDE na escola 4...	117
Tabela 8 - Modelo de prestação de contas dos recursos oriundos da PMT na escola 4.....	118
Tabela 9 - Resultado das eleições para diretores – 2016.....	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Associação Brasileira de Imprensa
AIB	Ação Integralista Brasileira
ANAMPOS	Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANL	Aliança Nacional Libertadora
APM	Associação de Pais e Mestres
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMP	Central de Movimentos Populares
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
e-Gov	Governo Eletrônico
EM	Escola Municipal
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
e-MAG	Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico
FNDE	Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação
GED	Gestão Eletrônica de Documentos
GTTI	Grupo de Trabalho Interministerial
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes Básicas
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organização Não Governamental
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Piauí
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PPGS	Programa de Pós-Graduação em Sociologia
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SMS	Serviço de Mensagens Curtas
SP	São Paulo
SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Procedimentos metodológicos.....	19
2	A CIDADANIA OCIDENTAL	27
2.1	A formação do sistema político de representação.....	27
2.2	A crise de legitimidade do Estado.....	31
2.3	Desenvolvimento da cidadania ocidental e o papel da educação.....	36
2.3.1	Desenvolvimento da cidadania no Brasil	42
3	TRANSPARÊNCIA E GESTÃO PÚBLICA ESCOLAR	51
3.1	O dever de informar e o direito à informação.....	51
3.2	Governo eletrônico.....	56
3.3	Gestão escolar democrática e o dever de informar.....	61
4	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: participação e transparência na educação	73
4.1	Pátria educadora, como?.....	73
4.2	Por uma cultura de transparência.....	77
4.3	A transparência digital da SEMEC.....	85
4.4	Administração das escolas municipais de Teresina.....	87
4.4.1	Eleições para diretores	89
4.4.2	Está tudo direitinho!	93
4.4.3	Estrutura para a prestação dos serviços de informação	94
4.4.4	Prestação de contas: “o que é cobrado, é feito!”	106
4.4.5	Processo informacional em duas vias	116
4.4.6	“O pingo no i”: a confiança no gestor	123
	CONCLUSÃO	132
	REFERÊNCIAS	135
	APÊNDICES	140
	ANEXO	147

1 INTRODUÇÃO

Com a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI), uma série de questões relacionadas à democracia e ao direito à informação dos cidadãos se coloca à disposição da sociedade, e algumas delas serviram de parâmetros para minha pesquisa de monografia do Curso de Especialização em Direito Constitucional, realizado em 2012, no qual abordei o potencial dessa lei para a cultura da transparência no Brasil. Esse assunto é bastante instigador, tanto que agora tenho a oportunidade de desdobrá-lo numa pesquisa de mestrado, para analisar o escopo da referida lei no âmbito da transparência na área da gestão educacional no ensino fundamental, no município de Teresina-PI e, assim, perceber a importância da cidadania na escola. A lei se empenha em garantir a promoção da informação e adaptação dos órgãos públicos quanto à maior transparência das atividades da administração pública, e acesso dos cidadãos a informações através da *internet* e de outros mecanismos de divulgação de dados. São medidas que proporcionam condições de ampliação e aprimoramento dos pilares da soberania popular, do controle social e da participação dos cidadãos.

A cidadania, no caso brasileiro, é um tema que vem sendo debatido antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, e pelo seu desenvolvimento histórico, os cidadãos brasileiros apresentam características que precisam ser reformuladas e adaptadas, quando comparadas ao modelo ocidental, tradicional, democrático, lógico e cronológico de cidadania, defendido por T. H. Marshall (1967). Além da descrição do processo de concretização da cidadania, que envolve a formação de direitos e o desenvolvimento das respectivas instituições democráticas ao longo de séculos, fundamenta-se, também, o direito à educação, como importantíssimo para a construção da cidadania, e se aponta a educação das crianças como fator indispensável à formação de adultos cidadãos.

Diante das ideias desse autor clássico, o trabalho com o ensino fundamental, cuja lei nº 11.274/2006 estabeleceu duração de nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade, envolve a educação de crianças e adolescentes na faixa etária dos 06 aos 15 anos. Isso me parece salutar para a análise da cidadania na gestão educacional, na cidade de Teresina-PI, já que a Prefeitura Municipal tem competência legal pela educação infantil e pelo ensino fundamental, e a Lei de Acesso à Informação atinge a todos os órgãos públicos, entre eles, as escolas municipais.

Na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) está insculpida a intenção de promover mudanças concernentes à cultura da transparência e do acesso do cidadão à

informação em todos os órgãos na administração pública direta e indireta, inclusive em instituições privadas, com fins não lucrativos, que recebam verbas públicas para desenvolvimento de serviços sociais. Por isso, a abordagem jurídica e social do tema desta pesquisa paira na análise da *gestão educacional do ensino fundamental de Teresina-PI na zona regional administrativa centro-norte, no tocante à transparência e ao acesso à informação de dados públicos, a partir da vigência da lei nº 12.527/11, como mecanismo de incentivo à cultura de cidadania no ambiente escolar.*

A pesquisa se propõe a verificar a cultura da transparência e do acesso à informação para a cidadania, inserida no contexto educacional das escolas municipais dessa regional administrativa; analisar os mecanismos de transparência e de acesso à informação, disponibilizados pelas escolas municipais de Teresina para a comunidade escolar; verificar os aspectos da Lei de Acesso à Informação aplicados na gestão educacional das escolas municipais da regional centro-norte, com vista ao fortalecimento da cidadania e; avaliar a participação da comunidade escolar nos mecanismos de controle de gestão, como conselhos, eleições para diretores e divulgação da prestação de contas sobre os gastos e atividades da escola.

O aperfeiçoamento da democracia e da esfera pública urge do fortalecimento dos direitos individuais e das instituições cidadãs. Nesse contexto, a busca por transparência é uma tendência crescente no Brasil, ante o histórico de corrupção que assola o país¹. Ainda se vivem ares autoritários em alguns redutos institucionais do país, situações em que o privado se confunde com o público. O que requer uma vigilância constante sobre a administração pública.

Em Teresina, a busca por maior transparência também é incessante. Nos últimos anos, muitos atores sociais se movimentaram na busca de maior transparência, legalidade e moralidade na administração pública, pode-se citar, por exemplo, a manifestação estudantil contra o aumento das tarifas da passagem do transporte coletivo urbano, ocorrida em 2011, que foi acompanhada das reivindicações por licitação no transporte coletivo e por transparência na planilha de custos utilizada no reajuste da tarifa, tanto que a Lei Municipal nº 4.149/2011 estabelece a disponibilização de informações acerca de despesas, como planilhas de custos da tarifa do Sistema de Transportes Públicos de passageiros. Outras cobranças

¹ Como os casos mais recentes: o caso exemplar julgado pelo Judiciário é o de compra de apoio de parlamentares para aprovação de projetos de interesse das gestões do governo federal de 2003-2006, além das fraudes no sistema licitatório de contratos de empreiteiras, realizadas com a empresa pública PETROBRAS S/A, onde há divulgação de desvio de dinheiro para os partidos políticos de apoio aos projetos do Governo Federal, ainda em investigação.

ocorreram para a realização de concurso público em substituição aos “serviços prestados” na Fundação Municipal de Saúde, como determina a Constituição Federal, além de estratégias comportamentais, como o uso de dados do “portal da transparência” nos debates televisivos nas eleições municipais de 2012. Pode-se citar, também, a adesão da população às manifestações nacionais das jornadas de junho de 2013, e a tentativa de implantação de uma Organização Social nas Unidades de Pronto Atendimento, em 2014, em Teresina-PI. São fatos que renderam discussão e debate em favor da transparência e da democracia, também no âmbito municipal. É neste contexto de ânsia na sociedade por maior transparência das ações públicas que nossa pesquisa se insere.

A democracia brasileira vem sendo construída pela conquista de direitos e pelo fortalecimento de suas instituições públicas, bem como na histórica e “estreita” relação dessas com as instituições privadas. Tanto é assim, que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu fundamentos e princípios que servem como paradigma para a construção de uma sociedade mais justa, mais fraterna e menos desigual, calcada na proteção do público. Nesse sentido, os direitos sociais foram estabelecidos como normas a serem seguidas pelas relações de trabalho, como também pela ação governamental na promoção da justiça social. A educação, diz a Constituição Federal, além de dever do Estado e da família, é também dever de toda a sociedade. Toda essa estrutura democrática tem seu preço e requer um forte aparato fiscal, como também, maior participação e controle social. Relações essas que podem estabelecer vínculos mais condizentes entre administrados e administradores, ante as obrigações de cada um desses atores sociais de uma democracia, já que elas estremecem diante os desvios de finalidade, a crise de legitimidade e os casos de corrupção.

Dentro desse contexto, a educação é ponto essencial no compromisso do Estado para com a cidadania, o que é mais notório na prestação do ensino público. Assim, este trabalho se encarrega de analisar não só a transparência da gestão da educação, mas, também, sua relação com a cidadania, já que esses elementos constituem a engrenagem cultural de uma sociedade. Em tempos de excessivo consumo, de alta velocidade dos processos de informação, de efêmeras transformações comportamentais e de variadas mudanças tecnológicas, estabelecer contato com os ditames do acesso à informação e ter com eles relações que possam fortalecer a educação democrática e a escola numa interação física e virtual com a comunidade escolar, é ação de suma importância para a cidadania no Brasil.

Portanto, a pesquisa empírica levantou um detalhamento específico dos efeitos da transparência e do acesso à informação dentro de redutos educadores da capital, Teresina, tendo como campo empírico a zona centro-norte, abordando o cotidiano de cinco (05) escolas

do ensino fundamental, que apontaram, na pesquisa exploratória, situações enriquecedoras para a concretização de uma boa gestão escolar democrática. A pesquisa lida com a integração de todos os segmentos da comunidade escolar, além de estabelecer relações com os meios de divulgação e prestação de informações públicas das escolas. Gestores, professores, servidores, pais e alunos foram observados, quanto a sua contribuição para a participação escolar e para o controle social, bem como os meios de comunicação que dispõem para acesso à informação.

A importância de cunho social deste trabalho reside em tomar a cidadania como ponto de análise dentro da gestão democrática das escolas municipais. Além disso, a análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação é indispensável para sua aplicabilidade na gestão educacional, podendo elucidar situações que possam servir para amparar as relações legais de gestores e alunos, ante as questões jurídicas, e até enumerando maneiras de adaptação às exigências legais. É importante esclarecer que o servidor público deve estar bem capacitado para fazer valer as orientações da Lei de Acesso à Informação e do Decreto nº 14.605/14, que regula a aplicação da lei no município de Teresina, uma vez que o mesmo tem responsabilidade pelas informações prestadas e, até mesmo, pela incompletude ou negativa de informação. Neste aspecto, o estudo soma, administrativamente, para o bom atendimento e preparo do funcionário público para a prestação do serviço de informação ao cidadão.

Politicamente, a compreensão do controle social e da participação escolar lança um quadro atual da relação administradores e administrados. A escola é espaço público que requer interação e diálogo da comunidade escolar para com a gestão, na solução de conflitos. A pesquisa aponta aspectos para a área orçamentária, já que o levantamento dos mecanismos de acesso à informação do ensino fundamental verifica a ocorrência do controle social dos recursos públicos utilizados na gestão educacional, estabelecendo parâmetros para a racionalização dos gastos e, até mesmo, para a quantificação dos custos da transparência na educação pública. Deste modo, esperam-se significativas contribuições no aprimoramento das discussões a respeito da democracia e do acesso à informação, tanto no fortalecimento do cidadão quanto no da esfera pública.

Todas essas motivações podem ser esclarecidas, uma vez que a Lei de Acesso à Informação mobilizou o governo (em todas as esferas), a partir de 16 de maio de 2012, o que, evidentemente, é muito recente, no entanto, impõe mudanças burocráticas, em que as escolas, enquanto órgãos públicos municipais, precisam se adaptar, e por estarem distantes de fortes instituições de controle (em razão de seu grande número e das dificuldades de acesso à *internet*), ainda carecem de efetiva adequação.

Assim, na visibilidade das dificuldades de controle, esta pesquisa buscou um campo heterogêneo do problema. As escolas da regional administrativa centro-norte de Teresina se mostraram, em pesquisa exploratória, favoráveis à pesquisa, já que na amostra em estudo há escolas bem equipadas de *internet*, com acesso a redes sociais e sistemas de comunicação, via mensagem telefônica, com os pais; controle de frequência de alunos, via carteiras eletrônicas; enquanto que outras escolas careciam de muitos meios de comunicação, até mesmo de mecanismos de participação mais democráticos, como as eleições diretas para diretor (nomeação de instituição religiosa) ou o exercício da gestão por diretores eleitos (casos de intervenção da Secretaria Municipal de Teresina). Neste campo, é imprescindível analisar o contexto atual do efeito tecnológico na participação e na interação escolar, no que toca à transparência administrativa das escolas públicas.

No tocante ao campo empírico, o crescimento de Teresina, desde sua origem, em 1852, esteve limitado pelos rios que a banham, o Parnaíba e o Poti, por essa razão, sua expansão primeiramente se deu ao norte, e depois ao sul; somente a partir da criação de uma ponte, nos anos 50, sobre o Rio Poti, que a cidade se expandiu a leste e a sudeste. Assim, a região norte da cidade é uma das mais antigas, hoje composta de 23 bairros. Já nos anos de 1990, a capital foi dividida em quatro regiões administrativas, descentralizando os serviços e obras, para isso foram criadas as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs) e dessas, a que abrange a região norte da cidade, é a SDU centro/norte.

A cidade de Teresina é capital do Estado do Piauí, situado no nordeste do Brasil. É composta por cerca de 840.600 mil habitantes (IBGE, 2014), com 304 escolas municipais, sendo 154 de ensino infantil (Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI), e 150 de ensino fundamental (Escolas Municipais – EM), acompanhadas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), órgão da administração direta da Prefeitura, responsável pelas escolas municipais, pela administração escolar em geral e pela assistência aos alunos (SEMEC, 2016).

As escolas lidam com verbas financeiras que somam mais de oito milhões de reais anualmente (SEMEC, 2016). Além dos recursos da Prefeitura, elas recebem verbas públicas do Governo Federal, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que consiste em assistir financeiramente as escolas públicas da rede básica de ensino, priorizando melhorias na infraestrutura física e pedagógica, na autogestão escolar e nos índices de desempenho da educação básica. Os recursos variam de acordo com o número de alunos e com o censo escolar do ano anterior.

Na regional administrativa centro/norte de Teresina há uma expressiva quantidade de escolas, mas dado ao limitado tempo de execução da pesquisa, foram selecionadas apenas

cinco (05) escolas nessa regional, para essa investigação, sendo elas: Escola Municipal Bezerra de Meneses, Escola Municipal Ambiental 15 de Outubro, Escola Municipal José Carlos, Escola Municipal Eurípedes Aguiar e Escola Municipal Murilo Braga, respectivamente localizadas nos bairros Acarape, Água Mineral, Real Copagre e, as duas últimas, no bairro Marquês.

O trabalho está focado no contexto escolar, frente à transparência administrativa das escolas, tomando por critério temporal a vigência da lei nº 12.527/11. Essa legislação é fruto do projeto de lei nº 41, da Câmara dos Deputados, apresentado em 30 de abril de 2010, pelo deputado federal Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Minas Gerais. A lei foi sancionada em 16 de novembro de 2011, e determinou um prazo de 180 dias para os órgãos se adequarem à legislação, entrando em vigor no dia 16 de maio de 2012. Ela regula e obriga a prestação de informações a respeito das atividades dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais aos cidadãos e, também, de atividades das entidades privadas que recebem recursos públicos em parceria ou convênios com os governos.

Em seu artigo 3º, inciso III, a lei dispõe sobre a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”, com vista à celeridade, à troca de informações, ao acesso gratuito e à difusão. Segundo Heinem (2014), “hoje, os organismos públicos são obrigados a ter uma página na rede mundial de computadores e divulgar, ali, dados essenciais e acessíveis a qualquer cidadão” (HEINEM, 2014, p. 115). O artigo 8º, § 2º da lei prevê a obrigatoriedade da divulgação de dados públicos, tais como “as informações básicas sobre eles, sobre os setores de atuação e sobre seus principais programas, ações e projetos” (HEINEM, 2014, p. 134), e em sítios oficiais da internet, que estão se tornando conhecidos como “*portal da transparência*”.

As escolas municipais, por cuidarem do ensino fundamental, estabelecem ligação direta no compromisso com a cidadania. Esse compromisso requer ampla relação da escola com os pais dos alunos, bem como da Prefeitura para com a escola, tanto no cumprimento e observância legal da prestação de contas e da segurança jurídica dos contratos, quanto na prestação de informações para programas sociais e de dados relativos à estrutura física e humana da instituição. A lei em questão disponibilizou ferramentas para uma inteligente e responsável ação fiscalizadora do Estado pelos cidadãos, como a irrestrita permissão de utilização de meios legítimos para a divulgação em sítios da *internet*, possibilitando o pedido de acesso a informações, concedendo prazo máximo para a concessão dos dados requeridos, garantindo a gratuidade das informações, entre outras. Assim, cidadãos podem fiscalizar a gestão administrativa da escola do bairro, de forma gratuita e fácil. Diante desse quadro,

apresento o problema central da pesquisa: *em que consiste a gestão educacional do ensino fundamental da cidade de Teresina-PI, na regional administrativa centro-norte, no tocante ao acesso à informação e à transparência de dados públicos, a partir da vigência da lei nº 12.527/11? A gestão escolar incentiva a cultura de cidadania na escola? Como isso é feito?* Por meio deste trabalho, busca-se fazer um apanhado sobre as características, origens e história da cidadania ocidental, bem como a sua particularidade no Brasil, sua história e seu vigor, a partir da Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã. Ademais, faz-se necessário tecer a importância da transparência enquanto elemento democrático de administração da coisa pública, e sua relutância e conflitos com as raízes políticas históricas do Brasil do coronelismo, da desinformação, da ditadura, da burocracia e da ineficácia do Estado. Por fim, discute-se a importância da escola para a cidadania, e como as escolas públicas do município de Teresina lidam com a transparência das gestões escolares e como isso acontece dentro de cada entidade, com coleta de dados e suas análises a partir da vigência da LAI. Na sequência apresentamos os procedimentos metodológicos da pesquisa.

1.1 Procedimentos metodológicos

Este trabalho científico percorre três etapas: a fase documental e exploratória, o trabalho de campo e a análise dos dados. Na fase exploratória, o objeto é apropriado e descrito para ser estudado. É o momento em que as questões operacionais, os pressupostos, as teorias e a metodologia se desenvolvem. O trabalho de campo é a parte da coleta de dados, da combinação com as técnicas de construção dos dados. E, por fim, trabalha-se o material obtido com a análise dos dados (TEIXEIRA, 2003).

Nesse sentido, esta pesquisa foi construída no autoquestionamento, no aproveitamento da crítica e na utilização da diversidade teórica. Somente com a aceitação desse espaço democrático é possível a produção científica, pois se trata de uma construção de métodos e de critérios de análises que consideram a intersubjetividade, a relevância social e a ética. Por isso, pesquisar é procedimento formativo, educativo, que contribui na formação da cidadania e da sociedade (DEMO, 2008).

Assim, esta pesquisa se apoia em uma abordagem qualitativa, fundada no método compreensivo, resguardado na singular, profunda e localizada realidade social da transparência administrativa da educação pública municipal de Teresina-PI. A abordagem qualitativa possibilitou o entendimento do problema, e forneceu dados para a realização de comparações, de busca de similaridades e de divergências. Isso permitiu explicar e

compreender o instituto da transparência na área educacional de Teresina, a partir da ação social dos indivíduos e das instituições. “É essencial ter em mente que os métodos qualitativos têm mais vocação para compreender, detectar comportamentos, processos ou modelos teóricos, do que para descrever sistematicamente, medir ou comparar” (KAUFMANN, 2013, p. 49).

(...) as investigações que se voltam para uma análise qualitativa têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 2012, p. 80).

A metodologia utilizada contribuiu para estabelecer tópicos relevantes na relação transparência e cidadania. Foi analisada a transparência de dados públicos das escolas municipais pesquisadas, e o acesso à informação pela comunidade escolar. Foi avaliada a participação da comunidade nos mecanismos de controle de gestão, como conselhos, eleições para diretores e divulgação da prestação de contas dos gastos, e foram verificados os aspectos da Lei de Acesso à Informação, aplicados na gestão educacional, com vista ao fortalecimento da cidadania.

Com isso, a teoria sociológica compreensiva possibilitou uma análise sistemática das ações dos indivíduos, em que os elementos constitutivos comuns e os destoantes, referentes à aplicação da Lei de Acesso à Informação, ao exercício da cidadania e à gestão administrativa na área da educação em Teresina, foram interpretados. Logo, o levantamento bibliográfico em fontes secundárias se fundou sobre as categorias da *cidadania*, da *transparência informacional* e da *participação* na gestão escolar.

Os problemas que suscitam análise qualitativa exigem do pesquisador trato especial na condução das observações e habilidades quanto ao uso ou criação das categorias, pois, mesmo que se obtenha um conjunto de observações bastante amplo e não se tomem como referencial certas categorias, é quase certo que sejam encontradas dificuldades quando da análise ordenada das informações (RICHARDSON, 2012, p. 83).

“Em tese, qualquer investigação exige uma pesquisa bibliográfica, no sentido de acompanhar até onde o conhecimento acumulado já avançou no estudo do tema e nas diferentes formas de abordagem teórica, metodológica e técnica ao problema em foco” (VASCONCELOS, 2008, p. 211), além de possibilitar comparações de dados e resultados, ampliando as perspectiva da análise. No caso desta pesquisa, a pesquisa bibliográfica se deu

com a análise documental das fontes primárias dos documentos divulgados no *site* da SEMEC e no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Teresina.

A análise da participação democrática e do controle social pelos participantes, sobre os gastos e atividades da gestão escolar, consistiu em entrevistas guiadas e semiestruturadas, direcionadas a membros da comunidade escolar com representação nos conselhos deliberativos e fiscais; e em observação direta sistemática e não participante.

Ressalta-se que:

A observação constitui um recurso sempre utilizado na coleta de dados, mesmo que de maneira informal e assistemática, mas pode ser planejada de forma sistemática e submetida a dispositivos de verificação e controle de validade e precisão que podem inclusive torná-la um procedimento considerado científico e rigoroso, no sentido positivista do termo (VASCONCELOS, 2008, p. 218).

A análise dos dados foi a última fase desta construção. Nessa fase, foram teorizados os dados, num confronto entre as teorias anteriores sistematizadas e os dados empíricos da investigação. Foram formados significados, consolidados dados dos participantes e dos elementos da realidade observada. Primeiramente, foi necessário organizar os dados, criando unidades de análise para, em seguida, identificar categorias, padrões e relações entre os dados que derivam de um único princípio de classificação, quantificá-los, tabulá-los e detalhá-los, para que assim se achem hipóteses que possam ser generalizadas socialmente. A interpretação é a fase em que os dados foram comparados à teoria. Na pesquisa, “a análise evidenciará as relações existentes entre os dados obtidos e os fenômenos estudados, enquanto a interpretação é uma atividade que leva o pesquisador a dar um significado mais amplo às respostas” (TEIXEIRA, 2003, p. 199), até chegar ao relatório final, onde são expostos os resultados e recomendações. Neste trabalho, a análise dos dados se dá por meio de análise de conteúdo.

Os dados analisados foram entrevistas dos informantes e documentos obtidos pelos *sites* da SEMEC e da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT). A análise de conteúdo permitiu a aplicação discursiva, tendo o pesquisador que observar a categorização e a codificação do conteúdo. Para isso, a análise de todos os dados foi fundamental para a condução e a realização de inferências embasadas em proposições teóricas existentes para, a partir daí, realizar as interpretações (RICHARDSON, 2012).

Na ausência de esquemas padronizados de classificação, o pesquisador enfrenta a necessidade de estabelecer categorias adequadas e confronta a teoria com os fatos. Em um primeiro passo, elaboram-se as categorias com base na teoria, em seguida, revisam-se estas categorias à luz dos dados, volta-se à teoria para análise da sua adequação com a teoria confrontada

novamente com os dados. Assim se procede até que se obtenham categorias adequadas tanto para a teoria, quanto para os dados (RICHARDSON, 2012, p. 240).

Como visto, a análise de conteúdo consiste em sistematizar os dados e agrupá-los em unidades de registro. Essas unidades visam à categorização e à quantificação da informação. Nesta pesquisa, as unidades de registro se deram por temas abordados na elaboração dos quesitos para as entrevistas e na observação direta das escolas municipais e das informações divulgadas em portais eletrônicos dos órgãos gerenciadores do ensino de Teresina.

Ainda junto à SEMEC, foram obtidas informações sobre os dados demandados pela Secretaria às escolas. Como as unidades escolares possuem três setores (o pedagógico, o administrativo e o financeiro), a SEMEC obtém das escolas informações de todos eles; assim, são solicitados dados como o desempenho linguístico, a frequência, a alfabetização linguística e matemática, as tarefas “para casa” feitas, a frequência do professor, o calendário escolar, as reuniões de pais e mestres, a visita domiciliar, além de ter o programa Mobieduca.me (uso do celular), que controla a frequência dos alunos com comunicação imediata aos pais, e auxilia na estatística da situação educacional do país.

Com base nessas informações e nos objetivos da pesquisa, foi elaborado um estudo exploratório, já anunciado antes, em 20 escolas municipais de Teresina, da zona urbana², escolhidas aleatoriamente, sendo cinco de cada regional administrativa da cidade (Centro-

² Das vinte escolas visitadas, cinco foram da regional leste da cidade: Escola Municipal Professora Tereza Noronha, E. M. Noé Fortes, E. M. Vereador José Ommati, E. M. Professor Valter Alencar e E. M. Professor Camilo Filho. Todas elas tiveram diretores eleitos pela comunidade escolar, apresentaram o projeto eletrônico, via telefonia móvel, de controle de frequência por carteiras eletrônicas da escola para com os pais (projeto Mobieduca.me) e outras três não tinham *internet* para os alunos. Da regional sul, os achados desta observação foram bastante semelhantes aos das anteriores, já que em todas ocorreram eleições diretas para diretores, todas apresentaram o projeto Mobieduca.me, e apenas duas forneciam acesso à *internet* para os alunos. As escolas pesquisadas dessa regional foram as Escolas Municipais Simões Filho, José Auto de Abreu, Benjamim Soares, Professora Cristina Evangelista e Nossa Senhora da Paz. Nas escolas da regional administrativa Sudeste foram visitadas a E. M. Altina Castelo Branco, a E. M. Barjas Negri, a E. M. Machado de Assis, a E. M. João Porfírio de Lima Cordão e a E. M. do Parque Itararé. De todas elas, somente a E. M. Barjas Negri não teve eleições, por não ter formado chapa, tendo a Secretaria de Educação indicado o diretor. Duas outras escolas não fizeram uso do projeto Mobieduca.me, e duas não disponibilizavam *internet* para os alunos. E, por fim, a observação às Escolas Municipais da regional centro-norte, que apresentou um quadro mais heterogêneo que as demais regiões observadas. A E. M. Eurípedes Aguiar, a E. M. Murilo Braga e a E. M. Ambiental 15 de Outubro apresentaram eleições diretas, acesso à *internet*, uso de redes sociais, funcionamento do sistema de comunicação com os pais via celular, reuniões periódicas, formação de conselhos, prestação de contas e etc. As escolas José Carlos e Bezerra de Meneses não apresentavam diretores eleitos por eleições diretas, não faziam uso do sistema de comunicação via mensagem telefônica com os pais dos alunos, nem disponibilizavam *internet* para o corpo discente. Isso apresentava uma situação distinta e peculiar dessas escolas, das de outras regionais administrativas observadas.

Norte, Sul, Sudeste e Leste). Em contato direto com essas escolas foram trabalhados 15 itens, entre eles: a ocorrência das últimas eleições para diretores, a existência de conselhos, a periodicidade das reuniões dos conselhos, o acesso à internet, o uso de redes sociais ou outros meios de comunicação na divulgação de dados das escolas, bem como a realização de reuniões com pais e professores, a existência de atividades voltadas para a prestação de contas, a preservação do patrimônio público e a transparência administrativa escolar. Esses dados foram conferidos por unidade temática e atribuídos por peso que, ao final, somavam um resultado classificatório que foi utilizado para elaborar um quadro avaliativo das escolas, por regional administrativa, que serviu de base metodológica para escolha das escolas pesquisadas (Apêndice A).

A partir desse estudo exploratório, a pesquisa se concentrou na análise dos dados de 05 escolas da zona centro-norte, anteriormente citadas. Trata-se de uma amostragem não probabilística por quotas, em que foram selecionados os participantes das categorias de gestores e demais representantes das categorias da comunidade escolar. Neste caso, foi entrevistado um representante de cada categoria dos representantes dos conselhos escolares: professores, alunos (a partir dos 12 anos de idade), diretores, pais e servidores administrativos. A escolha dos informantes, exceto os diretores, ocorreu pela indicação do próprio gestor e pela disponibilidade desses participantes indicados, perfazendo um total de 18 pessoas entrevistadas. Para preservar a identidade dos informantes participantes da pesquisa, por exigência ética, os mesmos foram identificados por números (1, 2, 3, 4 e 5), assim como as escolas também receberam a mesma numeração (1, 2, 3, 4 e 5). Além disso, também conservamos a linguagem dos informantes na parte da transcrição das entrevistas utilizadas. Com isso, a pesquisa apresenta os seguintes grupos de participantes:

Tabela 1 - Identificação dos 18 participantes da pesquisa

	SEGMENTO DIREÇÃO	SEGMENTO DOCENTE	SEGMENTO ADMINISTRATIVO	SEGMENTO PAIS	SEGMENTO DISCENTE
ESCOLA 1	Diretor 1	Professor 1	Servidor 1	Pais de aluno 1	Alunos 1
ESCOLA 2	Diretor 2	Professor 2	Servidor 2	Pais de aluno 2	Sem representante
ESCOLA 3	Diretor 3	Professor 3	Não indicado/ não disponível	Não indicado/ não disponível	Não indicado/ não disponível
ESCOLA 4	Diretor 4	Professor 4	Servidor 3	Pais de aluno 3	Sem representante
ESCOLA 5	Diretor 5	Professor 5	Servidor 4	Pais de aluno 4	Sem representante

Fonte: Tabela elaborada pelo autor para identificação dos participantes.

Identificados os participantes dos cinco segmentos representativos que formam os conselhos, o estudo coletou dados por meio de entrevistas semiestruturadas. Os tópicos se voltaram aos mecanismos de transparência, de acesso à informação e da cidadania disponibilizados nas escolas municipais de Teresina para a participação da comunidade escolar nas atividades de controle de gestão - como conselhos, eleições para diretores e divulgação da prestação de contas sobre os gastos e atividades da gestão escolar – e, também, para os aspectos da Lei de Acesso à Informação aplicados na gestão educacional no município de Teresina. As entrevistas para coleta de informação foram gravadas e comunicadas aos participantes, via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Lembrando que “toda entrevista constitui um processo de interação intersubjetiva e social por excelência, acentuando toda a riqueza, desafio e complexidade do processo investigativo” (VASCONCELOS, 2008, p. 221).

Todo pesquisador tem a sua ideologia que influirá em seu trabalho de pesquisa. É importante que ela seja assumida, para que no momento de elaborar instrumentos de coleta de dados se compreenda a relação que deve existir entre “pesquisador” e “pesquisado”, ambos são sujeitos de um processo de desenvolvimento. Em ciências humanas, não existe objeto de pesquisa (RICHARDSON, 2012, p. 219).

Para escolha dos representantes dos segmentos, em razão da determinação do ofício de autorização de pesquisa da SEMEC (ofício nº 4206/2015/GAB/SEMEC), a realização da coleta de dados deveria se pautar nas solicitações da pesquisa, “sem prejudicar o andamento dos trabalhos e siga as orientações referentes à Ética na pesquisa”. Por essa razão, os participantes foram indicados pelos próprios gestores das escolas. Cujos dados gerais constituem o perfil na tabela 2 abaixo.

Tabela 2 - Perfil dos participantes

PARTICIPANTES	SEXO	IDADE	ESCOLARIDADE	TEMPO DE GESTÃO
DIRETOR 1	Masculino	41 anos	Especialização	9 anos
DIRETOR 2	Feminino	49 anos	Especialização	9 anos
DIRETOR 3	Masculino	52 anos	Especialização	3 anos
DIRETOR 4	Feminino	61 anos	Especialização	2 anos
DIRETOR 5	Masculino	28 anos	Mestrado	3 anos
PROFESSOR 1	Feminino	Não informou	Graduação	-
PROFESSOR 2	Feminino	47 anos	Graduação	-

PROFESSOR 3	Feminino	43 anos	Especialização	-
PROFESSOR 4	Feminino	60 anos	Graduação	-
PROFESSOR 5	Feminino	47 anos	Especialização	-
SERVIDOR 1	Feminino	47 anos	Graduação	-
SERVIDOR 2	Feminino	37 anos	Especialização	-
SERVIDOR 3	Feminino	33 anos	Ensino Médio	-
SERVIDOR 4	Feminino	47 anos	Graduação	-
PAIS DE ALUNO 1	Feminino	58 anos	Ensino Médio	-
PAIS DE ALUNO 2	Masculino	48 anos	Ensino Fundamental incompleto	-
PAIS DE ALUNO 3	Feminino	36 anos	Ensino Médio incompleto	-
ALUNO 1	Feminino	13 anos	Ensino Fundamental incompleto	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor sobre o perfil dos participantes.

Por fim, nesta parte metodológica, as entrevistas com todos os segmentos da comunidade escolar foram conduzidas para o foco dos serviços de informação e transparência administrativa. As fontes foram selecionadas de acordo com os objetivos da pesquisa, restringindo-as aos membros dos conselhos e aos documentos virtuais. E as unidades de registro trabalhadas por tema permitiram a categorização, resultada da classificação progressiva dos dados obtidos.

No âmbito dos cuidados éticos da pesquisa, essa seguiu as orientações do Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS), foi cadastrada na Plataforma Brasil, avaliada e aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí (UFPI), com base na Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Isso para assegurar os direitos e deveres da comunidade científica, dos sujeitos da pesquisa, do pesquisador e do Estado.

E finalmente, o trabalho aborda, no primeiro capítulo, a formação dos Estados Modernos, por meio das teorias liberais, e a decadência do sistema representativo frente aos desgastes promovidos pela Revolução Tecnológica e pela globalização, bem como a origem da cidadania de direitos e sua transição para uma cidadania de obrigações, com fortalecimento do controle social e da participação popular sob as configurações das novas tecnologias. No segundo capítulo, a informação, desde a oralidade até o uso das máquinas e das redes de

comunicação, é descrita como técnica a serviço da democracia, bem como é narrada a formalização do acesso à informação, no Brasil, abordando os antecedentes da Lei de Acesso à Informação e a descrição da LAI e seu uso nas gestões democráticas das escolas públicas. O terceiro capítulo, iniciamos com uma abordagem geral sobre as políticas públicas de educação que trabalham o uso da internet para realização de consultas populares e a descrição de dados encontrados. Os dados são categorizados quanto à estrutura das escolas para a prestação de serviços, a criatividade administrativa-financeira do gestor na prestação de contas, o processo informacional do ensino público de Teresina (as vias, os elementos e os tipos de informações) e o reflexo da confiança técnica do gestor na participação popular. E, por fim, apresentamos as considerações finais da pesquisa.

2 A CIDADANIA OCIDENTAL

A cidadania ocidental a que se dedica este trabalho é a defendida por Marshall (1967), compreendida como um *status* de direitos que o indivíduo possui para exercer suas atividades e responsabilidades cívicas perante o Estado. O desenvolvimento da cidadania tem inspiração no modelo inglês, que se pautou num processo lógico e cronológico de direitos garantidores, em primeiro plano, da liberdade civil; depois, dos direitos políticos e, por fim, a defesa das garantias sociais pelo Estado. Todo esse processo envolve a educação como alicerce de consolidação da cidadania. A análise da cidadania brasileira, se inspirada nesse modelo tradicional, apresenta uma ordem inversa de desenvolvimento. Para adentrar nessa abordagem, é imprescindível identificar dois elementos essenciais nesse processo. O primeiro é a formação de um contexto de nacionalidade – proveniente da delimitação dos Estados Modernos – e o segundo, a participação política calcada na representatividade – de inspiração democrática.

Como o modelo representativo de delegação de poder entra em crise e ocorre o rompimento das fronteiras territoriais causadas pela revolução tecnológica, uma grande quantidade de informações chega ao cidadão, exigindo dele, muitas vezes, uma ação proativa. É nesse contexto que a educação, há várias décadas, se torna relevante, já que cabe à escola, em colaboração com a família e a sociedade, a formação de cidadãos responsáveis para com as decisões políticas de sua sociedade. É sobre esses aspectos que o presente capítulo discorrerá.

2.1 A formação do sistema político de representação

A formação do Estado moderno passa por diversas correntes de pensamento, assim, sua idealização foi construída dentro das possibilidades de se fazer um pacto social, em que os homens fossem livres para decidir e que o Estado regulasse a vida social dentro dos limites da liberdade e privacidade dos indivíduos. Nesse sentido, o liberalismo se une à democracia e promovem um amálgama de ideias, desaguando no sistema de delegação de poder do Estado, como forma de limitação do autoritarismo estatal. As contribuições de Locke na busca de liberdade e proteção do Estado para a propriedade dos indivíduos e a defesa da igualdade de Rousseau foram passos decisivos para o desenvolvimento dos elementos civil, político e social da cidadania.

A trama do sistema político de representação com a constituição do Estado passa pela conjunção entre o pensamento liberal e a democracia, o que não implica harmoniosa relação, ao contrário, as dualidades e contradições contribuíram para isso. Nesse ponto, liberalismo e democracia trabalharam em torno da soberania popular e de mecanismos de delegação de poder. Eles partiram da concepção de indivíduo, mas se diferenciaram nos pontos relativos à relação entre decisões singulares e coletivas. Bobbio (2000) estabelece que essa diferença ocorre de diversos modos. O liberalismo tende a particularizar o indivíduo, priorizando sua liberdade; e a democracia tende a socializá-lo, sob a espécie de um acordo dos indivíduos, o que faz do singular a composição do coletivo. Assim, enquanto o liberalismo particulariza o indivíduo fora do Estado, a democracia o aloca em um relevante componente do Estado, no qual as decisões coletivas partem diretamente dos indivíduos.

Assim, do liberalismo nasceram a defesa do indivíduo e a proteção que o homem precisava para obter seu patrimônio, sua privacidade e sua liberdade. Da democracia surgiu a força coletiva dos indivíduos, o poder dado aos representantes por meio dos quais as decisões do Estado seriam tomadas. Do modelo representativo, a proteção aos cidadãos, pela lei, e a distribuição do poder do Estado teve grande apelo do liberalismo. Já o debate e as eleições para escolha dos representantes em mandatos revogáveis e temporários proveio da democracia. Se por um lado, o liberalismo protegeu o indivíduo, por outro, a democracia amparou o Estado, sob o controle das deliberações coletivas. E ambos garantiram a soberania popular, por meio da delegação de poder, dando funções e responsabilidades ao Estado e aos cidadãos.

O liberalismo político se limitou a distribuir o poder do Estado para proteger o indivíduo da centralização do absolutismo. A democracia, por outro lado, consistiu em dar liberdade aos indivíduos, para participarem do poder político. Essa distribuição dos centros de poder do Estado, e essa garantia da participação do indivíduo foram pontos centrais para a edificação do sistema representativo, pois da participação individual se legitimaram as decisões coletivas. Alexis de Tocqueville (2000, p. 360) explica que na democracia, a igualdade e a individualidade perdem espaço para o fortalecimento da sociedade, por meio da representação, tanto que o Estado carrega o direito de “pegar cada cidadão pela mão e conduzi-lo”.

Com o sistema representativo, o Estado guardou obrigações para com a proteção do indivíduo, e suas ações passaram a ser deliberações coletivas. A participação ganhou relevância para a ação estatal, pois aos indivíduos foram defendidas a liberdade e a igualdade, frente ao “contrato social”. Esse contrato se fundou na legalidade constitucional, que

consolidou o Estado Moderno, em que a partir desses direitos naturais foi acordado um pacto em favor de toda a sociedade.

O liberalismo defendeu o Estado de direitos, em que a limitação dos poderes do Estado consistiu em estabelecer instrumentos constitucionais que pudessem impedir o exercício arbitrário do poder. Nessa construção do Estado Moderno, a participação consistia na liberdade e na igualdade dos indivíduos. John Locke (1983) teceu críticas ao absolutismo e defendeu a proteção da propriedade. O Estado deveria estar preparado para oferecer uma lei geral e conhecida por todos, além de um juiz para garantir a aplicação da lei e de uma força coercitiva para que fizesse cumprir as determinações desse juízo. Seu pacto social estabelecia a liberdade do homem de renunciar à execução das leis por suas mãos, confiando essa tarefa ao Estado. O pacto envolvia uma relação de confiança entre governantes e governados, em que aqueles concediam a esses um poder revogável, e que àqueles também cabia a escolha de seus representantes e a preservação dos seus direitos, propriedade, liberdade e vida. Assim, restava consubstanciado um Estado liberal e constitucional, que livrava o povo de um governo tirânico e autoritário, assegurando a estabilidade dos governos, as liberdades individuais e o direito de resistência ao autoritarismo.

Rousseau (2006) defendeu o Estado democrático, em que a liberdade do indivíduo iria depender diretamente da liberdade dada pela lei, expressa pela vontade geral, transformando a liberdade natural (anárquica) em liberdade civil – regulamentada em lei, que garantiria a proteção do indivíduo e a limitação do poder do Estado, além de igualar todos os indivíduos, dando-lhes poder de participação. Ele defendeu um Estado centrado na liberdade e na igualdade dos indivíduos. Para ele, a luta contra o despotismo exigia uma compreensão do político, em que cada pessoa se tornava, segundo suas convicções, um cidadão, em que alienava de todos os seus direitos à comunidade, e que lhes cabia prestar obediência. A soberania era indicada pela “vontade geral”, que dentre suas características, era inalienável, ou seja, o poder podia ser transmitido, mas a vontade, não; indivisível, pois compreendia a vontade de todos; infalível, já que tinha que ser sempre justa; absoluta, por ser decorrente do poder absoluto de cada pessoa. Assim, a lei era a fonte da vontade geral, que consagrava com seu vínculo social a liberdade política e a autoridade do governo.

Sobre essas duas concepções, Pont (2000) explica que apesar de Locke não defender a igualdade e a participação política de todos os indivíduos (pois para ele, a desigualdade entre os homens pela posse justificaria a exclusão política dos despossuídos de bens), ele defendia a submissão de todos à lei, com a garantia da liberdade dos indivíduos. Já Rousseau defendia que o homem não podia transferir, delegar ou dividir sua soberania, a não ser para

encarregados de executá-la em mandatos revogáveis. As condições de liberdade e igualdade eram estabelecidas pela vontade geral, que não podia ser delegada nem transferida, sob a vigilância dos seus mandatos, que a qualquer momento poderiam ser revogáveis. Assim, tanto na Europa ocidental quanto na América do Norte, toda essa estrutura se alicerçou num conjunto de direitos e instituições que, ao longo do tempo, foram se edificando em um sistema de proteção da liberdade, da propriedade e da igualdade (mais na teoria que na prática) e, com isso, consolidou o sistema democrático representativo, que garantiu a participação popular política, por meio do sufrágio universal.

Neste contexto, Tocqueville (2000) explica que o desenvolvimento da democracia norte-americana carrega particularidades que a Europa não teve. Apesar da liberdade, enquanto direito civil, ter nascido em continente europeu, o exercício do direito à igualdade surgiu em território americano (com as 13 colônias). Primeiro, devido à inexistência de ódio entre os indivíduos, já que uns não tiveram que tomar os privilégios de outros. E, segundo, pela necessidade que os homens tinham de ser conduzidos pelo Estado e de permanecerem livres. Foram, pois, dois fatores essenciais para a origem e manutenção da democracia estadunidense, mas também duas paixões inimigas, regidas pelo sistema representativo, tanto que eles imaginavam, por um lado, “um poder único, tutelar, onipotente”, e por outro, um poder “eleito pelos cidadãos”. Ou seja, os povos democráticos introduziram a liberdade na esfera política, e o despotismo na esfera administrativa.

Para o fortalecimento da democracia, Bobbio (2000) explica que a agregação de normas sociais e as gradativas limitações do Estado na proteção dos direitos fundamentais em um corpo de leis se deram por muitas lutas. O socialismo foi umas dessas correntes ideológicas que surgiu da demanda por participação política e socialização da riqueza, e se coadunou perfeitamente à democracia, diferentemente de sua relação com o liberalismo. Socialismo e liberalismo nunca se complementaram, pois enquanto o primeiro defendia a igualdade social com base na propriedade, o outro impedia a ingerência do Estado na propriedade dos indivíduos. Para o socialismo, a democracia ajudaria na transformação do instituto da propriedade, na promoção da coletivização dos meios de produção, no alargamento da participação política e na distribuição igualitária do poder econômico e do poder político.

Da junção do debate socialismo e democracia é que os direitos sociais sucederam em bases liberais, através da Constituição. Trata-se do elemento social da cidadania defendida por Marshall (1967), assim como também é defendida por Vieira (2001), que considera a participação e a solidariedade como elementos da cidadania. Assim, no desenvolvimento da

cidadania ocidental, a liberdade civil foi condição para a participação política que, por consequência, foi condição para atuação do Estado, em colaboração com a sociedade, na defesa das causas sociais.

Como se pode observar, a formação do Estado Moderno está relacionada à relação entre liberalismo e democracia, num embate construtivo dos sistemas representativos, em que se discutem direitos e obrigações, limitação de poder e ampliação de liberdade, decisões singulares e coletivas, e o desenvolvimento da cidadania. Com o desenvolvimento do Estado Moderno, outros fatores intervêm na organização da soberania popular, como interferências econômicas, forças políticas transnacionais e avanços tecnológicos, como se apresenta na seção a seguir.

2.2 A crise de legitimidade do Estado

A Revolução Industrial³, evento fortemente ligado ao desenvolvimento do capitalismo, apareceu como fator interveniente na formação do Estado moderno, uma vez que se relacionou ao poder de transformação de mercadorias e de transnacionalização da economia, além de outras mudanças no estilo de vida citadina, e a interferência de aparelhos industrializados no comportamento social. Com essa influência e o desenvolvimento progressivo da tecnologia, surgiram mudanças na economia internacional e nas relações entre os países e entre as pessoas, tanto que a natureza das mudanças e das instituições é diferente de todas as outras sociedades tradicionais. Trata-se de um modo de vida permeado por um sistema político de estados-nação, por fontes de energia inanimada, por transformação de matéria-prima em produtos e mercadorias e trabalho assalariado, pela vida na cidade e pelo urbanismo moderno. São essas as características de um “novo tempo”, que Giddens (1991) chamou de *modernidade*.

³ A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII, representa a evolução técnica das sociedades humanas, predominantemente no continente europeu, embora também tenha se desenvolvido em alguns outros países europeus e nos Estados Unidos da América. O capitalismo e a produção industrial em massa foram implementados e desenvolvidos de forma avassaladora em substituição ao trabalho artesanal, tendo como objetivo a acumulação do capital (MIRANDA, 2002). “O processo de industrialização na Europa não era nenhuma novidade, em meados do século XVIII; contudo, a indústria e a produção eram limitadas por questões tecnológicas, posto que a força motriz dos meios de produção eram essencialmente humana ou animal. No momento em que o intelecto humano consegue conceber máquinas que não necessitem de força humana ou animal, mas a vapor, a história estava sendo reescrita e uma ‘nova revolução’ “explodia”, a chamada Revolução Industrial” (MIRANDA, 2002, p. 11).

Para Giddens (1991), a modernidade é multidimensional e dinâmica. Este dinamismo é explicado pela separação e recombinação do tempo e do espaço, além da ordenação e da reordenação reflexiva das relações sociais, devido às entradas de conhecimentos. A tecnologia é uma das frestas de entrada de conhecimentos, Lévy (1999) explica que ela é esse espaço que invadiu a veia comercial e rompeu difíceis áreas do Estado, enquanto espaços de resistência de privilégios e monopólios, ameaçando a configuração do Estado moderno, atingindo a soberania e a representação política nacional:

A teoria moderna do Estado e do Direito, reproduzida e aperfeiçoada em milhares de obras, nos ensinou “que toda a soberania emanava do estado-nação”. E que esta soberania, na sua versão democrática contemporânea, legitimava-se pela *representação política*, através da qual um corpo especial de homens por delegação, ocupar-se-ia, por nós, dos assuntos públicos. A verdade se desmorona: “Desde o momento em que um país por si só não pode fazer frente às especulações com a sua moeda, não se pode dizer que a economia pertença verdadeiramente aos Estados-nação (...), o único que resta às nações é o poder (...) de dirigir (...) os grandes danos que causam, ao seu próprio sistema, as decisões internacionais e os acontecimentos econômicos” (GENRO, 2000, p. 21- grifos do autor).

A modernidade compreende a separação entre tempo-espaço, favorecendo o “desencaixe”, que são mudanças que interferem nos hábitos locais das populações tradicionais (antigas) e contribuem para a organização racionalizada da combinação do local com o global. Giddens (1991) explica essas mudanças como típicas da modernidade, já que desenvolveram formas de relações em que as pessoas depositam confiança em “sistemas abstratos”, como o dinheiro e a proteção de códigos jurídicos, como na relação de comerciante e consumidor. Essa confiança está relacionada à informação, à contingência, ao elo entre fé e crença, ao conhecimento técnico e confiança nas atividades humanas, bem como nos riscos e nas condições de redução dos perigos. Essas relações ocorrem a distância, enfraquecem o local e as relações pessoais, e criam um clima de dúvidas, riscos, perigos e de pavor existencial da hegemonia do global e das relações com os sistemas abstratos, o que requer uma persistente e constante desabilitação e reabilitação das pessoas sobre vários assuntos específicos, para compreender os riscos, a confiança, a oportunidade e o perigo dos sistemas abstratos.

Somado a esse período de incertezas movido pela modernidade está a progressiva “máquina” do capitalismo, com suas engrenagens de natureza competitiva e expansionista, difundindo a tecnologia de forma constante, difusa, desigual e caótica (LÉVY, 1999). Com difusão do conhecimento por meio da tecnologia, o mercado e o Estado se isolaram, ante o domínio da propriedade privada e dos meios de produção. Giddens (1991) explica que esse

isolamento produziu um Estado dependente da acumulação de capitais, caracterizado pelo controle de áreas territoriais delimitadas, ante suas condições de vigilância, numa supervisão direta por meio de suas instituições, como forças militares, escolas, etc., e pela supervisão indireta, baseada no controle da informação.

A revolução tecnológica, como uma das ramificações da revolução industrial, construiu um mundo que personificou a modernidade e desafiou a realização prática dos direitos fundamentais, criou, nas instituições democráticas, uma paralisia estatal, já que essas não acompanharam as novas exigências, tendo sido reproduzidas ao longo de dois séculos, quando deveriam ter sido reformuladas. Genro (2000) atribui esta paralisia estatal ao dinamismo tecnológico, que construiu um mundo marcado pelos princípios do individualismo e da solidão, destruindo o espaço público, desacreditando o cotidiano democrático e implodindo a solidariedade mínima do Estado Moderno. Lévy (1999) afirma que o Estado se tornou lento com suas instituições territoriais, burocráticas, hierárquicas e rígidas, duelando com o dinamismo da modernidade. “Esse conflito é acrescido por uma oposição entre, de um lado, os interesses próprios do Estado, ligados a sua soberania e sua territorialidade e, por outro lado, o caráter desterritorializante e ubiqüitário do ciberespaço” (LÉVY, 1999, p. 205).

Outro fator da crise de legitimidade do Estado Moderno é decorrente das relações complexas estabelecidas entre governantes e governados, que os mantiveram distantes, ante a repulsa, por parte dos administrados, da atividade política e dos políticos. Esse descrédito da classe política atinge parlamentares e instituições democráticas e evidencia a crise do sistema da “democracia representativa”. Esse sistema urge mudanças que passam pela ampliação da participação popular, que consiste em mesclar a democracia representativa com a democracia direta pura (BENEVIDES, 2002). Tocqueville (2000), ao analisar a sociedade norte-americana afirmava que o povo detestava os governantes, mas adorava o poder central, a não ser quando erros e excessos eram cometidos, esse poder era odiado.

Com a representatividade e o Estado em crises, Castells (2003) também dá sua contribuição para o distanciamento entre representantes e representados, que pode ser amenizado pelo uso da *internet* na interação real entre os dois lados; no entanto, isso ainda não vem ocorrendo de forma adequada, pois os cidadãos se sentem isolados, frente à impotência dos sítios eletrônicos do governo, além de as respostas dos representantes não se adequarem à rapidez que os meios eletrônicos de comunicação possibilitam. Há, nesse caso, um duelo entre as instituições do Estado, morosas e atrasadas com as demandas de uma sociedade cada dia mais conectada com a *internet* e lutando contra a exclusão digital.

Governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônico para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real. Parlamentares costumam ter seus próprios websites, mas não lhes dão excessiva atenção, seja no seu design ou em suas respostas às solicitações dos cidadãos. Suas respostas são elaboradas por membros de sua equipe, em geral, pouco diferem das que costumavam dar a cartas por escrito. De fato, em 2000, em alguns websites de parlamentares britânicos os cidadãos eram encorajados a escrever pelo correio regular e advertidos de que as respostas poderiam demorar pelo menos uma semana. No Reino Unido, segundo um levantamento informal dos websites de 97 parlamentares, feito em novembro de 2000 pelo Institute of Economic Affairs, o design e a manutenção eram extremamente pobres e indicavam considerável negligência (CASTELLS, 2003, p. 128).

O contexto acima ilustra o distanciamento entre representantes e representados, e o mau uso da *internet* nas mãos dos parlamentares, que olvidam do direito de informar e de dar voz aos representados. Todavia, a representação é esperançosamente reanimada, com o uso em massa da *internet*. A *internet* passa a ser vista como instrumento para o meio político, como forma de “atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar” (CASTELLS, 2003, p. 114), tornando-se um campo disputadíssimo. No entanto, a crise de legitimidade e de confiança nos representantes afasta os representados de qualquer tipo de interação promovida ou estabelecida via meios de comunicação eletrônicos. A transparência, nesses casos, é vista meramente pela imposição burocrática. Ante a permanência desse descrédito de ambos os lados, é impossível a *internet* surgir como salvadora do crédito político do sistema representativo (CASTELLS, 2003).

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela internet, de ambos os lados da conexão. Os políticos e suas instituições divulgam suas declarações e respondem burocraticamente – exceto em época de eleição. Os cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia (CASTELLS, 2003, p. 128).

Ademais, por meio da “política informacional”, a *internet* tem papel relevante na dinâmica política, mas não papel de pôr fim à crise. A mídia, como canal de comunicação, perde espaço para a *internet*, que se estabelece sob uma rede horizontal de comunicação, além de barata e pouco controlada. É um canal limitado e pouco usado pelos políticos. No entanto, a *internet* se torna instrumento até de jornalistas revoltados e de políticos ativistas, levando à população informações e notícias de toda espécie, de rumores a fantasias, o que complica ainda mais o uso da informação como arma política para enfrentamento da crise, já que as principais informações que o cidadão tem acesso são da imprensa, e não de órgãos oficiais,

logo, diante da multiplicidade de fontes que a *internet* permite emitir numa relação de horizontalidade entre receptor e emissor, as informações oficiais se perdem, ante a pouca divulgação ou ao desinteresse de como divulgá-las. Ao afirmar o dito acima, Castells (2003) decifra a pedra de toque da frágil transparência midiática e informacional das administrações públicas.

Assim, por enquanto, em vez de fortalecer a democracia, promovendo o conhecimento e a participação dos cidadãos, o uso da Internet tende a aprofundar a crise de legitimidade política ao fornecer uma plataforma de lançamento mais ampla para a política do escândalo. O problema, naturalmente, não está na Internet, mas no tipo de política que nossas sociedades estão gerando. Uma política que em última instância molda o poder dos Estados, numa época em que eles se defrontam com uma transformação de seu ambiente de segurança (CASTELLS, 2003, p. 130).

Dito isso, outra causa do isolamento e paralisia do Estado é a decorrente do crescimento do mercado. Genro (2000) explica que as empresas multinacionais cresceram sem qualquer forma de controle hierárquico e sem um agente superior estatal. Esse descontrole alterou o espaço público e a retórica democrática do Estado, despolitizou a política com as imposições da economia, “isto corresponde uma evacuação da esfera propriamente pública” (GENRO, 2000, p. 22).

Tem-se escrito profusamente sobre a crise da política atribuída à corrupção e à perda de credibilidade dos partidos, à sua substituição pela mídia e pelos tecnocratas. Quero destacar que, além disso, transferir as instâncias de decisão da *política* nacional para uma vaga *econômica* transnacional está contribuindo para reduzir os governos nacionais a simples administradores de decisões alheias, atrofiando a imaginação socioeconômica e levando a esquecer as políticas de planejamento de longo prazo. Esse esvaziamento simbólico e material dos projetos nacionais deprime o interesse pela participação na vida pública (CANCLINI, 2007, p. 19 - grifos do autor).

Outro fator da crise é a transferência das instâncias de decisão da política nacional para setores transnacionais que aprofundaram as diferenças entre os países globalizadores e os periféricos, e enfraqueceram os Estados nacionais, além de proliferarem a insatisfação e a descrença na democracia. Canclini (2007) aborda mais precisamente os efeitos negativos dessas transformações nos países periféricos, como os da América Latina. Mas, dentro desse contexto, as transformações em países globalizadores também refletem o declínio da ideia de soberania nacional. Vieira (2001) traz como exemplo disso “a União Europeia, onde existe a possibilidade de apelar ao Conselho Europeu, por cima dos Estados” (VIEIRA, 2001, p. 221).

Trazendo a situação mais próxima da realidade brasileira, Canclini (2007), em estudos na América Latina, elenca outros fatores que contribuem para o enfraquecimento do Estado,

como: a falta de acesso à informação dos nacionais aos organismos transnacionais, a redução dos governos nacionais, o desinteresse dos cidadãos pela participação na vida pública, a corrupção, a perda da credibilidade dos partidos, a crise da governabilidade, as desvalorizações, o desemprego, a pobreza, a convicção de que os países têm cada vez menos poder, a desconfiança no futuro, a delinquência, as crises de sociabilidade, a instabilidade política, a desconfiança dos trabalhadores e consumidores nos governantes e nos empresários, o sentimento de impotência dos cidadãos, a redução do poder de decisão dos governantes eleitos, entre outros. Todas essas situações refletem o “esvaziamento do poder público, inércia na prestação de serviços, ausência de canais para a expressão de direitos, enfim, omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais” (VIEIRA, 2001, p. 86). Na sequência, apresentamos uma análise sobre o desenvolvimento da cidadania.

2.3 Desenvolvimento da cidadania ocidental e o papel da educação

A construção da cidadania passa pela discussão da constitucionalização e garantia dos direitos naturais, da formação dos estados Modernos, do sistema representativo e da soberania nacional, bem como exige que se compreenda a modernidade, os males sociais e as desigualdades econômicas. Somente com essas dimensões histórica e sociopolítica é possível compreender as novas demandas da democracia, que se fundam na cidadania.

O projeto democrático é universal, porque se destina a todos, e pode ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores da democracia moderna, têm uma dimensão universal consagrada no princípio da cidadania. Mas nunca será demais insistir que a *cidadania não é uma essência, mas uma construção histórica*, que está intimamente ligada às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno (VIEIRA, 2001, p. 237 - grifos nossos).

A cidadania é uma construção histórico-social que tem por interesse o fortalecimento da democracia, através do estímulo aos parâmetros da liberdade e da igualdade dos indivíduos. Mas do que isso, ela busca a plena realização de todos os direitos dos cidadãos. Assim, não se pode esquecer que a constituição do Estado moderno, como demonstrado anteriormente neste capítulo, fundou-se nesses parâmetros, que juntos idealizaram a corrente do contratualismo e criaram as teorias do “pacto social”, de Locke, e do “contrato social”, de Rousseau. Portanto, falar em cidadania corresponde a um processo de aquisição de direitos que se unem a períodos históricos de conquistas e de um sistema democrático resultante de lutas por direitos e instituições. Neste sentido, Marshall (1967) diz que a cidadania é fruto de

um processo ordenado de atos cronológicos que se encaixam na mistura e eficácia de direitos e de instituições que permitem o exercício da cidadania. Sua análise divide a cidadania em três dimensões: a civil, a política e a social.

A *dimensão civil* é composta dos direitos à liberdade individual, que estão associados ao Poder Judiciário, para reivindicar direitos de igualdade. A *dimensão política* se refere ao direito de participar do poder governamental, como agente público ou como eleitor, votar e ser votado. As instituições que os correspondem são o ato de votar, o Parlamento e os governos, no âmbito do Poder Executivo. A *dimensão social* corresponde aos direitos ao bem-estar econômico e social (segurança aos direitos sociais), ligado ao sistema educacional e aos serviços sociais em geral. Observe que a noção de cidadania estruturada por Marshall está atrelada a uma fragmentação pedagógica, para efeito de identificá-los, mas sua essência se constitui em um exercício único, que contemple todos esses direitos, sob o auxílio de suas respectivas instituições, na finalidade de perfilar um *status* em que o indivíduo possa realizar e exercer igual e integralmente seus direitos, em uma sociedade de desigualdades regulada pelo Estado.

Essa construção é lógica e cronológica, pois além de acompanhar o avançar das conquistas dos direitos, consiste também em liberdades que se encadeiam em uma ordem de desenvolvimento dos direitos da cidadania. Essa sequência lógica, do contrário, ela se particulariza e forma uma cidadania deficitária. Assim, a formação da cidadania ocidental partiu com o desenvolvimento dos direitos civis no século XVIII; em seguida, dos direitos políticos, no século XIX; e, por fim, dos direitos sociais, no século XX. “Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos” (MARSHALL, 1967, p. 67).

Essa sequência corresponde a um esforço de cisão desses elementos, mas apesar dessa separação, a educação, enquanto direito social, possibilitou o avanço de todos esses direitos. Ou seja, mesmo a educação sendo direito social, ela foi essencial para o desenvolvimento de todo o processo de constituição da cidadania ocidental. Na Inglaterra, a educação infantil, no século XIX, era obrigatória, entendia-se que “a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados” (MARSHALL, 1967, p. 74). Observa-se a preocupação em formar eleitores educados, para que pudessem participar eficazmente da política nacional. A liberdade de ir e vir, bem como de se expressar e manifestar o pensamento, é condição necessária para a liberdade de participar, mas o uso dessas liberdades só era possível com educação, conhecimento e informação.

Nessa esteira, Marshall (1967) explica que a evolução da cidadania envolveu um processo duplo de fusão e de cisão. O de fusão foi um processo geográfico, proporcionado pela Justiça, ao defender os direitos dos indivíduos, já no século XII; mas administrada localmente, em que os poderes do parlamento e do governo estavam bastante amalgamados. Nota-se que nesse aspecto as instituições não cumpriam seus compromissos com a especificidade dos direitos, e eram locais, não tinham compromisso com a noção de nacionalidade; isso só veio a ocorrer com o processo de cisão, que foi funcional, em que as instituições foram se segmentando, a partir das diferenciações dos direitos da cidadania, e cada direito segregado caminhou na sua velocidade própria, tanto que foi possível tecer uma evolução histórica para todos esses direitos, portanto, nesse ponto, a cidadania é entendida como a “união” desses direitos (mais que isso, a realização plena desses direitos) dentro de um contexto de nacionalidade.

É neste ponto que os Estados modernos trazem uma importante contribuição, que é o sentimento de nacionalidade, o que permite reunir cidadãos em prol de objetivos comuns. Nessa esteira, veio a ideia de um sistema de distribuição de poder que contemplasse a soberania popular e o território nacional. Foram nessas bases que a cidadania ocidental se desenvolveu. Nesse processo de cisão, de cunho funcional, cabe também destacar o valor das instituições para o amparo aos direitos. À medida que os elementos da cidadania se delimitam, as instituições surgem para efetivar esses direitos. Logo, esse processo de formação abrange o perfil institucional e funcional da própria sociedade.

Diferentemente, na antiguidade, bem como na Idade Média, todos os direitos estavam amalgamados em um só, não se tinha a noção da separação de dimensões da cidadania, além do que, o *status* do indivíduo era o que determinava seus direitos e sua participação na comunidade. Para Marshall (1967), a cidadania só se concretiza a partir da coexistência dos três direitos acima relacionados.

O processo de desenvolvimento da cidadania ocidental teve início a partir da Revolução Francesa, com o aparecimento dos direitos civis. Nessas conquistas, deve-se citar o *Habeas Corpus*⁴, o *Toleration Act*⁵, a abolição da censura da imprensa, a emancipação

⁴ O *habeas corpus* nasceu como necessidade de limitação do poder e do arbítrio estatal. Sua ordem significa uma contenção ao autoritarismo. Surgiu na Inglaterra, com raízes no antigo direito romano, na Magna Carta de 1215, que reconhecia injusta qualquer prisão não estabelecida de direito ou decretada arbitrariamente (WUNDERLICH, 2008).

⁵ Com a Revolução Gloriosa (*Glorius Revolution*, 1688-89) e o espírito liberal do novo regime, a tolerância religiosa foi colocada como ordem, tendo à frente os reis William III e Mary II, e estabeleceu a liberdade de culto religioso. O *Toleration Act* (Ato de Tolerância) de 1689, defendia a liberdade de opinião e de interpretação de textos bíblicos e a reconciliação com os não-conformistas

católica, a revogação de leis elisabetanas (leis que restringiam o direito ao trabalho) e as lutas diárias do judiciário contra o parlamento para garantir os direitos civis dos indivíduos. Nota-se o desenvolvimento do elemento civil, através do crescimento institucional do poder judiciário inglês. Outro direito civil básico foi o direito a trabalhar, que ganhou maior relevância com a passagem do trabalho servil para o trabalho livre, em que o trabalhador inglês pôde, “livremente”, ir à cidade para trabalhar, obtendo no espaço urbano seus direitos de cidadão livre. Essa liberdade de trabalhar era necessária para o desenvolvimento de uma sociedade economicamente desigual.

Ainda no desenvolvimento dos direitos civis, no século XVIII, foi criada a Lei dos Pobres⁶, que regulou os salários mínimos e atribuiu um sistema de Previdência Social para atender os inválidos para o labor. Embora fosse camuflada de direitos sociais, a legislação não contemplava a cidadania de direitos, pois excluía os direitos políticos, e nem tinha valor de direito social. A Lei dos Pobres tratava as demandas dos mais necessitados, não como uma observância aos direitos dos cidadãos, “mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos” (MARSHALL, 1967, p. 72), pois a partir do momento que o indivíduo era assistido pela “Previdência Social”, ele perdia seus direitos políticos.

Como o sistema de classes era (continua sendo) desigual, pois produzia variados níveis de grupos hierarquizados pelo *status*, a cidadania, que provinha de bases igualitárias e libertárias causou desconforto no sistema social. Os direitos civis eram indispensáveis para o mercado livre e competitivo. Somente com liberdade civil se poderia conquistar o espaço político. Com o desenvolvimento dos direitos políticos, principalmente com o voto secreto, a educação e a mudança no modo de pensar reduziram o constrangimento de umas classes sobre as outras. O preconceito de classes foi diminuindo, quando se limitou o financiamento de campanhas e a influência do uso do poder econômico nos resultados das eleições. Marshall (1967) explica que o desenvolvimento do elemento social só foi possível, por que no Século XIX se atingiu um plano de igualdade entre o direito civil e o político, por meio da educação primária pública.

ou protestantes-dissidentes que teriam que obter licença para garantir o funcionamento das suas "casas" religiosas, no entanto o universo da liberdade religiosa foi consideravelmente limitado, pois foi mantida a proibição formal para os Católicos Romanos (SOARES, 2007).

⁶ “A Inglaterra, desde 1601 dispunha de legislação especial, "Lei de Assistência aos Pobres". Essa lei obrigou as autoridades locais da Inglaterra e País de Gales a tomar a seu cargo os doentes, os necessitados e os que não dispunham de teto para se abrigarem” (NASCIMENTO, 1971, p. 260).

A formação do direito político foi no período do século XIX, “quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania” (MARSHALL, 1967, p. 69). No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes, no que diz respeito à sua distribuição, e não ao seu conteúdo. O direito de voto era de poucos. Uma lei de 1832 (na Inglaterra) rompeu com esse privilégio, ampliando o direito de voto, e a lei de 1918 adotou o sufrágio universal, abandonando o substrato econômico para adotar o *status* social.

Nessa análise de Marshall (1967) sobre a cidadania, ao passo que avançavam os direitos civis e políticos, as instituições associadas à liberdade civil iam se fortalecendo, e para reduzir as desigualdades econômicas em um processo judicial, foram criados, em 1846, os Tribunais dos Condados, na Inglaterra, que diminuíram os custos da justiça e, depois, o benefício da justiça gratuita. São institutos e instituições que fortaleceram a igualdade e a liberdade civil, dentro de um contexto público de exercício de direitos.

Marshall (1967) descreve o desenvolvimento dos direitos sociais na cidadania ocidental, somente a partir do século XX, em que a renda distanciou trabalhadores especializados e não especializados; o sistema de impostos e a produção do mercado interno, atendendo a necessidade da massa criou uma civilização material e a luta por diminuição da desigualdade, com escopo do bem-estar social.

O elemento social, além de buscar reduzir desigualdades sociais, queria também mudar o padrão da desigualdade. Nessa perspectiva, o acesso ao judiciário, com isenção das custas processuais, de acordo com a renda; a concessão de bolsas de estudo, de acordo com a renda; assistência jurídica a preços controlados; foram alguns desses serviços. Eles funcionavam ora como ajustamento de preço progressivo a renda desiguais, ora como um incentivo econômico, com a prevalência do princípio do mínimo garantido pelo Estado, em que procurava uma igualação. Marshall (1967) resgatou esses exemplos para ilustrar que a redução das desigualdades consistia em dar condições para o exercício cidadão, e não uma alternativa de enriquecimento.

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de

status é mais importante do que a igualdade de renda (MARSHALL, 1967, p. 94-95).

A construção da cidadania de direitos de Marshall (1967) é um entrelaçar fervilhante de liberdade, igualdade, democracia, contratualismo e legalidade com instituições públicas garantidoras dos direitos ligados ao indivíduo e à sociedade. Contudo, para Habermas (1984), a construção dos direitos sociais não foge à regra dos demais direitos, mas se particulariza, pois foi decorrente do declínio das teorias liberais. O liberalismo separava distintamente a esfera pública da privada, com a intromissão da economia nas decisões políticas, e dessas nas condições do mercado. Com o desenvolvimento dos direitos sociais, essas duas esferas foram se misturando, e nessa promiscuidade, surgiu também um forte intervencionismo estatal. Com os direitos sociais, o Estado assume novas posturas, mais afirmativas perante as carências sociais.

Enfim, o Estado assume, além das atividades administrativas habituais, inclusive prestações de serviço que até então eram deixadas à iniciativa privada: seja confiando tarefas públicas a pessoas privadas, seja coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas ou se tornando, ele mesmo, ativo enquanto produtor e distribuidor. Obrigatoriamente amplia-se o setor dos serviços públicos “porque, com o crescimento econômico, tornam-se efetivos fatores capazes de alterar a relação entre custos privados e custos sociais” (HABERMAS, 1984, p. 176).

Nessa esteira, e contemplando tanto a esfera pública (dos direitos de cidadão) quanto a esfera privada (da liberdade, inclusive para o trabalho), Marshall (1967) defendeu a redução da carga de trabalho, a valorização da educação e do lazer e a aceitação dos valores públicos e privados dos cidadãos (preservando os elementos essenciais do mercado livre), para que o cidadão, além de um trabalhador com direitos (civil, político e social), fosse atuante dentro do sistema de classes.

Marshall (1967) também defendeu que o Estado deveria obrigar os ignorantes a frequentarem a escola, para ter acesso a outros direitos; além de eliminar o trabalho pesado. A cidadania exigia uma espécie de igualdade básica associada à participação social integral, que poderia conviver com as desigualdades de classe, sem prejuízo da igualdade do exercício cidadão, valores que nasceriam de dentro do indivíduo, e não impostos pelo Estado, vindos de fora, convivendo com o mercado livre e competitivo, em igualdade formal de direitos, em nível nacional, e não apenas local. Marshall (1967) reconheceu a educação infantil como um direito incontestável e obrigatório, com aprovação, inclusive, do uso de poderes coercivos para a formação cidadã.

Cabe destacar que para ele a educação infantil deveria se pautar na cidadania, pois somente assim se poderiam formar cidadãos, na concepção de exercício integral de direitos, em que o homem exerce livre e integralmente seus direitos garantidos e protegidos pelo Estado. Durante toda essa análise da cidadania inglesa, a educação foi elemento indispensável nesse processo. Ao Estado caberia edificar todos os direitos e instituições do desenvolvimento lógico da cidadania, desde que oferecesse educação e mantivesse as instituições de ensino. O papel do Estado era essencial, assim como o da Constituição, na delimitação nacional, na legalização da proteção dos direitos individuais, da liberdade, da igualdade e da representatividade para o exercício das liberdades políticas e econômicas.

Assim, para Marshall (1967), a cidadania seria um *status* concedido, garantido e protegido pelo Estado a todas as pessoas, mesmo que numa sociedade de classes desiguais e movidas pelas diferenças inatas e inerentes ao capitalismo e às regras do mercado. Era um *status* relacionado ao livre exercício dos direitos civis, políticos e sociais, com participação integral na sociedade, e sob a proteção de uma Constituição.

A cidadania exige (...) um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1967, p. 84).

Portanto, impende pontuar a visão de Vieira (2001) sobre esse processo. Ele afirma que Marshall aborda uma cidadania passiva, que se dá pela aceitação dos direitos; todavia, carece de responsabilidades e virtudes cívicas, bem como carece de considerações a respeito das diversidades socioculturais e das diferenças étnicas em uma sociedade de classes. É sob essa passividade e pontos de ativismo que a cidadania brasileira é construída. Neste intuito, o item que segue traz uma análise histórica sobre o desenvolvimento e a caracterização do debate da cidadania no Brasil, no século XX.

2.3.1 Desenvolvimento da cidadania no Brasil

A cidadania tradicional explicada e defendida por Marshall (1967), como vimos, é defendida como *status* social calcado em direitos garantidos pelo Estado. Essa conquista de direitos lida com a liberdade civil, os direitos políticos e o amparo social, por isso, analisar a cidadania no Brasil, passa pela solidariedade e pela participação popular, bem como no eficiente funcionamento de institutos legais de liberdade e de controle social. Para mergulhar

na construção da cidadania do Brasil é indispensável tomar como marco as constituições brasileiras e suas características de formação política e social, é imprescindível conhecer aspectos da história e momentos de ascensão e declínio da participação do povo nas questões histórico-políticas do país.

Para Carvalho (2002), a história da cidadania no Brasil sofre um processo inverso ao da cidadania inglesa, pois aqui os elementos são invertidos em uma ordem que foge da lógica do modelo tradicional. Trata-se de um processo histórico, em que os fatos e características da sociedade brasileira influenciaram no tipo de cidadania desenvolvida no país. Assim, fenômenos como a escravidão de negros oriundos de países africanos, e a grande propriedade rural como “modo de produção” são importantes fatores que caracterizam a cidadania brasileira. A escravidão foi empecilho para o desenvolvimento dos direitos civis e políticos; e a grande propriedade, apesar de ter forte ligação com a escravidão, teve vida mais longa, e até hoje seus efeitos são sentidos na desigualdade social e econômica.

Carvalho (2002) explica que o povo brasileiro teve uma história de participação política sempre muito acanhada, quando não, ausente. Por exemplo, a independência do Brasil, em 1822, foi “negociada” sem a participação popular. A Constituição de 1824, que regeu pós-independência, regulou os direitos políticos, no intuito de fortalecer o domínio político local, sempre marcado por eleições tumultuadas e violentas. Com o nascimento da República (Carta Magna de 1891), a única movimentação em torno da participação eleitoral foi a do movimento pelo voto feminino e a do movimento operário, que lutou por uma legislação trabalhista e por direitos políticos, que se efetivaram na década de 30 do século XX.

Outro fator de relevante impacto para a pouca participação popular nessa construção foi o coronelismo – desencadeamento da escravidão e da grande propriedade. O coronelismo foi empecilho ao exercício dos direitos políticos. Nele, as atividades do Estado eram realizadas a serviço do poder privado. O coronel era a principal autoridade local. Era figura temida, controladora e manipuladora de uma localidade, as leis eram regidas, manipuladas e aplicadas por ele, substituindo o desejo da maioria, por um capricho pessoal. Além desse fator repressor da liberdade cidadã no poder local, existia outro fator limitador da participação política, que era a carência de um sentimento de nacionalidade entre os brasileiros. No período da Primeira República (1891 – 1930), o sentimento de pertencimento existente foi gerado com a Guerra do Paraguai (1864-1870), o que muito contribuiu para a formação cidadã brasileira, onde a população se uniu para defender o Brasil. Os eventos históricos na

vida dos brasileiros, no período que antecede 1930, eram assistidos por mera curiosidade, sem participação ou influência da população (CARVALHO, 2002).

Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente, nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido (CARVALHO, 2002, p. 83).

O fim da primeira República, em 1930, foi relevante para a cidadania brasileira, pois estava envolto num contexto que importantes eventos, em nível mundial, ocorriam, como a Grande Guerra, a Revolução Russa e a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. Em nível nacional, a Coluna Prestes⁷ e o tenentismo⁸ foram decisivos para o desencadeamento da Revolução de 30⁹, que consistiu num movimento contra as oligarquias (federalismo

⁷ Em 1922, houve uma revolta de jovens oficiais no Rio de Janeiro. Em 1924, eles se revoltaram novamente em São Paulo, onde controlaram a capital por alguns dias. Abandonando a cidade, juntaram-se a outros militares rebeldes do sul do país e formaram a coluna, que percorreu milhares de quilômetros sob perseguição dos soldados legalistas, até se internar na Bolívia, em 1927, sem ter sido derrotada. A coluna ganhou o nome de seus comandantes iniciais, o coronel Miguel Costa, da Polícia Militar de São Paulo, e o capitão Luís Carlos Prestes, do Exército. Posteriormente, ficou mais conhecida como Coluna Prestes, por ter Miguel Costa abandonado a luta. Prestes se tornou um líder simpático aos opositores do regime (CARVALHO, 2002, p. 90-91).

⁸ Os militares, insatisfeitos com a perda de influência que tinham nos primeiros governos republicanos, aliada com as insatisfações decorrentes da política de defesa nacional, à tona com a Guerra Mundial, juntou-se ao caráter corporativista que procurou combater as oligarquias que estavam no poder, e logo recebeu apoio popular. “O movimento ganhou simpatia de outros grupos insatisfeitos, sobretudo os setores médios das grandes cidades. O tenentismo não tinha características propriamente democráticas, mas foi uma poderosa força de oposição. Todo o período presidencial de 1922 a 1926 se passou sob o estado de sítio, em consequência da luta tenentista” (CARVALHO, 2002, p. 91-92).

⁹ A Revolução de 1930 nasceu com os militares, que estavam apoiados pelos civis, assim, ambos discutiram reformas políticas, sociais e econômicas. “Em 3 de outubro de 1930, o presidente da República, Washington Luís, foi deposto por um movimento armado dirigido por civis e militares de três estados da federação” (CARVALHO, 2002, p. 89), esse movimento ficou conhecido como Revolução de 30. De 1930 a 1937, foi um período de grande agitação e organização política. “Quanto à organização, multiplicaram-se os sindicatos e outras associações de classe; surgiram vários partidos políticos; e pela primeira vez, foram criados movimentos de massa de âmbito nacional (CARVALHO, 2002, p. 98). Até 1934, foi a fase propriamente revolucionária, “quando a assembleia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas Presidente” (CARVALHO, 2002, p. 87).

oligárquico). Foi um momento de efervescência intelectual, cultural¹⁰, educacional (a educação foi apresentada como direito de todos) e científico-social (médicos sanitaristas revelaram um Brasil de miséria e doenças). Assim, Carvalho (2002) diz que a partir de 1930 a história do país começou a andar mais rápida, com mudanças sociais e políticas e com avanços no campo dos direitos sociais – criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e surgimento da legislação trabalhista, posteriormente completada pela Consolidação das Leis Trabalhistas¹¹, em 1943.

De 1930 a 1937, foi um período de mudanças. Getúlio Vargas foi eleito Presidente da República em 1933. Foi introduzido o voto secreto, e criada a Justiça Eleitoral. As mulheres ganharam direito de voto. Além disso, teve a representação classista, como inovação no código eleitoral. “Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945” (CARVALHO, 2002, p. 87), vivendo o país sob um regime ditatorial civil mantido pelas forças armadas, em que as “manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos de regime” (CARVALHO, 2002, p. 109). O governo não queria saber de povo nas ruas, era repressor e paternalista ao mesmo tempo. Pois ao tempo que reprimia as manifestações populares, dedicava atenção aos direitos trabalhistas e sociais – possibilitou a Consolidação das Leis Trabalhistas, de 1943; criou o Departamento Nacional do Trabalho, em 1931; decretou a jornada de oito horas, em 1932; regulamentou o trabalho feminino; criou a carteira de trabalho; regulou o direito de férias; adotou o salário mínimo; e os sindicatos passaram a ser órgão consultivo e técnico do governo.

Assim, o Presidente da República, Getúlio Vargas, adotou medidas de favorecimento dos trabalhadores, ao perceber a insustentabilidade da sua ditadura. O povo o queria, mas as forças militares planejavam sua destituição do poder. Com essa percepção, Vargas antecipou os direitos sociais, em relação à retração aos direitos políticos, o que não foi visto como independente da ação do governo, mas como um favor, em que cabia, em troca, gratidão e

¹⁰ Momento em que ocorreu a Semana da Arte Moderna, de fevereiro de 1922, “realizada em São Paulo, é importante referencial para reflexões estéticas e para a crítica de arte do país. Essa manifestação é potencializada pelo contexto em que ocorre. As questões associadas ao nacionalismo emergente do pós-Primeira Guerra Mundial e à industrialização que se estabelece, especialmente em São Paulo, motivam intelectuais e jovens artistas entusiasmados a reverem e criarem novos projetos culturais” (AJZENBERG, 2012, p. 26).

¹¹ Consolidação das Leis Trabalhistas: Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. “A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945, e ainda permanece até hoje em vigor, com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis” (CARVALHO, 2002, p. 110).

lealdade. O Presidente Getúlio Vargas expandiu os direitos sociais, quando sequer estavam assegurados os direitos civis nem os direitos políticos. “A cidadania que daí resultava era passiva e receptora, antes que ativa e reivindicadora” (CARVALHO, 2002, p. 126).

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois [até a Constituição de 1988] foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a segunda democratização, de 1985. Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzindo o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiram a greve (CARVALHO, 2002, p. 124).

A partir desse momento (de 1930 a 1945), inicia-se o período de edificação da cidadania brasileira, em que o Estado passa a conceder direitos ao povo. Com a derrubada de Vargas, foi promulgada a Constituição de 1946. Com ela, “o país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história” (CARVALHO, 2002, p. 127). Houve eleições regulares. Os partidos funcionaram livremente (com exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado). As greves foram restringidas mediante autorização da Justiça do Trabalho, o que não impediu que várias greves ocorressem, contrariando o texto legal. Em 1950, Vargas retorna à presidência, mas não consegue concluir o mandato, em razão das tramas políticas ao seu redor, e se suicida, em 24 de agosto de 1954. Desde então, ocorreram intensas lutas, que poderiam ter resultado na consolidação democrática, com eleições que elegeram, para Presidente da República, Juscelino Kubitschek; depois ocorreram, em 1960, novas eleições, em que Jânio Quadros foi eleito presidente, mas renunciou, e foi substituído pelo vice-presidente, João Goulart. Nesse período, teve o plebiscito de 1963, e vários movimentos populares¹² inspiraram a liberdade política do povo brasileiro.

Porém, em 1964 teve início a ditadura militar, que interrompeu o desenvolvimento de direitos da cidadania. Os direitos sociais quase não evoluíram durante esse período, os direitos políticos e civis foram suspensos, e o que se viu daí em diante foi a obstrução da cidadania e das liberdades civis e políticas. A construção da democracia, no Brasil, só ganhou força após o fim da ditadura militar, em 1985. Carvalho (2002) explica que até o termo cidadania ganhou

¹² Como “Ligas Camponesas”, a simplificação do processo de formação dos sindicatos, comícios para pressionar o Congresso Nacional para aprovação das “reformas de base” e a “Marcha da família com Deus pela Liberdade” (contra as mudanças propostas) no Rio de Janeiro, entre outros (CARVALHO, 2002).

destaque e foi alvo de crença de muitas mudanças. Tanta era a força da palavra cidadania que a Constituição de 1988 recebeu a alcunha de “Carta Cidadã”. A força da palavra e a carga positiva que ela carregava ganhou afago no colo da crença de que a democratização traria rapidamente a felicidade nacional. Esses dias melhores viriam com o direito de voto livre e a garantia da participação popular, ratificada pela Constituição Federal de 1988.

Foi nesse período que o povo manifestou seu descontentamento para com a ditadura e buscou, por meio da mobilização para a Assembleia Constituinte, organizar-se e lutar por liberdade e participação política. Teixeira (2001) explica que na resistência à ditadura, ações coletivas de setores organizados da sociedade se mobilizaram e reagiram com movimentos, como o operário (que avançou para a constituição de um sindicalismo autônomo, crítico, com grande número de filiados e importante meio de lutas) e o movimento das “Diretas já!”, que surgiu em reação à ditadura, com o auxílio da ação de outras instituições que há muito já se mobilizavam, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Comitê Brasileiro de Anistia, e outras.

Na Constituinte, a sociedade também estava organizada como a “Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte”, que reuniu mais de 80 instituições, promovendo uma interação em todo o país, inclusive em nível municipal, e os movimentos que se dedicaram à reforma urbana (os “comitês democráticos populares contra os despejos” e as “Sociedades Amigos dos Bairros” e a “Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais” – ANAMPOS), que realizaram ocupações, loteamentos clandestinos, mutirões e cooperativas habitacionais (TEIXEIRA, 2001). A Constituinte também recebeu influências de diversos outros setores organizados da sociedade, como os movimentos em defesa dos direitos das mulheres, das crianças e dos negros¹³. Desde a década de 70, mobilizações em defesa da Amazônia e do Meio Ambiente também contribuíram para a elaboração da Constituição de 1988, com as “Comunidades Rurais Alternativas” (TEIXEIRA, 2001).

E sob esse clima de discussão e manifestações, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, afirmando que “todo poder emana do povo” e “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, e o faz por meio do voto, do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular (BRASIL, 1988). A Constituição de 1988 foi a mais liberal e democrática das que o Brasil já teve. Sob seus auspícios, em 1989 foi realizada a primeira

¹³ O movimento negro estava dividido entre os que reivindicavam direitos e conquistas sociais e por outro lado, os que lutavam por valorização da negritude, devido a essa divisão, tiveram pouca influência (TEIXEIRA, 2001).

eleição direta para presidente, desde 1960. “Os direitos políticos adquiriram amplitude política nunca antes atingida” (CARVALHO, 2002, p. 199). A Nova República findou o constrangimento do voto analfabeto, facultando-o, assim, como o fez com o voto para jovens com idade entre 16 aos 18 anos. O voto passou a ser obrigatório a partir dos 18 anos de idade. O número de partidos foi muito ampliado e alguns até com pouca representatividade. Ampliaram-se os direitos sociais. A liberdade de expressão, de imprensa e de organização foi restabelecida. Foi criado na área jurídica o *Habeas Data*¹⁴ e o Mandado de Injunção¹⁵, e criminalizado o racismo e a tortura. Além de ter estabelecido a proteção ao consumidor¹⁶, e criado os Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹⁷.

A cidadania é um processo longo, contínuo e democrático, logo, outros momentos, além da Constituinte, também moveram a sociedade para o fortalecimento de uma cidadania ativa, com o fortalecimento dos seus três elementos. Teixeira (2001) explica que com a liberdade possibilitada pela Constituição de 1988, a sociedade se mobilizou na época do *Impeachment* do Presidente Collor de Melo, com o “Movimento pela ética na política”, que se articulou na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento¹⁸, na luta por ética e

¹⁴ *Habeas Data*, “trata-se de ação colocada à disposição do indivíduo para que ele tenha acesso, retifique ou justifique registros de sua pessoa, constantes de banco de dados de caráter público” (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 240). Essa ação está prevista no art. 5º, LXXII, da Constituição Federal de 1988.

¹⁵ Mandado de Injunção, “trata-se de um remédio constitucional colocado à disposição de qualquer pessoa que se sinta prejudicada pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilizado o exercício dos direitos, liberdades e garantias constitucionais” (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 231). Essa ação está prevista no art. 5º, LXXI da Constituição Federal de 1988.

¹⁶ A defesa do consumidor está prevista no art. 5º, XXXII, da Constituição de 1988, mas somente em setembro de 1990 foi publicado o Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8.078/1990. “A ideia central do texto constitucional, concretizada pelo Código, é que nas relações de consumo é presumida a existência de uma disparidade econômica entre as partes, de sorte que ao consumidor, que representa o lado mais fraco, hipossuficiente, deve ser assegurado um arcabouço jurídico que compense essa desigualdade fática. Assim, instituem-se medidas de proteção jurídica, como atribuição de responsabilidade objetiva ao fornecedor por danos ocasionados por seus produtos ao consumidor, inversão de ônus da prova em determinadas ações contra o fornecedor, em que o consumidor seja parte, etc. (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 160).

¹⁷ Juizados Especiais Cíveis e Criminais foram criados pela Lei nº 9099/95, e estabelece que serão criados pela “União, no Distrito Federal, nos Territórios e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência” (art.1º). A sua competência envolve causas de pequeno valor, que não exceda a quarenta salários mínimos, o seu rito é mais célere, e é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, tornando, em regra, a jurisdição mais rápida e eficiente.

¹⁸ CPI do Orçamento foi instalada em 26.05.1992 para apurar denúncias feitas contra o Presidente da República Fernando Collor de Melo, e o tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, em que o relatório final da CPI incriminou o então Presidente, e deu ensejo ao *impeachment* de Collor (FURTADO, 2015).

combate a corrupção; e se mobilizou também em prol da questão urbana¹⁹, do meio ambiente²⁰, dos trabalhadores urbanos e rurais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical, que lutaram pela valorização da participação e articulação entre os trabalhadores, e outras causas.

Apesar do avanço dos direitos políticos com a Carta Cidadã, os direitos civis no Brasil, e suas instituições, ainda são deficientes: segurança individual, integridade física, o acesso à justiça e a violência urbana. Instituições ligadas ao elemento civil ainda destoam das necessidades da sociedade, mantendo-as distantes. Carvalho (2002) afirma que a polícia é temida ou não é confiada, ante o imaginário social de ser um órgão subserviente ao Estado e ao Exército, com atuação voltada para a destruição do inimigo, e não da proteção do cidadão. O Judiciário não cumpre seu papel de forma adequada, o acesso é limitado, a jurisdição é morosa. O custo da advocacia (essencial para a administração da Justiça) foge aos padrões econômicos da maioria da população. Ademais, a sociedade ainda sofre com o preconceito e a discriminação social, racial e de orientação sexual.

Na análise ao processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, de Carvalho (2002), o processo se deu de ordem inversa ao modelo de desenvolvimento da cidadania inglesa defendida por Marshall. Embora não só haja esse caminho para a cidadania e para a democracia, mas a inversão desse modelo afeta o tipo de cidadão e a própria democracia em formação.

Em consequência dessa inversão, Carvalho (2002) caracteriza a cidadania brasileira como aquela fundada na excessiva valorização do Poder Executivo pelos brasileiros, bem como no descrédito da população para com o Legislativo, na grande decepção do cidadão para com os legisladores, e na visão corporativista dos interesses coletivos. Esse descrédito, como visto, é também fruto da crise de legitimidade originada pela lentidão do Estado frente ao dinamismo das novas tecnologias e do avanço do capitalismo, como demonstrado anteriormente, o que agrava ainda mais o distanciamento entre governantes e governados.

¹⁹ Na questão urbana se destacou a “Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais” (ANAMPOS), que com seu fim, em 1989, surge a “Pró-Central de Movimentos Populares”; e em 1993, consolida-se em “Central de Movimentos Populares” – CMP. Dentre as mobilizações em torno da política habitacional se destacam a criação do “Fundo Nacional de Moradia Popular”, a “Conferência Habitat II” que culminou na “Conferência Brasileira no Rio de Janeiro”, que contribuiu para discussões, como a Lei do Saneamento, vetada pelo Presidente da República, e o Estatuto da Cidade (TEIXEIRA, 2001).

²⁰ Com a Constituição de 1988, o Estado passou a realizar projetos concretos, por intermédio dos Conselhos do Meio Ambiente, em Estados e municípios, e da Comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente, da Câmara Federal (TEIXEIRA, 2001).

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Criase uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais (CARVALHO, 2002, p. 223-224).

Apesar das mobilizações da sociedade civil organizada com a resistência à ditadura militar, com a Constituinte e com a promulgação da Carta Cidadã, ainda faltam à população “mecanismos de controle”, o que precisa ser mais trabalhado, já que o controle interno entre os poderes se mostra ineficiente e, ademais, falta capacitação da população e instrumentos para a população exercerem o controle externo, cívico (TEIXEIRA, 2001), e um desses meios é a informação.

É claro que a participação envolve obtenção de conhecimento, mas um dos pressupostos da democracia real é o acesso à informação a todos os indivíduos; disseminá-la de forma clara e objetiva é um dever dos governantes. O limite da participação, para preservar o sistema político, é incompatível com o sentido de democracia (OLIVEIRA, 2003, p. 93).

Por fim, como vimos, neste capítulo foi abordada a formação e a crise do modelo representativo no Estado Moderno, bem como as demandas sociopolíticas por maior participação no sistema democrático representativo. Também foi abordado o desenvolvimento da cidadania ocidental e sua trajetória no Brasil (marcada pela dependência e pela fragilidade da histórica participação política), bem como o seu ressurgimento nos anos de 1980, e seu fortalecimento, com a Constituição de 1988. Nesse aspecto, não se deve deixar de focar a responsabilidade do cidadão em participar e controlar, na medida do possível, as ações do Estado. Essa é uma atividade que deve começar ainda na educação infantil, através de meios eficientes de informação. Nesse sentido, avançamos, no próximo capítulo, para o debate da transparência e gestão escolar.

3 TRANSPARÊNCIA E GESTÃO PÚBLICA ESCOLAR

O homem estabeleceu técnicas de comunicação e tecnologia de poder, de modo que a democracia passou a funcionar legitimamente pelo diálogo, pela comunicação e pela interação entre governantes e governados. Os meios de comunicação tiveram seu papel, e a *internet* ocupa seu espaço nesta edificação democrática. Nesse sentido, o presente capítulo ressalta a importância da democracia, enquanto fato tecnológico e de comunicação e, em seguida, adentra na transparência administrativa e no direito à informação, como faces da gestão pública.

Em seguida é abordada a administração das escolas públicas e o dever de informar a comunidade escolar sobre as atividades e as prestações de contas, assumindo responsabilidades para com a formação cidadã das crianças e com o fortalecimento da democracia.

3.1 O dever de informar e o direito à informação

A caracterização do sistema democrático de um país exige a observância da atuação das engrenagens sociais e tecnológicas da sociedade, bem como da utilidade das ferramentas que movem as funções de suas instituições, da obediência e aplicabilidade das leis, das sanções e das garantias fundamentais, além da inafastabilidade da moralidade na gestão do Estado. Para que os cidadãos possam exigir a obediência desses preceitos democráticos, devem se conscientizar de seu papel político na construção e/ou manutenção de uma esfera pública favorável à participação popular. É nesse contexto que a informação promove a inserção do cidadão na administração da coisa pública, seja pelo dever da informação ou pelo direito à informação.

Nesse sentido, Torres (2008) descreve a democracia como um *fato tecnológico*. Explica que a comunicação sempre esteve a serviço da democracia. A escrita permitiu a vida cidadina, e a impressão serviu à ciência, à indústria moderna e aos meios de comunicação, como a imprensa escrita e a panfletagem, que serviram ao desenvolvimento da democracia. A revolução industrial teve forte influência política quando modificou a temporalidade dos acontecimentos e da comunicação, através de novos meios de comunicação e de transportes. Desses avanços tecnológicos, surgiram, no século XX, o cinema (1895), o rádio (1896) e a televisão (1925). O regime democrático, como um fato tecnológico, caracterizou-se visualmente como um tipo de relação comunicativa entre cidadãos e governo.

Alexis de Tocqueville (2000, p. 397-398) afirma que na democracia, os cidadãos são isolados em si mesmos, e para serem ouvidos, um meio eficiente é a imprensa:

Nos tempos de igualdade, cada indivíduo é naturalmente isolado; não tem amigos hereditários, não tem classe cujas simpatias lhe estejam garantidas; põem-no facilmente à parte e pisoteiam-no impunemente. Em nossos dias, um cidadão oprimido só tem um meio de se defender: dirigir-se à nação inteira e, se ela for surda, ao gênero humano. E só há um meio para fazê-lo, a imprensa.

Torres (2008) afirma que a democracia moderna adotou completamente a imprensa ao seu lado, e se tornou marca de uma sociedade audiovisual, com a esfera pública nacional ampliada e um espaço público pós-geográfico. Com o surgimento e a difusão dos computadores, nos anos 80, as grandes metrópoles ficaram imersas em um ininterrupto fluxo de informações, em imagens publicitárias e deslocamentos em velocidade. Lévy (1999) explica que com a *internet* a comunicação passou a ocorrer em tempo real e a exigir participação e vozes dos sujeitos envolvidos, isso criou um território fluido, não circunscrito, de transformação da sociedade, do poder, da política e da economia, o que não implica em menos interação ou deslocamento, ao contrário, quanto maior a comunicação, maiores as viagens e os contatos físicos entre as pessoas.

Castells (2003) explica que com a *internet* o poder passa a ser usado em função de conteúdos informacionais. Através dela, os cidadãos podem ampliar seu espaço de liberdade, mesmo que limitada e controlada pelo Estado, bem como articular a defesa dos direitos humanos e defender ideias e alternativas no debate político. Essa liberdade não é fruto congênito da tecnologia, mas de lutas constantes. A *internet* permite essa luta pelos cidadãos, pois amplia a comunicação e a horizontalidade da comunicação e um nivelamento de seus participantes, permite, assim, a criação de uma “*ágora pública*” para discussões de questões políticas:

[...] a internet permite um tipo específico de conectividade rizomática sem-lugar, um movimento sociotecnológico, colaborativo, transversal, inclusivo, manifesto nos fluxos informativos, habitante de paisagens comunicativas em rede, que contempla a expressão das singularidades e dos saberes, as diferenças de interpretações, os ativismos diferentes que não são ações políticas (que ocorrem num espaço determinado como aquele da praça, dos partidos ou dos sindicatos), mas experiências que se dão nos fluxos interativos das redes sociais digitais (TORRES, 2008, p. 243).

Neste contexto de envolvimento quase total das pessoas no mundo da tecnologia, a comunicação se tornou poder e, para o cidadão, um direito, o de acesso à informação. Muitos países da Europa e das Américas convivem com uma legislação específica de divulgação e

transparência de dados públicos. Nesse sentido, o pioneiro desta vitrine foi a Suécia, em 1766²¹, mas foi no século XX que ela surgiu fortemente, principalmente com as Cartas transnacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que trouxe o tema da transparência e do acesso à informação, no seu artigo XIX, além de vários dispositivos em outros Tratados internacionais²². Esse cenário e a participação do Brasil no *Open Government Partnership* (OGP), em 2011, serviram de inspiração para o lançamento da Lei de Acesso à Informação, brasileira (HEINEN, 2014).

O site “governo aberto”, da Controladoria Geral da União, diz que para o Brasil fazer parte da OGP, ele se comprometeu com a transparência das informações e dos atos governamentais, com o combate à corrupção, com o fomento à participação cidadã, com a gestão dos recursos públicos e com a integridade nos setores público e privados. Para isso, endossou uma Declaração de Princípios e apresentou Planos de Ação Nacionais²³. Nesse sentido, os países participantes da OGP se comprometem com a melhoria, a efetividade e a credibilidade dos serviços públicos, sempre observando os princípios do governo aberto, quais sejam: o da transparência, o da participação cidadã, o da prestação de contas e da responsabilização (*accountability*) e, por fim, o da tecnologia e inovação (BRASIL, 2015).

²¹ “Mais de noventa países possuem leis específicas que tratam da transparência da Administração Pública. A Suécia pode ser considerada país vanguardista na matéria, dado ser a nação que possui uma regra específica sobre o tema, desde 1766 e, com ela, a Suíça, que já editou uma lei de acesso às informações públicas, muito semelhante às regras que viriam na sequência dos tempos, isso em 1776” (HEINEN, 2014, p. 59).

²² Como a defesa do direito ao acesso a dados prevista na Declaração Internacional de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), os artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (2003), o artigo 19 do Relatório Especial para a Liberdade de Opinião, o princípio 10 da Declaração do rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), o item 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), além da Convenção de Aarhus (Convenção sobre Acesso a Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente para a Europa) aprovada em 1998, pela Comissão Econômica para a Europa. Convém também ressaltar as várias resoluções editadas pela União Europeia, que consagram o acesso à transparência da Administração Pública em todos os Estados-partes; destaca-se, também, a resolução nº 1.932, de 10 de junho de 2003, produzida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que traz no seu art. 2º o direito de acesso à informação como pré-requisito da democracia, e a resolução nº 2.252, de 06 de junho de 2006, que incentivou os Estados-partes a divulgarem os dados públicos e torná-los acessíveis. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, através do órgão Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, redigiu a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, que traz em seu Princípio 4, o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos (HEINEN, 2014).

²³ “Os Planos de Ação nacionais possuem duração de até dois anos. Ao longo desse período, os Governos precisam publicar, anualmente, um balanço acerca da execução dos compromissos assumidos. O processo de elaboração dos Planos deve prever o envolvimento da sociedade civil, já que uma das bases da OGP é a participação cidadã” (BRASIL, 2015).

Quanto à transparência, o governo deve prestar informações sobre suas atividades, de forma aberta, compreensível, tempestiva, acessível e padronizada. A participação cidadã consiste em mobilizar a sociedade para o debate, com reflexos na efetividade e responsabilidade do governo. Em relação ao princípio da *accountability*, exige que os atores cumpram regras para justificar suas ações e aceitem as responsabilidades que lhes são incumbidas. E a tecnologia e inovação requer o reconhecimento das novas tecnologias e a ampliação do uso da tecnologia por toda a sociedade (BRASIL, 2015).

Com a participação do Brasil na OGP, foi possível a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), sancionada em 16 de novembro de 2011, e entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, regulamentando a prestação de informações sobre as atividades dos órgãos públicos e das atividades de entidades privadas sem fins lucrativos, que recebem recursos públicos, prevendo o uso da tecnologia da informação e a publicidade como regra, impondo, inclusive, que em caso de dúvidas quanto ao sigilo, interpreta-se em prol da publicação.

Observa-se, portanto, que o legislador buscou garantir o direito de informação por meio da transparência e da informação do cidadão, sob o auxílio das novas tecnologias. Apesar da expansão dos “portais da transparência”, as publicidades mais interessantes para o Poder Público são as de *marketing*, muitas vezes, enganadoras, vinculadas à promoção de determinado partido ou, até mesmo, à figura de um “certo” administrador (o que fere o princípio constitucional da impessoalidade). Essa realidade escamoteia uma situação nociva para o Brasil, que é a de transformar a publicidade e informação em *marketing* político em favor de um determinado governo, e não com o fito de informar o cidadão. Atualmente, as informações que chegam facilmente à população são filtradas por meio das mídias de massa, em forma de propaganda, de modo a beneficiar a imagem do governo, da gestão e do gestor, escondendo realidades e camuflando problemas (BUCCI, 2015). A informação deve ser verdadeira, oficial, clara, compreensível e tempestiva, do contrário, o direito fundamental à informação, defendido na Constituição Federal de 1988, é cerceado, fragiliza as instituições democráticas e limita a participação popular. Sobre isso:

(...), pode-se dizer que o acesso à informação, como um direito fundamental, é uma prática claramente democrática, que reclama um Estado aberto. Assim, tal direito pode ser considerado como a faculdade que um indivíduo possui de ter acesso a uma informação, um dado, documento etc., de caráter público, a ser entregue de maneira completa, verdadeira, adequada e oportuna e que estejam em poder de instituições estatais ou de quem lhes faça às vezes (HEINEN, 2014, p. 16-17).

Discutir o direito de acesso à informação, no Brasil, exige que se destaque, na história, a atuação civil e política do brasileiro, muito limitada pelo poder centralizado e autoritário do Estado, que sempre esteve muito atrelado às ideias liberais, enquanto situação jurídica e ligadas à legalidade (VIEIRA, 2001). O direito de informação foi, em muitas Constituições do Brasil, ventiladas, mas o que se vê nesse histórico é uma alternância de avanços e recuos²⁴ democráticos. A participação popular no Brasil foi duradouramente institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, e depois por leis federais específicas²⁵, muito embora a gestão pública ainda padeça “com a burocracia desnecessária, a falta de transparência e muito pouca participação dos cidadãos” (OLIVEIRA, 2003, p. 108).

Assim, o direito à informação é essencial para assegurar a participação popular nas questões políticas e nas decisões do Estado, além de necessário para transformar a transparência e o acesso à informação em um ato efetivo, significativo e cultural da população. Neste aspecto, só há participação e envolvimento integral e efetivo do cidadão no controle das ações estatais se houver informação, desde que seja legível, compreensível, não codificada. Nesse aspecto, ainda que se conviva com uma Carta Republicana que garanta o direito à informação, sempre haverá resquícios das limitações políticas e sociais de um passado aniquilador da liberdade, além da forte figura do Estado em se imitar nas necessidades sociais da população, como forma de controlá-la e detê-la sob as rédeas do administrador.

Por isso, o desenvolvimento da cultura da transparência urge de efetiva observância da LAI, bem como do uso da tecnologia a favor da informação e da formação cidadã,

²⁴ Observa-se que a Carta de 1824 se expressou em defesa da transparência, no seu artigo 71, quando defendeu o direito de intervenção do cidadão nos negócios da província, quanto assunto de seu interesse; enquanto que na Constituição de 1891, a forte marca do coronelismo impediu qualquer avanço jurídico na área da divulgação de informações do estado para a sociedade. Na Carta seguinte, a de 1934, foi criado o Mandado de Segurança e a Ação Popular, que asseguraram a prestação de informações ao Poder Legislativo e ao cidadão; três anos depois, inicia-se o período ditatorial do Estado Novo, com a Constituição de 1937, que mitigou os direitos individuais e instaurou um período de desinformação e de autoritarismo. Num verdadeiro jogo de resistência à liberdade civil e de lutas por ares democráticos, o país é redemocratizado pela Carta de 1946, que prevê no § 36 do artigo 141 o direito à informação, como fundamento de celeridade dos processos nos órgãos públicos, como meio de conhecimento pelas partes dos processos e interessados, e também com a expedição das certidões para defesa e para esclarecimento de negócios administrativos, que o cidadão solicitar, salvo se o interesse público impuser sigilo, todavia, na Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 01, editada em 17 de outubro de 1969, suspendeu os direitos individuais e instaurou um período de cerceamento da liberdade de expressão e do direito de informação do cidadão brasileiro, decretando o reforço ao período ditatorial militar (MELO; VASCONCELOS NETO, 2012).

²⁵ Como a Lei do Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei nº 8.080/90, que criou as “Conferências e os conselhos de saúde”; o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90, com a criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente; a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/93); a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e; o Estatuto da cidade, Lei nº 10.257/2001.

possibilitando, assim, a participação popular. Toda administração pública sem transparência fragiliza a democracia, mantém a cultura patrimonialista, cerceia a participação popular e ofende a Constituição e a Lei de Acesso à Informação.

3.2 Governo eletrônico

A esperança depositada na *internet*, em ampliar a democracia, reside na facilidade de acesso à informação, que permite a disponibilização *online* de informações governamentais e o poder do cidadão “solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes” (CASTELLS, 2003, p. 128), vigiando, assim, o governo. Nesse aspecto, é crescente o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) no setor público, tanto para disponibilizar informações gerais ou orientações sobre a utilização dos serviços públicos, como também para ofertar serviços para a população, de forma eletrônica. Vicentin (2012) diz que esse modo chamado de governo eletrônico (e-gov) ganhou visibilidade no final da década de 1990, e por ser ainda um fenômeno novo, não encontra uma uniformidade de elementos e características que o possam dar forma ou identificá-lo dentro de um aspecto conceitual, mas com ele se quer atingir novos paradigmas de funcionamento das instituições democráticas. Assim, essa abordagem irá identificar as origens, as principais características e os objetivos do governo eletrônico.

A ideia de comércio eletrônico surgiu nos Estados Unidos, no final da década de 90, o que inspirou o surgimento da expressão: “governo eletrônico”. Esse termo foi adequado em decorrência da comunhão de ambos em ofertar serviços por meio das tecnologias da informação e comunicação. Na esfera pública, o “governo eletrônico” ficou associado à modernização da administração pública e à melhoria dos processos administrativos. Ele oferta serviços, produtos e informações, responde pela transparência administrativa e pela avaliação de políticas públicas por meios eletrônicos. Vicentin (2012) afirma que o governo eletrônico é mais que um governo informatizado, é um meio aberto e ágil de interação com a sociedade, é menos burocrático que as instituições tradicionais, e observa a cidadania, a transparência, a participação e a fiscalização nas suas tarefas. Assim, o governo eletrônico compreende a automação dos processos operacionais e administrativos por meio de tecnologias de informação e comunicação, e da *internet*, e as ações governamentais modernizadoras relacionadas à administração pública, com vistas à melhoria da infraestrutura pública de telecomunicações e *internet*.

Aos poucos, o conceito de *e-gov* foi se ampliando, de início se referia apenas ao fato da disponibilização de informações via *internet*, depois os serviços *online* passaram a ser operados em casa, pelo cidadão. Atualmente, o governo eletrônico busca melhorias na interação cidadão e governo, para fins de governança pública, mais especificamente, a transparência da administração pública. Sob esse foco, o “governo eletrônico” espera resultados no desempenho, transparência e eficácia na prestação de serviços, do gasto público e na prestação de contas.

Vicentin (2012) explica ainda que a implementação do “governo eletrônico” passa por vários níveis de desenvolvimento. Esse processo se estende da disponibilização dos sistemas de informação, passando pela oferta de serviços *online*, até a um elevado nível de interação e transação do governo para com a sociedade civil. Esse desenvolvimento depende não só dos meios de negociação, mas também de conhecimento necessário para o gozo da oferta eletrônica dos serviços do Estado.

Por isso, o cidadão precisa de informação. A democracia eletrônica consiste em “incitar a colaboração coletiva e contínua dos problemas e sua solução cooperativa, concreta, o mais próximo possível dos grupos envolvidos” (LÉVY, 1999, p. 199). No entanto, para que se possa reatualizar a democracia e a cidadania, é preciso o barateamento ou a gratuidade das informações, a organização do território por meio do virtual, a expansão dos computadores, o comando da inteligência coletiva frente aos novos sistemas de comunicação e a formação de uma comunidade mais participativa.

A tecnologia, quando bem utilizada, reforça a democracia, pois a técnica faz parte da sociedade. E assim, a interação digital age na política e no político, no social e no público, criando as bases do “governo eletrônico”, responsáveis em “otimizar os processos de comunicação entre instituições e departamentos públicos, melhorar a eficácia de processos e a implantação de programas sociais, e a prestação de serviços e informações aos cidadãos e empresas (TORRES, 2008, p. 247).

Isso significa também a possibilidade de o monopólio das informações governamentais ceder ao influxo da visibilidade e do acesso de todos, ocasionando uma maior transparência do ato político e criando condições para uma maior participação popular nas demandas sociais e nos processos de tomada de decisão (TORRES, 2008, p. 247).

Lévy (1999) explica que a construção da democracia eletrônica passa pela utilização da mídia em conexão com a comunidade, de forma a se estruturar em um sistema interligado, sem totalidade, mas universal, em que quanto mais conectado, mais justo, mais humano, mais

essencial à vida social. O universal do ciberespaço é indispensável para a edificação de sistemas eletrônicos de participação social e política, é elemento de concretização do espaço virtual em um campo de relações humanas, sem vínculos hierárquicos com organismos externos, como os Estados, empresas ou qualquer outra forma de poder gerencial, a não ser em *ultima racion*, em situações de segurança pública e econômica mundial, ou de prejuízo, seja patrimonial ou moral, dos homens. É preciso, pois, esse reconhecimento da *internet* como um direito do homem para a construção da democracia eletrônica.

A *internet* possibilita um processo de produção e de consumo de informações de uma maneira excepcional. Nela a informação não se manifesta de forma unidirecional, mas, multilateral, e de forma livre, sem filtros, sem censura (até certo ponto), diferente da manifestação ocorrida por meio do jornal e da televisão. Na *internet*, a liberdade de expressão é garantida. Assim, a internet proporciona uma nova esfera pública, já que cria condições para aumentar o número de pessoas a participarem do debate. “Para a construção desse novo espaço público *online*, pressupõe-se a existência de três elementos essenciais: a *inclusão*, a *transparência* e a *universalidade*” (OLIVEIRA; RODEGHERI, 2014, p. 807 - grifo do autor).

Cientes de seus direitos e das atitudes que podem ser tomadas com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população local ou do País como um todo, os cidadãos podem, inclusive, em uma visão mais positiva, reformular o próprio conceito de democracia, que não se efetivará apenas com as eleições diretas (*offline*) para os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, como também com a atuação direta (*online*), mediante o envio de propostas de leis, para que os seus direitos fundamentais sejam efetivados”(OLIVEIRA; RODEGHERI, 2014, p. 818).

Para a construção da democracia eletrônica, deve-se expandir o acesso ao ciberespaço, estando a serviço do desenvolvimento de regiões menos favorecidas com a presença e o acesso a equipamentos materiais, bem como de uma profunda reforma das mentalidades, dos modos de organização e dos hábitos políticos. Assim, a organização territorial dos grandes centros urbanos pode ser realizada pelas potencialidades do ciberespaço para “encorajar as dinâmicas de reconstituição do laço social, desburocratizar as administrações, otimizar, em tempo real, os recursos e equipamentos da cidade, experimentar novas práticas democráticas” (LÉVY, 1999, p. 190).

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço –, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados

pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos (LÉVY, 1999, p. 190).

O nascimento do “governo eletrônico” também tem origem na crise de legitimidade do Estado, sobre isso Lévy (1999, p. 99) diz: “as organizações políticas territoriais repousam sobre a representação e a delegação, enquanto as possibilidades técnicas do ciberespaço tornariam facilmente praticáveis formas inéditas de democracia direta em grande escala. Etc.”. Assim, essa articulação visa, pois, conciliar o território ao digital, amenizando a inércia e a lentidão das instituições territoriais, além de contribuir para a solução de problemas da gestão pública, por meio do compartilhamento de competências, recursos e ideias.

Nesse sentido, no Brasil, em 2000, o Governo Federal iniciou a política de implementação do governo eletrônico (e-gov), e o interpretou como meio de se buscar a eficiência governamental, através da utilização das tecnologias de informação e comunicação, e o fez como forma de “democratizar o acesso à informação, ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, e aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicos ao cidadão” (VICENTIN, 2012, p. 131). As diretrizes do e-gov no Brasil foram três: a participação popular, a melhoria do gerenciamento interno do Estado e a integração dos parceiros e fornecedores, que se coadunaram com a fase de ampliação do governo, em busca de reformas, modernização e eficiência da gestão pública.

As iniciativas do “governo eletrônico”, no Brasil, tiveram início com a criação do Grupo de Trabalho interministerial (GTTI)²⁶, em 2000, que elaborou um relatório sobre a infraestrutura e serviços do Governo Federal, e concentrou seus trabalhos nas linhas da universalização, do acesso e da infraestrutura dos serviços. No mesmo ano, o Programa Sociedade da Informação²⁷ publicou o livro *Sociedade da Informação no Brasil – livro verde*, que tratou do “governo eletrônico” (VICENTIN, 2012).

O Grupo de Trabalho interministerial (GTTI) apresentou ao Governo Federal a “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder executivo Federal” e o Decreto de 18 de outubro de 2000, que criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), para

²⁶ Foi criado pela Portaria da Casa Civil de 12 de maio de 2000.

²⁷ Em maio de 1999, “por convite do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), principiou a se reunir, em Brasília, um grupo de discussão sobre os possíveis contornos e diretrizes de um programa de ações rumo à Sociedade da Informação no Brasil. Tal programa traduziria em projetos concretos a iniciativa que fora aprovada pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, em dezembro de 1998, e que fora refletida em diversas ações propostas pelo MCT no Plano Plurianual, para o período de 2000-2003 (...). Aceitando a sugestão, o MCT compôs um Grupo de Implantação do chamado Programa Sociedade da Informação no Brasil, que iniciou atividades, em agosto de 1999, com entusiasmo ímpar. Em 15 de dezembro, o Programa foi oficialmente lançado pela Presidência da República” (BRASIL, 2000, p. 15).

implementar o “governo eletrônico” na esfera federal. Em 2003, o CEGE criou oito comitês técnicos (o de implementação do *software* livre, o de inclusão digital, o de integração de sistemas, o de sistemas legados e licenças de *software*, o de gestão de sítio e serviços *online*, o de infraestrutura de rede, o de governo para governo e o de gestão de conhecimento e informação estratégica). Em 2004, foi criado o Departamento de Governo Eletrônico, para coordenar a prestação de serviços públicos por meio eletrônico. Em 2005, foi criado o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), para que as pessoas com deficiência também pudessem acessar as informações e os serviços do governo eletrônico. Em julho de 2005, foi adotado o pregão eletrônico, pelo Decreto nº 5.450, para compras governamentais. Em 2006, surgiu o portal com inclusão digital para pessoas carentes, para programas e serviços estabelecidos na área assistencial (VICENTIN, 2012).

Contudo, um dos grandes problemas do “governo eletrônico” se referem à acessibilidade da população aos serviços ofertados, uma vez que o índice de inclusão digital ainda é baixo, “acarretado pelos elevados custos de acesso à tecnologia e *internet* em alta velocidade, baixa penetração e a precária cultura tecnológica da população em geral” (VICENTIN, 2012, p. 137), além disso, as desigualdades sociais e regionais no país dificultam a ampliação do acesso público ao “governo eletrônico”. Nesse sentido, para amenizar essa desigualdade, foi criado, pelo Governo Federal, um portal de inclusão digital²⁸, com informações e *sites* de serviços públicos *online*.

No entanto, Oliveira e Rodegheri (2014) esclarecem que esses elementos ainda impõem desafios para a realidade social, um deles é o da exclusão, ainda muito em voga nas camadas sociais produzidas pelo capitalismo, e o outro, refere-se ao acesso à internet, ainda muito deficitária em alguns países do mundo, inclusive no Brasil. Apesar das dificuldades, a manutenção dos canais de informação é essencial para o desenvolvimento da cultura da transparência. É esse o fito da LAI, que impôs aos órgãos públicos a prestação de serviços de informação à sociedade, por meio de todos os meios possíveis de comunicação, inclusive, através da *internet*.

Um desses órgãos públicos são as escolas públicas, que em razão dos recursos e da comunidade que abrangem, geralmente não lidam com a TIC como meio de publicidade, mas, ao menos, o ente público ao qual elas são subordinadas é responsável para com a prestação de contas à sociedade, ao Poder Legislativo e aos órgãos de controle do Estado; no entanto, a gestão escolar não escapa da publicidade e da transparência de suas atividades, bem como da

²⁸ Maiores informações: www.inclusaodigital.gov.br.

prestação de contas à comunidade escolar. Portanto, para que a gestão escolar seja democrática, é imprescindível a transparência na gestão e, conseqüentemente, a participação popular. É o que se discutirá a seguir.

3.3 Gestão escolar democrática e o dever de informar

Já dissemos que a construção de uma sociedade democrática passa pela educação infantil, na formação de adultos conscientes do exercício cidadão (MARSHALL, 1967). A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes Básicas (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – também estabeleceram a importância da educação, enquanto direito da criança e dever do Estado. Para que a escola seja a instituição formadora de cidadãos ativos, é preciso que ela antes seja reduto de práticas democráticas.

Sobre isso, a Constituição prevê:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Do mesmo modo, a LDB reforça:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais da solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Nesta tarefa, o gestor escolar exerce uma postura fundamental, que é a de integrar todos os segmentos da comunidade, em prol da construção de um espaço público favorável à deliberação, à decisão e à solução de problemas. Nesta esteira, os gestores têm o compromisso para com a informação e a transparência dos recursos e informações escolares, bem como com o dever de priorizar o papel das novas tecnologias para a informação, para a formação cidadã e para a inclusão digital.

Com o fim da ditadura (1985), foram construídos princípios de democracia, que atingiram a gestão escolar, e que, por sua vez, obtiveram uma nova legislação. Os pontos democratizantes foram possíveis pela Constituição de 1988, que tratou especificamente da educação, em um capítulo próprio – “Capítulo III - Da Educação, da cultura e do desporto” – e pela Lei de Diretrizes Básicas, em que ambas trazem determinações sobre a gestão democrática escolar.

Antes da redemocratização, a escola era espelho do histórico da tradição autoritária de administrar a coisa pública, mas com a Nova República de 1988, a legislação brasileira se esforçou em democratizar os espaços públicos, e a escola passou a ser um desses lugares de debate e deliberações. Acredita-se que somente com a escolarização será possível “equipar” “o cidadão para dar conta do crescente volume de informações e de exigências de decisão próprios à expansão das formas democráticas de vida” (BENEVIDES, 2002, p. 198). A Constituição de 1988, no art. 206, inciso VI, estabeleceu a gestão democrática do ensino público dentre oito outros princípios basilares do ensino²⁹. Já a LDB, por ser mais específica, ampliou esse rol:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
 IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 VII - valorização do profissional da educação escolar;
 VIII - *gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino*;
 IX - garantia de padrão de qualidade;
 X - valorização da experiência extra-escolar;
 XI - *vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais*.
 XII - consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996 - grifo nosso).

O termo “*gestão democrática*” nasceu das ideias que amparam a sociedade, no âmbito da sociopolítica. Santos (2011) explica que a gestão democrática é reflexo dos valores e ideias da sociedade em que se vive, logo, seus parâmetros são constantemente questionados e recriados. Assim, pensar uma educação em um país democrático envolve a formação cidadã do aluno, mas, também, a gestão igualitária da escola, e nesse caso, Araújo (2009) traz quatro elementos indispensáveis: a participação, a autonomia, o pluralismo e a transparência.

²⁹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

Araújo (2009) diz que na educação pública o espaço de participação deve nascer dentro da gestão escolar, que alinhada ao ensino formal, reúne condições propícias para a formação cidadã. E Cury (2007, p. 485) diz mais: a educação escolar “é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho”, ou seja, a cidadania é um processo que abrange toda a formação da pessoa, até mesmo para a ocupação de um emprego no mercado de trabalho.

Carvalho (2002) diz que somente com educação é que o indivíduo será moldado para exercer sua cidadania, sendo o ensino fundamental essencial para tal tarefa. Marshall (1967) pontua que a educação infantil é indispensável para a promoção da cidadania. Ele diz que a criança cidadã educada será o adulto pleno de direitos e de participativa vida social.

Para Marshall (1967):

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, esse tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. *O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno, porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva.* Basicamente, deveria ser considerado não como o direito do cidadão adulto ter sido educado. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. *Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário de liberdade civil* (MARSHALL, 1967, p. 73 - grifos nossos).

Nesse sentido, a escola é o ambiente propício para a construção da cidadania, já que “ao vivenciar um espaço educativo que constrói, cotidianamente, a participação, a pluralidade, a autonomia e a transparência, como elementos da formação cidadã, os alunos têm a possibilidade de aprender, desde cedo, o valor da democracia” (ARAÚJO, 2009, p. 258). Mas a democratização da escola envolve as múltiplas relações com os segmentos da comunidade escolar e com a criação de espaços de participação dessas categorias, formando constante e permanente elo de comunicação entre gestores, pais, professores, funcionários e alunos.

A gestão da escola pública tem que olhar para a participação popular, a partir da integração social, do envolvimento de toda a comunidade escolar, possibilitando a ampliação e a criação de novos canais de comunicação dos atores sociais, para que possam opinar sobre os rumos da escola, tornando-a espaço público da cidadania. Nesse sentido, as eleições para diretores são importantes para a configuração da gestão democrática.

Democracia é também associada à liberdade de escolha de dirigentes, o que significa limitação de poder e traz subjacentes tanto a ideia de proteção (da liberdade individual), quanto de ameaça (via regulação). Assim, a democracia instituída dirige, a partir dos órgãos centrais, a sociedade como um todo, definindo orientações, políticas e valores democráticos para o sistema, o que traz caráter regulatório (BOTLER, 2011, p. 189).

Outro elemento da escola democrática é a autonomia. Defendida também pela LDB, em seu art. 15, inclusive para as unidades escolares do ensino fundamental:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de *autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira*, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996 - grifo nosso).

A escola não pode se fundar apenas nos ordenamentos administrativos, mas na libertação de seus sujeitos dos obstáculos burocratas, ou seja, tem que ser vista “como um campo de forças onde se confrontam e equilibram os diferentes detentores de influência: governo, administração, professores, alunos e pais” (ARAÚJO, 2009, p. 255). Dar autonomia à escola e fortalecer a participação social fomenta a transparência da gestão. Botler (2011) afirma que a noção de democracia depende da forma de participação, das situações em que os segmentos se veem envolvidos, bem como do modo como são conduzidas as questões legais.

Para uma gestão democrática da educação, a escola precisa ser construída como um espaço público, um lugar de manifestação da diversidade, de disputa de poder político, do respeito ao outro, de opiniões e pensamentos diferentes, possibilitando, a partir de canais democráticos, o debate aberto para a construção do consenso. É nesse campo que a discussão, a participação e a deliberação caracterizam a gestão democrática.

Botler (2011) atenta para os princípios da igualdade e da representatividade, que compõem o formato organizacional democrático, limitando o poder com eleições para diretores, dando a esse poder de escolha a ideia de liberdade e de regulação, de emancipação e de controle. A escola deve ser este espaço de discussão, consenso e/ou conflito. Botler (2011) ainda alerta para a existência dos diversos centros de poderes que existem na escola, e afirma serem típicos da democracia social, pois são espaços onde se conquistam direitos.

Nesse sentido, a LDB aumenta a autonomia e a liberdade dos sistemas de ensino, ao defender princípios de participação para elaboração de normas da gestão democrática:

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 (BRASIL, 1996).

Esses instrumentos de discussão e deliberação na gestão democrática são o Projeto Político Pedagógico da escola, o conselho escolar, a associação de pais e mestres, o grêmio estudantil, além de outros. Santos (2011) explica que esses instrumentos são ambientes deliberativos e organizacionais que se voltam para a caracterização do tipo de educação que se pretende empreender. Essa caracterização depende da participação da comunidade e da abertura da gestão escolar. Assim, o diretor precisa se unir com a comunidade, garantindo a participação social, e oferecer uma boa educação, para que a escola se torne realmente pública (participativa). Para isso, deve-se ter a consciência dos problemas a serem enfrentados: lotação das salas de aula, professores mal remunerados, poucos recursos financeiros, insuficiência do material didático, precariedade das instalações físicas, e outros.

Libâneo (2001) diz que o diretor deve orientar os vários segmentos da escola para objetivos e responsabilidades previstos no projeto político-pedagógico, para isso, ele tem que preparar o setor técnico-administrativo responsável pelas atividades-meio, como a secretaria, que cuida da documentação e do atendimento à comunidade; e o setor técnico-administrativo responsável pelos serviços auxiliares, como zeladoria, portaria e os serviços de multimeios; o setor pedagógico (que cuida das atividades de coordenação pedagógica, orientação educacional, assistência pedagógico-didática, atendimento e acompanhamento escolar dos alunos); o conselho de classe (que delibera sobre a avaliação escolar dos alunos); e a Associação de Pais e Mestres, para as demandas democráticas da comunidade escolar, inclusive, incentivando e dando condições de controle da direção.

De fato, a organização e gestão se referem aos meios de realização do trabalho escolar, isto é, à racionalização do trabalho e à coordenação do esforço coletivo do pessoal que atua na escola, envolvendo os aspectos físicos e materiais, os conhecimentos e qualificações práticas do educador, as relações humano-interacionais, o planejamento, a administração, a formação continuada, a avaliação do trabalho escolar. Tudo em função de atingir objetivos. Ou seja, como toda instituição, as escolas buscam resultados, o que implica uma ação racional, estruturada e coordenada. Ao mesmo tempo, sendo uma atividade coletiva, não depende apenas das capacidades e responsabilidades individuais, mas de objetivos comuns e compartilhados, e de ações coordenadas e controladas dos agentes do processo (LIBÂNEO, 2001, p. 7).

Assim, especialmente aos alunos, devem ser abertos canais político-pedagógicos de participação e de tomada de decisões, como: “grêmio estudantil; conselho escolar; conselho de classe aberto e participativo; contrato pedagógico de sala de aula; assembleia geral da

escola; projeto político-pedagógico da instituição – respeitando suas especificidades” (ARAÚJO, 2009, p. 258), e outros, que podem envolver o uso das novas tecnologias.

O conselho escolar, por exemplo, tem atribuições consultivas, deliberativas e fiscais, ou seja, envolve aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Esses conselhos são compostos por funcionários, pais de alunos, docentes, alunos e especialistas em educação, que têm por função democratizar as relações de poder (LIBÂNEO, 2001).

Para melhor instrumentalizar o conselho escolar, o gestor tem que ser aberto, transparente. Além de motivar professores para o ensino, o diretor tem que compartilhar informações e buscar soluções com os alunos e com os pais, possibilitando o debate. Araújo (2009) é defensor de que o debate só é possível através de informação, por isso, além de credibilidade ao espaço público, a transparência da gestão permite a participação e o controle da coisa pública. A transparência deve atingir aos aspectos da administração, bem como o fazer pedagógico de uma instituição de ensino.

Sobre isso, giza a LDB:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - *administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros*;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - *articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola*;
- VII - *informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola*;
- VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público, a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (BRASIL, 1996).

“A transparência na escola depende da inserção da comunidade no cotidiano escolar, do envolvimento dos segmentos com a causa pública, passa pela socialização das informações, o que pode gerar um clima de confiança e de clareza de propósitos entre os sujeitos da escola” (ARAÚJO, 2009, p. 257). Como direito fundamental à concretização da democracia no Brasil, o direito à informação, como visto anteriormente, foi regulado pela Lei nº 12.527/11, assegurando mecanismos e serviços específicos e dedicados a informar o cidadão, sendo vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (HEINEN, 2014).

Só se é cidadão se existe ambiente prático de sua liberdade, inclusive na escola, *locus* da formação cidadã:

Os valores democráticos fazem parte do conjunto de valores de uma escola que inclui o educar para a democracia, para a liberdade (liberdade de expressão, de ser, de ir e vir, de agir responsável e criticamente, de escolha) em sua prática cotidiana. As determinações sistêmicas só entram no universo prático (mundo social da vida) por meio de sua utilização e, desta forma, efetivam uma democracia emancipatória e deliberativa. A reflexão coletiva sistêmica a respeito desses valores e princípios é fundamental para que não ocorra a *ilusão* da democracia, restrita à democracia legal-formal (BOTLER, 2011, p. 191 - grifo do autor).

A escolarização “equipa o cidadão para dar conta do crescente volume de informações e de exigências de decisão próprios à expansão das formas democráticas de vida, ainda que não garanta sua adesão substantiva a ela” (BENEVIDES, 2002, p. 198). Em todo o caso, as formas de participação popular, quando incentivadas e realizadas, independente do seu processo e do seu resultado, geram informações e discussões úteis para a educação do cidadão (BENEVIDES, 2002).

Para que seja analisada a cidadania e sua formação no espaço escolar, é fundamental não esquecer o mundo virtual que os rodeia. Assim, atualmente, muitas crianças já lidam com a *internet* e as novas tecnologias. A participação popular e o controle social são as formas de maior interação entre o indivíduo e o Estado. Entre os alunos e a escola também não é diferente, os alunos elegem seus diretores, e podem acompanhar os gastos e recursos destinados à instituição, mas, para isso, necessitam de um espaço e de mecanismos propícios, seja dentro da estrutura escolar ou pelos aparelhos tecnológicos.

Para que esse espaço seja criado é preciso que se calque nos princípios do “tudo em rede” e no da “reconfiguração social, política e cultural”. Oliveira e Rodegheri (2014) explicam esses termos. O primeiro está relacionado à conectividade generalizada, que ocorre de variadas formas de acesso à internet, seja pela tecnologia móvel, por troca de SMS (Serviço de mensagens curtas), de fotos e vídeos por celular, atingindo um número crescente da população. O segundo está ligado às trocas ilimitadas de informações que reconfiguram os espaços, recombina-os, sem os processos de inteligência, de aprendizagem e de produção coletivos e participativos, convivendo com o espaço antecedente remodelado.

Para fortalecer o cidadão é necessário garantir o pleno funcionamento da democracia, através de mecanismos de combate à corrupção, como a transparência (FURTADO, 2015). A internet, por exemplo, trouxe mudanças que contrapõem a repressão e o aniquilamento da liberdade de informação, de expressão e manifestação do pensamento. Tais alterações

refletem necessidades da “sociedade em rede”, um momento marcado pela revolução da tecnologia da informação e pela reestruturação do capitalismo (CASTELLS, 2003). Nesse contexto, a internet produziu um processo de consumo de informações de maneira excepcional, em que a informação não se manifesta de forma unidirecional, mas, multilateral e de forma livre, sem filtros, sem censura (até certo ponto). Nesse sentido, arrisca-se afirmar que a internet proporciona uma nova esfera pública, pois cria condições para aumentar o número de pessoas a participar do debate (OLIVEIRA; RODEGHERI, 2014).

Assim, a sociedade espera maior interatividade e conexão dos processos políticos e decisórios. Essa inovação virtual reformula o conceito de democracia, a liberdade de expressão e a comunicação (OLIVEIRA; RODEGHERI, 2014).

Avanços tecnológicos, exigências advindas da globalização, competitividade cada vez mais intensa no mercado de trabalho, constituem um conjunto de elementos que têm se estabelecido como fator integrante de uma sociedade submetida a um processo constante de transformação. Dessa forma, os diversos segmentos sociais, políticos e econômicos sentem-se impelidos a adotar uma postura assertiva de enfrentamento desses novos desafios. Dentre os segmentos da sociedade, destaca-se, na esfera educacional, a própria instituição de ensino como uma das mais importantes nesse processo de ressignificação de posturas e concepções as quais todos são impulsionados a realizar. Por tudo isso, cabe à escola recriar sua estrutura organizacional, tornando-se *locus* por excelência das discussões acerca das melhores formas de conduzir a educação, tarefa cujo sucesso estará condicionado à sua integração com a comunidade escolar, conduzida, por sua vez, pela equipe gestora (RIBEIRO *et al.*, 2011, p. 04).

A educação pública é dever do Estado, em respeito aos direitos sociais e ao desenvolvimento da nação. A transparência da administração pública é uma obrigação do poder público, em respeito à soberania popular e à República. Assim, a LAI, que tem natureza mista (ora se dirige diretamente à União, ora se dirige a todos os entes da federação), também é válida para todas as instituições de ensino público (seja vinculada à União, seja aos demais entes federados). Ademais, o Decreto Federal nº 7.724/2012 especifica a LAI em muitos pontos, facilitando ainda mais a aplicação da transparência e do acesso à informação nos órgãos da administração federal, especialmente. Sobre a natureza da Lei:

(...) a LAI possui natureza de *lei mista*, ou seja, possui dispositivos que consagram uma autêntica “lei da federação” e, de outro lado, possui normas de caráter *federal*, uma vez que se dirigem somente à União. No primeiro caso, todos os entes federados sujeitam-se à LAI de maneira uniforme. Contudo, nesse caso, nada impede que os entes federados expeçam atos normativos *secundum legem*, por meio de regulamentações internas – como só acontece – para o fim de adaptar as normas gerais da Lei nº 12.527/11 às realidades regionais e locais (HEINEN, 2014, p. 83).

Os sistemas municipais de ensino³⁰ devem observar a LAI. Assim, a escola pública municipal do ensino fundamental está inserida entre os legitimados da lei, pois é um órgão público, e é, portanto, mantida por verbas públicas (e são complementadas por recursos da União, que têm repasse direto na conta da escola³¹, como o PDDE)³².

Para que se possa distinguir qual instituição se sujeita à Lei de Acesso à Informação, basta saber a forma constitutiva e a função exercida pelo organismo. Mesmo se se tratar de entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público, elas estão submetidas à LAI, e nada impede a prestação de contas a que estejam legalmente obrigadas.

A LAI, ao dispor dos princípios que regem a entrega da informação ao cidadão, estabelece que a informação é um direito fundamental previsto constitucionalmente, logo, a gestão escolar não pode se negar a prestar qualquer informação ao cidadão; e por ser uma instituição de ensino, deve fomentar, com vigor, o desenvolvimento da cultura da transparência e do acesso à Informação. Mesmo em caso de dúvidas sobre a publicização ou o sigilo de determinado dado informativo, a gestão deve publicá-la, pois a regra é a divulgação, e não o sigilo.

Assim, compete aos órgãos públicos o dever de informar. Veja o que diz a LAI:

³⁰ Art. 18. “Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação” (BRASIL, 1996).

³¹ Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. § 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município, em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. § 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. § 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente frequentam a escola. § 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, se esses oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento (BRASIL, 1996).

³² “Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O programa engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse” (BRASIL, 2012b).

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011).

Dentre os outros princípios, a legislação estabelece a transparência ativa, em que o órgão público deve prestar as informações relevantes para o exercício cidadão e para o controle social, bem como, deve prestar tais serviços através de qualquer mecanismo de acesso à informação, inclusive, o uso dos meios tecnológicos. A tecnologia acelera o processo de acesso aos dados e facilita a interação da direção da coisa pública com a população. Assim, as escolas não podem abrir mão de prestar contas para a comunidade escolar, seja através dos meios de comunicação na estrutura física da instituição, seja em meios virtuais, como redes sociais ou sítios da internet, e, além disso, deve promover, no ambiente de ensino, o desenvolvimento da cultura da transparência, da participação e do controle social entre os participantes da escola.

Essas novas tecnologias, aliás, causam um fenômeno ainda mais interessante, uma inédita maneira das pessoas se relacionarem. No caso, gera-se uma nova maneira de o Estado se (*inter*)relacionar com cidadão, estabelecendo, da mesma maneira e como dito, novas formas de acesso à informação. Ferramentas como navegação *hiperdokumental*, caça de informações por meio de motores de busca, *knowhots* ou agentes programados para refletir na navegação do usuário, que permitem uma exploração contextual, o uso de cartões de dados dinâmicos etc. causam sensível transformação em qualquer relação social (HEINEN, 2014, p. 114).

A direção da escola, ao disponibilizar os dados, tem que facilitar o acesso e a interpretação dos dados, pois a divulgação técnica pode prejudicar todo o escopo da Lei de Acesso à Informação. Assim, o art. 5º da mencionada lei, diz que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

A gestão da escola deve estar capacitada para fornecer informações, quando desejadas pelo interessado. A resposta da instituição deve seguir os padrões legais estabelecidos, quais sejam: tem que conter todos os detalhes colhidos da fonte da informação e, se possível, a fonte deve ser anexada e não pode ser dada uma informação em parte, sem que a mesma esteja contextualizada. A escola também deve estar preparada para dar informações relativas ao controle interno e externo de suas atividades, principalmente as prestações de contas.

A gestão também deve se ater para a negativa de um pedido de informação. A recusa deve estar devidamente fundamentada, e não basta um fundamento simples, irrazoável e pífio, pois, ainda assim, o servidor deve ser punido, de acordo com a regulamentação dada pelo ente federado vinculado³³. Todos os pedidos devem ser protocolados e acompanhados pela administração, para que não sejam extraviados, sob o risco de responder administrativamente pela perda do pedido. Toda essa estrutura pode ser formalizada, de acordo com a organização da pasta educacional da esfera administrativa a que esteja subordinada.

No caso das escolas públicas, a administração do ente a que elas são subordinadas podem disponibilizar um sítio da *internet* para que sejam divulgadas as informações relativas à educação ofertada, bem como a prestação de contas das verbas disponibilizadas para aquela área, especificando e discriminando os recursos. Para que o portal de acesso à informação seja disponibilizado, ele deve ser visível na página inicial do sítio, através de *banners* ou barras de identidade. No art. 8º, § 1º, I da LAI, dispõe que o portal virtual deve conter “o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento” (BRASIL, 2011), assim, o funcionamento das unidades escolares tem que estar nos portais virtuais da transparência, além de outras informações relativas ao funcionamento das escolas.

A divulgação das informações da escola tem que ser realizada tanto em nível virtual, se fizerem uso da *internet* (em portal digital relacionado ao ente federado que a escola esteja vinculado), quanto em ambiente físico. Na própria escola, os servidores administrativos podem ser treinados para atenderem os cidadãos que, geralmente, são participantes da comunidade escolar.

Para tanto, a escola tem que receber apoio do Poder a que esteja subordinada para realizar a prestação de Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), como previsto no art. 9º, I, a, da LAI, uma vez que a implantação desses serviços em cada instituição escolar pode, ainda, ser oneroso e desnecessário, ante a timidez da comunidade em demandar informações.

A gestão da escola, se desejar, pode disponibilizar formulário-padrão com o nome do requerente, com a identificação documental e a especificação, de forma clara, da informação requerida. No entanto, a direção tem que estar pronta para atender o interessado quando solicitar informações por qualquer meio legítimo, seja por telefone ou correspondência eletrônica ou física. Se a consulta for realizada em vários documentos, a escola pode

³³ Em Teresina, o Decreto nº 14.605, de 12 de dezembro de 2014, “dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Teresina, em consonância com a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências” (TERESINA, 2014).

comunicar data, local e modo da prestação dos serviços informacionais. A regra é que a consulta não custe nada ao interessado, apenas no caso de indenização, os custos da reprodução de documentos é que são cobrados, desde que o interessado não seja assegurado pela assistência gratuita da lei.

A regra também é a prestação imediata da informação, somente quando não for possível, o organismo público pode prestar as informações demandadas no prazo de 20 dias, e mediante justificativa e ciência do interessado, podendo ser prorrogada por mais 10 dias (art. 11, § 1º, 2º, da LAI), devendo ofertar as informações que dispõe, explicando o fato ao interessado. As escolas devem priorizar a entrega imediata da informação e se ater para a capacitação dos servidores para o trato com os dados e para o atendimento ao público. A prestação de informação implica responsabilidade funcional e transparência administrativa. Para isso, é importante a informatização dos dados da escola, a simplificação da informação para a comunidade e a formação cidadã dos alunos.

A lei também cuida de documentos antigos, que demandem cuidado no manuseio, estabelecendo meios de reprodução condizentes com a proteção do documento, sem causar-lhes danos, e a custos do solicitante. Há escolas antigas, que lidam com papéis e documentos não digitalizados. A digitalização é importante para conter a perda de arquivos, que geralmente ocorrem em razão da imensidade de documentos guardados em pastas e armários esquecidos em espaços impróprios para a conservação de documentos físicos.

Como visto, essa legislação estabelece relações entre o Poder Público e os cidadãos, fundada nos deveres da transparência e do acesso à informação, ampliando a relevância da publicidade administrativa, fortalecendo a imagem da administração pública e munindo o cidadão, do que Heinen (2014) chamou de “ferramenta para o ressurgimento das convicções cívicas e cidadãos emancipados” (HEINEN, 2014, p. 58). Diante disso, não se deve olvidar que a escola pública, muito além de ensinar, tem que informar o cidadão sobre os atos e as ações de sua administração. Na sequência, discutiremos no próximo capítulo, de modo mais prático, aspectos da realidade das instituições educacionais pesquisadas.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: participação e transparência na educação

A educação é direito social assistido constitucionalmente pelo Estado. Nesse aspecto, toda administração pública deve priorizar a participação popular, utilizando instrumentos eletrônicos de consulta pública. Essa iniciativa demonstra o interesse do Estado em buscar, por meio da tecnologia, respostas e o apoio da população em suas atividades administrativas. Muito além da busca de apoio popular, essas consultas públicas visam à transparência e à abertura do governo para a sociedade, incluindo-a nas decisões políticas. Com o fito de priorizar a educação em seu governo, a Presidente Dilma Rousseff atribuiu, no seu segundo mandato, a educação como lema e prioridade de sua administração. Tal atitude deve reverberar em outras administrações do país, principalmente, nas de grandes cidades.

Nesta esteira, os portais eletrônicos de prestação de contas devem se inserir nas atribuições legais do acesso à informação, o que exige avaliações constantes por organismos nacionais e internacionais. Nas escolas de Teresina, a ferramenta eletrônica mais consultada é o *site* da SEMEC, embora haja outras, do MEC e da PMT, por exemplo, o que não impede a publicação de dados em meios de comunicação tradicionais da escola. Assim, nesses redutos, a participação, a Lei de Acesso à Informação e os meios de comunicação disponíveis foram analisados frente ao desenvolvimento da cidadania, no capítulo que segue.

4.1 Pátria Educadora, como?

Já foi dito antes que a democracia se utiliza do fator tecnológico para tentar se tornar mais forte perante a sociedade. Neste aspecto, o uso dos meios de comunicação é essencial para construir uma sociedade mais participativa. Torres (2008) descreve a democracia como um fato tecnológico. Tocqueville (2000) também potencializa a democracia perante o papel da informação. Castells (2003) evidencia a importância da liberdade informacional para o debate democrático, e Lévy (1999) fala da cibercultura e do ciberespaço para a edificação de uma democracia eletrônica, ante a inundação de informações.

Todas essas contribuições ajudam a compreender a busca de legitimidade popular por meio da *internet* e da participação realizada pelo Governo Dilma Rousseff. Essa busca se concentra na realização de conselhos, de consultas públicas e de *sites* de discussão. Na área de educação, essa estratégia foi bem enfática, ao ponto de se tornar lema do seu segundo governo.

Na posse de Dilma Rousseff para o segundo mandato³⁴ de Presidente da República (2015- 2018)³⁵, foi anunciado o lema do governo: “Brasil, Pátria educadora”. Em seu discurso de posse, disse: “Ao bradarmos ‘Brasil, pátria educadora’, estamos dizendo que a *educação será a prioridade* das prioridades, mas também, que devemos buscar, em todas as ações do governo, um sentido formador, uma *prática cidadã*, um compromisso de ética e sentimento republicano” (BRASIL, 2015 - grifo nosso).

Observa-se que a educação, para o governo em discurso, é mais que um objetivo governamental, mostra-se como compromisso com a ética e com a prática cidadã. Assim, logo no início do segundo mandato, foi dado destaque para a participação popular em deliberações do Estado e, também, consultas públicas específicas voltadas para a educação. Nota-se que o Poder Público busca o apoio popular, através da promoção da cidadania na discussão de aspectos para o fortalecimento da educação.

A busca de legitimidade em bases populares, por meio da participação da sociedade, teve início em 2014, quando a Presidente assinou um decreto que instituiu a Política Nacional de Participação Social, em que defendeu a participação dos conselhos, movimentos sociais e da população (Decreto nº 8.243/2014) nas ações do governo. Tratou-se da expansão de conselhos consultivos, em que as decisões governamentais de interesse social se vinculariam à opinião de conselhos e outras formas de participação popular, mas a ideia não foi quista pela Câmara dos Deputados, que aprovou um projeto de lei sustando os efeitos desse Decreto. Essa foi considerada a primeira derrota do Governo Dilma no Legislativo, após sua reeleição. Este caso não se tratou de uma proposta específica para a educação, mas para o processo de deliberação de políticas públicas de caráter mais amplo, incluindo a educação.

Nessa esteira, porém, mais específica para o setor da educação, foi a criação de um programa de valorização de diretores das escolas públicas de ensino básico municipais, estaduais e federais, através de uma consulta pública. Trata-se do “Diretor Faz a Diferença”, realizada nos primeiros meses de 2015, em que foca no diretor a responsabilidade em diminuir as diferenças na educação pública. Essa consulta recebeu mais de 45 mil sugestões. Essa consulta se centra no papel do diretor e suas atribuições, lança debate sobre a

³⁴ Dilma Vana Rousseff foi eleita para a Presidência da República Federativa do Brasil no período de 2011 a 2014, sendo reeleita para o mandato de 2015 a 2018.

³⁵ A Presidente da República, Dilma Rousseff, foi afastada do cargo no dia 12 de maio de 2016, em razão da admissibilidade do processo de impeachment a que ela responde, por ser acusada do cometimento de crime de responsabilidade decorrente da emissão de seis decretos de crédito suplementar em 2015, sem a autorização do Congresso Nacional, e devido ao atraso do Tesouro Nacional no repasse para pagamento, ao Banco do Brasil, do programa de crédito agrícola Plano Safra. Se condenada, após julgamento no Senado Federal, seu mandato será impugnado.

importância da gestão na condução da educação. Trata-se do uso da *internet* como ferramenta para promover a discussão e contribuir com o Executivo, na tomada de decisões. Castells (2003) explica que a *internet* por si só não faz com que os indivíduos a usem a favor da liberdade e da democracia, é preciso lutar constantemente para a ampliação desses espaços de discussão, aproveitando a horizontalidade da informação e o nivelamento dos usuários da *internet*.

Nesta esteira, o Governo Federal realizou várias consultas públicas eletrônicas na área da educação, elas foram amplamente divulgadas, convocando pessoas para participarem. Uma delas foi a consulta dedicada ao aprimoramento do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, intitulada “ENEM digital”. Essa consulta foi realizada no primeiro semestre de 2015, e pretendia recolher sugestões para subsidiar mudanças na prova e torná-la digital. A consulta consistia em dar sugestões sobre a aplicação da prova, sobre o banco de questões e a segurança do exame. A consulta pública trouxe perguntas sobre a ampliação do banco de itens em quatro áreas do conhecimento (linguagens, códigos e suas tecnologias, ciências humanas e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias e ciências da natureza e suas tecnologias); pediram-se sugestões para o aprimoramento da logística, da segurança e da aplicação da prova, e, por fim, deixaram espaços para comentários. Com isso, os alunos que ainda não tivessem concluído o ensino médio, poderiam usar o programa como teste. Para isso, o candidato marca a data da prova e as questões serão retiradas de um banco de dados, possibilitando o teste. Nesse caso, a nota obtida não serve para classificação nos programas do Governo Federal de incentivo ao ingresso no ensino superior, é um teste digital meramente para efeitos de autoavaliação. A consulta recebeu 36.582 sugestões, um número relativamente alto, se considerar o baixo interesse dos brasileiros em participarem da coisa pública.

Outra consulta pública foi realizada a partir de 16 de setembro de 2015, com a divulgação preliminar da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em que também foi aberta uma consulta popular para discutir e implementar as diretrizes curriculares do ensino infantil, fundamental e médio. A consulta sobre a Base Nacional Comum Curricular recebeu mais de 12 mil contribuições para as quatro áreas do conhecimento anteriormente citadas. Para isso, foi criado um *site* para receber as contribuições. A discussão da BNCC será realizada em várias etapas, até sua implementação. A BNCC está prevista na Constituição Federal, no art. 210, e no art. 26 da LDB, e na Lei nº 13.005/2014, que também aborda as metas para a melhoria da Educação Básica.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais

e artísticos, nacionais e regionais (BRASIL, 1988). Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 1996).

O uso da consulta pública para debate do papel do diretor, para o aprimoramento do ENEM e da discussão da BNNC em meio virtual, tornou-se possível mediante o incentivo à manutenção do diálogo e o objetivo governamental em ampliar a liberdade de participação cidadã nos meios eletrônicos. Isso atinge o que Lévy (1999) defendeu, ao abordar a criação da democracia eletrônica. Essa construção, no caso específico, ocorre por meio da revelação dos problemas da gestão da educação pelos próprios cidadãos, e por eles mesmos solucionados. As consultas são encorajadas pelo Estado, e a partir disso a comunidade se auto-organiza e se autoavalia, articulando-se num território digital.

No que tange ao dinheiro público destinado à educação das escolas do ensino básico, cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE é a autarquia federal que executa as políticas educacionais do Ministério da Educação, e é responsável por diversos projetos e programas, como: “Alimentação Escolar”, “Livro Didático”, “Dinheiro Direto na Escola”, “Biblioteca da Escola”, “Transporte Escolar”, “Caminho da Escola” e “Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil”, programas esses, que destinam recursos para as escolas aperfeiçoarem suas estruturas físicas, acervos e manutenção. Assim, o FNDE é quem faz os repasses para Estados, Municípios e Distrito Federal, na área da educação (FNDE, 2016).

Dentre todos esses programas, cabe ressaltar o Programa Dinheiro Direto na Escola, que presta assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica³⁶, sejam elas municipais, estaduais, e as do Distrito Federal. O programa visa à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares. O vulto do repasse financeiro de um ano varia de acordo com o Censo Escolar do ano anterior (FNDE, 2016). Esse Programa é importante para a presente pesquisa, uma vez que esses repasses são essenciais para a manutenção e melhorias de todas as escolas municipais do Brasil, inclusive de Teresina, *locus* da pesquisa, em muitos casos, ele é a fonte principal de receita das escolas.

³⁶ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) presta assistência financeira também “às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público” (FNDE, 2016).

4.2 Por uma cultura de transparência

Com a democratização do país e com a ampliação da liberdade e dos meios de participação da sociedade na administração pública, a fiscalização e o controle social se tornaram mais eficientes. A prestação de contas e a divulgação de dados públicos passaram a ser exigidos com a Lei de Acesso à Informação. Apesar disso, em Teresina, a prestação de contas pela Prefeitura, para a população, não é novidade das últimas administrações. O aporte publicitário, por meio dos meios de comunicação, sempre foi utilizado, nos últimos anos; mas nesse quesito, o trabalho realizado na administração do Prefeito Silvio Mendes (2005-2010) foi pioneiro. Nesse caso, a prestação de contas anual passou a ser entregue em *folders* encartados, nas residências da capital, através de serviço postal, o encarte continha o relatório simplificado das ações empreendidas pela Prefeitura de Teresina nas quatro regiões administrativas da cidade. Em 2008, na entrega das prestações de 2007, em entrevista o Prefeito Silvio Mendes disse:

“Todo administrador tem obrigação de prestar contas. Enviamos mensalmente à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Estado a prestação de contas detalhada, para a devida fiscalização. Mas isso não nos basta. Sentimos a necessidade de prestar contas também à população teresinense, de forma mais direta. Por isso, elaboramos esse documento, que será entregue a cada cidadão, em sua própria casa, para que ele conheça o que foi feito, quanto foi empregado, e encaminhe suas críticas e sugestões à nossa administração” (PORTALAZ, 2008, s/p).

O Secretário de Planejamento da PMT à época, descreveu a iniciativa como:

“Uma prestação de contas diferente da formal, apresentada à Câmara Municipal. É uma *prestação de contas popular*, fruto da preocupação do prefeito Silvio Mendes em dialogar com cada morador, mostrando o que já foi feito e renovando a sua disposição em trabalhar cada vez mais em prol da cidade” (PORTALAZ, 2008, s/p - grifo nosso).

Atualmente, a internet e o portal da transparência já cumprem bem esse papel, e os encartes, com a prestação de contas, entregue nas residências, não são recomendados, pois são caros, prejudiciais ao meio ambiente; além do que, a população tem cada vez mais acesso à *internet*. Ademais, as obras que são realizadas já se autopromovem, através de placas informativas com a logomarca da administração, da descrição da obra, dos valores e do prazo previsto da entrega. As publicidades em rádio e televisão também acontecem. Desse modo, a publicidade gera dois efeitos: a transparência e a publicidade do governo. Assim, cuidar da

transparência, para as administrações públicas, é uma responsabilidade valiosa para a imagem de um gestor.

Neste ínterim, também sobreveio a responsabilidade para com a informação e o acesso aos dados públicos, com a Lei municipal nº 4.149, de 22 de agosto de 2011; e com a LAI, que posteriormente foi regulamentada, com o Decreto nº 14.605/2014. A mencionada lei municipal dispôs “sobre a obrigatoriedade do município em disponibilizar informações acerca de atos administrativos que impliquem na realização de despesas, utilizando-se do *site* da Prefeitura Municipal de Teresina junto à rede mundial de computadores” (TERESINA, 2011). Em decorrência da lei federal, a obrigatoriedade dos serviços de informação, através do portal da transparência, ganhou visibilidade, com a vigência, a partir de 16 de maio de 2012; e ganhou relevância pragmática, com as eleições municipais de 2012. O instrumento foi mencionado várias vezes nos debates televisivos, quando se questionava o candidato à reeleição à Prefeitura de Teresina, Elmano Férrer (PDT), sobre os dados que estavam publicados. A administração do Prefeito Elmano Férrer (2010-2012) foi responsável pela implantação do meio eletrônico de disponibilização de informações públicas atualizadas. Tanto que na campanha eleitoral de 2012, o candidato foi surpreendido com questionamentos sobre os dados que antes só interessavam à administração e aos órgãos de controle externo, e a partir de então, estavam todos publicizados e acessados pela população e pela imprensa. Assim, como os dados estavam apresentados, o prefeito (candidato à reeleição) também os utilizava, para não duvidarem da transparência de seu governo. Tanto que em debate na Rede Clube de Televisão, no dia 04 de outubro, questionado sobre denúncias em licitações, ele afirmou: “Todas as obras estão no Portal da Transparência” (180 GRAUS, 2012). Foram muitos os debates e entrevistas eleitorais em que os dados do portal da transparência foram utilizados.

Com isso, percebeu-se, com a vigência e visibilidade da LAI, que os debates eleitorais ganharam conteúdos conferíveis pela população nos portais eletrônicos. As obras e os gastos podiam ser verificados pelo cidadão. Com a implantação dos portais em todas as administrações públicas do Brasil (com algumas exceções previstas em lei³⁷), o Portal da Transparência passou a ser avaliado em *rankings* nacionais. Em Teresina, essas avaliações ocorreram a partir do Governo Firmino Filho (2013 – atual), assim, o “Índice da

³⁷ Art.8º, §4º da Lei nº 12.527/11: “Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet* a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)” (BRASIL, 2011).

Transparência”, promovido pela Associação Contas Abertas, avaliou o Portal da Transparência do Governo Municipal de Teresina, em 2014, com nota 2,93, de uma escala que vai de 0 a 10. Os critérios foram a usabilidade, a frequência da atualização e o conteúdo. Nesse *ranking*, Teresina ficou em 22º lugar, entre 26 capitais (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2014).

O “Índice de Transparência” pretende, desde 2010, aperfeiçoar os portais de transparência existentes no país, que estavam submetidos à Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou à Lei de Responsabilidade Fiscal a determinação para que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, disponibilizassem informações sobre a execução orçamentária e financeira, na *internet*. No entanto, a avaliação apreciava, apenas, os portais da União e dos Estados, tendo, a partir de 2013, avaliado portais dos municípios brasileiros. Com o objetivo de fomentar a transparência nas administrações públicas, a Associação Contas Públicas, por meio de um comitê, criou o *ranking* nacional de transparência.

O *Índice de Transparência* pretende alcançar os seus objetivos por meio da divulgação periódica de rankings, que elencam os portais com maior ou menor grau de transparência. O *Índice de Transparência* é, portanto, um meio de informar ao cidadão e ao gestor público o nível de transparência das contas públicas do seu município, estado e país (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2012 - grifos do autor).

Tabela 3 - Ranking do índice de transparência 2014

POSIÇÃO	CIDADES	NOTA
1º	Recife	8,7
2º	Vitória	7,61
3º	São Paulo	7,14
4º	Curitiba	6,74
5º	Belo Horizonte	5,50
6º	João Pessoa	5,50
7º	Natal	5,48
8º	Fortaleza	5,31
9º	Florianópolis	5,24
10º	Macapá	5,09
11º	Porto Velho	5,00
12º	Palmas	4,97
13º	Salvador	4,96
14º	Belém	4,85
15º	Porto Alegre	4,82
16º	Boa Vista	4,81
17º	Manaus	4,52
18º	Cuiabá	3,92
19º	Macapá	3,92
20º	Rio Branco	3,27

21°	Rio de Janeiro	3,18
22°	Teresina	2,93
23°	Goiânia	2,81
24°	São Luiz	2,75
25°	Campo Grande	2,70
26°	Aracaju	1,36
Média Geral		4,73
Média Sudeste		5,86
Média Sul		5,60
Média Nordeste		4,68
Média Norte		4,48
Média Centro-Oeste		3,14

Fonte: Índice de Transparência (2014).

Em outro rol de avaliação da transparência dos *sites* das administrações, realizado pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2015, Teresina ficou em 18º lugar, com uma nota de 6,9, entre 27 capitais do Brasil. Os critérios utilizados partiram de um questionário elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (MPF, 2015), em que foram analisadas exigências legais e “boas práticas de transparência”³⁸.

Tabela 4 - Ranking da Transparência realizado pelo MPF

POSIÇÃO	CIDADES	NOTA
1°	Porto Alegre	10
2°	São Paulo	9,3
3°	João Pessoa	9
4°	Maceió	9
5°	Belém	8,5
6°	Rio de Janeiro	8,5
7°	Recife	8,4
8°	Distrito Federal	8,3
9°	Belo Horizonte	8,2
10°	Rio Branco	8,1
11°	Curitiba	8,1
12°	Fortaleza	8
13°	Vitória	7,8
14°	Florianópolis	7,7
15°	Boa Vista	7,2
16°	São Luiz	7
17°	Teresina	6,9
18°	Natal	6,5
19°	Porto Velho	6,4
20°	Salvador	6,4
21°	Goiânia	5,4
22°	Aracaju	5,2
23°	Campo Grande	5,2

³⁸ As boas práticas de transparências são aquelas que ampliam a clareza da administração, como a divulgação nominal de servidores públicos e remuneração e, também, a divulgação de passagens e diárias com informações correspondentes a essas despesas (MPF, 2015).

24º	Macapá	4,3
25º	Manaus	3,9
26º	Palmas	3,7
Índice Nacional de Transparência		3,92

Fonte: Pesquisa realizada pelo MPF, entre os dias 08/09/2015 a 09/10/2015 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Diante dessas classificações, cabe, pois, adentrar na descrição do portal “Teresina Transparente”, para se compreender seus aspectos de consulta e suas características. O portal da transparência da Prefeitura de Teresina faz uma autodescrição e se coloca como uma determinação legal para pôr fim à cultura do sigilo e promover a cultura da transparência na administração pública da capital. É prevista a atualização dos dados, que em conformidade com a legislação, podem ocorrer diária, mensal, bimestral, quadrimestral, semestral ou anualmente.

Em Teresina, antes mesmo da aprovação da LAI, o Poder Executivo observava a lei municipal nº 4.149, de 22 de agosto de 2011, que previa a divulgação atualizada, segura (*backup* diário) e clara de informações públicas relativas a ato administrativo, como operações financeiras, e atos relativos aos servidores públicos em meios eletrônicos. A partir de 12 de dezembro de 2014, entrou em vigor o Decreto nº 14.605/2014, que dispôs sobre a aplicação da LAI na administração municipal. Apesar disso, até março/2016, o portal apresentava cinco alternativas de consulta às contas da Prefeitura (receitas, despesas, orçamentos, contratos e servidores), e em menor destaque, os serviços *online*, direcionados aos cidadãos e às pessoas jurídicas.

Figura 1 - Fragmento da página inicial do portal da transparência de Teresina



Fonte: Fragmento da página inicial do portal da transparência de Teresina, acessado pelo autor em 30/03/2016.

Na opção de consulta às contas, ao clicar em algumas das opções de consulta (receitas, despesas, orçamentos, contratos e servidores), é dada uma conceituação simples e clara do item central e/ou, em seguida, é feita uma classificação da opção da consulta, com breves detalhes ou explicações. Assim, no item geral das receitas (quadro azul), por exemplo, o *site* diz que as receitas “são todos os recursos financeiros que a Prefeitura recebe em uma única conta. As principais Receitas são divididas em: Receitas de Transferência e Receitas de Capital”. Em seguida, são dadas as opções de acessar a “Receita Prevista Global, a Receita Prevista por Rubrica, a Receita Arrecadada Global e a Receita Arrecadada por Rubrica”, onde são obtidas as documentações desejadas. Percebe-se que para isso, o cidadão precisa ter conhecimento dessa nomenclatura em outra fonte, pois o portal da transparência não esclarece, nem apresenta um glossário, o que contraria a LAI e a Lei municipal nº 4.149/2011, que zelou expressamente, em seu art. 3º §1º, pela clareza da divulgação: “o espaço do Portal da Transparência no *site* da Prefeitura Municipal de Teresina deverá conter glossário com a definição de termos técnicos em linguagem de fácil compreensão” (TERESINA, 2011, s/p).

No outro item geral das despesas (quadro verde), é fornecido o conceito e uma classificação de despesas, com breves comentários que auxiliam na consulta a uma lista seletiva de despesas. Veja o conceito e a classificação:

Despesas são todos os gastos feitos pela prefeitura, efetuadas por suas Secretarias, Fundações, Fundos e Institutos. As despesas são divididas em: Despesas correntes: são necessárias à manutenção dos serviços públicos, como as despesas com material de consumo, telefone, pessoal, serviços de

terceiros, etc. Despesas de capital: são os investimentos, ou seja, gastos com novos equipamentos e obras, como construção e reforma de escolas, hospitais, postos de saúde, pavimentação, etc (TERESINA, 2016, s/p).

Conceituado e classificado, surgem as opções da lista: “despesa por elemento”; “despesa por categoria econômica”, “despesa por natureza”, “despesa por função”, “despesa por função/subfunção”, “despesa por órgão”, “despesa por unidade orçamentária”, “despesa por fonte de recurso”, “despesa total mensal” e “despesa por contrato”. Nessa consulta, são dadas as opções de consulta por mês e ano desejados. Nessa alternativa de consulta, os dados aparecem mais segmentados, de forma a facilitar a compreensão e a pesquisa do interessado, como determina a Lei municipal nº 4.149/2011, no art. 3º, § 2º: “o Portal da Transparência agrupará informações, preferencialmente, em ordem cronológica, divididas por mês e ano, permitindo aos interessados fácil navegação e possibilidade de suscitar dúvida acerca de determinado ato administrativo” (TERESINA, 2011, s/p).

No item geral do Orçamento (quadro amarelo) são expostas as peças orçamentárias, e o órgão que disponibilizou aquele dado. Diz o portal: “através da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, a Prefeitura do Município de Teresina disponibiliza as informações das Peças Orçamentárias, para consulta e apreciação pelos cidadãos e entidades da sociedade civil” (TERESINA, 2016, s/p).

Neste íterim, são oportunizados, para consulta, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Nessa seção também não há conceitos ou esclarecimentos introdutórios sobre essas opções de consulta. O cidadão e as organizações que acessarem essa alternativa, terão que ter prévio conhecimento sobre tais documentos, seu sentido, significado, linguagem e função etc., para lidar com os mesmos.

No item contratos (quadro vermelho), nada consta de esclarecimentos introdutórios, são apenas dadas as opções de convênios e contratos (receita arrecadada por contrato, despesa por credor, despesa por convênio, fornecedores e serviços prestados). Para o cidadão interessado, a consulta e apreciação dos dados se tornam um pouco mais difícil, em razão da ausência de notas esclarecedoras.

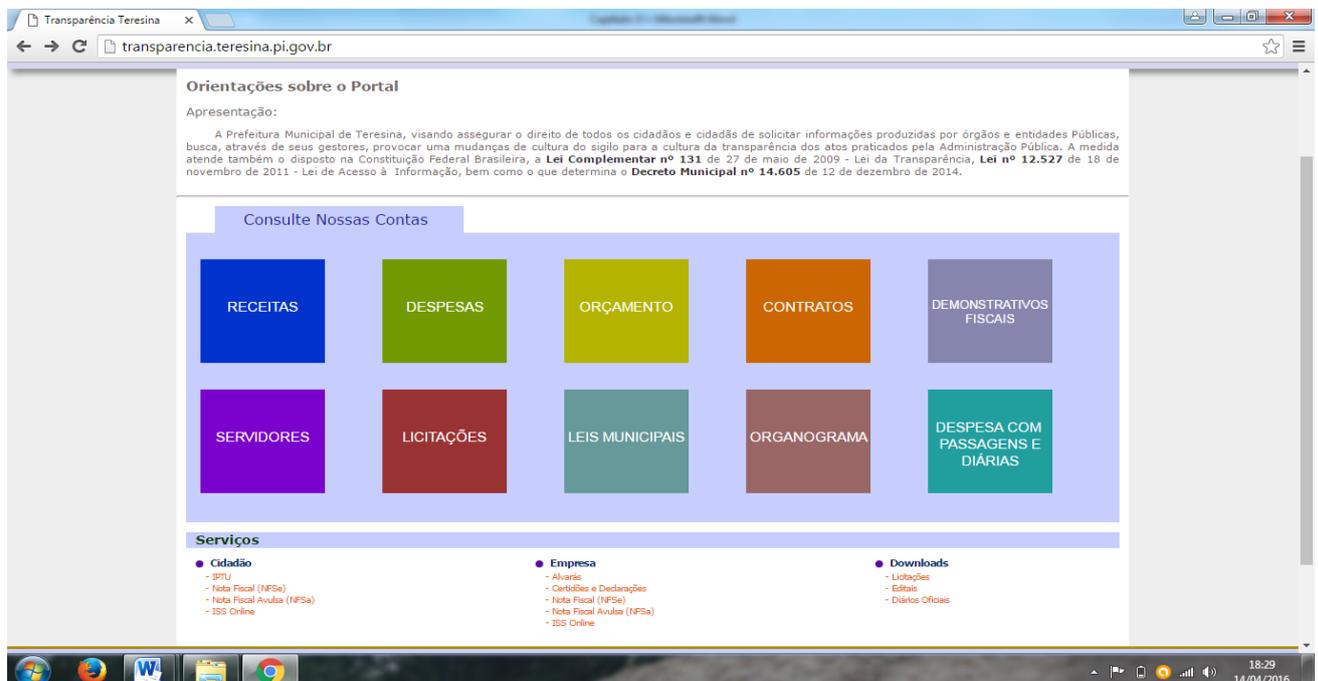
E, por fim, o item “servidores” (quadro roxo) apresenta dois subitens, um é o “Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina”, e o outro é a “representação dos servidores”; nesse último, há explicações sobre o portal, e logo depois a opção de consulta dos servidores por ano, mês, administração, órgão e nome do servidor. Nesse subitem, há explicações sobre o portal “Teresina Transparente”, em que afirma ser esse uma “vontade política da Secretaria de Finanças da Prefeitura do Município de Teresina, juntamente com as

equipes que apoiam e dão suporte à secretaria”, cujo objetivo é “aplicar o princípio da transparência, com auxílio oferecido pela tecnologia, para divulgar o mais amplamente possível essas informações para todos os cidadãos de Teresina” (TERESINA, 2016, s/p).

A oportunidade possibilitada por esse engajamento, em função dos avanços tecnológicos, oferece novos meios de aplicação do princípio da transparência, com controle democrático das contas públicas. Vemos aqui, a possibilidade de oferecer o exercício da participação democrática ao cidadão, do envolvimento da população nos rumos da comunidade. A secretaria de finanças quer, de agora em diante, a política de transparência apoiada por uma tecnologia de fácil acesso e interativa, para oferecer rapidez e precisão ao cidadão (TERESINA, 2016, s/p).

Com a criação dos *rankings* de transparência e com o aumento do acesso à internet, pela população, surge também a necessidade de buscas e consultas ao portal da transparência. Assim, o portal de Teresina, desde 2014 não altera o número de opções dos itens gerais de consultas, todavia, já em abril de 2016, a administração aumentou as opções de consultas, conseqüentemente, as informações e a transparência do governo. Os itens acrescentados foram: “demonstrativos fiscais”, “licitações”, “leis municipais”, “organograma” e “despesas com passagens e diárias”. Veja:

Figura 2 - Fragmento da página do portal da PMT com novos itens de consulta



Fonte: Fragmento da página do portal da PMT, acessado pelo autor em 14/04/2016.

Isso reflete uma preocupação da administração municipal em galgar uma boa colocação nos *rankings* de transparência, em obedecer à legislação vigente, em informar a população, em dar publicidade à imagem do governo, em dar continuidade ao desenvolvimento da cultura da transparência, e em promover a cidadania. Na área da educação, além das informações divulgadas no portal eletrônico da Prefeitura, conta, ainda, com a divulgação de atos normativos, administrativos, financeiros e pedagógicos da Secretaria Municipal de Educação.

4.3 A transparência digital da SEMEC

Outro aporte digital da gestão de Teresina é o *site* da Secretaria Municipal de Educação. Trata-se de um instrumento muito útil para a administração das unidades escolares, já que informações, arquivos, contatos, servidores, repartições (gerências), fotos de eventos, links, programas, notícias, editais e outros documentos, estão disponibilizados nesta ferramenta virtual.

No *site*, a Secretaria Municipal de Educação se apresenta como “órgão da administração direta, responsável pelo ensino básico (Educação Infantil e Ensino Fundamental), assistência ao educando e administração escolar, no âmbito do sistema municipal de ensino” (SEMEC, 2016, s/p). Além disso, apresenta também sua responsabilidade na capacitação de professores e na disponibilização de recursos para desempenho profissional dos educadores, e da realização de projetos no processo ensino-aprendizagem dos alunos, bem como no acesso à educação às pessoas com necessidades especiais.

Conforme a secretaria, Teresina possui 150 unidades escolares, e 154 centros municipais de educação infantil, perfazendo um total de 304 escolas. De acordo com estatísticas da SEMEC, de 1º de setembro de 2015, a Prefeitura de Teresina é responsável por mais de 55.612 alunos no ensino fundamental, e por 20.558 alunos no ensino infantil; além de outras modalidades de ensino, como a educação de adultos e o atendimento à educação especial. De acordo com esses dados, a Prefeitura é responsável por mais de 83.000 alunos (SEMEC, 2016).

De acordo com o *site* da SEMEC, no item ação social, a participação comunitária é uma das estratégias de promoção de inclusão, através da formação dos conselhos e capacitação de conselheiros. O objetivo dos conselhos escolares é: “fortalecer a gestão democrática dentro da escola. A Coordenação de Articulação Comunitária / Conselhos

Escolares e o programa Escola Aberta, Escola da Gente, são os instrumentos responsáveis pelas ações de mobilização entre comunidade e escola” (SEMEC, 2015, s/p).

Assim, no que diz respeito ao projeto “Escola Aberta, Escola da Gente”, seus interesses são: “desenvolvimento do trabalho pedagógico partilhado com a sociedade, ampliação dos espaços de reflexão coletiva e participação efetiva na sociedade” (SEMEC, 2016, s/p). O projeto procura estreitar os laços entre família e a escola, e abrir as escolas, aos finais de semana, para a comunidade, na tentativa de maximizar o espaço escolar.

No item notícias, o *site* apresenta as atividades realizadas pelas escolas, pela SEMEC e pela Prefeitura, para a educação. Assim, além da notícia, é apresentada a data da informação e o número de acessos. Dessa forma, o *site* cumpre sua obrigação de prestar informações de forma clara e transparente, já que noticia as atividades de maneira oficial, em linguagem jornalística e atualizada.

Quanto ao acompanhamento do dinheiro público, as planilhas de recursos disponibilizadas pelo *site*, até a data de observação desta pesquisa, não estavam atualizadas. Em consulta ao material, em abril de 2016, as planilhas de 2015 ainda não estavam publicadas, de forma que não há como discriminar ou acompanhar as verbas recebidas por unidade escolar no ano de 2015, também não há nenhuma explicação ou previsão para a atualização. O trabalho de consulta das contas individualizadas das escolas municipais ainda é muito difícil, mesmo tendo todos esses aportes eletrônicos. Para isso, a consulta diretamente à direção ainda é a mais viável. Nesse sentido, as contas de determinada escola só podem ser fiscalizadas se o interessado se mobilizar a procurar a própria direção, ou mesmo a SEMEC, explicando e se identificando sobre tal consulta. Todas essas dificuldades refletem uma limitação ao exercício da cidadania, já que hoje se pode contar com meios eficientes de consulta, como a *internet*, o que Lévy (1999) descreve como uma forma midiática democrática, de comunicação interativa, recíproca, comunitária, heterogênea e intotalizável, em que cada indivíduo pode participar, contribuir e interagir.

Por outro lado, a SEMEC facilitou o contato com os pais e as escolas, por meio de um sistema eletrônico que interliga a SEMEC, a direção, os alunos e os pais. Na prática, esse meio eletrônico de interação da escola com a família foi uma intervenção interessante e atuante no processo de comunicação, participação e gestão, através da comunicação da frequência do aluno à escola. Trata-se do programa Mobieduca.me. Em 2014, a Prefeitura Municipal de Teresina apostou nesse programa de controle eletrônico de frequência discente, por meio de entrega de carteiras na entrada da escola. Esse controle consiste no envio de mensagens, via celular, para os pais dos alunos, em caso do não comparecimento desses. Os

objetivos do programa são controlar eficazmente a frequência de alunos nas escolas, comunicar aos pais sobre a presença ou não dos filhos na unidade de ensino, e digitalizar a frequência de alunos, como dados para programas sociais e avaliações de ensino.

Nem todas as escolas municipais têm o programa Mobieduca.me, mas sua implementação demonstra o interesse da administração pelo uso de tecnologias na qualidade da educação, bem como na responsabilização dos pais e de sua participação. A viabilidade do sistema foi possível, devido a seu baixo custo e sua eficiência no gerenciamento das faltas dos alunos, cumprindo assim as determinações da LDB, e os princípios da administração, como o da eficiência dos serviços públicos.

Isso reflete a disposição da tecnologia a serviço do desenvolvimento da população menos favorecida no acesso a equipamentos materiais, bem como de uma profunda reforma das mentalidades, dos modos de organização e dos hábitos políticos da comunidade escolar para com a educação formal. Assim, a organização territorial dos grandes centros urbanos pode ser realizada pelas potencialidades do ciberespaço para “encorajar as dinâmicas de reconstituição do laço social, desburocratizar as administrações, otimizar, em tempo real, os recursos, equipamentos da cidade, experimentar novas práticas democráticas” (LÉVY, 1999, p. 190).

Neste aspecto, apesar de a preocupação da administração pública estar unindo tecnologia com prestação de serviços de informação, nem a Prefeitura nem a Secretaria Municipal de Educação de Teresina ainda se engajaram na utilização do espaço *online* para realizar consultas públicas voltadas para a educação, como fez o Governo Federal, anteriormente comentado no início deste capítulo. Essa é uma tendência da prestação informacional em meios digitais, tanto que Vicentin (2012) explica como sendo um novo paradigma do funcionamento das atuais instituições, que para isso conjugam um governo informatizado, transparente e com vistas à melhoria da infraestrutura pública de telecomunicações.

4.4 Administração das Escolas Municipais de Teresina

Apesar da tendência da automação dos processos administrativos, através das tecnologias de informação e da internet na administração pública, essa iniciativa não substitui nem impossibilita o uso dos recursos visuais nas repartições estatais, como o aproveitamento dos murais das escolas. Nesse sentido, o que se vê nos murais?

Devido ao baixo custo, os murais são meios de comunicação mais eficientes para a atual realidade das escolas municipais de Teresina. São esses espaços que interagem escola e comunidade, por meio da escrita ou de imagens. A divulgação documental, como datas, notas, editais e prestação de contas, é feita através do mural; bem como a exposição fotográfica ou ilustrativa de atividades da escola. Esse recurso é o mais utilizado para a comunicação e a socialização de experiências na escola, o que também é aproveitado com atividades pedagógicas.

Os murais de uma escola são de diversos tipos e com diferentes finalidades, entre eles: os murais de avisos e de recados, os murais de datas festivas, os murais jornalísticos, os murais de atividades (regulares e extraclases), os murais didáticos e os murais fotográficos. Como este trabalho se funda na informação e na gestão escolar, o que interessa é o mural de avisos e de recados da administração escolar para a comunidade, todavia, todos os murais são relevantes, uma vez que visam à informação e à cidadania.

Em observação nas escolas municipais de Teresina, percebe-se que os murais geram percepções e significados para quem os vê. Eles estão nos corredores e pátios das escolas, como também dentro das salas de aulas, há lugares que os informativos e as imagens se espalham pelas paredes e armários, vazando o espaço disponível dos murais; há outros que o mural não preenche todo seu espaço com conteúdos, e outros, vazios (anexo A). Em todos os casos, essas observações geram imagens sobre a escola, principalmente para quem a visita pela primeira vez.

Macedo (2007) alerta para outra função dos murais, seu aspecto estético. Esse trabalho estético construído nos murais deixa marcas para a caracterização das escolas, bem como dos professores e dos funcionários que o fazem. Essa preocupação tem como objetivo fazer as crianças terem vontade de ver, de perceber o mural. Nisso, também implica a valorização da palavra e da escrita, como forma de expressão e comunicação, enquanto que o uso de imagens ocorre com mais frequência para os anos iniciais de uma criança.

Assim, pode-se inferir que o interesse pela consulta à prestação de contas pode partir através de imagens para as crianças, e se estender à prestação documental para os pais, desde que simplificada e verdadeira, para que os adultos ou as crianças mais interessadas compreendam a situação financeira da escola, e suas necessidades, participando, assim, da gestão. Pouco se encontrou de informação sobre gastos nos murais das escolas municipais de Teresina, muito embora se tenham visto prestações de contas simplificadas em murais na sala dos professores e no pátio de uma das escolas pesquisadas; nesse caso, em todas as visitas as

contas estavam ali expostas. Isso demonstra uma preocupação específica daquela direção, quando deveria ser uma orientação normativa do sistema municipal de ensino.

Em material didático para curso de formação educacional, Freitas (2009) classifica o mural como um recurso visual vantajoso, pois é produzido pelos funcionários da escola, e também recebe a produção dos alunos, comungando responsabilidades, conhecimentos e comunicação. O uso de murais “explicita os valores da escola como instituição, especialmente aqueles relacionados ao papel da leitura e da escrita na formação dos cidadãos” (FREITAS, 2009, p. 38), além de construir a identidade de uma escola.

Nos murais externos às salas de aula, devem ser fixadas todas as decisões coletivas, bem como a produção discente. Além do conteúdo, deve ser observada a altura e o acesso visual, respeitando, inclusive, a estatura das crianças, pois, afinal, o mural é lugar de consulta:

Os murais externos à sala de aula estabelecem uma comunicação com os alunos das outras classes, com os funcionários, professores e direção, pais e familiares e demais pessoas que transitarem pelos corredores da escola. Além dos materiais elaborados pelos alunos, nesses murais podem ser expostos assuntos de interesse da comunidade escolar, notícias de interesse comum, resumos das atas das reuniões do conselho escolar, prestação de contas de Associações de Pais, Alunos, Mestres e Funcionários, dentre outros (FREITAS, 2009, p. 40).

Assim, não se pode focar a transparência administrativa de uma escola apenas na exposição oral, como forma de prestação de contas, mas trabalhar com aspectos visuais, para que a comunidade comungue de um espaço democrático e informacional, facilitando, assim, o exercício da cidadania e da participação. Os murais são viáveis financeiramente, tradicionais e necessários para a administração da escola e para a educação de crianças; assim, por mais envolvimento que a escola tenha para com os meios tecnológicos informacionais, o sistema municipal precisa, como defende Lévy (1999), dialogar os espaços territoriais com os meios digitais.

4.4.1 Eleições para diretores

A gestão de uma escola é reflexo da sociedade em que se vive. Assim, as eleições para diretores de escolas reverbera a democratização do país. A realização de eleições diretas é marca característica de uma democracia. Tanto que Tocqueville (2000, p. 397) disse que “a eleição é um expediente democrático que assegura a independência do funcionamento diante do poder central, tanto e mais do que seria capaz de fazer a hereditariedade nos povos aristocráticos”.

Essa ideia se espalhou para vários segmentos da vida democrática. Assim, enquanto o país estava envolvido na realização de eleições diretas para Presidente da República, na década de 1980; em Teresina, no ano de 1984, ocorreu a primeira eleição direta para diretor de escola da rede pública municipal, no governo do então Prefeito Freitas Neto (PFL, atual DEM). Em 1994, no governo do Prefeito Wall Ferraz (PMDB), por meio da Lei municipal nº 1.802/94, foi realizada a primeira eleição, após redemocratização do país. Em 1997, nasceu a Lei nº 2.507, na gestão do Prefeito Firmino Filho (PSDB), que regulamentou as eleições escolares (SALES, 2014). Atualmente, elas são regidas pela Lei nº 4.274/2012, sancionada pelo Prefeito Elmano Férrer (PTB).

Bonfim, Macedo *et al.* (2002), em uma pesquisa qualitativa do tipo grupo focal, obtiveram resultados, a partir das percepções dos segmentos da comunidade escolar sobre as eleições dos diretores de escolas municipais. O trabalho envolveu três aspectos: o primeiro sobre as novas responsabilidades dos diretores; o segundo sobre as arestas pós-eleições; e o terceiro, sobre as críticas ao processo de eleição. Essa pesquisa foi realizada após uma década da implantação da participação democrática de votação dos gestores, e já se apresentava bem desenvolvida e com segmentos engajados no processo de escolha, tanto que a disputa eleitoral, no âmbito da escola, lembrava as disputas ao Poder Executivo, em níveis municipais e/ou estaduais.

Além disso, a pesquisa apontou para as novas responsabilidades dos diretores, que não consistia apenas na atividade pedagógica, mas a uma obediência hierárquica e burocrática de observância às finanças da escola, deixando de ser gerentes das questões pedagógicas e assumindo a função de “servidor da burocracia”. As eleições ocorriam de diversas formas, em variadas escolas municipais, como concluíram os autores, na análise das falas de um dos segmentos:

Entre os professores, a visão do processo eleitoral corresponde ao modo como o experienciam em seus locais de trabalho. Há aqueles em que praticamente não há disputa e as eleições são pacíficas; há também escolas em que o processo de construção das candidaturas é função do interesse dos candidatos, sem que haja mediação anterior das instâncias democráticas de gestão escolar; e há, finalmente, a realidade das disputas acirradas, do embate duro em torno de propostas e, como disse uma das informantes, poder (BONFIM; MACEDO *et al.*, 2002, s/p).

No caso dessas mais acirradas, as ocasiões de “perseguições políticas” ou de “oposição” ocorriam e eram prejudiciais ao andamento da escola. A pesquisa até aponta a necessidade de a SEMEC criar mecanismos de controle, para evitar tais situações. Todavia, restou considerar que as eleições, em todo caso, são fruto da caracterização de um espaço

democrático; logo, a discussão e a fiscalização são técnicas benéficas para a construção da cidadania e para o fortalecimento das instituições da democracia. A oposição na escola, desde que pacífica, respeitosa e controladora, deve ser atuante.

O terceiro aspecto levantado foram as críticas ao processo eleitoral. Uma das críticas se direciona à diferenciação do peso dos diversos participantes na fórmula para obtenção do resultado das eleições. Nesse caso, há os que defendiam o voto universal e outros que queriam o aumento do peso do voto dos professores. Apesar disso, após mais de uma década da realização da pesquisa, a fórmula e a diferenciação dos pesos dos votos continuam, como se pode observar no art. 3º, § 2º, da Lei Municipal nº 4.274, de 17 de maio de 2012.

Art. 3º. A eleição de que trata o art. 2º, caput desta Lei deverá ser organizada em chapas compostas por um candidato a Diretor e um candidato a Vice-Diretor ou Diretor-Adjunto, submetidas ao voto direto e secreto da Comunidade Escolar, em votação única. A Chapa das Escolas e CMEIs que possuírem até três salas de aula, deverá ser composta apenas de Diretor, submetida ao voto direto e secreto da Comunidade Escolar, em votação única. § 1º A Comunidade Escolar será composta por: I - professores e pedagogos; II - demais servidores em exercício na escola; III - alunos da escola com idade igual ou superior a 14 (quatorze) anos; IV - responsáveis por alunos inaptos ao exercício do voto, nos termos do inciso anterior. § 2º A votação observará, respectivamente, o peso de 50% e 25% para a manifestação dos integrantes dos incisos I e II, do § 1º, deste artigo, atribuindo-se o peso de 25% para a manifestação conjunta dos alunos e responsáveis elencados nos incisos III e IV, do § 1º, deste artigo (TERESINA, 2012, s/p).

As demais críticas se sustentaram na inadequação pré-eleitoral da obrigatoriedade do curso de gestão para capacitação dos candidatos e, a outra, na existência dos abusos e dos absurdos que ocorriam nas campanhas:

Em relação a este aspecto, avalia-se que as eleições escolares reproduzem o macrocosmo dos pleitos gerais, no que têm de aspectos prejudiciais como clientelismo, influência de lideranças políticas fortes (vereadores, por exemplo), falsas promessas, acusações e agressões pessoais, enfim, todo o conjunto de práticas que caracterizam as eleições gerais no país (BONFIM, MACEDO *et al.*, 2002, s/p).

Atualmente, o curso de gestão escolar é obrigatório para diretores que não o tem em seu histórico acadêmico e profissional, mas sua ocorrência é, *a posteriori* (art. 6º da Lei Municipal nº 4.274/2002), e quanto aos abusos e falsas promessas nas campanhas, esses só serão evitados com o amadurecimento da cidadania, acompanhado de legislação e controle eficientes.

A última eleição para diretores foi lançada por meio de edital, baseado no art. 2º, parágrafo único da Lei municipal 4.274, de 17 de maio de 2012, em que reforçou a participação da comunidade escolar. De acordo com essa lei, são legitimados a votarem: os professores e pedagogos, os servidores em exercício na escola, os alunos com idade igual ou superior a 14 (catorze) anos, e os responsáveis por alunos.

Conforme o edital de 2016, o cadastramento dos eleitores foi realizado para garantir a unidade do eleitor no processo eleitoral, respeitando, assim, o § 3º do art. 3º da Lei das eleições para diretores. Pelo edital, a comissão eleitoral foi composta 30 dias antes das eleições, e coube a ela a organização do processo. A votação tinha peso diferenciado para cada segmento: I - 50 % (cinquenta por cento) para professores e pedagogos; II - 25 % (vinte e cinco por cento) servidores em exercício na escola; III - 25 % (vinte e cinco por cento) para a manifestação em conjunto de alunos da escola e respectivos responsáveis.

A chapa eleita era a que tivesse a maioria dos votos válidos. Sendo previstos casos de indicação de diretores pelo Secretário Municipal de Educação, nas escolas que não houvesse candidato, ou que os profissionais não tivessem os requisitos para a candidatura.

Quanto ao curso de gestão, determina a lei, que seja feito após as eleições:

Art. 6º A Secretaria Municipal de Educação providenciará para que todos os Diretores, Vice-Diretores ou Diretores-Adjuntos eleitos participem de curso de gestão, compreendendo gestão pedagógica, administrativa e financeira, a ser oferecido às custas da Secretaria Municipal de Educação.

§ 1º Estará dispensado do curso de gestão, a ser oferecido pela SEMEC, aquele candidato eleito que apresentar certificado, devidamente registrado em cartório, de conclusão de Curso de Especialização em Gestão Escolar, sendo prontamente nomeado.

§ 2º O candidato eleito será prontamente nomeado, e, nos termos do *caput* deste artigo, frequentará, nos primeiros três meses de sua administração, o curso de Gestão Escolar oferecido pela SEMEC, devendo apresentar desempenho satisfatório (TERESINA, 2012, s/p).

Após eleito, o diretor assina o contrato de gestão, que dentre suas competências quanto ao regime de autonomia administrativa, está o dever de manter os dados requeridos pelo Sistema de Ensino e pela SEMEC, atualizados, bem como os referentes ao censo escolar, ou seja, um comprometimento institucional de informação. Quanto à gestão financeira, o contrato não cita o dever de prestação de contas à comunidade, mas atenta à responsabilidade financeira do gestor no controle de receitas e despesas.

Diante disso, cabe frisar que a última eleição para diretores ocorreu em 08 de abril de 2016. A eleição estava prevista para o final de 2015, e foi adiada para abril/2016, em

decorrência da aplicação da “Prova Brasil” (teste de amplitude nacional que avalia o ensino básico do país), que estava prevista para o mês de novembro de 2015.

4.4.2 Está tudo direitinho!

A análise dos dados da pesquisa realizada nas escolas municipais do ensino fundamental da regional centro/norte de Teresina-PI permitiu chegar a quatro categorias. A primeira abordou a estrutura para a prestação dos serviços de informação nas escolas, a segunda, a ação do gestor nas prestações de contas. A terceira tratou do processo informacional para a comunidade (os canais, os sujeitos e os tipos de informação divulgados); e a quarta, a confiança da sociedade no gestor. Nesse trabalho, alguns elementos foram identificados, princípios e variáveis analisados com o fito de desvendar a realidade da transparência administrativa no desenvolvimento da cidadania nos redutos escolares pesquisados de Teresina.

No aspecto da estrutura para a prestação dos serviços de informação, a pesquisa indica o que as escolas possuem de elemento estrutural, pessoal e equipamentos apropriados para a entrega e a prestação de informações à comunidade, no cumprimento da LAI. Nessa categoria, foi observada tão somente os aspectos da LAI e a realidade escolar, no que tange aos serviços de informação.

A mobilidade criativa do gestor nas prestações de contas é uma categoria formada pelo vínculo do diretor às normas da SEMEC para a prestação de contas e à existência dos meios de divulgação utilizados para esse prestamento. Já o processo informacional se funda nos elementos do serviço de informação que atinge a comunidade escolar, quais seja: os canais de comunicação da SEMEC (via *internet*) e o da direção escolar (em regra, via a oralidade).

Já a confiança técnica no gestor é uma categoria fundada nas teorias existentes sobre a modernidade, calcadas em Giddens (1991), em que o interesse sobre específicos setores da organização social é depositado em sistemas abstratos, em detrimento da participação ou do conhecimento sobre determinado assunto. O quadro abaixo tem por base as características dessas categorias nesta pesquisa³⁹, que em seguida são especialmente detalhadas:

³⁹ “As categorias devem apresentar as seguintes características: **Exaustividade**: cada categoria estabelecida deve permitir a inclusão de todos os elementos levantados relativos a um determinado tema. (...); **Exclusividade**: nenhum elemento pode ser classificado em mais de uma categoria. Em outras palavras, as categorias devem estar definidas de maneira tal que não seja possível classificar um mesmo elemento em duas delas; **Concretude**: os termos abstratos são muito complexos, sempre terão diversos significados. Assim, a classificação corre o risco de mudar de pesquisador e

Tabela 5 - Características das categorias da pesquisa

	Exaustividade	Exclusividade	Concretude	Homogeneidade	Objetividade e fidelidade
Estrutura na prestação dos serviços de informação	Setor específico; capacitação profissional e informatização nos serviços de informação.	Recursos físicos, humanos e tecnológicos.	O termo se refere à estrutura das escolas para os serviços informacionais.	Princípio da legalidade.	Variáveis: LAI e a estrutura das escolas.
Mobilidade criativa nas prestações de contas	Prestação de contas; subordinação institucional e a utilização dos meios de divulgação existentes.	A atividade de prestação de contas do gestor.	O termo se refere à conduta do gestor quanto à utilização dos meios existentes para a prestação de contas à comunidade.	Princípio da prestação de contas.	Variáveis: Prestação de contas e os meios de divulgação existentes.
Processo Informacional	Canais, sujeitos e tipo de informação.	Serviços de informação prestados à comunidade escolar.	O termo se refere à complexidade do serviço de informação.	Princípio da publicidade.	Variáveis: as vias e as fontes das informações.
Confiança técnica no gestor	Reuniões e deliberações coletivas; eleições para diretores; relação administrados e administrador.	Participação da comunidade na gestão das escolas.	Termo que se refere à relação que a comunidade tem para com o diretor.	Princípio da confiança.	Variáveis: Participação da comunidade e centralização de poder no diretor.

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, ante as características das categorias, segundo Richardson (2012).

4.4.3 Estrutura para a prestação dos serviços de informação

Na observação dos aspectos legais e da estrutura e condições físicas, humana e tecnológica das unidades escolares da região centro/norte de Teresina, foram registradas percepções sobre: a noção de direito à informação da comunidade escolar, as demandas de informações na escola, a organização documental, a observância dos prazos legais para a entrega dos serviços informacionais, a solicitação de informações, a capacitação de

pesquisador. É importante ter categorias concretas que permitam fácil classificação dos elementos (...); **Homogeneidade**; as categorias devem se basear em um mesmo princípio de classificação. Não é possível analisar o conteúdo de uma mensagem, quando as categorias se fundamentam em mais de um princípio classificatório; **Objetividade e fidelidade**: os vieses devidos à subjetividade dos codificadores, à diferença da interpretação, não se produzem quando as categorias são adequadas e bem definidas. O pesquisador deve definir claramente as variáveis e os indicadores que determinam a classificação de um elemento em uma determinada categoria (RICHARDSON, 2012, p. 240 - grifos do autor).

profissionais, a existência de sistemas informatizados e de equipamentos para organização de documentos.

Diante das entrevistas e das observações realizadas nas escolas municipais de Teresina, pôde-se verificar que todos os gestores (promotores da transparência ativa na escola), apesar de não terem lido ou não saberem identificar ou descrever a LAI, são conhecedores do direito a informação. De acordo com seus relatos, o direito à informação é aquele estendido a todo cidadão de ter, obrigatoriamente, e sem impedimento, qualquer informação relativa a ações, planejamento e finanças dos órgãos da administração pública:

Lei de disponibilização de informação pra sociedade, sim, sim, transparência. O meu conhecimento da lei da transparência é essa *obrigatoriedade* que hoje a gente tem como gestor público, né? Em estar divulgando as ações, divulgando pareceres, principalmente no que se tange em relatórios financeiros, mas não se tange só a relatórios *financeiros*, mas a ação de gestões reais concretas de *planejamento, de organização* para que a comunidade, ela possa ter essa *participação* ativa dentro do processo de desenvolvimento (...) da sociedade (DIRETOR 5, 27/11/2015 - grifo nosso). A lei em si, pra saber o número e tudo, eu não tenho essa informação. Mas sei que a lei existe, de acesso a *toda e qualquer informação* (DIRETOR 2, 11/12/2015 - grifo nosso). Já li assim por alto, já li. É um *direito do cidadão*, ter direito a esses acessos, livre, *sem impedimento*, que as pessoas possam garantir a acessibilidade a esse acesso, que digo, as informações, que qualquer ser humano, qualquer cidadão venha requisitar (DIRETOR 4, 11/12/2015 - grifo nosso).

O direito de acesso à informação é entendido como uma formalidade imperativa, exigida por lei, enquadrada ao perfil nos gestores atuais, para que a sociedade possa ter conhecimento e participar. Por mais que tenham que respeitar o direito de informação dos cidadãos, o conhecimento da lei não é uma regra indispensável, mas os gestores sabem que a informação é direito de todo e qualquer cidadão.

Há também membros dos conselhos (promotores da transparência nas escolas) que conhecem ou têm noção do direito de informação e da existência da LAI. Por mais que não tenham conhecimento da lei, sabem que têm o direito de informação pública da escola, principalmente no que tange à divulgação das finanças e contas dos órgãos públicos, por meio da *internet*.

Pra ser sincera não. Já ouvi falar, mas não tenho conhecimento nenhum que eu possa discorrer sobre ela. Assim, talvez eu me equivoque, mas é essa transparência nas coisas, essa lei que estabelece que todas as instâncias do governo ou dos poderes têm que ter a transparência, é o que eu posso falar de respeito a isso, e que hoje todos são obrigados a declararem e tornar público, de conhecimento público essa questão financeira, econômica, enfim. É o conhecimento que tenho (PROFESSOR 3, 03/03/2016). Já ouvi falar, mas assim com exatidão... assim, eu já participei de reuniões a respeito

falando da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência, da questão das contas, das contas efetuadas pelo município, pelo estado, que pelo portal a gente pode acessar para obter essas informações (SERVIDOR 2, 11/12/2015).

Todavia, há outros participantes que não conhecem a lei, nem se interessam, como o servidor 1 (23/11/2015) que disse: *“não, eu não conheço (a LAI). Só ouvi falar, mas não me aprofundei não. Não tive interesse nenhum nesta questão. Não sei nada da lei”*. E pais de alunos também afirmaram não conhecê-la, embora sintam falta da divulgação de informações por parte do Poder Público. A informação é um direito que não se satisfaz com um número limitado de dados. Quanto mais transparente for a administração, maior o poder de fiscalização dado aos administrados. Por isso, mesmo com meios de divulgação e facilidade de acesso, ainda assim, o cidadão se depara com a carência de dados públicos sobre determinados atos. Logo, cabe ao Poder Público aprimorar seu processo informacional, para que não paire sobre ele o autoritarismo, a ilegalidade e a opacidade administrativa.

Não, não. Já ouvi falar (na LAI). Olha nós... a gente tem de se dedicar por que hoje em dia nos colégios... você sabia que os impostos que a gente paga muito não é bem recompensado na educação dos nossos filhos? Por que você sabe, lá nossos impostos (da balinha para cima) nós contribuí com os impostos, mas o governo não divulga tanto assim o que nós merecemos. Eu acho que é isso (PAI 1, 23/11/2015).

Com base nessas análises, pode-se afirmar que os participantes desta pesquisa têm conhecimento de seus direitos e de seus deveres, mesmo que não conheçam a lei (ou não tenham interesse em conhecê-la), e que apesar da existência dos meios de comunicação, a informação deve ser sempre disponibilizada, para que facilite a atuação cidadã. Porém, eles nem sempre cobram ou se interessam pelo aprimoramento dos serviços de informação dentro das escolas. Cabe explicar que o direito de acesso à informação é aquele que o cidadão tem, mesmo sem requerer.

Nas escolas municipais da regional centro/norte de Teresina, as maiores demandas, de acordo com os entrevistados, são informações sobre reuniões, aulas, desempenhos de alunos, plantão escolar, e outras relativas a determinados alunos. Essas questões estão imbricadas de um interesse privado dos pais ou dos servidores, de saberem a pontualidade de um evento ou sobre alunos particularizados. Nesses casos, a vida pública da escola não é percebida. A comunidade olvida a movimentação política e a manutenção financeira de uma escola, principalmente quando ela se postula como democrática, e a Constituição Federal defende uma educação compartilhada com a sociedade.

Ademais, todos os entrevistados afirmaram que as escolas que administram estão preparadas, com organização de documentos e observância do prazo máximo legal para prestação de informações. Sobre a capacitação documental das escolas para prestar informações, os diretores disseram que as unidades escolares que gerem estão preparadas para a prestação do serviço, com documentos organizados por pastas e arquivos, tanto para efeitos de fiscalização, de pesquisas, como para demandas específicas:

Tá tudo direitinho, é só nos falar que estamos com toda a documentação (DIRETOR 4, 11/12/2015). A qualquer momento... parte financeira todos os processos dos últimos cinco anos eu tenho arquivado, prestações de contas de todos os recursos, documentos administrativos, processos administrativos de todas as pastas, a gente tem essa preocupação, ou com fiscalização ou com pesquisa, ou com indagações, a gente tem como... (interrupção). A gente tem como responder a qualquer indagação, que é uma das minhas preocupações essa questão documental... (DIRETOR 5, 27/11/2015). Sim, nunca tivemos problemas com relação a documentação. Você vê aqui, eu sou todo tempo aqui com muito zelo até para as meninas limparem aqui a sala é eu dizendo: - bote do jeito que está. E aqui são várias documentações. Você vê e diz: - essa sala do diretor é uma bagunça. Mas eu não posso fugir das documentações, porque senão eu termino esquecendo e vai passando os anos e a gente tem que estar anotando, não tem como a gente fugir, é preciso que a gente tenha essa linha de conduta, não podemos fugir dela, é uma lei, e se você foge dela, você não tem mais a habilidade necessária para estar... (DIRETOR 2, 11/12/2015).

Observa-se que a organização de documentos é um zelo da direção, que deve estar preparada para responder as demandas específicas de informações, principalmente dos órgãos de controle, para efeito de fiscalização ou de pesquisa. Trata-se de um cuidado que exige habilidade para gerir e administrar os dados públicos, inclusive para que nada se perca ou confunda o gestor. Essa preocupação é compreensível, uma vez que é sabido que as informações das escolas preenchem os bancos de dados de todo o país.

A respeito do cumprimento do prazo de até 20 dias para entregar a informação requerida, a maioria dos entrevistados disse que entregam ou recebem as informações de imediato. Os diretores enfatizaram que a entrega das informações nunca passam muitos dias a serem entregues, um deles disse que dependendo da informação, o prazo máximo para a organização pode demorar até sete dias; outro diretor trabalha com uma hipótese de sobrecarga de trabalho e, nesse caso, a demanda pode passar do prazo legal. Todavia, percebe-se que o serviço de informação, que todos dizem priorizar, após o requerimento é aquele feito de entrega imediata. Cabe ressaltar que a gestão transparente é aquela que as informações que divulgam não necessitam ser requeridas, mas caso sejam, a cordialidade, a disponibilidade e a veracidade das informações devem ser observadas pelo servidor público.

Assim, não posso te dizer, por que assim, eu ainda não tive, assim, de uma pessoa chegar e dizer: professor chegou recurso tal dia tal onde foi que o senhor aplicou? Professor recurso tal, o quê que o senhor fez? Eu ainda não tive essa demanda (...). Esse tempo hábil , *eu creio que no máximo sete dias úteis*, entendeu? Dentro do prazo que a gente possa fazer o levantamento da demanda... Assim, é uma inquietude sobre o laboratório... a gente vai fazer o levantamento de toda demanda e dar uma resposta para comunidade, entendeu? Há uma inquietude sobre a questão da aplicação de recurso em reforma, vamos fazer o levantamento do que se pode solucionar e tentar responder dentro de um prazo de *48 horas a sete dias úteis* (DIRETOR 5, 27/11/2015 - grifo nosso). Período de 20 dias? Não, a resposta é a mais rápida possível (DIRETOR 3, 19/02/2016). Sim, depende do... se for uma coisa gigantesca e nós tivermos abarrotados de processos, não tem... mas uma coisa simples, fazer um relatório, com certeza nós temos. E aqui tem mais uma coisa que eu posso lhe dizer, eu nunca tive nem vice, nem adjunto, sempre fiz tudo na parte de direção sozinho, o pedagogo cuida da parte educacional, mais diretamente, eu fico na parte mais administrativa, e o secretário mais na parte burocrática mesmo, de tudo: desde a criança que chega, ao número de processos, à chegada de documentos, à parte de ofício, de digitar as coisas. Eu não tenho digitador, eu não tenho ninguém pra fazer nada, é eu e o pedagogo, quando vai digitar as coisas das informações que ela precisa (DIRETOR 2, 11/12/2015).

A informalidade do pedido de informação inibe o aumento da demanda perante os órgãos públicos. O fato de o gestor não se deparar com solicitações de informação sobre finanças e atos administrativos, não significa que a comunidade esteja satisfeita com os serviços de informação, tanto que são conscientes de que qualquer demanda poderá ser feita sobre despesas da escola, como reformas na estrutura física, por exemplo. Também são conscientes de que devem prestar a informação a mais rápida possível, mesmo na carência de funcionários ou servidores especializados. Assim, independente dos motivos que levem à impossibilidade da entrega da informação de imediato ou em até 20 dias. Tanto a LAI quanto o Decreto nº 14.605/2014, que dispõem sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração municipal de Teresina, enfatizam que a informação não pode passar do prazo de 20 dias, sem justificativas e ciência do interessado, podendo o prazo ser prorrogado por mais 10 dias.

Os diretores, em regra, destacaram a falta de pedidos de informações sobre as contas e as finanças da escola, o que implica na desnecessidade de aprimoramento das estruturas de prestação de informações. Os serviços de informação são prestados pelo diálogo, pelo consenso e pela oralidade, geralmente, pelo próprio diretor, e sem a apresentação de documentos, logo, as maiores demandas se referem a particularidades, como comportamento quanto à relação funcionários e alunos (relações pessoais).

(...) nesses três anos de gestão (...) não foi demandado nenhuma solicitação, até mesmo porque a gente tem um critério de gestão democrática, e assim a participação deles (membros do conselho) assim, é muito ativa, quando uma pessoa chega, a gente conversa, dialoga, explica e faz o plano de ação de onde vai se destinar os recursos, as ações pedagógicas (...) quando a gente conclui a execução da atividade pedagógica, vamos planejar, vamos reavaliar e avaliar como foi ... assim, em três anos que eu estou, eu nunca tive a demanda de professor isso? professor isso? Existe uma demanda mais pela situação, às vezes da demanda de qualidade, olha professor, o professor fulano de tal assim... agora com relação a recurso e a execução, sem demanda de perguntas ou de questionamentos, não (DIRETOR 5, 27/11/2015).

A escola, por ser um órgão público e trabalhar com verbas do Estado, tem que prestar contas e ser fiel à realidade dos dados divulgados. O atrofiamento cultural da busca do direito à informação paralisa pais, alunos e servidores da escola, na consulta e na fiscalização da gestão escolar por meio dos dados públicos. A ausência de pedidos é reflexo da falta de estrutura das escolas para a demanda de informações, não significa que a comunidade não tenha dúvida, ou que ela esteja superinformada. A comunidade não é estimulada para a busca de informações. Ela não tem apoio e nem estrutura física nas escolas para isso. Os serviços de informação são prestados mediante o “constrangimento” da motivação do interesse da informação pelo requerente, o que contraria, inclusive, o Decreto que regulamenta a LAI, que estabelece no art. 7º, § 3º a proibição de “exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (TERESINA, 2014, s/p).

Os serviços de informação devem ser claros, rápidos, sem constrangimentos, de fácil acesso, gratuitos e bem prestados. O servidor não pode se negar ou requerer motivação do uso da informação. Se a informação não pode ser prestada de imediato, deve ser dado andamento processual da informação, com recebimento do requerimento pelo servidor e acompanhamento para que a informação requerida seja prestada dentro do prazo legal. Somente com estrutura e seriedade na oferta de serviços de informação é que a escola estará apta para aumentar suas demandas de informações por parte da comunidade. Essa estrutura de prestação informacional ainda é muito incipiente nos órgãos e entidades da administração pública municipal, e de acordo com o Decreto de aplicação da LAI em Teresina, os pedidos de informação que dependem da complementariedade de dados de outros órgãos recebem apoio da Coordenadoria de Ouvidoria do Município.

Art. 11. Nos casos em que não for possível atender imediatamente a solicitação, o pedido de acesso a informações constante de formulário específico, quando protocolizado perante os órgãos e entidades referidos no art. 1º, deste Decreto, será encaminhado a sistema gerenciado pela Coordenadoria de Ouvidoria do Município, que o distribuirá para os órgãos

responsáveis pela manutenção da informação solicitada (TERESINA, 2014, s/p).

Até mesmo a disposição dada pelo Decreto nº 14.605/2014 determina que os serviços de informações podem ser prestados pelos próprios órgãos, mas restringe o termo transparência ativa apenas às informações prestadas em portais eletrônicos, ao dizer no § 2º do art. 1º: “(...), entende-se por transparência ativa as informações livremente disponibilizadas à sociedade no sítio da Prefeitura Municipal da Teresina, na rede mundial de computadores, sem que haja a necessidade de solicitação de qualquer interessado” (TERESINA, 2014, s/p), quando a transparência ativa deve ser compreendida como toda e qualquer ação da administração pública na prestação de dados públicos, independentemente de requerimento. Apesar dessa restrição, o Decreto não limita a transparência somente aos sítios eletrônicos. No art. 3º, § 2º, o Decreto determina que “deverão ser utilizados todos os meios e instrumentos legítimos à disposição dos órgãos e entidades públicas, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*)”.

As escolas municipais pesquisadas não possuem capacitação específica de profissionais para a prestação de informações, requerimentos de informações, protocolo, sistema de gerenciamento eletrônico de dados, a atenção especializada ao cidadão interessado em informações, acompanhamento processual de solicitação de informação e setor especializado para esse tipo de serviço. Nesta pesquisa, muitos dados não foram coletados em razão da dificuldade imposta por recursos humanos, como por exemplo, os empecilhos para a realização de entrevistas com membros dos conselhos de uma das escolas analisadas.

Em uma das escolas pesquisadas o gestor impôs obstáculos para a busca de dados, como a recusa no fornecimento de contato telefônico dos conselheiros para a marcação das entrevistas, ou mesmo o impedimento do encontro dos conselheiros com o pesquisador. Ademais, os servidores da secretaria da mesma escola recusaram a entrega da informação sobre o número de matrículas de 2016, caso o pesquisador não motivasse a finalidade da demanda. Esses obstáculos foram colhidos em observação direta, e ferem a LAI, o Decreto nº 14.605/14 e o direito de informação do cidadão. São exemplos de que no discurso a disposição para a transparência da coisa pública funciona muito bem, mas na prática é diferente, aparecem os limites, as dificuldades, etc.

O atendimento, a cordialidade e a eficiência do servidor público são importantes elementos de transparência. São condições essenciais para o bom funcionamento da escola democrática. A participação e as responsabilidades da sociedade com a educação vêm da abertura que o gestor e o quadro de funcionários proporcionam para com os assuntos da

escola. A formação e a capacitação do servidor são importantes, pois a escola lida com informações públicas e outras tantas sigilosas, que dizem respeito aos alunos e às crianças. Ao tempo que também é detentora de informações privilegiadas sobre uma sociedade e sua condução para o futuro. Não basta a Secretaria Municipal de Educação baixar normas de incentivo à participação, se o gestor não tem um perfil democrático e não conduz toda a comunidade escolar para o compartilhamento responsável da educação.

Esses detalhes explicam a necessidade de estrutura humana das escolas. Essa realidade é fruto da própria estrutura da organização administrativa de prestação de serviços oferecida pela Prefeitura Municipal de Teresina, que deve investir na capacitação de servidores da Coordenadoria de Ouvidoria, e de todos os demais órgãos do poder público, conforme estabelece a norma abaixo.

Art. 8º O pedido de acesso a informações, formulado pelo interessado, será apresentado perante a Coordenadoria de Ouvidoria do Município ou perante cada órgão ou entidade referidos no Art. 1º, deste Decreto, os quais contarão com *servidor designado exclusivamente para o desempenho das funções específicas relativas aos procedimentos do cumprimento do direito de acesso à informação.*

Parágrafo único. No desempenho dessas atividades, a Coordenadoria de Ouvidoria do Município e os órgãos e entidades referidos no art. 1º deste Decreto, deverão:

- I - atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, encaminhando-o aos setores responsáveis, quando for o caso;
- II - protocolizar os requerimentos de acesso a informações, adotando os procedimentos necessários às suas tramitações;
- III - informar sobre a tramitação dos pedidos de acesso nas suas respectivas unidades;
- IV - controlar os prazos de respostas dos pedidos de acesso, informando aos setores responsáveis a proximidade do término do prazo;
- V - receber as informações prestadas pelos setores responsáveis, encaminhando-as aos interessados; e
- VI - manter histórico dos pedidos recebidos (TERESINA, 2014, s/p).

Quanto à indicação desse servidor, por mais que o Decreto se refira ao órgão imediatamente subordinado da administração pública direta, compete a ele orientar as respectivas unidades, no que se refere ao cumprimento do Decreto, garantindo o direito de acesso à informação, conforme a Lei nº 12.527/11, em todos os órgãos públicos do Município.

A capacitação dos servidores nas escolas é necessária para orientar os interessados na busca da demanda informacional. É dever do servidor público a prestação de tais esclarecimentos. O Decreto nº 14.605/14 (art.10, § 4º) estabelece que mesmo na negativa de informações, “o requerente deve ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e

condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua autorização” (TERESINA, 2014, s/p). Ademais, devem estar atentos para o tratamento das informações pessoais, inclusive, cientes das suas responsabilidades funcionais, em caso de danos decorrentes da divulgação de informações, cabendo apuração “nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso” – art.24, *caput*, do Decreto nº 14.605/14 (TERESINA, 2014, s/p).

Assim, na área da educação, a SEMEC é a responsável por capacitar os servidores das escolas para a prestação de serviços ao público. Ela até já iniciou a capacitação de servidores para o trabalho do envio de dados digitalizados para alimentar seus sistemas informativos (Gestão Eletrônica de Documentos – GED), e já demonstrou, com a oferta de cursos de informática, a preocupação para com a organização digital dos arquivos da escola. Falta investir em condições tecnológicas e capacitação profissional para a prestação de serviços de informação, embora existam cursos ligados à área da informática e da tecnologia para os servidores. As escolas, com seus poucos recursos, não podem oferecer cursos para a capacitação profissional ou especialização de serviços, nem seus recursos são destinados para tanto. Apesar das capacitações, a exigência do Decreto, quanto à presença de servidor apto para as demandas de informação nos órgãos públicos, ainda está aquém do idealizado.

Em relação a tecnologias, infelizmente a gente não disponibiliza de recursos, e é um muito alto, dentro dessa parte de compartilhamento de transparência da informação, claro que na parte pedagógica a gente investe, porque a gente recebe para isso, pra transparência e informação num sistema informatizado, a gente não investe não, diretamente não, porque a gente não recebe recursos e não tem essa viabilidade financeira (DIRETOR 5, 27/11/2015). É a própria SEMEC que investe, agora mesmo a secretária está fazendo curso de informática, o professor participa de formação de 15 em 15 dias, tudo é feito no centro de formação Odilon Nunes, a Prefeitura investe no funcionário, a Prefeitura, em parceria com o MEC. A gente coloca aqui os dados e chega na central, mas todos os dados são informados por aqui, é um sistema, tem um sistema chamado GED, esse é de todas as informações de alunos da escola. Aí tem outros... na medida do possível, a Secretaria está informatizando, de primeiro, a gente ia fazer a prova, marcava aqui e ia deixar na SEMEC, agora não, tem um sistema, a gente bota as notas nesse sistema, bota os resultados, tudo no sistema, não precisa a gente levar. A gente passa por um treinamento, de um dia, dois dias, mas a pedagoga e a vice-diretora já trabalham bem no sistema, certo? Eu estou fazendo agora, aprendendo com elas, porque quando elas saírem eu posso ter acesso, mas teve um treinamento (DIRETOR 4, 11/12/15).

A informatização é tarefa positiva para a prestação de serviços de informação. Uma das primeiras tarefas que a escola deve investir é a organização dos documentos, e principalmente sua digitalização, poupando, assim, espaços e o amontoado de documentos.

Ademais, no fornecimento de informações, de cópias de documentos e na realização de buscas, o serviço se torna mais rápido e seguro. O diretor de uma das escolas, por ter um servidor capacitado para isso, cogita a implantação da realização das matrículas por meio de documentos digitalizados:

Temos computadores, um de acesso aos professores, outro para a secretaria, temos a nossa pasta de documentação toda de gerenciamento com o GED, que é para informar a secretaria online, nós não levamos papel de matrícula para a SEMEC não, é tudo *online*, e nós estamos trabalhando para toda matrícula, em 2016, ser numa pasta de arquivo, não ter mais uma pasta de aluno arquivado no papel, no arquivo. A ideia é de começar este ano tudo escaneado, e botar numa pasta no computador. O secretário da escola, não é a Secretaria, o secretário tem um conhecimento grande nessa área – o secretário da escola! – não é da SEMEC, não é o (cita o sobrenome do Secretário de Educação), é o secretário nosso, ele tem conhecimento nessa área para nós fazermos isso em 2016. A gente dá o suporte necessário, o financeiro, que precisar (DIRETOR 1, 11/12/2015).

Esse poder de criatividade, boa vontade e iniciativa facilita o trabalho dos servidores e capacita a escola à prestação de informações e de acesso a documentos. Nota-se, no trecho acima da entrevista, que a iniciativa da digitalização dos dados é da gestão do entrevistado, não se trata de uma orientação hierárquica do órgão ou do ente público subordinado. Percebe-se que esse gestor trabalha com os recursos que dispõe (computadores, internet e servidor capacitado).

Outro aspecto interessante é que as matrículas, contratos e outros documentos são importantes para a história da escola. A zona norte da capital é a mais antiga da cidade, onde também se encontram as escolas mais antigas. Em uma delas há a preocupação com documentos antigos, em razão de ela funcionar há 50 anos, e muitos documentos estão arquivados e merecem cuidados especiais:

A gente tem a parte de secretaria da escola, que é parte onde se lida com os documentos. Os documentos dos alunos, certo? Fica tudo disponibilizado na secretaria da escola, ou no arquivo da escola. Numa escola que já tem 50 anos, aqueles documentos iniciais, mais antigos, são os mais difíceis de a gente encontrar, ontem mesmo tinha uma senhora aí querendo um documento, não me lembro qual o nome, mas foi uma dificuldade para achar esse documento, até porque se muda o arquivo, e várias gestões, e vários locais que o arquivo já esteve, aí vai, puxa daqui, vai para outra sala, vai se adequando, e papel, os mais antigos, muitas vezes vai se deteriorando. Tem que ter muito cuidado (DIRETOR 3, 19/02/2016).

A secretaria da escola é o setor administrativo que lida com documentos. Trata-se de uma responsabilidade funcional que envolve a guarda e a organização de documentos pessoais de uma pessoa, que é seu histórico escolar. O que também exige organização e

estrutura para o arquivamento de documentos. A conservação é outra preocupação dos órgãos públicos, e também da LAI. Cuidar em digitalizar os documentos, sem deteriorá-los, é uma atividade que pode conservar tanto o original, quanto a própria existência do documento e a facilidade da consulta e da entrega de informações. Na regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelo município, é orientada a entrega de cópias (art. 15): “quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que essa confere com o original” (TERESINA, 2014, s/p).

Assim como têm os serviços rotineiros de uma escola, como merenda, limpeza, aulas, direção, parte pedagógica, atividades físicas, matrículas, entrega de certificados, transferências, ofícios, declarações; também há os serviços de informações públicas, e essa demanda deve aumentar. O desenvolvimento da cultura da transparência é objetivo da LAI, e com o aprimoramento das necessidades de controle social e informação, com o aumento de consultas a *sites* e portais eletrônicos, as demandas de informação aumentarão, o que demonstra uma preocupação do Decreto nº 14.605/14, em se utilizar da transparência passiva para o desenvolvimento da transparência ativa: “art. 13. A Coordenadoria de Ouvidoria do Município adotará as medidas cabíveis para a divulgação da informação ao interessado. Parágrafo único. Será providenciada a manutenção de tal informação em cadastro próprio, facilitando a resposta em solicitações semelhantes” (TERESINA, 2014, s/p).

Neste sentido, todos os participantes da pesquisa afirmam que obtêm e que oferecem informações em até 20 dias, e que a prioridade é a entrega imediata dos dados públicos. O trabalho de informação, sem *internet* e sem o uso de computadores, inviabiliza muito a transparência. Tanto que uma das escolas da pesquisa não possui *internet* e todos os trabalhos da administração da escola são dificultados por isso, tendo os servidores que trabalhar em suas residências e se deslocarem à sede da Secretaria de Educação, quando poderiam se utilizar do meio virtual. A falta de *internet* possibilita uma série de contratempos que atrapalham a rapidez exigida na era informacional, isso demonstra a lentidão das instituições territoriais em que Lévy (1999) fala, ao abordar a fluidez das informações decorrentes da cibercultura.

Pra nós, não funciona muito bem, porque nós não temos *internet*, então, a grande dificuldade que nós temos... nós fazemos coisas dentro de nossas casas, a maioria das informações de todo o processo de avaliação, o pedagogo faz na casa dela, quando não é, a gente paga uma *lan house* bem aqui perto da UESPI para mandar as informações, e no celular a gente pode ver aqui um ofício, abre o ofício, mas a gente não pode aqui tirar nada.

Acessar o GED, tem que chegar em casa para poder vê alguma coisa. Um calendário escolar a gente faz aqui na escola, tira as cópias, e a gente leva pra lá uma cópia assinada e a outra fica com eles. (...) muitas vezes a nossa escola, ela é punida por causa disso, de um atraso, porque nós temos que respeitar a previsão, é tal dia como está aqui escrito no documento, é até tal dia eu tenho que entregar, porque senão eu sou chamado atenção (...) isso é muito ruim, até a frequência das crianças eu tenho que estar na Secretaria de manhã cedo. Quer dizer que quando eu chego lá tá fora de área: - não professor, aqui não tá saindo nada. Eu tenho que esperar. Eu vou e volto. Eu subo, eu desço. Às vezes eu volto no outro dia, porque eu não tenho condições de receber (DIRETOR 2, 11/12/2015).

Para o sistema municipal de ensino, a correspondência *online* das escolas com a SEMEC é um serviço de informação indispensável, pela rapidez, pelo barateamento das transações informacionais, pela interação institucional e pela prestação documental. O participante gestor de uma escola, ao falar sobre a relação eletrônica da SEMEC com as escolas, considera a interação boa para o processo administrativo, tanto para a troca de informações quanto para a atualização das mesmas. Há também, nessa análise, o diálogo entre o virtual e o territorial, contrapondo-os quanto à rapidez da comunicação com a *internet* e o infortúnio do manuseio de papéis e documentos físicos:

Sim, sempre manda através do endereço eletrônico da Secretaria em comunicação com a escola, sempre está atualizando. Eu considero muito bom, porque antes nem tinha. Tudo era só através de papel mesmo, demorava a chegar. Mas hoje já tem essa parte que ajuda bastante (DIRETOR 3, 19/02/2016).

Com o aumento da digitalização das informações dos órgãos administrativos, a demanda de informações aumenta, pois a escola transparecerá sua capacidade no prestamento informacional. Frente às atuais demandas, poucas e particularizadas, a estrutura organizacional de documentos em armários e pastas de arquivo ainda supre a necessidade dos serviços informacionais exigidos pela sociedade, mas com a democratização do país, a inclusão digital e o desenvolvimento da cultura da transparência, essa demanda, inevitavelmente, aumentará.

Assim, um dos diretores explica que mesmo com tantos meios possíveis de tecnologia, o comunicado escrito enviado por intermédio dos alunos é o mais usado pela diretoria. Outro diretor também não vê problemas nos meios de comunicação usados, mas espera melhorias nesses canais. Os meios tradicionais de informação ainda são necessários, até mesmo porque as escolas públicas brasileiras lidam com famílias carentes, que ainda não se incluíram na era digital. O uso de *smartphones* e computadores ainda é limitado, mas isso não impede a

prestação de informações, pois muito além da comunidade pobre a que assiste, a escola lida com recursos que interessa a toda a comunidade.

Até que a gente, na medida do possível... porque o nosso é mais com a comunidade mesmo, fez os folderszinho e passou... pronto, a gente manda comunicado pelas crianças, o resultado é os pais virem na escola, saber (DIRETOR 4, 11/12/2015). Assim, eu não vejo como dificuldade, eu vejo que a gente poderia melhorar se nós tivéssemos, assim, uma situação de um *site*, um portal da transparência, que o município tem, mas a gente de certa forma não disponibiliza as informações, só as informações de um modo geral da Secretaria, como a escola é um órgão executor, não tem diretamente o seu *link* no portal da transparência, mas eu não vejo dificuldades, porque assim, hoje a gente trabalhando com o mural, com as exposições, a gente vai, a gente atende a demanda, mas claro que poderia melhorar, num processo de você, as pessoas, ter mais acesso as informações, qual recurso que entra, onde se aplica, o que se faz, de certa forma seria bem melhor (DIRETOR 5, 27/11/2015).

Os serviços de informação dependem da estrutura tríplice alicerçada (pessoal, material e setorial), ou seja, não se pode falar em comunidade informada, sem estrutura física de acesso à informação, sem servidores bem formados, informados e cordiais, e sem equipamentos tecnológicos que armazenem, organizem e facilitem o acesso à informação.

As escolas devem ser entendidas como uma repartição pública importante, de formação e capacitação de crianças cidadãs, e que devem estar aptas para o futuro. A informação conduz à necessidade do controle, que nasce da liberdade política e da livre manifestação de palavras e pensamentos da comunidade. Por isso, canais de larga escala e de baixo custo podem ser acessados por toda a sociedade, rompendo os constrangimentos de tempo e lugar. São serviços públicos que permitem a qualquer interessado a fiscalização e a melhoria da aplicação dos recursos públicos. O interesse pelo que é público, pode nascer ainda nos primeiros anos do desenvolvimento humano.

4.4.4 Prestação de contas: “o que é cobrado, é feito!”

O comprometimento da escola com a informação consiste em estimular a sociedade a observar o funcionamento daquela. Por isso, a análise dos meios de comunicação existentes nas escolas, independentemente da complementariedade informativa de todo o sistema municipal de ensino, deve ser suficiente para demonstrar a preocupação administrativa escolar para com a prestação de contas à sociedade. Isso parte do perfil do gestor e de seu comprometimento para com a transparência ativa.

O baixo interesse da comunidade escolar é proporcional à alta concentração de responsabilidades e de poder no gestor. Quanto maior for o poder do gestor de decidir pela coletividade, menor será a participação e o conhecimento que a comunidade tem a respeito da escola. Um dos diretores expressa essa realidade, atribuindo ao desinteresse da comunidade uma dificuldade na gestão democrática da escola, já que as decisões, por mais que sejam compartilhadas e consultadas, não guardam o caráter coletivo de responsabilidade. Esse gestor se sente isolado no sistema de participação e de corresponsabilidade, em que a divulgação dos atos não é suficiente para a manifestação de interesse por parte da comunidade escolar.

A maior dificuldade é o interesse mesmo das pessoas em ter o conhecimento. Os pais de alunos não se interessam, (nem) os funcionários. Eles deixam muito centralizado nas mãos da gente. A gente quer fazer uma reunião para transmitir uma informação, para compartilhar uma decisão, e eles não têm esse interesse, nem os funcionários nem os pais de alunos, (esses) muito menos. Eles acham que se o diretor está dando conhecimento (...) como se o diretor fosse o dono da verdade, o conhecedor, tudo já feito e se esquivam das responsabilidades. Todas as informações eu passo, embora, na maioria das vezes, nesse contexto, eles não têm interesse (DIRETOR 1, 11/12/2015).

Nessa esteira, outro servidor/conselheiro explica o desinteresse da comunidade para a vida pública da escola. Trata-se de uma prática que não é cultivada no meio escolar, nem na sociedade brasileira. A informação é um serviço não cobrado, não demandado, logo, a direção não tem porque investir na qualificação de pessoas e de um setor físico para a entrega do serviço. Assim, o conselheiro fala que nunca demandou informações ou cobranças para com a prestação de contas da escola, enquadra-se como mais um cidadão avesso à fiscalização e à cobrança da coisa pública. Atribui tal desinteresse à cultura do país, de que o brasileiro assiste, mas não participa politicamente das administrações públicas. Esse conselheiro participa das reuniões, acompanha as finanças e as prestações de contas apresentadas pelo diretor, mas não se compromete com os serviços de informação, com o controle e com a fiscalização das contas escolares. A preocupação demonstrada é com a formalidade cumprida pelas cobranças da SEMEC, com a realização de reuniões, com a prestação de contas à comissão financeira, e com a confiança de que o gestor repassa corretamente todos os dados da escola aos órgãos fiscalizadores, ao conselho e à comunidade.

Eu pelo menos nunca cobre, eu não vou mentir. A gente vê o que está na reunião e o que é exposto periodicamente, mas eu não vou mentir, dizer que ... a gente não tem muito essa prática aqui... (nós brasileiros, acredito eu), não tenha muito essa prática da cobrança. Então, *quando a gente não cobra, a pessoa relaxa mesmo nesse sentido*. O que é cobrado é feito. É prestado contas, as reuniões são feitas, a gente reúne o conselho. O presidente do conselho faz a prestação de contas que tem que fazer. Agora eu não sei te

colocar se você chegar para ele, pessoalmente, e solicitar, eu quero ver as contas em 20 dias, (eu acredito, eu), que pelo menos esteja tudo *ok*. Quando tem a questão da reunião do conselho, sempre está *ok* para a gente vê (PROFESSOR 3, 03/03/2016 - grifo nosso).

Em toda escola democrática, a atitude do gestor caracteriza sua gestão, embora os resultados das escolas só sejam obtidos e alcançados com capacidades e responsabilidades de todos os agentes do processo (LIBÂNEO, 2001). A participação e a transparência passiva só serão observadas pela comunidade, se o gestor trabalhar nesse sentido, e vice-versa. Mas, como a gestão democrática no Brasil parte dos centros para as periferias, é compreensível sua implementação por meio de leis e pela atuação das autoridades locais. Logo, o fomento ao interesse da comunidade pela escola, irá depender do perfil do gestor. Na fala de um diretor sobre a participação da comunidade, ele explicita a importância do envolvimento da comunidade nas eleições para diretores. A participação da comunidade orienta o gestor na tomada de decisões e na condução do processo de ensino, embora seja o perfil do gestor o mais decisivo para essa abertura. Se o gestor permitir, ele será guiado pelas necessidades da comunidade.

(...) de certa forma assim, a comunidade ela participa, os pais participam, os professores participam, porque principalmente assim, é quem vai gerir, é quem vai dar o norte da escola como ambiente de trabalho. Eu acho assim, que um fator primordial é aquela questão de perfil de gestor, então assim, existe um gestor que é mais autoritário; outro que é mais democrático, e tem aquele gestor que tem o conhecimento de desenvolvimento pedagógico melhor que... e por aí vai: ficam essas questões de ideais e de pensamentos que vai favorecer e beneficiar a escola. (...) na época que eu concorri, eu concorri com um ex-gestor, ele era gestor há 20 anos na escola, nessa aqui, a gente aqui concorreu, ganhamos. Na época era assim, sentimento que a comunidade tinha de mudar (...), é importante por causa disso, por dar essa autonomia e, de certa forma, a sociedade escolher quem vai gerir a escola que o filho vai estudar; a escola que eu professor vai trabalhar; a escola que o administrativo vai trabalhar; assim se for uma pessoa que tenha os mesmos ideias e o mesmo pensamento da comunidade, vai dar certo, se for uma pessoa que tem um pensamento distorcido da comunidade, infelizmente, as coisas tendem a não dar certo (DIRETOR 5, 27/11/2015).

Nesse aspecto, a transparência ativa da escola parte do perfil do gestor. É o comportamento desse que permitirá à comunidade se aproximar da escola e dos problemas, bem como das soluções. A comunidade não precisa, necessariamente, demandar informações para conhecer a escola, mas as informações precisam chegar até a comunidade. A mobilidade criativa do gestor nas atividades pedagógicas, financeira e administrativa é importante para o fomento do interesse da comunidade pela vida escolar, estimulando os participantes em uma cadeia de interesse em que um segmento mobiliza o outro. O diretor estimula os funcionários,

que incentivam os alunos, e esses compartilham as expectativas com os pais ou responsáveis (RIBEIRO *et al.*, 2011).

Em Teresina, a prestação de serviços informativos e o ato de gerir uma escola estão subordinados às normas cobradas pela SEMEC, que correspondem às observâncias legais que devem ser cumpridas por todos os diretores. A Secretaria facilita e uniformiza a administração dos gestores escolares do município, bem como os acompanha e os fiscaliza. A prestação de contas é um dos atos mais acompanhados e observados pelos gestores, já que tudo é exposto e comprovado para a comissão financeira da Secretaria Municipal de Educação, de acordo com a orientação normativa, seguindo todas as predeterminações.

As escolas, quer queira quer não, elas estão atreladas à Secretaria. Então, a prestação de contas é feita no final de tudo para a Secretaria, e a Secretaria é que faz, através de diário oficial, todas as prestações (PROFESSOR 3, 03/03/2015). A gente recebe o recurso, executa o recurso, se presta contas para o conselho e leva essa prestação de contas aprovado pelo conselho pra Secretaria, que tem um órgão deliberativo que é a comissão financeira, e lá a gente presta contas e eles agregam essa prestação de contas a prestação de contas geral da Secretaria (DIRETOR 5, 27/11/2015). A prestação de contas tem os recursos que a gente recebe, os federais e os municipais, os da escala federal e da escala municipal, a gente faz de acordo com a normativa que vem da Secretaria e dos órgãos federais, e a gente, ao receber o recurso, a gente reúne o conselho, para deliberar o que vai ser adquirido de acordo com cada recurso. Faz-se as pesquisas de preço, vê-se as melhores propostas para poder daí fazer as compras e depois lidar com toda a documentação da prestação de contas, papelada inerente (DIRETOR 3, 19/02/2016).

As escolas municipais prestam serviços de informação à Secretaria Municipal de Educação de Teresina, com fidelidade às formalidades exigidas, cumprindo prazo e demonstração documental. Essas informações são específicas, documentadas e digitalizadas. São dados que dizem respeito ao funcionamento da escola.

Essa observância às orientações da SEMEC engessa a atividade do gestor na condução das prestações de contas, pois as contas também interessam à comunidade. Neste aspecto, a formação dos conselhos é uma condição normativa regulada pela SEMEC para a deliberação e execução de compras e obras na escola. A prestação de contas documentada à comissão financeira da Secretaria é outra. A condução normativa dos conselhos deliberativos e fiscais das escolas molda tecnicamente os gestores, e é encarada por eles como uma conduta democrática. Esse rigor é sentido na fala do diretor 2 sobre as deliberações no conselho e na do diretor 3, abaixo, em que dizem não ter como fazer diferente do que estabelecem as norma da democracia, dos padrões normativos e da legalidade atribuída ao ato das prestações de contas.

(...) nós já temos as diretrizes dadas pela própria Secretaria, não temos como fugir, essa democracia, ela tem um padrão, né? É democrático, mas dentro de um sistema. Nós somos livres, entres aspas, para fazer o que está dentro da lei, se eu faço tudo dentro da lei, eu estou sendo democrático, né? (DIRETOR 2, 11/12/2015). A gente faz de acordo com as orientações, as orientações já vêm todas padronizadas, a gente não pode modificar, segue como vêm, todas as planilhas (DIRETOR 3, 19/02/2016).

É sabido que a administração só pode agir dentro da lei (princípio da legalidade). O servidor público só pode fazer aquilo que a lei lhe obriga, realizando suas competências legais enquanto agente público. No entanto, a formação cidadã nas escolas de ensino fundamental exige criatividade no processo ensino-aprendizagem das crianças, estabelecendo relações práticas de controle e de participação social. Informação e liberdade são pré-requisitos essenciais na atividade cidadã. Os gestores não podem deixar de seguir as orientações legais que facilitam, organizam e uniformizam as informações coletadas e prestadas pela SEMEC e órgãos fiscalizadores, mas, também, nada os impede de prestar contas simplificadas e claras à comunidade, incentivando a participação e o controle popular, como determina a LAI e o Decreto nº 14.605/14, que diz, em seu art. 5º: “os órgãos e entidades são os responsáveis pela atualização das informações de interesse coletivo ou geral, (...), no âmbito de suas administrações, ressalvadas aquelas cuja centralidade não esteja sob as suas responsabilidades” (TERESINA, 2014, s/p).

Para efeitos de transparência, a administração depende de meios de divulgação e mobilidade administrativa para utilizá-los. Somente assim, os controles de programas sociais na educação podem se fortalecer, ante os esquemas de corrupção, ante as dificuldades de fiscalização, logo, a educação nutre papel primordial na consolidação do controle social e no combate à corrupção, uma vez que dá à população condições de acompanhamento da aplicação dos recursos, ou o conhecimento e as formas de denunciar eventuais irregularidades, fraudes ou desvios (FURTADO, 2015).

Questionados sobre a existência de meios eletrônicos de divulgação, os diretores afirmaram que os poucos recursos não dão para investir num sistema eletrônico de comunicação. Todavia, a falta desse suporte eletrônico não impede que a escola se utilize dos meios usuais e baratos que dispõe. Esse gesto não precisa estar nas observações da SEMEC, mas na mobilidade criativa e nas boas práticas de transparência do gestor.

As escolas municipais de Teresina já utilizam aportes tecnológicos como meio de interação ou comunicação entre a escola e a comunidade, como o sistema “mobieduca.me”, em que a frequência dos alunos e a comunicação com os pais passou a ser mediante

mensagens telefônicas. Mas, a prestação de contas nas escolas é repassada, documentalmente, à SEMEC, e de forma oral, à comunidade. Há alguns diretores que afirmam fazer uso dos murais das escolas, mas poucas prestações de contas foram observadas nos murais. Fora isso, os diretores não usam outros meios para a divulgação das contas escolares.

O uso dos avanços tecnológicos constitui necessidade de uma sociedade em transformação, e a escola, nesse processo de ressignificação, cumpre papel importante e atuante na recriação organizacional de suas bases para a condução da educação, juntamente com a comunidade escolar e a equipe gestora (RIBEIRO *et al.*, 2011). A gestão democrática é uma corresponsabilidade da comunidade, assim, mesmo sabendo que nem o *site* da SEMEC, nem o “Portal da Transparência da Prefeitura de Teresina”, divulgam de forma discriminada as contas das escolas municipais, os gestores também não podem se omitir de prestar as informações sobre as contas que gerem, ao contrário, devem divulgá-las.

A ausência de informações específicas nos meios eletrônicos da rede gerenciadora de ensino exige a preocupação da direção das escolas com a transparência ativa das gestões, qual seja, repassar discriminadamente todas as receitas e gastos, inclusive expondo, por oportuno, dificuldades e necessidades, para que assim, os desafios da educação sejam compartilhados com a sociedade.

A criatividade dos diretores pode partir dos vários meios que a escola possui para a divulgação de dados. Em entrevistas, os participantes elencaram os seguintes instrumentos de informação existentes atualmente nas escolas do município: o mural (cartazes, painéis), os comunicados escritos (folders, informativo, cartas circulares), a recepção dos alunos (“acolhida”), as reuniões de pais e mestres, os conselhos escolares, o plantão escolar, ofícios, convites, palestras, o sistema *mobieduca.me*, telefone celular (SMS, *whatsapp*), as redes sociais (*facebook*) e o *site* da SEMEC para noticiar atividades da escola, como festas, projetos e outros eventos. O que significa um bom número de meios de informação.

Resta evidente que os meios existem. A divulgação é possível, basta criatividade e boa vontade da gestão. Em uma das escolas, o diretor 1 está implantando um sistema de som ambiente para que os avisos possam ser dados, e alcançar o maior número de pessoas. No trecho abaixo, ele explica o momento em que presta contas e oferta informações para a comunidade, enfatizando que a recepção dos alunos, acompanhada da presença dos pais e professores, é um momento que deve ser valorizado.

(...) Na hora, principalmente da comunicação na entrada, com o microfone..., nós temos aqui na escola um sistema de som ambiente. Nós adquirimos este ano, e ainda não foi instalado. Está guardado porque não tem recurso da

receita orçamentária para fazermos a instalação. Eu acredito que na hora que a gente conseguir instalar, melhora a comunicação. Porque fica mais amplo. Como agora é verbal, a gente bota uma caixa de som ali na entrada, fala para os pais, mas os pais ficam conversando, não prestam atenção, e quando tiver esse sistema de som, dá para abranger inclusive o alunado, que vai participar mais, porque ele vai estar ouvindo a informação que a gente queira transmitir (DIRETOR 1, 11/12/2015).

A informação oral é feita na recepção das crianças, chamada também de “acolhida”. Nesse momento, no início das aulas, professores, servidores, diretor, alunos e pais de alunos se reúnem no pátio da escola. É o momento de maior relevância para a entrega de informações para a comunidade, e ocorre diariamente. As informações e necessidades da escola são expostas nessa reunião. Os pais interagem entre si, com os alunos, com os funcionários e com a direção da escola. Há administrações que fazem apenas uso desse momento para a prestação de contas.

(...) no início da aula o (cita o nome do diretor) pega o microfone na entrada. Ele tem esse momento de comunicar. O (cita o nome do diretor) prega aí no mural a quantidade de gastos e o que vai realizar (PROFESSOR 1, 23/11/2015).

Por ser uma prestação oral, a mensagem transmitida durante essa recepção dos alunos se dá de forma rápida, seletiva, pouco detalhada e não documentada. Ademais, as irregularidades que por ventura existirem, não serão repassadas e, provavelmente, não serão detectadas pela comunidade. Apesar disso, atualmente, esse é o meio mais eficaz de divulgação e de controle social. Nem mesmo as reuniões de pais e mestres suprem esse momento. Pois a pauta, nesse último caso, são os alunos, e não a escola. Já nas reuniões periódicas do conselho deliberativo e fiscal, a escola é o objeto mais discutido, suas prioridades e seus recursos financeiros são apresentados aos conselheiros.

Outro meio de interação usado pela escola são as redes sociais e os aplicativos móveis para celular. Os mais usados, respectivamente, são o *facebook* e o *whatsapp*. O primeiro interage toda a comunidade, pais, alunos, servidores, diretores e professores conectados à *internet*. Em regra, trata-se de um grupo fechado, que os integrantes utilizam para postarem fotos e comentários de eventos da escola, bem como sugerirem livros e leituras. Já o *whatsapp* se trata de um meio de comunicação usado entre diretores e servidores, nesse caso, os diretores não envolvem os alunos nesse processo de interação comunicativa. São meios de comunicação, que em nenhum momento os participantes se referiram como instrumento para prestação de contas, mas que são usados como meios de informação. O *site* da SEMEC, acompanhado do uso das redes sociais (*facebook*) e de aplicativos de mensagens instantâneas

(*whatsapp*) constituem as ferramentas tecnológicas usadas para a comunicação e para a informação nas escolas municipais de Teresina. Essas duas últimas, por mais fechadas ou restritas a grupos, são meios de informação utilizados para atividades pedagógicas, mas não foi constatada nenhuma referência à prestação de contas.

Na SEMEC, e também no *facebook* e no *whatsapp*. E principalmente no *site* da SEMEC, se tiver algum evento você vai ver lá. Essa escola é muito conhecida. Os professores da manhã tem um grupo no *whatsapp*, eu acho que os da tarde também têm (PROFESSOR 1, 23/11/2015). (...) Os professores da manhã tem um grupo no *whatsapp* e no *face*, cada professor divulga suas coisas. Por exemplo, se no projeto Mais Educação tiver alguma atividade, aí o professor vai lá e coloca lá. Se ele fizer alguma coisa, ele vai lá e bota. Se o pessoal da secretaria quiser alguma coisa do conselho, e também o da SEMEC (que eles têm um *site*), se na escola tiver fazendo alguma coisa a gente chama eles, e eles vêm. Por exemplo, festas das mães, coisas assim. No *facebook* é para professores e alunos. Da Secretaria, é aberto para quem acessar o *site* da SEMEC (SERVIDOR 1, 23/11/2015).

Os comunicados escritos (folders, informativos, cartas circulares) têm o objetivo de informar os pais e exigirem deles o comparecimento à escola. Tratam-se de situações eventuais, e não rotineiras. É um meio barato, muito usado pelas escolas, e considerado eficiente pelos diretores.

Em observação direta, foi observado que apenas uma das cinco escolas pesquisadas simplificava a prestação de contas com exposição nos murais. Nas demais, a prestação do serviço de informação das contas foi realizada mediante a solicitação do interessado.

Nas escolas municipais pesquisadas, as informações sobre as contas escolares são produzidas, organizadas, enviadas aos órgãos de controle e arquivadas em pastas, em armários, ou na mesa dos diretores, ou seja, não são divulgadas de forma discriminada e integral no interior da escola. Nos meios eletrônicos são divulgadas apenas ações pedagógicas e notícias comunitárias. Nesse caso, a divulgação de contas vai depender do perfil do gestor, da sua criatividade e de suas boas práticas de transparência. Todo o processo de prestação de contas ocorre para o conselho, obrigatoriamente. Os recursos financeiros das escolas pesquisadas são de duas fontes: PDDE e Fundo rotativo, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6 - Recursos financeiros das escolas

Nome da Escola	Séries (ano)	Localização (Bairros)	Verbas recebidas ano 2013 (PDDE e Fundo Rotativo)	Verbas recebidas ano 2014 (PDDE e Fundo Rotativo)
Prof. José Carlos	1º ao 5º ano	Real Copagre	R\$ 81.431,75	R\$ 96.439,24

15 de Outubro	1º ao 9º ano	Água Mineral	R\$ 57.534,87	R\$ 97.943,06
Eurípedes de Aguiar	5º ao 9º ano	Marquês	R\$ 91.296,15	R\$ 143.661,84
Murilo Braga	1º ao 5º ano	Marquês	R\$ 71.650,37	R\$ 179.360,46
Bezerra de Menezes	1º ao 5º ano	Acarape	R\$ 10.695,00	R\$ 27.260,00

Fonte: Site da SEMEC, repasses 2013 e 2014.

O recurso do PPDE varia de acordo com os projetos aprovados para realização na escola, e da quantidade de alunos. O Fundo Rotativo depende do número de dependências da escola e da quantidade de alunos matriculados. Esses recursos são recebidos na conta corrente da escola, são realizadas pesquisas de preço, são apresentados ao conselho, são executados e prestado contas ao conselho. Em seguida, são anexados os comprovantes às planilhas, para serem enviadas para a SEMEC, como uniformidade da apresentação das contas escolares. Apesar da formalidade, a prestação de contas à comunidade escolar é minimizada, não há regularidade nem publicidade das contas expostas ou realizadas.

O que é divulgado nos meios eletrônicos, sites da rede são ações pedagógicas, evento sobre leitura escrita, evento sobre processo de alfabetização. Esses eventos de ações pedagógicas são divulgados, eventos, ações administrativas; financeiras, não há divulgação. A divulgação é mais interna, a gente faz essa prestação de contas para eles. A gente recebe o recurso, executa o recurso, se presta contas para o conselho e leva essa prestação de contas aprovado pelo conselho pra Secretaria, que tem um órgão deliberativo, que é a comissão financeira, e lá a gente presta contas e eles agregam essa prestação de contas à prestação de contas geral da Secretaria (DIRETOR 5, 27/11/2015). Bom, aqui, com relação à prestação de contas da escola, é realizada, a Prefeitura ela exige que seja feita. Tem a prestação de contas final, todo ano é feita essa prestação de contas para a secretaria, não é? Através dos contadores que têm lá. Eles orientam a fazer. E aqui na escola mesmo, quando a gente reúne o conselho e faz essa reuniões, que é obrigatório a fazer. O presidente do conselho tem que fazer as tomadas de preço, as pesquisas, então, é sempre demonstrado isso, periodicamente esse informativo vai a mural também, *agora eu não posso te dizer que “oh! a prestação de contas está lá”, que é comunicado, não, não é. Não tem essa prática de dizer, oh, prestação de contas no mural todo mundo vá olhar se quiser.* É feita como uma coisa corriqueira, institucional, que tem que ser feita (...). É obrigatório a gente fazer (PROFESSOR 3, 03/03/2016 - grifo nosso).

Para a comunidade, as contas geralmente estão “*guardadas em armários*”, “*sobre a mesa*” do diretor, e para acessá-las: “*é só nos falar que estamos com toda a documentação*” (DIRETOR 4, 11/12/2015). Foram assim que os gestores apresentaram as contas, ao serem questionados sobre a apresentação das mesmas. As prestações são feitas de acordo com as

regras institucionais. Já para a comunidade, os gestores dizem que procuram torná-las visíveis, mas eles encontram dificuldades, pois tendem a não apresentá-las de forma regular. Observe que a prestação de contas se encontra com o diretor, em seu gabinete, em seu armário.

A prestação de contas tem os recursos que a gente recebe, os federais e os municipais, os da escala federal e da escala municipal, a gente faz de acordo com a normativa que vem da Secretaria e dos órgãos federais, e a gente, ao receber o recurso, a gente reúne o conselho para deliberar o que vai ser adquirido, de acordo com cada recurso. Fazem-se as pesquisas de preço, vê-se as melhores propostas para poder daí fazer as compras e depois lidar com toda a documentação da prestação de contas, papelada inerente. A gente procura colocar para ficar visível, *fica guardado aqui na escola*, a primeira via vai para a Secretaria, a segunda via fica aqui na escola. *Se alguém quiser vê, está aqui no armário da diretoria* e a gente procura colocar também no mural, para ficar transparente. *Quem quiser ter acesso, está aqui comigo*, não tem problema, a gente tenta ser o mais transparente possível, para não ter problemas (DIRETOR 3, 19/02/2016 - grifo nosso).

Assim, observa-se que para ter acesso às contas da escola, é imprescindível o contato com o diretor da escola, é preciso requerer. Em qualquer órgão público, quando a prestação de contas é exposta, ela surte outro efeito nos membros da comunidade: o interesse e a curiosidade de fiscalizar, de controlar, sem óbices, sem constrangimentos. A exposição dos valores e do que foi comprado, tanto nos murais internos quanto os externos, torna a administração aberta, exposta, visível, etc.

É feito antes uma reunião pra dizer o que a escola precisa, é preciso comprar isso... isso... e isso... dinheiro, quantidade, e aí, é escolhido quais são as prioridades para aquele dinheiro. E depois que é feita a prestação, o diretor coloca inclusive no pátio, ele coloca o valor, o que foi que comprou. Eu acho que essa divulgação é suficiente, porque ela fica no próprio pátio, ali no quadro onde tem informações da escola, quando ele coloca lá, fica visível, né? Quando termina as prestações ele sempre coloca lá. Quando fecha tudo é colocado aquele valor do dinheiro (PROFESSOR 4, 25/11/2015).

Nas escolas municipais, a prestação de contas é compreendida pelos diretores como uma particularidade de determinadas gestões, e não uma uniformidade necessária e legal. Nesse caso, as boas práticas de transparência partem da equipe gestora. A obrigatoriedade, para os gestores, é a prestação de contas realizada perante os órgãos de controle interno (SEMEC e PMT), que conseqüentemente, é repassada aos órgãos de controle externo (Legislativo e Tribunais de Contas). Já para a comunidade, a prestação imediata é facultada e esporádica. Este processo de prestação informacional do sistema municipal de ensino será abordado a seguir.

4.4.5 Processo informacional em duas vias

Nas escolas municipais de Teresina, o exercício dos direitos da cidadania é formalmente observado pelo Estado. A comunidade escolar tem liberdade para se manifestar e expressar suas opiniões e questionamentos, isso pode ser observado tanto na obrigatoriedade da formação dos conselhos quanto nas reuniões de pais e mestres. Essa condição permite que alunos questionem professores, e até mesmo a direção da escola, relativizando a relação hierárquica tradicional entre alunos, professores e diretores.

Essa condição alicerça a participação política na escola. Nesse caso, o poder público local ampara as eleições para diretores em seu mais forte instrumento democrático, a lei. As eleições municipais em Teresina ocorrem regularmente, desde 1994. A gestão deve manifestar o interesse para a prestação de contas, para que a sociedade as conheça. Nesta pesquisa, com relação à prestação de contas nas escolas municipais da regional centro/norte de Teresina, foi observada sua divulgação e acesso pela comunidade.

Nessa observação, todos os diretores afirmaram divulgar a prestação de contas, e em suas falas dizem que no mural isso é feito com frequência, outros, com pouca frequência, e outros, não fazem de forma alguma. *“A gente divulga muito através de cartazes aqui na porta, às vezes ele (o diretor) bota as prestações de contas no mural. É uma forma de informar, né? Aqui nem internet tem (PROFESSOR 2, 11/12/2015 - grifo nosso).*

Uma das causas desse último comportamento é atribuída à violência. Alguns participantes da pesquisa alegam que a exposição pode colocar os funcionários e a escola no alvo da violência urbana. A violência foi uma das causas muito recorrentes dos gestores e da comunidade escolar, em não se fazer divulgar as contas. O problema da segurança pública foi citado tanto nas causas da não prestação de contas pelo gestor, como também pelo desinteresse dos pais para com a escola, por envolvimento, inclusive, com drogas.

Prestação de contas eu divulgo, só que com um único zelo, esses dias nós não podemos colocar, eu recebo três mil e quinhentos reais na parede, porque eu estou colocando minha vida em risco, eu coloco no conselho, dentro da escola, o que a gente vai comprar... aí se eu disser que coloco bem grande que a diretora faz a compra das escolas: se eu estivesse falando isso eu estaria mentindo, porque bem aqui na porta nós somos assaltados todos os dias, mas para a comunidade ela é divulgada, dentro da escola é divulgada, toda e qualquer pessoa tem acesso, inclusive fica aqui em cima da minha mesa (DIRETOR 4, 11/12/2015). Através das reuniões que fazemos, reunião aqui do conselho, a gente fica ciente dos valores que foram repassados do PDDE, fundo rotativo, o valor a ser gasto, a gente faz aqui essa reunião para saber o que que a escola está precisando, precisamos aqui colocar as grades de segurança, o conselho aprovou que fizessemos os serviços das grades,

2015	Total	R\$ 00,00					
-------------	-------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Tabela apresentada no mural da escola 4 sobre os recursos recebidos do FNDE

A segunda tabela foi apontada como “Recursos PMT”, que corresponde ao recurso da Prefeitura Municipal de Teresina, denominado de “fundo rotativo”, que é feito em três repasses ao ano. Nesta tabela, foram expostos os valores em conta, recebidos, rendidos, os valores gastos e o saldo final.

Tabela 8 - Modelo de prestação de contas dos recursos oriundos da PMT na escola 4

	1º REPASSE	2º REPASSE	3º REPASSE
Saldo anterior	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00
Recebido	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00
Rendimentos	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00
Total	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00
Despesas	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00
Saldo	R\$ 00,00	R\$ 00,00	R\$ 00,00

Fonte: Tabela apresentada no mural da escola 4 sobre os recursos recebidos da PMT

Na exposição das contas observada nessa escola, além dessas tabelas, há uma notificação abaixo, a respeito da consulta da documentação das contas, que se encontravam na diretoria da escola. Nesse caso, a comunidade tem conhecimento das verbas da escola e do quando foi gasto. Essa noção permite maior controle social sobre as finanças da escola, em que tanto o diretor quanto a comunidade sabem o que foi realizado, que justifiquem as despesas, inibindo ou evitando os desvios de recursos, e permitindo melhor aplicação do dinheiro público.

Nas demais escolas, o acesso à prestação de contas se dá por intermédio do contato direto com o diretor, que para comprovar as contas precisa retirar o caderno de cópias de documentos da mesa, dos armários e das gavetas. A formalidade da prestação de contas aos órgãos de fiscalização é feita, no entanto, as gestões negligenciam tais serviços à comunidade. A sociedade tem o dever de acompanhar, fiscalizar e dividir a responsabilidade de gestão da escola, porém, tem o direito à informação e aos dados públicos. As escolas poderiam se responsabilizar em gerir um sistema eletrônico ou físico de atualização periódica dos serviços de informação, regularizando o comportamento de fiscalização da comunidade. Não se pode esperar eficiência ou incentivo ao controle social, sem um serviço regular de prestação de

contas à comunidade. É preciso a determinação da periodicidade, da discriminação das contas, do meio de comunicação, da documentação, da forma e da fonte das informações prestadas, garantindo regularidade, uniformidade e padronização das prestações de contas de cada unidade gestora.

Informações técnicas e contábeis são enviadas aos órgãos de fiscalização competentes, no entanto, à população restam dois caminhos: 1) a direção da escola e seus conselheiros; e 2) as informações do Poder Executivo (*sites* da SEMEC e da PMT). Ou seja, o processo informacional de transparência ativa do sistema municipal de ensino são os serviços de informação imediato e mediato, respectivamente.

A busca de informações nas escolas se dá em uma relação pessoal, de copresença. Para a comunidade, a informação divulgada é seletiva, e as informações mais específicas exigem a demonstração do diretor. Observa-se que o responsável pela divulgação das informações públicas para a comunidade é o diretor (fonte pessoal e oral); e o fim dessa publicidade é a fiscalização da gestão da escola pela sociedade.

(...) se for coisa de interesse geral, como eu já falei, ele coloca no mural, agora eu acho que nem tudo assim, é ... não sei o que convém informar, assim o que a comunidade tem que saber é informado. Algum pai que tem algum interesse sempre está ali na sala do diretor. No início da aula o diretor fala com os pais, e quando eles não estão entendendo, ele sai aí atrás do diretor, de manhã é interesse, aí o pessoal fecha em cima dele, pequenos grupos que não acaba nunca (PROFESSOR 1, 23/11/2015).

Além de o processo informacional do sistema municipal de ensino ocorrer por duas vias (a imediata e a mediata) ele não é completo. A comunidade se depara com uma aparente transparência, pois não há como exercer uma fiscalização eficiente, sem requerer mais dados, mais detalhes. Trata-se de um ciclo em que o meio e o fim se encontram num processo sensitivo de informação. Para completar a informação, o interessado deve procurar a direção da escola ou a Secretaria de Educação, ou a Coordenadoria da Ouvidoria do Município, como prevê o Decreto nº 14.605/14.

A informação prestada diretamente pelo diretor, de forma oral, é seletiva, tem pouco alcance e de frágil comprovação. Em regra, é esse o tipo de informação prestado pelas gestões escolares à comunidade, embora se possa requerer para outros órgãos da administração pública. A via mediata é aquela em que a comunidade tem acesso a informações gerais pelos *sites* da SEMEC ou pelo Portal da Transparência da Prefeitura. A informação é divulgada amplamente por meio escrito e virtual, contemplando a realidade oficial do sistema municipal de ensino.

A comunidade não logra êxito na fiscalização com o processo de informação incompleto, isso implica diretamente na construção da gestão democrática e participativa, pois disso também depende o envolvimento dos segmentos da comunidade escolar (BOTLER, 2011). Nesse aspecto, o papel do gestor é fundamental para a complementação do ciclo informacional, como meio de divulgação eficiente de consulta, acesso a documentos e detalhamento das contas. Sem essas informações, é impossível controlar e fiscalizar a gestão financeira de uma unidade escolar.

Assim, o processo informacional das prestações de contas à comunidade se dá por duas vias complementares, a da SEMEC e da PMT (mediata), e a do gestor (imediate), conforme o esquema abaixo:

Figura 3 - Fluxograma do processo informacional do sistema municipal de ensino



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Para todos os estudiosos da gestão escolar participativa, quanto mais clara e mais informação, maior a participação na escola. Se os pais nada sabem do que ocorre na escola, pouco irá conhecê-la, logo, pouco irá participar. A informação traz consequências para a gestão, como o sucesso de programas governamentais e a corresponsabilidade das decisões coletivas. Um dos diretores afirma que a gestão participativa inclui os programas com efetiva inclusão social. O diretor abaixo cita que o Programa “Escola Aberta, Escola da Gente”, não é

mais aplicado na escola em que dirige, porque os pais que eram para participar da escola nos finais de semana, com atividades e cursos, não iam. Outro programa que pretende fazer os filhos passarem mais tempo na escola, também se vê ameaçado, em decorrência da falta de participação da comunidade.

(...) a gente faz reunião de pais e mestres, faz plantão escolar com os pais. Nós tínhamos, já tivemos, agora não temos mais: o programa escola aberta, que abria a escola nos finais de semana aqui. Foi fechada justamente por desinteresse dos pais. Os pais não frequentavam, deixavam de vir. E agora está havendo uma reeducação com muito pouco interesse dos pais, que é a tentativa do MEC de implantar uma educação integrada, que não está funcionando, e os pais não mandam os filhos, a gente matricula cem meninos, vem dez, quinze, então está evacuando, o que estou achando que vai terminar também fechando (DIRETOR 1, 11/12/2015).

Outro projeto que implica na frequência eletrônica e comunicação com os pais e com a rede de educação é o mobieduca.me. Sem a participação da comunidade na gestão, um programa educacional pode não fluir. Um caso interessante é a impressão que dois diretores têm sobre o mesmo programa. Um dos diretores afirma que os pais sempre estão atentos para as mensagens enviadas, inclusive com respostas e presença na escola. Em depoimento de outro diretor, ele afirma que enfrenta muitas dificuldades, pois os pais perdem o aparelho telefônico, não respondem as mensagens enviadas e não se inserem na escola.

Tem o mobieduc. O sistema mobieduc eu não vejo muito efeito também não, eu vejo muito desinteresse dos pais, os pais muito deles desligam o telefone, desconsideram as mensagens que a gente acostumava mandar de falta. Os alunos perdem interesse pela carteirinha, perde carteira constantemente, a gente tira outra para tentar manter, a gente tem que lutar para tentar manter o mobieduc funcionando, mas os pais perderam o interesse. Eles não têm receptividade pelo mobieduc, não. O comunicado hoje é com certeza mais eficiente que o mobieduc. E também pela grande questão da violência, e você pega os pais de periferia, você pega um telefone hoje; amanhã já não é mais o mesmo, a gente não consegue mandar mensagem SMS. A gente manda e já é outra pessoa que atende, não é mais o pai, eles perdem, eles vendem, eles trocam por droga, de acordo com o ambiente que eles vivem (DIRETOR 1, 11/12/2015).

No caso do mobieduca.me, se os pais, em uma das escolas, aparecem para dar explicações à direção, é sinal de que o sistema informacional está funcionando. Toda essa estrutura participativa depende da consciência política e social dos envolvidos. Assim, quando os pais participam, os programas logram êxitos.

Não há dúvidas de que há práticas bem e malsucedidas, mas fica evidente que a participação dos pais é condição essencial para o bom desempenho da vida escolar dos alunos. O sistema mobieduca.me exige o cadastramento do aluno e dos pais, para que a frequência

seja eletrônica, por meio da apresentação da carteira, em que na ausência dessa, os pais são comunicados imediatamente, via mensagem telefônica, o que também é utilizado para outras informações, como a realização de provas. Nesse caso, os pais procuram pessoalmente ou por telefone institucional ou, até mesmo, o pessoal do diretor para justificar os problemas relativos ao aluno.

Nós temos um sistema chamado Mobieduca.me é um sistema que ele é ... como eu posso dizer? É um recurso tecnológico que é o seguinte: é cadastrada a criança, os dados dos responsáveis, como o telefone. E são dois fatores importantes: primeiro a presença do aluno que passa a ser eletrônica, então assim, o aluno recebe uma carteirinha, e todo dia ele apresenta a carteirinha, e ali é passada a presença. O aluno faltou, o pai automaticamente recebe uma mensagem. Se o aluno hoje não está presente, procura a direção ou a secretaria para justificar. Qualquer outro tipo de necessidade de comunicação a gente utiliza, assim como provas, semana de provas, está lá roteiro de provas, a gente envia SMS pelo sistema. O aluno teve qualquer... a gente comunica muito, através desse sistema que temos, que é o Mobieduca.me. (...) a resposta é pessoalmente, eles têm que procurar a escola... é muito positivo, muito positivo, assim, muitas vezes, em poucos minutos, ali... professor, recebi aqui a mensagem, meu menino esqueceu o livro, ô estou indo deixar. Professor, recebi a mensagem, meu menino está sem farda, é porque hoje a água faltou, não tive como lavar, e aí não chegou água, mas amanhã ele vai de farda. Professor, recebi o comunicado, vou passar aí pra gente conversar... Porque assim, eu disponibilizo o telefone da escola para eles entrarem em contato e recebe por SMS; mas têm como eles entrarem em contato via telefone da escola, ou então pessoalmente. Isso dá um retorno e uma participação dos pais bem ativa (DIRETOR 5, 27/11/2015).

Em entrevista com pais de alunos, um deles afirma a importância dos pais na vida escolar dos filhos. Ele cita que os recursos que pais de família carentes recebem como incentivo à presença do filho na escola (através do programa do governo federal de distribuição de renda por meio de auxílio financeiro conhecido como “Bolsa Família”) muitas vezes não é utilizado em prol dos filhos estudantes. Ele enfatiza que falta fiscalização do destino dos recursos do programa social e pontua a importância da cobrança e da fiscalização para a atuação do poder público na educação.

Eu vou lhe dizer bem aqui assim, você pode botar uma câmera para filmar uma loteria dessa aí, que tem mãe que entra numa loteria, recebe aquele dinheiro do bolsa família, vai tomar uma cervejinha, vai sabe o quê? Comprar aquele produto para pintar os cabelos. E os filhos? Me diga, aonde é que fica? É isso aí, por isso que nós temos que investigar, que fiscalizar, entendeu, porque às vezes o governo dá, mas é desviado, entendeu? O governo dá, mas às vezes até a própria família não investe. Na minha opinião, esse Bolsa Família quem investigasse deveria ser o diretor e as professoras, porque isso aí era a melhor coisa que eu queria, por que aí, nós saberíamos como é que o aluno estava sendo acompanhado. Essa é a minha

opinião, cada um tem a sua opinião. Porque tem professor em sala de aula que sabe a realidade. Às vezes tem mãe que recebe esse dinheiro, essa michariazinha, e não compra uma farda de 15 reais, deixa o menino sem farda, que não compra um lápis. Eu acho que dá! Eu, eu estudei pouco, mas hoje em dias o governo está pagando para o menino ir para o colégio, e tem mãe que não tem interesse. Você sabia disso? Que não tem interesse! (...) e eu não quero que meus filhos ralem o que os pais ralam, nós tem que se interessar para juventude desses meninos, porque o ensino no nosso Brasil é um ensino que está muito bom, nós incentivando, o Governo manda (PAI 1, 01/03/2016).

O interesse da comunidade é fundamental também para as deliberações da gestão escolar. Assim, essa inserção da comunidade na escola é que vai determinar as características da gestão, inclusive a constituição de seus espaços democráticos, como as atividades de controle, de fiscalização e de limitação do poder do gestor. Tocqueville (2000, p. 360), ao dizer que o Estado democrático deve “pegar o cidadão pela mão e conduzi-lo”, remete-se ao ato de proteção, de guia, de educação. Logo, em ares democráticos, nada mais salutar para a democracia que o ensino fundado na cidadania, e que as informações estejam acessíveis, independente de requerimento. As escolas são centros de poder típicos da democracia social, são lugares, também, de conquistas de direitos, em que cabe educar para a vida em democracia, para a vida com liberdade (BOTLER, 2011). É nesse sentido que a informação completa e atualizada se torna necessária.

4.4.6 “O pingo no i”: a confiança no gestor

A participação dos segmentos da comunidade escolar, como Botler (2011) disse, é o que determinará as características da gestão. Essa relação com o gestor é essencial para o sucesso dos programas e da educação dos alunos. O diretor é um servidor público que deve ser fiscalizado e controlado, mesmo diante da confiança técnica atribuída ao sistema de ensino e ao controle do poder público.

Apesar da participação que os membros dos conselhos dizem ter, os relatos inserem o acanhamento dessas participações, bem como a obrigação formal pelas quais elas são realizadas. Isso não configura uma boa gestão democrática. A participação na escola deve passar de uma formalidade ou uma exigência normativa e institucional.

As leis de incentivo à participação existem para possibilitar mudanças de comportamentos nos agentes, atribuindo-lhes responsabilidades e zelo para com a coisa pública, possibilitando o controle e a correta atuação dos órgãos públicos, permitindo-lhes,

sempre, o alcance do interesse público. Por isso, a relação da comunidade com o gestor deve se pautar na confiança, como determina Botler (2011), mas não na centralização de decisões.

O que se observa nas escolas municipais de Teresina é uma confiança atribuída ao gestor, em decorrência da credibilidade do sistema municipal de ensino, ao ponto de o tesoureiro do conselho deliberativo de determinada escola, assinar cheques sem dimensionar a responsabilidade de seu ato, ou de confiar todo o processo de tomada de preços nas mãos do diretor.

Assim, é a primeira vez que eu participo do conselho, entendeu? Eu era tesoureiro da época, na escola que eu trabalhei, eu não tinha muito acesso, eu assinava um cheque e pronto. Eu perguntava, às vezes, o que que tinha um contrato, mostrava um monte de notas, mas nunca chegou assim pra especificar, eu assinava vários cheques pra comprar, compra aquilo, mas eu nunca tive acesso, e eu nunca participei de compras, entendeu? Era só na hora de assinar, e aqui é só como representante dos professores, e eu participo do conselho (PROFESSOR 5, 27/11/2015). Oh eu vou ser bem sincero com você. Assim, ele expõe, né? O diretor. O diretor expõe. A gente reúne o conselho. É feita a opção, ele mostra à gente as possibilidades, porque né feita a tomada de preços? Tem que ter três amostras, então ele mostra para gente e tem que ser optado pelo o que é mais em conta, mais barato, *mas não uma coisa que eu tenha interesse em saber que estar tudo o pingo no i*. A gente vai fazendo as coisas na escola, normalmente (PROFESSOR 3, 03/03/2016 - grifo nosso).

A pesquisa de preços é realizada, é feita a escolha pela melhor opção de gastos, mas a fiscalização (papel primordial dos conselhos deliberativos e fiscais das escolas) não interessa aos membros dos conselhos. A participação no conselho é importante para a tomada de decisões, em que cada membro deve auxiliar o gestor, bem como, fiscalizar a gestão. A direção passa a ser compartilhada e o diretor se sente engajado, cobrado e, portanto, até mais eficiente. O serviço público deve ser vigiado, acompanhado e assistido, para que a educação oferecida seja de qualidade e relacionada com as carências da sociedade.

O depoimento de um dos pais explica a importância da participação e da interação dos pais com outros pais, e desses com toda a escola, isso permite que a participação seja mais forte e opinativa. A participação também depende da cordialidade do gestor em ouvir e dar esse espaço para os pais se pronunciarem, mesmo que a opinião dada não seja acolhida pela gestão.

É assim, chega até a ser engraçado isso, aqui, como a gente tem aluno da manhã e tarde, alguns alunos ficam da manhã pra tarde, os pais que vêm pra buscar almoço também, todos aqui têm esse acesso, os pais têm esse acesso com todos da escola, não tem esse negócio de ser escondido, esse negócio não, principalmente porque o nosso conselho é mais com pais de alunos, têm três, quatro pais de alunos, ele (o diretor) tem preocupação de botar a

comunidade. A comunidade está sempre com contato com a escola. Na realidade, eu trabalhei em outras duas escolas e o convívio com os pais aqui é bem melhor. Os pais estão direto. O gestor é mais aberto. Recentemente, a gente teve, porque veio uns projetos com a construção da quadra, mas tipo assim recreação, esportes, depois da construção da quadra a gente conseguiu trazer pra cá jiu-jitsu, capoeira, essas coisas, e os pais têm que está de acordo, aí sempre procuraram eles. Eu já passei por outras escolas, eles são muito do diálogo. Eles (a direção) conversam, eles não se retraem a conversar. Claro que eles não concordam com tudo, mas eles ouvem. Se você chegar, eles ouvem, é o que faz andar bem (PAI 4, 27/11/2015).

A relação de confiança no gestor para com as atividades administrativa, financeira e pedagógica da escola é percebida em várias falas dos entrevistados. Todos eles creditam ao diretor confiança técnica e profissional capaz de lhe depositar todo o poder de organizar, realizar pesquisa de preços, deliberar, comprar e concentrar informações. O Aluno 1, questionado sobre onde buscar as informações da escola, disse: *“Eu pergunto ao diretor. Não sei onde mais buscar informações”*. Observe que os membros dos conselhos dizem ter acesso à prestação de contas somente quando procuram o diretor, atribuindo-lhe o carácter da obrigação de ser um gestor aberto, transparente e acessível, já que a estrutura do sistema municipal de ensino não permite mais o desvio de finalidade do interesse público. Outros entrevistados detalham a ação do diretor em todos os momentos do processo aquisitivo de bens e serviços, bem como na prestação de contas e realização das atas, passando a fiscalização a ser creditada na confiança daquilo que o gestor diz que fez ou que é.

Entrevistador: Se você quiser ter acesso (a prestação de contas), o senhor tem? Sim, tenho. Que eu quiser, ele (o diretor) é muito aberto a isso. Ele tem que ser, pelo menos a prática na escola aqui é essa, não tem como estar enganando ou manipulando esse tipo de coisas mais, né? Enfim... (PROFESSOR 3, 03/03/2016). Ele (o diretor) chama a gente, ele mostra pra gente, quando ele vai fazer compra ele diz, olha vou comprar isso, isso. Quando ele vem, ele chega, ele mostra: olhem aí gastei tanto. Ele chama todo mundo (SERVIDOR 3, 25/11/2015). Por que nós, os conselheiros, somos braços-forte da escola, porque a gente tem direito de fiscalizar as coisas, que entra e que sai, as notas fiscais, tem acesso. Eles dão. Tudo é feito na ata, ele (o diretor) explica tudo direitinho, ele mesmo digita e, por exemplo, ele foi comprar os bebedouros, agora ele explica a verba veio para isso, isso e isso. E mostra o projeto pra gente, a gente assina e vai para lá para a SEMEC (PAI 3, 01/03/2016). Ele (o diretor) organiza tudo, dentro de pastas. É muito minucioso a questão das compras, porque ele faz as pesquisas e ele coloca as prioridades e ele coloca aquilo que é mais barato, e a gente sempre assina as atas (PROFESSOR 2, 11/12/2015).

A formação dos conselhos é exigida por imposição legal pela SEMEC, ao ponto que força a caracterização da gestão democrática e a libertação de práticas conservadoras e autoritárias; no entanto, há certa padronização que se destaca por ser determinação de lei, que

rege a vida do Estado democrático de direito. “(...) *nós já temos as diretrizes dadas pela própria secretaria, não temos como fugir, essa democracia ela tem um padrão, né?*” (Diretor 2, 11/12/2015). Além disso, a insatisfação dos diretores com os conselhos parte do desinteresse dos membros durante as reuniões, e pela dificuldade de reunir os membros em determinadas situações, embora exista situação que o corpo deliberativo se mostra atuante e necessário, demonstrando sua importância para a normalidade e para os bons serviços da escola. Ademais, no cotidiano da escola, as reuniões dos conselhos são dificultadas pela agenda profissional dos membros, em que os diretores procuram realizá-las e “encaixá-las” na correria do dia a dia.

(...) O conselho escolar tem a função prestativa de contas e de cargos que atribui, que envolvem professor, questão de alunos, com disciplinas (...) coisas que chama mais atenção do conselho, por exemplo ano passado teve um caso de uma denúncia de que o professor tentou assediar uma aluna, aí o conselho se manifesta, se reúne, as vezes pede a demissão do professor, pede uma punição, eles se manifestam, mais, na questão do dia a dia, na aprendizagem é muito pouco, o conselho não costuma acompanhar, saber como está ou como é que está, a gente fala é meio que... a gente passa a informação, é como se eles não estivessem ali para o que a gente está falando. Na rotina eles não participam muito não, só em casos mais específicos, mais retrativos, mais polêmicos, seus posicionamentos são mais firmes (DIRETOR 1, 11/12/2015). Sim. A gente procura fazer as reuniões, a gente procura fazer umas dez reuniões, a gente procura... porque a gente sabe que a correria do dia a dia de escola, principalmente escola grande, escola pequena eu não sei o funcionamento, mas acredito que seja bem mais maleável, bem mais fácil de trabalhar, a lida do dia a dia, porque se chega numa escola grande os problemas se agigantam, e as soluções nem sempre são do tamanho dos problemas, os problemas são sempre maiores que as soluções, mas a gente vai sempre procurando encaixar, para poder obter êxito (DIRETOR 3, 19/02/2016).

O desinteresse também é observado quanto ao voluntarismo em ser membro do conselho, essa função não é remunerada, trata-se de um compromisso com a sociedade e com a cidadania, tanto que pais de alunos e, até mesmo alunos, não se interessam pelas reuniões dos conselhos, ante à “perca de tempo” (sic) dos envolvidos e o receio de comprometimento das aulas. O conselho poderia envolver mais pais, alunos, e até mesmo pessoas da vizinhança da escola, como ocorre no conselho da escola 1, em que vizinhos, mesmo sem ter filhos matriculados, participam das reuniões.

Não, porque no dia que ele (o diretor) falou, o primeiro que se inscreveu foi meu pai, aí tinham vários também pais, aí não tinha alunos, porque estavam dizendo que ia gastar muito tempo, e tem gente que pensava que era nos horários das aulas (...) um dia o diretor perguntou se eu queria participar, aí eu disse que tinha vontade de participar. O Conselho é bom, mas precisa de

mais pais e alunos. E também os moradores aqui de perto da escola, que poderia ter mais (ALUNO 1, 23/11/2015).

Essas situações implicam o que Giddens (1991) explicou sobre as relações na modernidade, em que os homens se dedicam à vida privada, em detrimento da pública, preferem o individualismo ao coletivismo. O homem passou a ter uma vida mais segura, por meio da confiança nos sistemas abstratos desencadeados pelo processo de “desencaixe por sistemas peritos”. Com isso, os homens passaram a confiar em sistema de competência técnica ou profissional de organização de grandes áreas do conhecimento regentes de atividades e instituições da vida social. Nesse caso, pais de alunos e servidores públicos passaram a confiar na competência profissional do gestor eleito, e em todo o sistema municipal de ensino, portanto, delega-lhes toda a responsabilidade para com a gestão escolar.

Assim, os diretores se moldam às exigências formais da SEMEC, compreendendo realizar a atividade democrática de gestão, e a comunidade confia no diretor, frente à competência técnica desse. É essa confiança que desencadeia o processo incompleto de informação. A pouca informação e a confiança nos sistemas peritos fazem com que a comunidade se desinteresse pelas deliberações da gestão escolar. Esse desinteresse é um dos fatores para o alto índice de aprovação de candidaturas chapas-única de diretores reeleitos nas eleições escolares de 2016.

As eleições escolares, durante o período pesquisado ocorreram em 2012 e em 2016. A última deveria ter ocorrido no final do ano letivo de 2015, mas em decorrência da realização da avaliação nacional de rendimento escolar, conhecida como “Prova Brasil”, que estava marcada para ocorrer entre os dias 03 a 13 de novembro de 2015, e por ser uma prova importante para a avaliação das escolas públicas municipais, a SEMEC decidiu adiar as eleições para o início de 2016, assim, o edital foi lançado em 02 de março de 2016, e as eleições ocorreram no dia 08 de abril. Das escolas da amostra dessa pesquisa, apenas uma não realizou eleições, em razão do seu estatuto, e as demais tiveram eleições com chapa única, todas aprovadas.

Das escolas observadas, uma não realiza eleições por estar ligada a uma Fundação do Centro Espírita, a Escola 2. Nesse caso, o diretor é indicado pelo Conselho dessa Fundação, em que um dos requisitos para a indicação é ser membro da crença espírita. O diretor dessa escola está na gestão há mais de 15 anos, sendo sua trajetória histórica institucional uma marca enfática na retórica desse gestor. Essa trajetória aponta uma luta pela manutenção financeira da escola e pela inclusão nos programas educacionais do Poder Público. Com o surgimento dessa escola, o Governo do Estado destinava recursos financeiros para sua

manutenção, todavia, em 2007, a escola fechou por desistência do Governo estadual em mantê-la. Em 2008, por mobilização de seu atual gestor, a Prefeitura Municipal de Teresina assumiu a instituição e a mantém entre as unidades escolares da regional centro/norte. A renovação dessa gestão só ocorre mediante decisão do Conselho do Centro Espírita. Questionado sobre a sua permanência na gestão da escola, o diretor explica:

O tempo é de acordo com a direção do Centro Espírita, por exemplo, se muda de presidente e o presidente achar que junto com o conselho que eu não correspondo mais... aí eles podem pedir e indicar outra pessoa, e vai até a Secretaria, com um documento levando o nome dessa pessoa que eles gostariam. Se essa direção não tem problema nenhum, ela permanecesse... é só sendo renovada pela Secretaria... eles (Presidência do Centro Espírita) não se metem na parte educacional da escola de forma alguma. Eu sou espírita e uma das cláusulas é essa, que a direção seja espírita, a gente não pode ter dois pensamentos, a gente tem que ter um direcionamento (DIRETOR 2, 11/12/2015).

O professor e o servidor entrevistados dessa escola nunca participaram de eleições escolares, pois desde que assumiram o serviço público municipal, trabalham nela. Perguntado ao Professor se ele participou de eleições para diretores, respondeu: *“Não, que aqui não tem eleições, eu passei no concurso, vim logo pra cá, e aqui fiquei”* (PROFESSOR 2, 11/12/2015), outros servidores dessa escola também nunca votaram para escolher seus gestores.

Nas demais escolas pesquisadas houve eleições em 2012. Sobre isso, cabe ressaltar que dos atuais gestores, três foram eleitos e outro foi indicado pela Secretaria Municipal de Educação, em razão da gestão do último gestor ter inobservado o limite dos dias letivos. Já nas eleições de 2016, as chapas formadas nessas escolas foram todas únicas. Em nenhuma delas houve disputa de dois ou mais candidatos.

As eleições ocorreram no dia 08 de abril de 2016, em 132 escolas de ensino infantil e 122 do ensino fundamental (SEMEC, 2016), tendo o resultado sido divulgado no dia 13 de abril. Assim, das quatro escolas pesquisadas, o resultado divulgado no *site* da SEMEC foi o seguinte:

Tabela 9 - Resultado das eleições para diretores – 2016

Escolas da Amostra	Resultado Final	% Votação
Escola 1	Reeleita	99,77%
Escola 3	Reeleita	96,60%

Escola 4 ⁴⁰	Eleita	41,65%
Escola 5	Reeleita	88,51%

Fonte: SEMEC, 2016.

A escola que teve a chapa única validada pela maior porcentagem de votos (99,77%) foi a Escola 1, nela o diretor está há 09 anos na gestão. Em todas as visitas à escola, esse gestor relatou a dificuldade da função que assume: a burocracia e a responsabilidade impedem que outros funcionários da escola se interessem pela gestão, afirmando até que *“ninguém quer ser diretor”* (DIRETOR 1, 11/12/2015). E continua a defender a falta de interesse de professores, servidores, pais e alunos na administração da escola, como empecilho para o sucesso de uma gestão corresponsável e de sucesso nos programas governamentais. Ele descreve que a atividade fica concentrada no diretor, o que impede o sucesso dos programas educacionais, como o “Escola aberta, Escola da Gente”, o “Mais Educação” e o “Mobieduc.me” naquela escola.

Nesse caso, observa-se que o alto índice de aprovação do gestor está no desinteresse dos outros integrantes da escola para com a administração. Em entrevista, ele observou que alguns membros dos conselhos eram novatos, que nem todos participavam regularmente das reuniões, e que os pais tampouco opinavam. O diretor deixa bem claro esse desinteresse, tanto que faz uso dessa palavra em muitos momentos de sua fala.

Na entrevista com o professor 1, esse diz que faltou a última reunião: *“Eu faltei... mas se tiver um extra ele (o diretor) convoca, se for necessário. Eu vou precisar me informar ainda da reunião de quinta”* (PROFESSOR 1, 23/11/2015); e o servidor fala do desinteresse dos membros do conselho na participação nas reuniões: *“As vezes é a própria comunidade, os pais que parece que não, mas aí o (cita o nome do diretor 1) faz a parte dele”* (SERVIDOR 1, 23/11/2015).

Observa-se que os funcionários veem a gestão como responsabilidade do gestor, quando os outros não fazem sua parte. Um dos pais de alunos também expressou esse desinteresse dos pais, que não participam nem da vida da escola, nem mesmo da dos filhos. *“Hoje em dia, o governo paga tudo para um menino estudar, e a maioria tem um menino, uma mãe que não tem interesse de incentivar os filhos para o colégio. Então, é o seguinte, nós pai tem de se dedicar muito no ensino dos nossos filhos”* (PAI 1, 01/03/2016).

⁴⁰ Das escolas que compõem a amostra dessa pesquisa e que realizaram eleições, foi a única em que a chapa de diretor e vice-diretor não foi composta por candidatos à reeleição.

A escola 3 teve chapa-única, validada por 96,60% dos votos válidos. Esse gestor está na administração da escola há três anos. Ele foi um dos que mais obstáculo apresentou para a prestação das informações. Nesta pesquisa, foi a escola mais visitada, em razão das entrevistas que não foram realizadas, das datas desmarcadas, dos participantes que não compareceram e dos contatos pessoais, que não podiam ser fornecidos. Ademais, o diretor se mostrava muito ocupado e sem disponibilidade de tempo para a atividade desenvolvida neste trabalho. A estrutura de acesso ao diretor também é diferenciada de todas as demais escolas, existe uma antessala da diretoria, com um servidor encarregado de comunicar ao diretor pessoas interessadas em falar com ele. Em todas as visitas realizadas, o diretor alegou movimentação na escola, que impedia o atendimento das demandas da pesquisa, e sempre marcava outra data. Apesar desses obstáculos, o diretor nos concedeu entrevista e demonstrou ser um gestor de trato técnico, em que a relação com os pais corresponde exclusivamente aos interesses da escola, como documentação, matrícula e alunos. Nesse ponto, o diretor fala a respeito das relações de copresença com os pais (na matrícula, no início das aulas, nas reuniões de pais e mestres e de comunicados, palestras e em situações de dificuldades com o alunado, bem como da relação administrativa com os servidores).

A primeira forma é a matrícula, é o primeiro contato com os pais, é o ato da matrícula, e posteriormente, o início das aulas e, em seguida, a reunião de pais, que é para eles se ambientarem com a nossa escola realmente, depois através de chamadas, de comunicados aos pais, de alguma palestra, que a gente possa fazer, os professores procuram entrar em contato com os pais, também, principalmente com aqueles alunos que estão dando algum dificuldade de aprendizado, ou problemas com comportamento, tudo isso a gente vai envolvendo os pais, documentação que eles sempre estão aqui necessitando, trazer novamente que falta, ou documentação que eles precisam, é carteira de estudante, tudo isso a gente procura estar envolvendo os pais no conhecimento e entendimento da escola. A gente como é uma equipe, não fica centralizado no diretor, tem o diretor, tem a equipe pedagógica, tem os funcionários, desde o portão, a gente procura orientar os vigias, porque eles, os agentes de portaria, para que eles possam saber receber os pais, os alunos e como eles são o setor da escola menos privilegiados, tem menos formação, é difícil o trato deles com o aluno (DIRETOR 3, 19/02/2016).

Na escola 5, a chapa-única também era de um candidato à reeleição, que também estava na direção da escola há três anos, e foi aprovada com 88,51% dos votos. Trata-se de um jovem diretor, com 28 anos de idade, mestre em educação, e que na gestão da escola foi um dos entrevistados que apresentou poucas dificuldades quanto à relação com a comunidade (nas divulgações das atividades escolares, na formação e realização dos conselhos e no sucesso dos programas educacionais do Governo Federal e da Prefeitura). Todavia, alegou,

que a relação com a comunidade poderia melhorar, através de um *site* ou de meios eletrônicos.

Na escola com menor índice de aprovação, o último diretor não permaneceu no cargo até o final de sua gestão, já que outro foi indicado para esse lugar. O diretor indicado pelo Secretário de educação foi o único da amostra da pesquisa que decidiu não se reeleger, era o gestor de idade mais avançada entre os pesquisados, 61 anos. Apesar de não ter candidato à reeleição, a chapa formada para as eleições de 2016 foi única. O índice de aprovação foi de 41,65%.

Em todas as visitas de observação da relação da gestão da Escola 4 com a comunidade, foi observado a fixação simplificada das prestações de contas. O índice baixo de aprovação aponta para o desconhecimento da comunidade para com a nova gestão. As escolas em que os diretores tentaram a reeleição foram bem aprovadas, com índices acima de 80%. Assim, as Escolas 1, 4 e 5 tiveram chapa-única e diretores reeleitos com altos índices de aprovação. Isso é reflexo da confiança da comunidade na experiência dos atuais gestores, que se encarregam da função de administrar. Demonstrando, assim, ser a função de diretor uma delegação de poder, em que cabe ao diretor responsabilidades técnicas e exclusivas do cargo.

Assim, o gestor escolar, enquanto servidor público, é agente administrador de finanças públicas, deve obediência às leis e às diretrizes do órgão a que é subordinado, bem como do ente federativo (Município). É também um organizador e coordenador de reuniões e atas (presidente do conselho deliberativo e fiscal). É um mensageiro de documentos para os bancos de dados educacionais do município e do país. Sua responsabilidade é grande e se espera a mesma grandeza em sua competência técnica gerencial, bem como de sua capacidade de liderança. Assim que provada tais competências, as bases imediatas de sua gestão, confiá-lo por meio do voto o futuro da escola, que em contrapartida deve as informações públicas e um ambiente fértil para a educação cidadã.

CONCLUSÃO

A cidadania corresponde aos direitos do cidadão em exercício em uma sociedade regida pelo Estado de direitos. A cidadania e o Estado estão ligados numa conjuntura sistêmica de direitos, em que um elemento dá existência ao outro. A liberdade civil desencadeia a formação dos direitos políticos, e ambos condicionam o surgimento dos direitos sociais. Nesse processo, sem educação não há cidadania, o que urge informação.

A transparência pública é direito de todo cidadão, para que possa utilizar conscientemente os instrumentos legais da democracia. As eleições e a prestação de contas nas escolas são preocupações administrativas de um espaço público de participação, opinião e liberdade política. Assim, esta pesquisa trabalhou com o acesso à informação e à transparência ativa e passiva no ensino fundamental das escolas municipais da regional centro/norte de Teresina-PI, na promoção da cidadania. Os objetivos desta pesquisa estão centralizados na observância e aplicação da Lei de Acesso à Informação; na indicação dos meios de comunicação que compõem o atual processo informacional, e na análise da participação popular nos redutos escolares.

Esses objetivos permitiram encontrar algumas categorias que indicam como ocorre a prestação de informações e a participação nas escolas, inclusive com vias a possibilitar a atenção dada à formação cidadã. A estrutura física, humana e tecnológica para a prestação dos serviços de informação não é adequada a uma demanda qualitativa e quantitativamente densa. Nas escolas, não há setores, equipamentos e nem servidores específicos para o processamento de informações, o que inibe o crescimento da demanda. As orientações do Decreto de aplicação da LAI no município, também não são observadas no dia a dia das escolas. Em regra, as informações são prestadas em conversas com o diretor, na informalidade. Quanto à atuação na prestação informacional para a comunidade, a SEMEC tem que orientar a condução do gestor como formalidade legal, e não como uma faculdade ligada às regras de boas práticas de transparência de determinado gestor.

Nesse caso específico, a prestação de contas é vitrine da transparência ativa de uma gestão escolar. Os gestores não utilizam as ferramentas de comunicação que possuem para aprimorar a prestação de contas à população. A detalhada prestação de contas deve complementar a via imediata de prestação de contas realizada pelos portais eletrônicos da SEMEC e da PMT, na complementação de informações necessárias à participação. O desinteresse da comunidade escolar, que abrange até os conselheiros, decorre do modo de vida social edificado pela modernidade, em que a individualidade impede a atividade política

e o controle social sobre a administração pública, com o desenvolvimento da confiança nos sistemas de competência técnica.

A atividade de gestão democrática demanda da atuação do gestor responsabilidade, tanto legal quanto moral. A escola é uma instituição fértil para a construção da sociedade futura, e a educação necessária para a cidadania. A prática e os princípios de determinada gestão caracterizam a qualidade do ensino e dos serviços que prestam, principalmente os serviços de informação. Em Teresina, a gestão escolar é auxiliada pela disciplina hierárquica que os diretores devem para com a SEMEC, no atendimento de metas e observâncias legais. De tudo isso, dimensiona-se a responsabilidade de um diretor, que acumula a função de líder e de bom educador. É um trabalho de dedicação exclusiva, que não pode olvidar as bases escolares e da qualidade dos serviços no comprometimento da formação cidadã. Por isso, a prestação de contas requer criatividade e inclusão na atividade pedagógica.

A cordialidade do servidor público é inerente à função que se propôs a desenvolver. Neste trabalho, o pesquisador (apesar de autorizado pela SEMEC e sendo os participantes/conselheiros escolhidos pelos diretores), encontrou óbices na prestação dos serviços de informação, em decorrência da capacitação dos servidores no atendimento ao público. As dificuldades nesses serviços também encontram situações a serem ponderadas, como a questão da violência. Muitos diretores alegaram não expor as contas da escola pelo risco de agressão à incolumidade física de funcionários e da preservação do patrimônio público, frente aos delitos de furtos e roubos. Isso fere o princípio da informação, embora revele a situação da segurança pública, como óbice à atuação administrativa.

Apesar disso, a prestação de contas deve ser trabalhada pedagogicamente pelas escolas. Atualmente, isso não é feito. Financeiramente, ela somente é repassada aos órgãos de controle. E administrativamente, trabalhada apenas nos conselhos. A gestão democrática ainda resiste aos resquícios de um reduto autoritário e hierarquizado, mas as imposições legais acompanham o rumo da democracia do país, desburocratizando amarras da opacidade administrativa e da liberdade participativa. O processo informacional, ainda que incompleto, pode facilmente locupletar a comunidade escolar, com a utilização criativa de meios de comunicação, reforçada com o uso da tecnologia.

A gestão democrática é passo para o desenvolvimento da cidadania. A participação, a liberdade política e a informação constituem elementos que reforçam a educação e qualificam o controle social. Assim, é preciso repensar a digitalização das informações prestadas à comunidade; a dinâmica criativa para a prestação de contas, inclusive nas atividades pedagógicas; a regularidade, a uniformidade e a atualização das prestações de contas; a

capacitação profissional dos servidores na prestação informacional; a criação de um meio virtual de acompanhamento das informações por unidade escolar, e uma maior interação da escola com a família, inclusive com a realização de consultas *online*.

As conclusões obtidas nesta pesquisa não preenchem a compreensão total da realidade envolvida na prestação dos serviços de informação do sistema municipal de ensino. Trata-se de uma demanda que acompanha o amadurecimento das instituições democráticas do país, e se depara com outras questões que tangenciam o pleno exercício da cidadania, como a segurança pública, a assistência social, a exclusão digital, a pobreza, o trato com os documentos antigos e os programas governamentais. É pertinente, ainda, a análise da influência da violência urbana na administração escolar, a relação direta da participação dos pais com o êxito dos projetos educacionais, a dedicação exclusiva dos professores, frente ao modo de vida proveniente da modernidade, e o papel da Secretaria Municipal de Educação, na prestação dos serviços de informação, de forma a abreviar o processo informacional e discriminar as contas de todas as unidades escolares do município, facilitando o envolvimento de toda a comunidade escolar. Mas essas questões certamente são matérias para outra pesquisa, que poderá aprofundar ainda mais essa realidade social.

REFERÊNCIAS

AJZENBERG, Elza. A semana de arte moderna de 1922. **Revista Cultura e extensão USP**, São Paulo, v. 7, p. 25-29, mai. 2012.

ARAÚJO, Adilson Cesar de. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora ática, 2002.

BOBBIO, Noberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONFIM; MACEDO *et al.*. **As eleições para a direção escolar na rede municipal de Ensino de teresina: avaliação e impactos**. 2002. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.3/GT3_5_2002.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BOTLER, Alice Mirian Happ. O Diálogo como estratégia da gestão escolar participativa. In: GOMES, Alfredo M. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de letras, 2011. p.187-207.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Governo aberto**. 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Apresentação**. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>. 2012. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 07 mai. 2016.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da informação no Brasil: livro ve** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

_____. Portal Brasil. **Dilma toma posse e anuncia lema do novo governo: “Brasil, País Educadora”**, 2015.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

CANCLINI, Néstor Garcia. **A globalização imaginada**. São Paulo: Iluminuras, 2007. p.19-33.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia para quem quer aprender**. São Paulo: Atlas, 2008. p.51- 105.

FNDE. **Portal da Transparência**. 2016.

FREITAS, Olga. **Equipamentos e materiais didáticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 01-46.

HABERMAS, Jurge. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso À informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Teresina: IBGE, 2010.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. **Edição 2014**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-capitais/>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. **Saiba mais sobre o índice de transparência**. 2012. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/2012/10/30/conheca-o-indice-de-transparencia/>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIBÂNEO, José Carlos. O sistema de organização e gestão escolar. In: LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola** – teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. In: **Os pensadores: Locke**, 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACEDO, Regina Coeli Moura de. Imagens e narrativas nos/dos murais: dialogando com os sujeitos da escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28. n. 98, p. 111-128, jan./abr. 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967. p. 57-113.

MELO, Auricélia do N.; VASCONCELOS NETO, Francisco A. de. O painel democrático-cultural brasileiro com o advento da lei de acesso à informação - (lei nº 12.527/11). **Revista Interdisciplinar UNINOVAFAPÍ**, Teresina, v. 5, n. 3, p. 46-51, 2012.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking nacional da transparência**. Brasil: 2015. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

MIRANDA, F. S. M. P. A Mudança do Paradigma Econômico, a Revolução Industrial e a Positivização do Direito do Trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 1971. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&id=zQo_AAAAYAAJ&dq=lei+dos+pobres+Inglaterra+artigo+cient%C3%ADfico&focus=searchwithinvolume&q=lei+dos+pobres+Inglaterra+artigo+cient%C3%ADfico> Acesso em: 30 out. 2015.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação KontadAdenauer, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGHERI, Leticia Bodanese. Do eleitor offline a cibercidadão online: potencialidades de participação popular na internet. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n. 107, p. 797-822, out. 2013/jan. 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: **Por uma nova es pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PORTALAZ. **Silvio Mendes apresenta amanhã livro com prestação de contas de 2007**. Teresina, PI: 2008. Disponível em: <www.portalaz.com.br> Acesso em: 14 abr. 2016.

RIBEIRO, Olzeni Leite Costa; RIOS, Renato de Oliveira Brito; MACHADO, Magali de Fatima Evangelista. Gestão escolar e participação a gênese de uma experiência vivida no contexto escola/família. **Voces y silêncios: revista latinoamericana de educación**, v. 2, n. 1, p. 3-1, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SALES, Maria José da Costa. **Gestão escolar na rede pública estadual de Teresina: institucionalização e implementação do processo eletivo para diretores (1995 a 2003)**. 2004. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2004/GT.6/GT6_4_2004.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. **Gestão democrática da escola: bases empíricas epistemológicas, políticas e pedagógicas**. In: GOMES, Alfredo M. (org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Campinas, SP: Mercado de letras, 2011.

SEMEC. **Formação**. Teresina, PI: 2015. Disponível em: <<http://www.semec.pi.gov.br/menu/acao-social.html>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

_____. **Notícias**. Teresina, PI: 2016. Disponível em: <<http://www.semec.pi.gov.br/Noticias/Normal/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SOARES, Luis Carlos. **A Albion Revisitada: ciência, religião, ilustração e comercialização do lazer na Inglaterra do século XVIII**. Rio de Janeiro: 7letras, 2007. p.69-102.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. p.120-160.

TEIXEIRA, Enise Barth. A análise de dados na pesquisa: importância e desafios em estudos organizacionais. **Revista Desenvolvimento em questão**, Editora Unijui, Ano 1, n. 2, jul./dez. 2003.

TERESINA. **Decreto nº 14.605** (de 12 de dezembro de 2014). Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/PDF_TER/TRANSPARENCIA/decreto-municipal-14.605-2014.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Lei municipal nº 4.149** (de 22 de agosto de 2011). Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-4149-2011>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 4.274** (de 17 de maio de 2012). Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/f088f12bda.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Transparência**. 2016. Disponível em: <<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TORRES, Julianna Cutolo. Cyborgcracia: entre a gestão digital dos territórios e as redes sociais digitais. In: FELICE, Massimo Di. (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2008. p.226-285.

VICENTIN, Ivan Carlos. Governo eletrônico. In: SILVA, Christian Luiz da (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 127-150.

VIEIRA, Listze. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WUNDERLICH, Alexandre. Habeas Corpus e a dimensão da liberdade: 20 anos após a Constituição Federal de 1988. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, p.75-117, nov. 2008.

180 GRAUS. **Confira, em tempo real, o último debate de THE**: é na TV clube. Teresina, PI: 2012. Disponível em <http://180graus.com/politica/confira-em-tempo-real-o-ultimo-debate-de-the-e-na-tv-clube-565211.html>. Acesso em: 13 abr. 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Plano de pesquisa exploratória nas escolas

01 – Regional administrativo – Visita em 00/00/00		Nota: 00,0
Nome da Escola (anos do ensino fundamental)		
Qual a forma de escolha dos diretores?		1 ou 0
Na escola tem conselhos? Quem participa dos conselhos?		1 ou 0
Qual a periodicidade das reuniões dos conselhos?		1 ou 0
Os diretores têm acesso à <i>internet</i> ?		1 ou 0
Os alunos têm acesso à <i>internet</i> ?		1 ou 0
Em que a escola faz uso das novas tecnologias: celular, SMS, whatsapp e redes sociais?		1 ou 0
Quais as principais informações que a escola tem necessidade de divulgar para a SEMEC?		X
Quais as principais informações que a escola tem necessidade de divulgar para a comunidade?		X
Como ocorrem as reuniões de pais e mestres nas escolas?		1 ou 0
A escola possui <i>sites</i> ou <i>links</i> em algum portal?		1 ou 0
Quais os principais meios de divulgação dos gastos, das realizações, atividades e desempenhos das escolas para a comunidade?		1 ou 0
Como ocorre a prestação de contas nas escolas? Para quem presta contas? Quem fiscaliza?		X
Quais as verbas que a escola recebe?		R\$00.000,00
Quais atividades que a escola realiza para promover interesse da comunidade pela administração, preservação e proteção da escola?		1 ou 0
<p>OBSERVAÇÕES: informações prestadas pelo(a) <u>nome do servidor</u>.</p> <p>Número de alunos: 000</p> <p>Telefone: (00) 0000-0000.</p> <hr/> <hr/>		

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista semiestruturada para os diretores

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Idade: _____

Endereço: _____

Contato: () _____

1. Há quanto tempo você dirige esta escola?
2. Você conhece a Lei de Acesso à Informação?
3. Que meios de comunicação você utiliza para divulgar as informações públicas da escola?
4. As informações divulgadas, em meios eletrônicos, pela SEMEC e pela Prefeitura, são suficientes para dar transparência à administração da escola que você dirige?
5. Quais as dificuldades que a direção da escola enfrenta para divulgar suas informações?
6. Que tipo de solicitação de informação é mais demandada à escola?
7. A escola responde uma demanda de informação dentro de 20 dias?
8. Como foi a sua eleição para diretor?
9. Que espaços de discussão você usa para incentivar a participação da comunidade escolar na gestão da escola?
10. A formação dos Conselhos é suficiente para lhe aconselhar na tomada de decisões?
11. A escola está preparada para as demandas específicas, com organização dos documentos produzidos para divulgação?
12. A escola investe na capacitação de servidores ou mesmo em um sistema de gerenciamento de informações, eletrônico, para garantir agilidade ao processo de divulgação de dados públicos?
13. Os professores recebem orientação da direção para incentivar os alunos a participarem das decisões da escola?

APÊNDICE C

Roteiro de entrevista semiestruturada para servidores

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Idade: _____

Endereço: _____

Contato: () _____

1. Você conhece a Lei de Acesso à Informação?
2. A escola têm pessoas capacitadas e meios para divulgar e responder as demandas de informação?
3. Quais os mecanismos de divulgação de informações oferecidos pela gestão da escola?
4. Você tem acesso à prestação de contas da escola?
5. Você tem conhecimento de algum meio eletrônico em que a escola divulga suas atividades?
6. A escola responde uma demanda de informação em 20 dias?
7. Você já participou das eleições para diretores?
8. O diretor da escola consulta servidores para tomar decisões?
9. A formação dos Conselhos é suficiente para aconselhar o diretor na tomada de decisões?
10. A escola está preparada para as demandas específicas, com organização dos documentos produzidos?

APÊNDICE D

Roteiro de entrevista semiestruturada para professores

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Idade: _____

Endereço: _____

Contato: () _____

1. Você conhece a Lei de Acesso à Informação?
2. Você dá orientações sobre o direito de acesso à informação de dados públicos em sala de aula?
3. Você sabe onde ter acesso às informações e dados públicos da escola?
4. Você tem acesso à prestação de contas da escola?
5. Você tem conhecimento de algum meio eletrônico em que a escola divulga suas atividades?
6. A direção da escola fornece as informações requeridas em até 20 dias?
7. Você já participou das eleições para diretores?
8. O diretor da escola consulta professores para tomar decisões?
9. A formação dos Conselhos é suficiente para aconselhar o diretor na tomada de decisões?
10. A divulgação de dados da escola é suficiente para adequá-la à participação da comunidade no controle dos gastos e das atividades públicas?
11. A escola está preparada para as demandas específicas, com organização dos documentos produzidos?

APÊNDICE E

Roteiro de entrevista semiestruturada para alunos

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Idade: _____

Endereço: _____

Contato: () _____

1. Você conhece o direito de acesso à informação?
2. Você sabe onde ter acesso às informações públicas da sua escola?
3. Você sabe onde e a quem requerer alguma informação pública de sua escola?
4. A escola fornece uma informação que você deseje em 20 dias?
5. Você já viu a prestação de contas de sua escola?
6. Você participou de alguma eleição para escolher o/a diretor/a de sua escola?
7. Você tem conhecimento de algum meio eletrônico em que a escola divulga suas atividades?
8. Quando algum gasto é realizado na escola, você sabe a quantia de dinheiro empregada?
9. Você é consultado antes de a direção da escola tomar alguma decisão?
10. Em sala de aula, você recebe orientação para participar da gestão da escola?
11. A formação dos Conselhos é suficiente para aconselhar o diretor na tomada de decisões?

APÊNDICE F

Roteiro de entrevista semiestruturada para os pais dos alunos

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Idade: _____

Endereço: _____

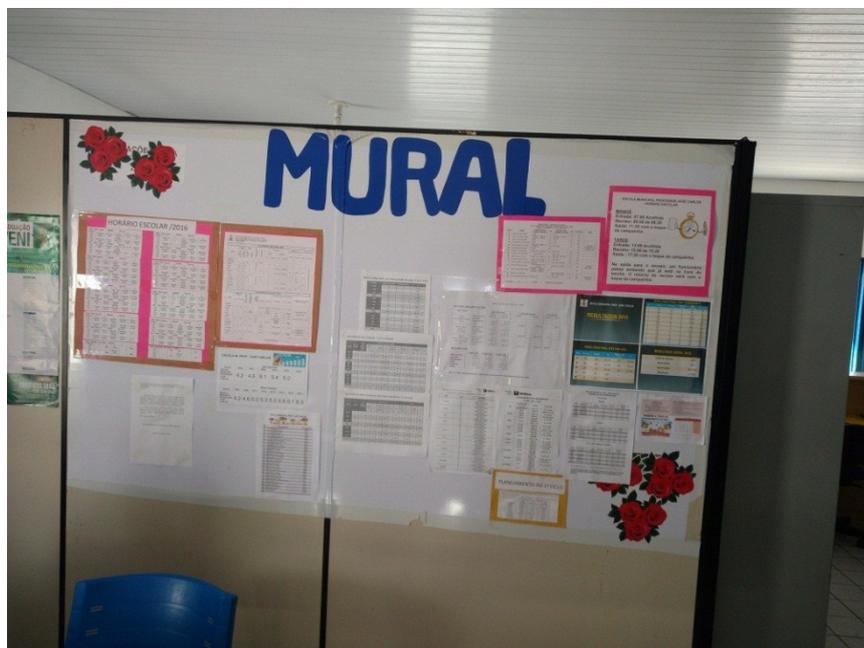
Contato: () _____

1. Você conhece a Lei de Acesso à Informação?
2. As informações que você demanda na escola lhe são prestadas em até 20 dias?
3. A escola divulga publicamente as informações necessárias para a sua participação na vida pública da escola?
4. Onde você acompanha a prestação de contas da escola?
5. O que você faz para ter acesso a alguma informação pública da escola?
6. Você tem conhecimento de algum meio eletrônico em que a escola divulga suas atividades?
7. A formação dos Conselhos é suficiente para aconselhar o diretor na tomada de decisões?
8. As reuniões com os pais de alunos exigem a participação e a fala dos pais para tomada de decisões?
9. Se os pais quiserem acompanhar a receita e a despesa da escola, ele terá fácil acesso nesse controle?
10. Você participou da eleição direta para escolha do diretor da escola?
11. Em que outras decisões a escola exige a participação dos pais de alunos?

ANEXO

ANEXO A – Murais informativos das escolas municipais

Mural da sala dos professores da Escola 4



Fonte: Mural da escola 4, fotografado pelo autor, em 14/04/2016.

Mural externo da escola 5



Fonte: Mural externo da escola 5, fotografado pelo autor, em 14/04/2016.