



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em
Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio
Brasil

de Freitas Resende, Tânia; Ferreira da Silva, Gisele
A relação família-escola na legislação educacional brasileira (1988-2014)
Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 24, núm. 90, enero-marzo,
2016, pp. 30-58
Fundação Cesgranrio
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399544484003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A relação família-escola na legislação educacional brasileira (1988-2014)

Tânia de Freitas Resende ^a

Gisele Ferreira da Silva ^b

Resumo

Dada a visibilidade atual da relação família-escola, bem como as políticas públicas que buscam incentivá-la, o artigo analisa a abordagem dessa relação na legislação brasileira. Baseia-se em pesquisa documental que focalizou a legislação educacional federal, do período 1988-2014. A pesquisa objetivou: investigar de que modo a relação família-escola é contemplada nos documentos; analisar os níveis de regulamentação dessa relação; analisar dimensões políticas, sociais e ideológicas nela envolvidas expressas pelos textos legais. Conclui-se que, incentivada pela legislação, a relação família-escola não é objeto de forte regulamentação estatal em nosso país. A articulação entre as duas instâncias depende de iniciativas específicas, frequentemente descontinuas. A participação das famílias na gestão democrática do ensino, princípio constitucional, ainda enfrenta desafios.

Palavras-chave: Família. Escola. Legislação.

1 Introdução

As relações entre escolas e famílias¹ constituem um tema que vem ganhando importância e visibilidade crescentes na sociedade atual, conquistando espaços nos meios de comunicação, nas políticas públicas, nos projetos pedagógicos das escolas, na pesquisa científica sobre educação. Autores como Montandon (1996), Singly (2000), Silva (2003, 2007, 2010), Nogueira (2006, 2011), dedicando-se a problematizar essas relações de uma perspectiva sociológica, têm destacado a intensificação dos contatos e interações – e, ao mesmo tempo,

^a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Faculdade de Educação. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

^b Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

¹ Utilizaremos neste texto, com sentido equivalente, as expressões “relações entre escolas e famílias”, “relações entre famílias e escolas”, “relação escolas-famílias”, “relação família-escola”.

Recebido em: 9 mar. 2014

Aceito em: 21 mar. 2015

dos conflitos – entre as duas instituições, como consequência de mudanças sociais profundas vividas a partir das décadas finais do século XX.

A cooperação entre as duas instâncias tem sido estimulada por políticas públicas em diversos países do mundo ocidental (NOGUEIRA, 2011; SILVA, 2003). No Brasil, pode-se citar como exemplos: o “Dia Nacional da Família na Escola” (24 de abril), instituído pelo Ministério da Educação (MEC) no ano de 2001 e promovido por diversas redes de ensino desde então; a “Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a Escola Pública na opinião dos pais”, realizada em 2005 pelo MEC; o Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), lançado pelo MEC em 2008 como um “chamado [...] à sociedade para um trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2008, p. 1). Outras iniciativas poderiam também ser apontadas nos âmbitos estaduais e municipais, como o “Programa Escola da Família”, desenvolvido desde 2003 pelo governo estadual de São Paulo, ou o “Projeto Família-Escola”, mantido desde 2005 pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A tônica desses diferentes programas e políticas públicas é o incremento da participação dos pais na vida escolar dos filhos e na própria escola. Segundo Silva (2003, p. 29), tal participação passou a ser preconizada pela legislação educacional, observando-se certo “consenso legislativo” em torno do assunto, na maior parte do mundo ocidental. Conforme esse autor, o desenvolvimento de sistemas de participação formal das famílias nos estabelecimentos de ensino teria se fortalecido especialmente a partir dos anos 1960, quando países como França, Itália e Alemanha estabeleceram, por meio de legislação específica, diversas estruturas para incentivar o envolvimento dos pais com as escolas dos filhos. Silva (2003, p. 33) qualifica esse movimento como um verdadeiro “surto de participação parental” e identifica uma “escalada legislativa” que aponta, em diversos países, para uma “cada vez maior participação formal dos pais na escolaridade dos filhos” (p. 50), imposta pelo Estado, mais do que conquistada por movimentos sociais. Assim, para o autor, o referido “consenso legislativo” seria caracterizado pelo fato de que países com diferentes histórias e relações entre Estado e sociedade civil partilham, atualmente, de uma “forte regulamentação estatal” (p. 30) em torno da relação entre escolas e famílias – especialmente quanto à participação formal dos pais nos sistemas educativos, regulamentação essa que tenderia a se aproximar nos diferentes casos. Um levantamento da *Eurydice*² (EUROPEAN UNION OF EURYDICE, 1997) sobre a participação dos

² *Eurydice Network* é uma rede de informações sobre as políticas e os sistemas educativos europeus, mantida pela União Europeia: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>.

pais nos sistemas educativos de dezoito países europeus confirma as tendências apontadas por Silva, ao constatar, em todos os países pesquisados, a existência de mecanismos de participação parental na escola e, em boa parte desses países, a ocorrência de representação de pais em órgãos de consulta nacionais, regionais ou locais – sempre com amparo em legislação específica.

Neste artigo, interessa analisar a situação do Brasil no cenário acima delineado. Pode-se falar de uma “forte regulamentação” da relação família-escola, no caso brasileiro? Políticas e/ou programas públicos voltados para essa relação, tais como os que foram citados anteriormente, respondem a diretrizes legais específicas? Qual o quadro normativo a eles subjacente?

Assim, o artigo discute a abordagem da relação família-escola na atual legislação brasileira, com base em uma pesquisa documental focalizando a legislação educacional da alçada federal. A pesquisa objetivou investigar de que modo a relação família-escola é contemplada nos documentos legais, analisar seus diferentes níveis de regulamentação, verificar quais os modelos previstos de participação das famílias na vida escolar dos filhos e analisar de que modo os textos legais expressam dimensões políticas, sociais e ideológicas presentes na relação família-escola, bem como tensões envolvidas nessa relação.

A seleção dos documentos buscou contemplar as principais normas vigentes no que tange à regulação jurídica da educação. Assim, o mapeamento se iniciou com a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2013a), “fonte primeira e fundamental do direito educacional brasileiro” (JOAQUIM, 2006, p. 3). Em seguida passou-se ao estudo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, incluindo suas alterações posteriores (BRASIL, 2013b). A seguir, examinou-se o Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001), bem como o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014). Finalmente, foram analisados os atos normativos (pareceres e resoluções) do Conselho Nacional de Educação (CNE), enfocando, nesse caso, o período 1996-2012, ou seja, a partir da atual LDB³. Foi feito, ainda, o estudo de outros documentos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2012a) e o Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a)⁴.

³ Os Atos Normativos do CNE referentes ao período analisado estão disponíveis no portal do MEC na internet: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12812&Itemid=866.

⁴ Toda a legislação consultada encontra-se, atualmente, disponível na internet, conforme indicações contidas nas Referências. Para facilitar a leitura deste artigo, a indicação da fonte consultada em relação a cada documento legal, remetendo às referências, será feita apenas na primeira vez em que o documento for citado.

Realizou-se um rastreamento de todos os aspectos referentes à relação família-escola presentes na legislação estudada, através da leitura sistemática dos documentos e do uso de palavras-chave (família, pais ou responsáveis, comunidade, participação, gestão democrática). Obteve-se, assim, um mapeamento dos itens (artigos, parágrafos, etc.) relevantes para a pesquisa, possibilitando a posterior análise de conteúdo dos mesmos.

O objetivo do artigo é apresentar, numa perspectiva analítica, os principais resultados do estudo. Buscar-se-á oferecer uma visão geral dos aspectos identificados na legislação, a partir de uma questão central que norteou o trabalho: a consideração de diferentes níveis da relação família-escola. Para isso torna-se necessário, primeiramente, apresentar os pressupostos teóricos que fundamentaram essa forma de organização.

2 Alguns pressupostos teóricos

A expressão “relação família-escola” designa, neste texto, todo tipo de ligação e de interações entre atores familiares e escolares, admitindo “um *continuum* que vai desde a cooperação ao conflito” (SILVA, 2002, p. 101). De fato, se por um lado os estudiosos são unânimes em reconhecer a intensificação dos contatos entre as duas instituições, por outro lado encontram-se também frequentes referências às tensões e ambiguidades que permeiam essa relação (MONTANDON, 1996; SILVA, 2003; SILVA, 2013), cuja complexidade e assimetria são consensualmente reconhecidas (NOGUEIRA; ROMANELLI; ZAGO, 2003).

Silva (2003, 2007) identifica, na relação família-escola, duas vertentes – a escola e o lar – e duas dimensões de atuação – a individual e a coletiva. A primeira vertente (“escola”) inclui todas as atividades realizadas pelos pais na instituição de ensino, tais como reuniões, conversas, participação em eventos e em órgãos de gestão, etc. Segundo o autor, essa é a face mais visível da relação família-escola, que tende a ser identificada apenas com tais atividades. Entretanto, Silva lembra que fazem parte também dessa relação todas as ações desempenhadas em casa pelo aluno e/ou por seus responsáveis, relacionadas com a escola – as quais comporiam, então, a vertente “lar”: realização e acompanhamento dos deveres de casa, apoios e incentivos de diversas ordens, etc. Neste trabalho, a ênfase recairá sobre a “vertente escola”, já que é sobre ela que incide a regulamentação legal.

Quanto às dimensões de atuação propostas por Silva, a individual se refere às atividades desempenhadas por cada pai, educador escolar ou aluno no âmbito da relação família-escola e a dimensão coletiva corresponde à atuação organizada, como a participação dos pais e dos alunos em associações ou na gestão da escola.

Em se tratando de legislação, a dimensão que tende a ser mais regulamentada é a coletiva, embora a individual também possa ser contemplada.

Vale destacar que as atividades desempenhadas pelo aluno são consideradas, por Silva, como constituidoras da relação família-escola. O autor se apoia em Perrenoud (2001a), para quem os contatos diretos entre pais e escola constituem apenas a parte mais visível dessa relação, na qual estão também incluídas todas as formas de comunicação, implícita e explícita, que se estabelecem por meio da criança ou do jovem, compreendido como, ao mesmo tempo, mensageiro e mensagem (“*go-between*”) entre as duas instâncias. No presente trabalho, embora se compartilhe dessas concepções teóricas, foram priorizados os elementos da legislação que se referem mais explicitamente às famílias e/ou aos pais ou responsáveis.

Compreendendo-se “relação família-escola” não necessariamente como cooperação ou aproximação, mas como uma ligação ou associação entre essas duas instâncias, pode-se supor que tal ligação aconteça com diferentes níveis de envolvimento. Lima (2002) aponta, em relação ao envolvimento dos pais na vida da escola, três patamares distintos, de profundidade e de complexidade crescentes.

O primeiro patamar é o de “mera recepção de informação”. Nesse patamar, os pais limitam-se a receber e responder comunicados, telefonemas e bilhetes da escola, podendo acompanhar os filhos também em casa, mas mantendo-se distantes do estabelecimento escolar e visitando-o somente quando solicitados ou em ocasiões festivas. O segundo patamar é caracterizado pela “presença nos órgãos de gestão da escola”, sendo os pais entendidos como “parceiros menores da administração da instituição escolar” (LIMA, 2002, p. 147). Já no terceiro patamar, os pais apresentam um envolvimento direto na vida da sala de aula, sendo “encarados como parceiros activos, participantes na concepção, planificação, execução e avaliação de áreas importantes do currículo” (LIMA, 2002, p. 148).

Esse terceiro patamar é considerado, por Lima, o mais aprofundado e complexo. Embora o autor argumente a favor desse nível de participação dos pais na escola, ele reconhece, também, que é muito raro encontrá-lo, devido a uma série de dificuldades, dentre as quais a defesa, pelos professores, de seu espaço de especialização e de autonomia profissional.

No desenvolvimento deste trabalho, mostrou-se pertinente uma reestruturação dos patamares propostos por Lima (2002), de modo a melhor discriminar

alguns aspectos identificados nos documentos legais em estudo. Assim, passou-se a trabalhar com quatro níveis de participação ou envolvimento⁵ dos pais na vida escolar dos filhos, os quais serão apresentados a seguir. Reitera-se que essa participação é aqui abordada com ênfase na vertente “escola”, não obstante a existência, no âmbito da “vertente lar”, de diversas formas de envolvimento dos pais com a escolaridade dos filhos, algumas das quais específicas de determinados meios sociais e pouco reconhecidas pela escola (LAHIRE, 1997; VIANA, 2000).

O *primeiro nível* de relação família-escola a ser considerado neste trabalho estaria localizado antes do primeiro patamar definido por Lima (2002), configurando um nível primário de relação, que é o que se estabelece no momento em que o pai ou responsável efetua a *matrícula* de seu filho no estabelecimento escolar. Uma primeira forma de relacionamento já está se estabelecendo nesse momento, ainda que este não evolua para os níveis seguintes, marcados por maior interação entre as duas instâncias. Nos dizeres de Perrenoud (2001a, p. 34), “mesmo quando as relações directas se rompem ou reduzem à sua expressão mais simples, pais e professores permanecem interdependentes e continuam a comunicar através da criança”.

Já o *segundo nível* da relação família-escola considerado neste trabalho coincide com o primeiro patamar definido por Lima, que é o de *recepção de informações*. Entretanto, considerou-se pertinente desmembrar, como um *terceiro nível* da relação, as *interações diversas* entre as duas instâncias, tais como participação dos pais em reuniões e eventos na escola, conversas, participação em projetos, etc. Avaliou-se que diversas interações nesse nível podem indicar um envolvimento maior do que a mera recepção de informações. Finalmente, no *quarto e último nível* de envolvimento parental aqui considerado encontram-se as *interações institucionalizadas por meio da participação dos familiares em órgãos de gestão da escola*, tais como associações, colegiados, conselhos, assembleias e outros.

A participação na sala de aula não está sendo considerada como um patamar específico de envolvimento, como propõe Lima, mas sim incluída no terceiro nível (interações diversas). No Brasil, as contribuições dos pais em sala de aula são, em geral, raras, pontuais e limitadas a objetivos específicos, como enriquecimento curricular (por exemplo, entrevista sobre sua profissão) ou apoio ao trabalho

⁵ Os termos “participação” e “envolvimento” serão usados com sentido equivalente neste trabalho, diferentemente de Silva (2003), que reserva o último para as atividades coletivas legalmente enquadradas (participação dos pais em órgãos da escola, associações, etc.).

do professor (atendimento individual a alunos, etc.), não configurando uma participação efetiva na gestão da sala de aula.

Evidentemente, a diferenciação dos níveis apresentados tem objetivos estritamente analíticos. Na dinâmica das interações família-escola, as diversas formas de participação parental certamente se mostram mais interdependentes do que faz supor o esquema utilizado.

A discussão dos aspectos referentes à relação família-escola na legislação brasileira, com base na pesquisa documental realizada, será feita a seguir, considerando esses quatro níveis da relação e, ao mesmo tempo, evidenciando questões que se ressaltaram na análise dos textos legais, à luz da literatura da área. Assim destaca-se, no próximo item, o caráter compulsório da relação família-escola, em uma análise que focaliza o seu primeiro nível (matrícula). Em seguida, considerando o segundo e o terceiro níveis da relação (recepção de informações e interações diversas, não institucionalizadas em órgãos de gestão), ressalta-se a existência de dispositivos legais que os preveem, mas sem chegar a configurar uma “forte regulamentação” da articulação entre as duas instâncias. Finalmente, aborda-se a ênfase na gestão democrática e a participação parental como princípio, correspondendo, conforme a classificação acima definida, ao quarto e mais aprofundando nível da relação família-escola e salientando-se ainda, no caso brasileiro, a fraca regulamentação. Em todos os itens, a análise será desenvolvida buscando colocar em relevo o modo como os textos legais acabam por refletir dimensões políticas, sociais, ideológicas presentes na relação família-escola, bem como tensões nela envolvidas.

3 Família e escola: uma relação compulsória

O Artigo 205 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 2013a) define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”. Embora não se trate, aí, da relação família-escola propriamente dita, o texto de alguma forma remete a essa relação, na medida em que aponta a educação como responsabilidade comum do Estado e da família. Sendo a escola pública, na nossa sociedade, o principal equipamento para o desempenho da responsabilidade do Estado pela educação, configura-se, nessa corresponsabilidade, o estabelecimento de um vínculo que está na base da relação entre família e escola.

O Artigo 2º da LDB (BRASIL, 2013b) dispõe que a educação é “dever da família e do Estado”. Para Saviani (1997), a inversão na ordem dos termos “Estado” e “família”, em relação ao texto constitucional, pode estar ligada ao

debate, durante a tramitação da LDB, entre os defensores da escola pública e da escola particular, no qual a Igreja Católica “afirmava a precedência da família em matéria de educação, situando o Estado em posição subsidiária” (p. 202). O autor lembra, ainda, que essa precedência da família também é defendida por teóricos do neoliberalismo⁶.

Assim, essa diferença aparentemente pequena entre os dois textos legais sinaliza dimensões políticas e ideológicas envolvidas na relação família-escola. Se, na legislação, a repartição das responsabilidades e das prerrogativas educacionais entre Estado e famílias revela-se fonte de tensão, na dinâmica das políticas educacionais e das interações entre família e escola essa tensão ressurge com frequência. Manifesta-se, em aspectos tão diversos como as discussões sobre a ação do Estado na Educação Infantil, as políticas de implementação de escolas de tempo integral ou mesmo as polêmicas em torno dos deveres de casa.

Definida, de uma forma ou de outra, a corresponsabilidade entre Estado e família com relação à educação, um conjunto de aspectos muito claramente normatizados, na legislação educacional pesquisada, é o que se refere à obrigatoriedade da educação básica escolar. Segundo o inciso I do Artigo 208 da CF (modificado pela Emenda Constitucional nº 59/2009), o primeiro item a ser garantido para efetivar o dever do Estado com a educação é a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade”. O Artigo 4º da LDB, modificado pela Lei 12796/2013, reafirma tais determinações da CF e o Artigo 5º define, como responsabilidade do Poder Público, “recensar anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar”, “fazer-lhes a chamada pública” e “zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”. Já o Artigo 6º da LDB (modificado pela Lei nº 12.796/2013) determina que “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade”⁷ (BRASIL, 2013b).

Da análise desse conjunto de disposições legais é possível concluir que, ao se estabelecer a obrigatoriedade do ensino de quatro a 17 anos, indiretamente institui-se também, como compulsório, um primeiro nível de relação entre família e escola. Durante treze anos – considerados para cada criança em idade escolar – nenhuma das duas instituições poderá se furtar a essa situação

⁶ Nas Constituintes brasileiras, a polarização entre Estado e família, no que se refere ao direito/dever de educar, foi um tema recorrente a partir da Constituição de 1934. Para aprofundamento, consultar Fávoro (1996).

⁷ Segundo o Artigo 246 do Código Penal Brasileiro (Lei 2.848/1940, modificada pela Lei 7.029/84), é crime de abandono intelectual deixar de prover instrução aos filhos em idade escolar, sendo previstas penas de detenção ou multa (BRASIL, 2010).

que a coloca irremediavelmente associada à outra. Por menos frequentes que venham a ser os contatos diretos entre elas, a relação estará instituída e trará desdobramentos para as dinâmicas internas das duas. No que tange às famílias, Perrenoud (2001b) faz uma instigante discussão das implicações da escolarização dos filhos, as quais vão desde aspectos ligados aos horários e orçamentos familiares até a inserção social da família em novas redes de relações. No que se refere à escola, a simples presença do aluno como “*go-between*” e, ao mesmo tempo, como expressão de um contexto familiar específico (PERRENOUD, 2001a), indica que ela também não estará imune às influências da família, por menos que essa influência se dê na forma de interferências explícitas. Almeida (2005) evidencia o quanto a escola é necessariamente impactada pelas mudanças e processos que ocorrem no campo da família.

Alguns documentos pesquisados, além de reforçarem a ideia de obrigatoriedade da educação escolar e o consequente caráter compulsório da relação família-escola, sinalizam tensões aí envolvidas. Por exemplo, o Parecer nº 034/2000 do CNE (BRASIL, 2000), que diz respeito à “validação de ensino ministrado no lar”, aborda a situação de um casal que pleiteia “o direito de educar os filhos em casa, buscando uma escola apenas para submetê-los a avaliações periódicas quanto ao nível de preparo que atinjam” (p. 1). O relator do Parecer fundamenta sua argumentação, basicamente, na CF de 1988 e na LDB de 1996, enfatizando que a educação deve resultar da ação triade do Estado, da família e da sociedade. Dessa forma, o Parecer sugere que os filhos do casal devem ser matriculados em uma escola e frequentá-la⁸. A situação remete à polêmica, crescente no Brasil, a respeito do ensino domiciliar⁹, expressando novamente a tensão entre direitos e deveres da família e do Estado em relação à Educação e, mais do que isso, expondo conflitos presentes na relação família-escola. Tais conflitos ficam muito evidenciados ao se consultar as diversas páginas atualmente disponíveis na internet, mantidas por organizações de defesa da educação domiciliar no Brasil. Na página inicial do *site* HomeSchooling Brasil, por exemplo, se lê: “Todos os dias nossas crianças voltam para casa contando falsificações históricas ou simples mau uso do tempo de aula. Só existe um meio

⁸ O Parecer do CNE foi homologado pelo Ministro da Educação e confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que denegou o mandado de segurança impetrado pela família (BRASIL, 2002a).

⁹ A intensificação dessa polêmica no Brasil se expressa pela criação de organizações de defesa da educação domiciliar, como a Associação Nacional de Educação Domiciliar (Aned) e a Aliança Nacional para Proteção à Liberdade de Instruir e Aprender (Anplia). Também há, em tramitação no Congresso Nacional, projetos de regularização da educação domiciliar, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 444/2009 e o Projeto de Lei nº 3179/2012 (cf. <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. Acesso em 29/01/2014).

de resolver o problema: os pais devem intrometer-se e destronar a ignorância, educando-se a si mesmos e aos seus filhos”¹⁰.

Diante desses conflitos, a opção de algumas famílias seria a de evitar a relação direta com a escola – no máximo recorrendo a ela para legitimar, por meio de avaliações, o ensino ministrado no lar. Tal opção, entretanto, não encontra respaldo na atual legislação brasileira, como demonstram o Parecer nº 034/2000 do CNE e a argumentação desenvolvida por Cury (2006).

Nesse contexto de obrigatoriedade da educação escolar, vista como garantia do direito à educação, a escola tem a incumbência, segundo a LDB, de notificar ao Conselho Tutelar, ao juiz da Comarca e ao Ministério Público a relação dos alunos com elevado número de faltas (Lei nº 9.394/1996, Art. 12, inciso VIII, incluído pela Lei nº 10.287/2001) (BRASIL, 2013b). O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus Artigos 56 e 245 (BRASIL, 2012a), define que os dirigentes do estabelecimento de ensino devem comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo os alunos, de faltas injustificadas reiteradas, de repetidas repetências e de evasão escolar. O Artigo 245 classifica como infração administrativa o professor deixar de comunicar casos de suspeita ou de confirmação de maus-tratos. Tais dispositivos legais, embora não mencionem diretamente a família, dizem respeito à relação escolas-famílias, evidenciando tanto o caráter compulsório dessa relação quanto a sua inclusão em uma rede mais ampla de interações com outras instituições sociais, o que traz novos tipos de possibilidades, mas também de tensões e embates (FERNANDES; ARAGÃO, 2011).

Enfim, como afirma Perrenoud (2001a, p. 30), “família e escola são duas instituições condenadas a cooperar numa sociedade escolarizada”. O autor não se refere, necessariamente, a constrições ou “condenações” legais e sim à importância crescente da escolarização na sociedade contemporânea. No caso da educação básica brasileira, tomando-se a cooperação no sentido de corresponsabilidade, tal afirmação poderia ser tomada até mesmo em seu sentido literal.

4 Articulação escolas-famílias: da incumbência legal às políticas e práticas

O Artigo 12 da LDB, que dispõe sobre as incumbências dos estabelecimentos de ensino, determina caber a esses estabelecimentos “informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência

¹⁰ Disponível em: <http://homeschoolingbrasil.com/>. Acesso em 29/01/2014.

e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola” (Inciso VII, Redação dada pela Lei nº 12.013/2009) (BRASIL, 2013b). Trata-se da regulamentação de um nível de relação família-escola que vai além da mera matrícula e da garantia de frequência, correspondendo ao segundo nível considerado neste trabalho – recepção de informações pelas famílias –, o qual constitui, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Artigo 53), um direito dos pais ou responsáveis.

Cabe destacar a modificação efetuada pela Lei nº 12.013/2009 em relação ao texto original da LDB, no qual se lia “informar os pais e responsáveis sobre [...]” (BRASIL, 2013b). O objetivo foi resguardar os direitos das crianças ou adolescentes e de seus pais em casos de alienação parental, que se configuram quando, diante de disputas relativas à guarda ou de conflitos entre os responsáveis legais, observam-se tentativas do detentor da guarda de induzir a criança a rejeitar um dos genitores. Essas tentativas podem envolver a escola, ao se tentar impedir que esse genitor tenha acesso a informações escolares, boletins, calendário de atividades e eventos (SILVA, 2012). Assim, a mudança na redação reflete tensões envolvidas na relação família-escola, bem como mudanças sociais que afetam essa relação, tais como o aumento do número de divórcios e o reconhecimento dos direitos civis nesses casos.

Ainda no Artigo 12 da LDB, está previsto um nível mais aprofundado de relação família-escola. No Inciso VI, define-se como incumbência dos estabelecimentos de ensino “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”. Já o Artigo 13, ao definir as incumbências dos docentes, inclui entre elas: “VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”. Tal articulação corresponderia ao terceiro nível de relação família-escola, qual seja, o das interações diversificadas entre as duas instâncias, não institucionalizadas em órgãos de gestão: eventos, reuniões, projetos, participação dos pais em atividades curriculares, etc. Constata-se assim que, independentemente da existência de demandas por parte da comunidade, promover essas interações constitui uma atribuição legal das escolas. Entretanto, não há maiores detalhamentos na legislação a respeito das formas e critérios dessa articulação. Conforme Martelli (1998, p. 288), a LDB de 1996 inova em relação às anteriores pela ênfase nas relações da escola com seu meio e no “papel solidário da escola, do professor e da família. A grande questão [...] é como operacionalizar essa integração de papéis”.

Pode-se argumentar que tal detalhamento não seria esperado ou mesmo cabível em uma lei nacional. A própria inclusão, no texto dessa Lei, das incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos professores constitui uma novidade em relação

à LDB anterior (Lei nº 5.692/1971), sendo criticada por alguns autores como expressão de uma “vocação centralista” da atual LDB (SOUZA; SILVA, 1997). Mas, tendo em vista as questões que norteiam este trabalho, interessa pontuar aqui que, embora a atual legislação inclua prescrições mais específicas quanto à interação escolas-famílias, sem deixá-la como uma opção para os agentes, não se chega a configurar, porém, uma “forte regulamentação” da mesma, no que tange às diferentes formas de articulação entre as duas instâncias¹¹.

De fato, assim como na LDB, nos outros documentos pesquisados também não se encontrou, de forma geral, maior detalhamento com relação às articulações entre família e escola (não institucionalizadas em órgãos de gestão). No Plano Nacional de Educação de 2001, por exemplo, localizou-se uma única referência a essas articulações. Trata-se do item que estabelece as diretrizes para a Educação Infantil, no qual se aponta que a articulação com as famílias visa “ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas” (BRASIL, 2001). Nesse trecho se enfatizam alguns elementos que não aparecem no texto da LDB, tais como o conhecimento mútuo entre família e escola, bem como a vinculação explícita entre articulação escola-família e a qualidade das aprendizagens infantis. Entretanto, trata-se de apenas uma referência dentro de todo o PNE, ligada, no texto, especificamente à Educação Infantil. Não foi encontrada diretriz semelhante na parte do documento referente ao ensino fundamental e no PNE 2014-2024 tal diretriz não se mantém explicitada para a educação infantil. Nesse último documento encontra-se, no item referente à Meta 2 (universalização do ensino fundamental de nove anos para a população de seis a 14 anos), a estratégia 2.9, que prevê “incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias” (BRASIL, 2014, Meta 2) – portanto, uma formulação bastante geral, sem detalhamento das formas de realizar esse estreitamento de relações.

O documento no qual foi encontrado maior detalhamento referente às formas de articulação entre escolas e famílias foi o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que versa sobre a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009a), o qual tem um item inteiro intitulado “A necessária e fundamental parceria com as famílias na Educação Infantil”. Nele recomenda-se aos profissionais da educação infantil, por exemplo,

¹¹ Cabe destacar que, quando Silva (2003, p. 30) identifica uma “forte regulamentação estatal” em torno da relação família-escola, nos países europeus, o autor está se referindo, principalmente, à regulamentação da participação formal das famílias nos estabelecimentos de ensino, aspecto que, com relação ao caso brasileiro, será focalizado no próximo item deste texto.

acolher as diferentes formas de organização familiar, respeitar as opiniões e aspirações dos pais em relação aos filhos, escutar os pais, conhecer as culturas familiares locais e utilizá-las para enriquecer as experiências das crianças. A integração da escola com as famílias é tratada, no documento, como uma “exigência inescapável” diante das características das crianças de zero a cinco anos de idade (p. 13)¹². Já a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b), determina que a organização pedagógica das instituições de Educação Infantil deve assegurar “a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, o respeito e a valorização de suas formas de organização” (Art. 8).

Em toda a legislação pesquisada, observa-se uma tendência a que o número de referências à articulação escolas-famílias seja maior nos documentos pertinentes à Educação Infantil e decresça com a progressão para níveis de ensino mais elevados. Esse fato talvez possa ser explicado pelas características da faixa etária correspondente à Educação Infantil e pelo fato de se tratar do primeiro momento de escolaridade formal da criança¹³.

No que tange à Educação Básica como um todo, observa-se no âmbito federal, ao longo da última década, uma tendência a vincular a articulação escolas-famílias à questão mais específica da qualidade de ensino, reforçando-se, nos documentos legais, a noção de “mobilização”, com foco na sociedade civil e não no interior das próprias escolas. Esse é o teor do Decreto nº 6.094/2007, que “Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, [...], e a participação das famílias e da comunidade, [...], visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a). Esse Plano propõe congregar esforços da União, dos Estados, dos municípios, das famílias e da sociedade civil em torno da qualidade da educação básica, estabelecendo diretrizes e metas nesse sentido. As famílias são mencionadas explicitamente como componentes dos conselhos escolares – o que será melhor explorado no próximo tópico deste texto –, mas, é toda a sociedade civil que é chamada a se mobilizar em comitês locais de acompanhamento das políticas públicas e das metas educacionais.

Em consonância com esse Decreto é que o Ministério da Educação instituiu, em maio de 2008, o Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), o qual se

¹² Vale ressaltar que no próprio texto das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – que é o documento efetivamente utilizado como referência pelos professores – tais recomendações não são tão detalhadas quanto no respectivo Parecer.

¹³ Algumas referências mais específicas, sem fugir ao teor do que já foi apresentado, também são encontradas nos textos legais que tratam da Educação Especial e da implantação do ensino fundamental de nove anos.

fundamenta na educação como direito e dever das famílias. Segundo a página inicial do PMSE na internet, é direito das famílias reivindicar uma educação de qualidade para seus filhos, podendo e devendo “cobrar medidas, providências e ações para que isso ocorra”; e são deveres das famílias “ajudar a escola em casa, criando disciplina e rotina de estudos” e aproximar-se da escola. Por sua vez, as escolas, conforme o texto, “devem aceitar e incentivar essa aproximação”¹⁴.

O Relatório de Atividades nº 2008/2011 do PMSE (BRASIL, 2011a), porém, confirma que tal aproximação não é uma tarefa simples. Segundo o Relatório, no início do Programa o foco era o trabalho voluntário de “mobilizadores” que deveriam incentivar a relação família-escola-comunidade junto a famílias das escolas públicas e a setores da sociedade civil. Porém, conforme o documento, percebeu-se que esse trabalho “seria dificultado se não houvesse a colaboração dos gestores e demais profissionais das escolas” (*ibidem*, p. 2). Os mobilizadores apontavam que, em muitos estabelecimentos de ensino, “a participação das famílias não era bem-vinda.” (*ibidem, ibidem*). A partir daí, buscou-se a articulação com as Secretarias Municipais de Educação, voltando as atividades de mobilização também para as escolas. Ou seja, a prescrição da aproximação com as famílias como incumbência das escolas, desde a LDB de 1996, não foi suficiente para assegurar a abertura dos estabelecimentos de ensino à participação dos pais.

Assim como no Decreto nº 6.094/2007, também no novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) é enfatizada a noção de “mobilização”, voltada para a consecução da meta de qualidade da educação básica (BRASIL, 2014, Meta 7). Propõem-se, como estratégias, mobilizar as famílias e a sociedade civil tendo em vista o aumento do controle social sobre o cumprimento das políticas públicas e criar uma rede de apoio integral às famílias, por meio da articulação de programas de diversas áreas. Observa-se, na análise desses documentos, que a ênfase na mobilização parece levar a um foco na sociedade civil, mais do que no interior da própria escola e nas formas específicas que ela poderia ter de se articular com as famílias, as quais acabam ficando a critério de cada instituição. Em outra pesquisa que realizamos em relação à legislação educacional do Estado de Minas Gerais e à do município de Belo Horizonte – considerando que se poderia esperar um maior detalhamento de diretrizes e critérios nos âmbitos estadual e municipal –, também não foi encontrada nenhuma regulamentação que pudesse configurar a existência de uma política clara para a relação escola-famílias, a não ser pelos princípios gerais já previstos na LDB. Assim, os programas e projetos

¹⁴ Disponível em: http://mse.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=192&Itemid=215. Acesso em 29/01/2014.

desenvolvidos na área ficam vulneráveis às oscilações políticas na administração do Estado e do município.

Tais afirmações vão ao encontro dos resultados de um levantamento de projetos e políticas de interação família-escola no Brasil, realizado pela Unesco, em parceria com o Ministério da Educação. O documento final aponta “ser pequeno o número de iniciativas (projetos, programas ou políticas) em curso no Brasil desenhadas especificamente para estimular a relação escola-família” (CASTRO; REGATTIERI, 2009, p. 32) e constata, também, que várias experiências haviam sido interrompidas com pouco tempo de duração. Da mesma forma, um estudo realizado por Ramires (2011) em onze escolas do Mato Grosso do Sul aponta que, quanto à articulação com as famílias, essas escolas “agem por práticas improvisadas, não duradouras, sem planejamento eficaz” (p. 89).

Assim, pode-se afirmar que, no que tange ao segundo e ao terceiro níveis da relação família-escola considerados no trabalho – respectivamente, a recepção de informações e as interações diversas entre as duas instâncias – parece tratar-se, no caso brasileiro, de uma relação fracamente regulada, embora estimulada pelos textos legais e por algumas políticas públicas que, apesar de mais numerosas nos últimos anos, caracterizam-se até o momento como isoladas, dispersas e descontínuas.

5 Famílias na gestão democrática do ensino público: uma participação pouco regulamentada, uma voz pouco representada

O artigo 206 da Constituição Federal (CF) contém uma expressão que, sem evidenciar o termo família, remete à participação desta na vida da escola. Trata-se da “gestão democrática”, a qual é definida, no texto constitucional, como um princípio do ensino público – inovação da Carta de 1988, representando uma conquista de setores e entidades ligados à educação, que por ela lutaram nos períodos anteriores (MENDONÇA, 2000). Desde então, esse passa a ser um aspecto bastante enfatizado em toda a legislação pesquisada.

O artigo 14 da LDB dispõe que as normas para a efetivação da gestão democrática na educação básica serão definidas pelos sistemas de ensino, de acordo com as próprias peculiaridades, mas respeitando, como um de seus princípios, a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Dessa forma, sem mencionar especificamente as famílias, a LDB induz a participação destas no âmbito da própria administração da escola, como

componentes da comunidade escolar. Tal princípio remete, portanto, ao quarto nível da relação família-escola considerado neste trabalho. Porém, não se pode falar de uma “forte regulamentação” desse nível de relação no âmbito federal, ficando a cargo dos estados e municípios o detalhamento de formas e critérios para a gestão democrática da escola e, conseqüentemente, para a participação das famílias nesse processo: tipos e funções dos órgãos colegiados, critérios para sua composição e funcionamento, a participação ou não da comunidade na escolha dos diretores de escola, etc.

O PNE de 2001 aponta, como um dos objetivos para a educação brasileira, a “Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais”, ratificando os princípios já enunciados na LDB. No item “objetivos e metas” para o ensino fundamental, propõe a universalização dos conselhos escolares ou órgãos equivalentes, em um prazo de dois anos. Em consonância com esse direcionamento, o Ministério da Educação criou, através da Portaria Ministerial nº 2.896/2004, o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”¹⁵, visando a divulgar a importância dos conselhos, estimular a criação de novos colegiados, fortalecer os já existentes e incentivar a participação das famílias nesses órgãos. Também o Decreto nº 6.094/2007, instituindo o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007a) apontava, dentre as diretrizes para a União, “promover a gestão participativa na rede de ensino” e “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos [...]”.

O PNE 2014-2024 propõe, dentre suas diretrizes, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (Artigo 2º), determinando que no prazo de dois anos os Estados, Municípios e o Distrito Federal aprovem leis disciplinando essa forma de gestão (Artigo 9º). O Plano propõe, na estratégia 7.18, para fins de repasse de recursos federais, a priorização dos Estados, Distrito Federal e Municípios que “tenham aprovado lei específica para a instalação de conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes, com representação de trabalhadores em educação, pais, alunos e comunidade”. Apresenta, ainda, o “aprimoramento da gestão democrática” como elemento de destaque necessário para promover um processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, apontado como uma das estratégias para fomentar a qualidade desse nível de ensino (BRASIL, 2014, Meta 7, Estratégia 7.4). Finalmente, esse Plano Nacional de Educação confere ênfase à gestão democrática da educação básica ao incluir uma meta específica voltada para sua efetivação. Trata-se da Meta 19, segundo a qual tal forma de gestão deverá ser assegurada no prazo de

¹⁵ Ver: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655. Acesso em 19/02/2014.

dois anos no âmbito das escolas públicas, devendo a União prover recursos e apoio técnico para isso. O Plano propõe oito estratégias para atingir tal meta, voltadas, dentre outros aspectos, para a participação da comunidade na escolha dos diretores de escola e em conselhos, fóruns e conferências nos diversos âmbitos político-administrativos ligados à educação. Duas estratégias propostas se destacam de modo particular, tendo em vista a relação família-escola. Uma delas é a estratégia 19.4, de estimular a formação e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais. E a outra é a estratégia 19.6, a qual propõe que os familiares dos alunos sejam consultados e participem da formulação dos “projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares”, e até mesmo da “avaliação de docentes e gestores escolares”.

Observa-se, por um lado, que o atual Plano Nacional de Educação aprofunda a ênfase na gestão democrática da educação e, na proposição de estratégias, traz um detalhamento inusitado em relação aos documentos anteriores – e até mesmo ambicioso, considerando o cenário caracterizado até o momento quanto à relação família-escola na legislação e na realidade brasileiras.

Por outro lado, a reiteração de objetivos e diretrizes voltados para a gestão democrática em dois Planos Nacionais de Educação, com uma década de intervalo entre eles, indica que esse é um projeto que encontra muitos desafios para ser concretizado – e, com ele, a participação dos pais em órgãos de administração da escola. Isso é o que demonstram, também, diversos estudos, como os de Paro (2000), Abranches (2003), Luiz e Conti (2007), Marques (2012), Luiz, Riscal e Barcelli (2013). Segundo Paro (2000), os profissionais escolares tendem a limitar a participação das famílias na gestão das escolas públicas, alegando a “ignorância dos pais a respeito das questões pedagógicas” (p. 52), embora, paradoxalmente, solicitem que os pais participem, em casa, da execução do processo pedagógico, assessorando os deveres e estudos dos filhos. Esse mesmo autor, discutindo os condicionantes da participação da comunidade na gestão da escola pública, aponta a necessidade de se criar condições materiais para a participação dos pais trabalhadores. Sugere, especificamente, a criação de uma lei que isente os pais de horas de trabalho nas empresas, sem prejuízo dos vencimentos, nos dias em que tenham que comparecer à escola para tratar de assuntos relacionados à escolarização dos filhos¹⁶.

Abranches (2003), analisando atas de reuniões de Colegiados escolares, afirma que, em geral, as questões pedagógicas “estão totalmente monopolizadas

¹⁶ Tramita atualmente, no Senado Federal, um Projeto de Lei (PLS nº 620/2011) que altera a Consolidação das Leis do Trabalho a fim de permitir a ausência do trabalhador ao serviço, um dia por semestre, para comparecer às reuniões escolares dos filhos (http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102688. Acesso em 29/01/2014).

pelos professores e diretores” (p. 61), que entregam aos pais a quase totalidade do serviço burocrático das decisões tomadas no Colegiado, sendo mínimas as reivindicações trazidas por estes ao órgão. Luiz e Conti (2007), entrevistando membros dos conselhos de escola em São Carlos/SP, destacam dois grandes desafios: a paridade e a representação. Afirmam que a paridade formal determinada pela legislação municipal (50% de representação da “equipe escolar” e 50% dos alunos e seus responsáveis, nos Conselhos de Escola) não assegura partilha de poder: os representantes dos professores e dos funcionários da escola têm maior poder de decisão, sentindo-se mais importantes do que os pais e os alunos, que consideram saber pouco a respeito da escola e, em geral, veem como despreparados para a atividade de conselheiro – visão essa que, em vários casos, seria reforçada pelos próprios pais, que se sentiriam com poucas condições de opinar. Quanto ao desafio da representatividade, os autores destacam a dificuldade dos conselheiros de se articularem com seus representados, a qual é mais evidente no caso dos pais, que têm poucos contatos uns com os outros e não dispõem de mecanismos de consulta coletiva.

Pode-se supor que as associações de pais teriam um importante papel a desempenhar nesse sentido, organizando a ação coletiva dos pais e possibilitando aos seus representantes atuar conforme os interesses coletivos e não somente os particulares, ligados aos próprios filhos. É o que defende Silva (2007), que também analisa, entretanto, os desafios enfrentados pelos movimentos associativos dos pais, destacando as especificidades desse tipo de representação, tais como a heterogeneidade dos representados. O autor faz essas análises com base em pesquisa realizada em Portugal, desenvolvendo, também, um estudo bastante detalhado da legislação portuguesa referente à relação escolas-famílias e ao movimento associativo de pais nesse país (SILVA, 2003). O confronto com a situação brasileira faz evidenciar o quanto tal movimento é ainda pouco fortalecido no Brasil, praticamente não sendo contemplado de forma específica na legislação¹⁷.

De fato, no caso de Portugal existe, desde a década de 1970, uma lei específica para regulamentar a constituição das Associações de Pais, seus direitos e deveres¹⁸. Também existe nesse país, desde a mesma década, uma estrutura de âmbito

¹⁷ A única referência às associações de pais encontrada na legislação brasileira pesquisada foi a já citada estratégia proposta pelo PNE 2014-20124, de estimular a formação e o fortalecimento de associações de pais (BRASIL, 2014, estratégia 19.4). Tal referência se mostra bastante genérica, tanto pelo verbo utilizado (“estimular”) quanto por não se tratar de uma normatização específica para as Associações de Pais.

¹⁸ A “Lei das Associações de Pais” atualmente em vigor no país é o Decreto-Lei nº 272/1990, alterado pelos Decretos nº 80/1999 e nº 29/2006. Ver: www.confap.pt.

nacional que congrega essas associações (atualmente, a CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais). As associações de pais têm representação assegurada por lei em todos os principais órgãos gestores da escola, bem como no Conselho Nacional de Educação. Segundo Silva (2003, p. 157), o movimento associativo dos pais é reconhecido atualmente, em Portugal, “como um grupo de pressão junto ao poder político”, sendo os pais de alunos tratados pela legislação como atores civis e jurídicos.

Segundo o levantamento realizado em dezoito países europeus pela *Eurydice* (EUROPEAN UNION OF EURYDICE, 1997), em todos eles os pais estão organizados em associações e em federações nacionais de associações, “o que lhes permite uma voz em vários aspectos dos assuntos escolares” (p. 9, tradução nossa), tais como currículos e métodos de ensino, horários, novas experiências de aprendizagem, etc. A representação dos pais nos órgãos de gestão da escola é generalizada em todos os países, com variações quanto à existência ou não de representação nos âmbitos intermediários (regiões, províncias, municípios) e no nacional ou central. Vários países têm representação de pais em órgãos consultivos nacionais da área de educação, sendo que em alguns deles há órgãos exclusivamente compostos por pais, que têm papel consultivo para o Ministro da Educação.

Já no Brasil, não existe uma lei que regulamente especificamente as Associações de Pais, em âmbito nacional¹⁹. Em alguns estados e municípios há normas que regulamentam as chamadas APMs - Associações de Pais e Mestres, as quais, entretanto, em geral se constituem como órgãos de apoio à direção da escola, especialmente para a arrecadação e a gestão de recursos financeiros, não chegando a exercer o papel de entidades por meio das quais as famílias possam, de fato, exercer sua “voz”. Em 1993 foi criada a Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos (CONFENAPA), composta por associações estaduais e municipais de pais de alunos (ASPAs), a respeito das quais, porém, não foi possível, no âmbito deste estudo, localizar muitas informações²⁰. Verificou-se que a CONFENAPA tem ou já teve participação em fóruns educacionais importantes, como, por exemplo, Conselhos do

¹⁹ A Constituição Federal assegura, em seu Artigo 5º, a liberdade de associação. Para fins de sua organização, as Associações de Pais devem submeter-se às normas comuns para todas as Associações, constantes do Capítulo II do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002b), além de eventuais leis específicas de cada Estado ou Município.

²⁰ Não foi localizado nenhum trabalho acadêmico a respeito do tema específico das Associações de Pais. As informações sobre a CONFENAPA e as ASPAs foram obtidas por meio de pesquisas na internet e de contato telefônico com a ASPA-MG, em maio de 2013. Na internet, encontraram-se documentos esparsos, não havendo um site oficial da CONFENAPA. Em relação às ASPAs, localizou-se somente um blog da ASPA-DF (<http://aspadf.blogspot.com.br/>).

FUNDEB²¹, o FNE (Fórum Nacional de Educação), a CONAE (Conferência Nacional de Educação) 2010 e a Comissão Organizadora da CONAE 2014. Entretanto, a “voz” das famílias parece ainda longe de ser devidamente representada na discussão de questões educacionais em nosso país.

Dentre os documentos analisados nesta pesquisa, os Pareceres CNE/CEB nº 08/2011 (BRASIL, 2011b) e nº 23/2012 (BRASIL, 2012b) exemplificam bem tal afirmação. Eles respondem a uma consulta da Secretaria de Educação do Município de São Paulo, que vinha sendo questionada pela Defensoria Pública do Estado sobre os recessos escolares e férias nos meses de julho e janeiro nas unidades de educação infantil, tendo em vista a situação das famílias que não teriam condições de cuidar dos filhos menores nesses períodos, em razão do trabalho dos pais. O assunto deu origem a um importante debate envolvendo questões como os objetivos da Educação Infantil, as condições de funcionamento e de organização curricular das instituições desse nível de ensino, os direitos e condições de trabalho dos seus educadores, os direitos das crianças e das famílias à assistência, à proteção e à educação. Conforme mencionado no Parecer nº 08/2011, o CNE convocou uma reunião ampliada para tratar do assunto, para a qual foram convidados representantes de várias entidades nacionais, representativas dos dirigentes, dos especialistas e dos profissionais de educação. O texto do Parecer cita diversas entidades, mas nenhuma representação dos pais de alunos é mencionada.

Vários outros exemplos poderiam ser apontados no sentido de evidenciar que a gestão democrática do ensino – com o envolvimento efetivo das famílias na discussão das questões da área – constitui, no Brasil, um desafio não apenas para as escolas, mas para o sistema de ensino como um todo. Diversos fatores explicativos dessa situação poderiam, a título de hipótese, ser levantados, tais como a falta, no contexto brasileiro, de uma tradição mais forte de movimentos associativos e de organização e participação política da sociedade civil; a centralização que até recentemente caracterizou a administração educacional; a universalização muito tardia do ensino fundamental, resultando em índices de escolaridade geral da população ainda muito baixos.

6 Considerações finais

O presente artigo buscou discutir a abordagem da relação família-escola na legislação educacional brasileira, no âmbito federal, a partir de um estudo de

²¹ A Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007b), prevê a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinando a participação de dois “representantes dos pais de alunos da educação básica pública” em cada conselho, sendo que sua escolha deve ser realizada em processo eletivo organizado pelos respectivos pares.

caráter documental, focalizando o período 1988-2014. Os resultados permitem afirmar, em síntese, que estão previstos nessa legislação os quatro níveis de relação família-escola considerados na fundamentação teórica do trabalho.

O nível mais formal e superficial é o que corresponde à responsabilidade legal dos pais de matricular o filho na escola e assegurar sua frequência, com a contrapartida do oferecimento de vagas pela instituição escolar e da corresponsabilidade desta no controle da frequência. Isso implica no caráter compulsório da própria relação família-escola, especialmente no caso do Brasil, em que o ensino domiciliar não é legalizado. Num segundo nível, encontra-se o direito da família à recepção de informações a respeito da vida escolar dos filhos e do processo pedagógico da escola, cabendo à escola disponibilizar essas informações. O terceiro nível de relação família-escola contemplado na legislação brasileira corresponde às diversas formas de articulação e interação entre as duas instâncias, as quais, conforme a LDB, é responsabilidade da escola e dos professores promover. Finalmente, o nível mais profundo de relação família-escola previsto na legislação é a participação dos pais, como membros da comunidade educativa, na gestão democrática da escola.

O estudo aponta como conclusão geral que, embora incentivada pela legislação, a relação família-escola não é objeto de uma “forte regulamentação estatal” em nosso país. Existem prescrições claras, nos documentos pesquisados, de estímulo a essa relação; a participação parental, ligada à gestão democrática dos estabelecimentos, é estabelecida como princípio para os sistemas educacionais. Entretanto, não parece se caracterizar, no caso brasileiro, nem um “surto legislativo” ou “surto de participação parental” tal como descrito por Silva (2003) em relação a diversos países europeus, nem tampouco um nível de organização dessa participação tal como apontado pela *Eurydice* (EUROPEAN UNION OF EURYDICE, 1997). O estudo permite também concluir que, no caso brasileiro, não parece adequado falar de uma “forte regulamentação estatal” a respeito das relações entre famílias e escolas, tal como Silva (2003, p. 30) caracteriza em relação aos países ocidentais, tomando por base, especialmente, os europeus. Pode-se afirmar que o Brasil participa do “consenso legislativo” a que se refere o autor, já que a legislação brasileira estimula a articulação entre escolas e famílias e institui a gestão democrática como princípio do ensino público, sendo que essa forma de gestão tem, como uma de suas características marcantes, a participação das famílias em órgãos administrativos da escola; entretanto, os critérios e procedimentos para alcançar esses objetivos são deixados a cargo de cada rede de ensino e estão longe de serem, até o momento, “fortemente regulados”. Evidentemente, seriam importantes outros estudos que investigassem as regulamentações existentes em diferentes estados e municípios da federação, considerando realidades geográficas e políticas, diferenças entre metrópoles e interior, características locais como maior ou menor industrialização, dentre outras.

As análises efetuadas nesta pesquisa, porém, fazem-nos formular a hipótese de que tal regulamentação é bastante genérica. Merece especial atenção a ausência de normatização mais específica sobre a participação por meio de associações de pais, já que estas, concretizando politicamente a dimensão coletiva da atuação das famílias, poderiam efetivar verdadeira representação. Nesse contexto, os programas e políticas voltados para a relação família-escola se mostram, de modo geral, dispersos e descontínuos, ficando a cargo de cada instituição escolar as iniciativas de aproximação com as famílias, cuja efetiva participação na gestão das questões educacionais ainda constitui um desafio.

Family-school relations in the Brazilian educational legislation (1988 – 2014)

Abstract

Given the current visibility of family-school relations, as well as the public policies trying to encourage them, this paper analyzes the Brazilian legislation approach to these relations. The study is based on a documentary research that focuses on the federal educational legislation from 1988 to 2014. The purpose was: to investigate how the documents contemplate the family-school relations; to analyze the levels of regulation in these relations; and, to examine the involved political, social and ideological dimensions expressed in legal texts. We conclude that, invigorated by legislation, family-school relations are not an object of strong state regulation in our country. The articulation between the two instances depends on specific initiatives, often intermittent. Participation of families in the democratic management of education, as a constitutional principle, still poses challenges.

Keywords: Family. School. Legislation.

La relación familia-escuela en la legislación educacional brasileña (1988-2014)

Resumen

Debido a la visibilidad que se da actualmente a la relación familia-escuela, así como a las políticas públicas que buscan incentivarla, el artículo analiza el abordaje hecho por la legislación brasileña al respecto. El estudio parte de una investigación documental que tuvo como enfoque la legislación educacional federal, entre 1988-2014. El objetivo de la investigación fue: averiguar de qué forma los documentos contemplan la relación familia-escuela; analizar los niveles de reglamentación de esa relación; y examinar dimensiones políticas, sociales e ideológicas expresadas por los textos legales en ella involucrados. Se concluye que, incentivada por la legislación, la relación familia-escuela no es objeto de una fuerte regulación estatal en nuestro país. La articulación entre las dos instancias depende de iniciativas específicas, frecuentemente discontinuas. La participación de las familias en la gestión democrática de la enseñanza, un principio constitucional, todavía afronta desafíos.

Palabras clave: Familia. Escuela. Legislación.

Referências

ABRANCHES, M. *Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

ALMEIDA, A.N. O que as famílias fazem à escola... pistas para um debate. *Análise Social*, Lisboa, v. 40, n. 176, p. 579-93, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 8. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2013b. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf. Acesso em: 3 mar. 2014.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002b.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2007.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 05/2009, de 17 de dezembro de 2009b. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2009;Seção 1:18.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 08/2011, de 7 jul. 2011b. Admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 mar 2013;Seção 1:10.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 20/2009, de 11 nov. 2009a. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 dez. 2009;Seção 1:14.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 23/2012, de 6 de dezembro de 2012b. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 mar. 2013;Seção 1:10.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 34/2000, de 4 dez. 2000. Validação de ensino ministrado no lar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2000;Seção 1:20.

_____. Ministério da Educação. *Plano de mobilização social pela educação*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://mse.mec.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. *Relatório de atividades 2008/2011: mobilização social pela educação*. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://mse.mec.gov.br/images/stories/pdf/relatorio2008_2011corrigido.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. *Estatuto da criança e do adolescente*: Lei federal nº 8069/1990: versão atualizada 2012. 7. ed. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<http://9cndca.sdh.gov.br/legislacao/Lei8069.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicação. *Coletânea básica penal*: dispositivos constitucionais pertinentes: código penal, lei de execução penal, lei das contravenções penais, código de processo penal, índice temático do código penal. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria Edições Técnicas, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496302>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 73, de 6 de junho de 2013. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_06.06.2013/CON1988.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 7.407-DF(2001/0022843-7)*. Mandado de segurança. ensino fundamental. Currículo ministrado pelos pais independente da frequência à escola. Impossibilidade. Ausência de direito líquido e certo. ilegalidade e/ou abusividade do ato impugnado. inocorrência. Lei 1.533/51, Art. 1º, CF, Arts. 205 e 208, § 3º; Lei 9.394/60, Art. 24, VI e Lei 8.096/90, ARTS. 5º, 53 e 129. Brasília, DF, 2002a. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/42/docs/ms-ensino_fundamental-7407_stj.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2014.

CASTRO, M.; REGATTIERI, M. (Org.). *Interação escola-família: subsídios para práticas escolares*. Brasília, DF: Unesco, MEC, 2009.

CURY, C. R. J. Educação escolar e educação no lar: espaços de uma polêmica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 667-88, out. 2006.

EUROPEAN UNION OF EURYDICE. *The role of parents in the education systems of the European Union*. Brussels, 1997. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/en/the-role-of-parents-in-the-education-systems-of-the-european-union-pbUU1097067/>>. Acesso em: 15 set. 2012.

FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. (Coleção Memória da educação).

FERNANDES, P. V.; ARAGÃO, E. M. A. Peculiaridades entre conselho tutelar e crianças encaminhadas pela escola. *Fractal: Revista de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 219-32, abr. 2011. doi:10.1590/S1984-02922011000100015

JOAQUIM, N. Educação à luz do Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 11, n. 1081, 17 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8535>>. Acesso em: 24 ago. 2007.

LAHIRE, B. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ática, 1997.

LIMA, J. A. A presença dos pais na escola: aprofundamento democrático ou perversão pedagógica? In: LIMA, J. A. (Org.). *Pais e professores: um desafio à cooperação*. Porto: ASA, 2002. p.133-73.

LUIZ, M.C.; CONTI, C. Políticas públicas e gestão democrática: o funcionamento do Conselho Escolar no sistema municipal de ensino. *Educação: Teoria e Prática*, v. 17, n. 29, jul-dez/2007, p. 33-50. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br>>. Acesso em: 13 set. 2012.

LUIZ, M.C.; RISCAL, S.A.; BARCELLI, J.C. Conselho escolar e processos formativos: reflexões teóricas e práticas realizadas. In: VASCONCELOS, F. H. L. et. al. (Orgs.). *Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia*. Fortaleza: Edições UFC, 2013. p. 77-99.

MARQUES, L. R. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1175-94, dez. 2012. doi: 10.1590/S0101-73302012000400014

MARTELLI, A. F. Relações da escola com a comunidade. In: Meneses, J. G. C. et. al. *Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 283-90.

MENDONÇA, E. F. A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto. In: Anuário GT Estado e política educacional: políticas, gestão e financiamento da educação: 23. Reunião Anual da ANPEd, 2000, Caxambu. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2000. p. 123-41.

MONTANDON, C. Les relations des parents avec l'école. *Lien social et politiques - RIAC*, n. 35, p. 63-73, 1996.

NOGUEIRA, M. A. A categoria “família” na pesquisa em sociologia da educação: notas preliminares sobre um processo de desenvolvimento. *Interlegere (UFRN)*, n. 9, p. 156-166, 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/interlegere/09/pdf/09es09.pdf>>. Acesso em 12 set. 2013.

_____. Família e escola na contemporaneidade: os meandros de uma relação. *Educação e Realidade*, v. 31, n. 2, p. 155-69, 2006.

NOGUEIRA, M. A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Orgs.). *Família & escola*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PERRENOUD, P. Entre a família e a escola, a criança mensageira e mensagem: o go-between. In: MONTANDON, C.; PERRENOUD, P. *Entre pais e professores, um diálogo impossível?* Oeiras: Celta, 2001a. p. 29-56.

PERRENOUD, P. O que a escola faz às famílias. In: MONTANDON, C.; PERRENOUD, P. *Entre pais e professores, um diálogo impossível?* Oeiras: Celta, 2001b. p. 57-112.

RAMIRES, V. R. *A articulação escola-família em escolas destaques no IDEB*. 2011. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2011.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, D.M.P. Pais, escola e alienação parental. *Âmbito Jurídico*, v. 15, n. 106, nov. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12042>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SILVA, M.L.C.Q. *Famílias e escolas: agentes solidários ou solitários na construção da educação de qualidade para as novas gerações?* 2013. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, P. Análise sociológica da relação escola-família: um roteiro sobre o caso português. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, v. 20, p. 443-64, 2010. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8812.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Associações de pais, interculturalidade e clivagem sociológica: algumas questões. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 3-30, set. 2007. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Escola e família: tensões e potencialidades de uma relação. In: LIMA, J. A. (Org.). *Pais e professores: um desafio à cooperação*. Porto: ASA, 2002. p.97-132.

_____. *Escola-Família, uma relação armadilhada: interculturalidade e relações de poder*. Porto: Afrontamento, 2003.

SINGLY, F. L'école et la famille. In: VAN-ZANTEN, A. (Org.). *L'école, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 2000. p. 271-9.

SOUZA, P N P.; SILVA, E B. *Como entender e aplicar a nova LDB: lei nº 9.394/96*. São Paulo: Pioneira, 1997.

VIANA, M J B. Longevidade escolar em famílias de camadas populares: algumas condições de possibilidade. In: NOGUEIRA, M A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Orgs.). *Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 125-54.



Informações dos autores

Tânia de Freitas Resende: Doutora em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Contato: taniaresende@ufmg.br

Gisele Ferreira da Silva: Graduada em Pedagogia e em Fonoaudiologia, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professora do ensino fundamental de Belo Horizonte. Contato: giselefdasilva@yahoo.com