

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ANDRÉIA VICÊNCIA VITOR ALVES**

**FORTALECIMENTO DE CONSELHOS ESCOLARES:  
PROPOSTAS E PRÁTICAS EM MUNICÍPIOS  
SUL-MATO-GROSSEENSES**

**DOURADOS  
2010**

**ANDRÉIA VICÊNCIA VITOR ALVES**

**FORTALECIMENTO DE CONSELHOS ESCOLARES:  
PROPOSTAS E PRÁTICAS EM MUNICÍPIOS  
SUL-MATO-GROSSENSSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

**DOURADOS  
2010**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD

379.298171 A474f	Alves, Andréia Vicência Vitor Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. / Andréia Vicência Vitor Alves. – Dourados, MS : UFGD, 2010 151f.  Orientador: Prof. Dr. Dirce Nei Teixeira de Freitas Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.  1. Educação básica. 2. Gestão educacional. 3. Conselhos Escolares. 4. Política educacional. I. Título.
---------------------	--

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Alves, Andréia Vicência Vitor  
Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

### **BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas – Orientadora  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Assinatura: \_\_\_\_\_

*Dedico este trabalho aos meus pais (Mauro e Maria Lúcia),  
meu esposo (Alex), meu irmão (Anderson), meu  
avô (José Vitor) e à Dirce Nei.  
Vocês representam muito em minha vida!*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior que “tudo pode quem nele crê”.

À CAPES, pela bolsa concedida, que tornou possível a elaboração deste trabalho.

À UFGD, FAED e Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação em Educação, pela oportunidade de dar continuidade à minha formação acadêmica.

Aos professores do mestrado, pela seriedade, profissionalismo e conhecimento conosco socializado, possibilitando-nos uma formação de qualidade.

À professora Dirce Nei Teixeira de Freitas, exemplo de vida, de profissionalismo e de dedicação, pelo carinho e atenção disponibilizada a mim e ao meu trabalho. Tenho certeza que ganhei e que continuo ganhando muito, pessoalmente, profissionalmente e em termos de conhecimento qualitativo por ter, mais vez, uma orientadora brilhante como Dirce Nei, que mais que orientadora foi uma amiga, aconselhando-me e indicando-me o melhor caminho a seguir.

Ao “Grupo Estado, Política e Gestão da Educação” (GEPGE), pelas oportunidades de reflexão e socialização do conhecimento.

À professora Dirce Nei Teixeira de Freitas e ao professor Romualdo Portela de Oliveira, coordenadores local e geral da pesquisa desenvolvida conjuntamente pela USP, UFGD e UECE intitulada “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, pela oportunidade de vincular a esse estudo este trabalho.

Aos pesquisadores da equipe sul-mato-grossense daquela pesquisa Alaíde Maria Zabloski Baruffi, Dirce Nei Teixeira de Freitas, Giselle Cristina Martins Real, Marco Antonio Rodrigues Paulo, Nataly Gomes Ovando, Simone Estigarribia de Lima, Vanessa Ramos Ramires, Luciene Martins Ferreira Rocha e Valter Acácio de Melo, pela realização das entrevistas, aplicação dos questionários e coleta de documentos nas redes escolares municipais sul-mato-grossenses investigadas. Aos bolsistas de iniciação científica Bruno Augusto da Silva, Carolina Stefanello Pires, Eliene Vieira de Sousa, Maria Batista da Silva, Milena Pontes Gusmão e Patrícia de Castro Silva, pela transcrição das entrevistas.

Ao pesquisador Ocimar Munhoz Alavarse e bolsistas de iniciação científica da equipe da FE-USP, pela possibilidade de dispor dos dados levantados, para a supramencionada pesquisa, sobre os municípios da amostra sul-mato-grossense.

Às professoras Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Elisângela Alves da Silva Scaff, pelas considerações e sugestões no exame de qualificação, que muito contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas de sala, pelas discussões, contribuições e pelo companheirismo nesses dois anos.

A todos que direta ou indiretamente colaboraram para a realização desse trabalho.

Aos meus pais, meu avô e meu irmão, pelas presenças e apoios em todos os momentos de minha vida.

Ao Alex, pelo apoio, amor, carinho, ternura, dedicação e por sempre estar ao meu lado.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo examinar a relação entre iniciativas locais, apoio técnico específico da União a Conselhos Escolares e ganhos obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Procura responder à seguinte pergunta: teriam as propostas e práticas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares impactado a gestão da educação municipal de modo a concorrer para a elevação do seu Ideb? Que isso revela no tocante às relações entre União e Município? Para tanto, realizamos investigação qualitativa, tendo como campo empírico dez redes escolares municipais sul-mato-grossenses destaques no Ideb 2007. Os dados foram obtidos por meio de questionário respondido por funcionário das Secretarias Municipais de Educação das redes selecionadas que são responsáveis pelo acompanhamento da gestão escolar e, também, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com dirigentes municipais de educação da gestão 2005-2008 e assessores e técnicos que compõem os quadros atuais das Secretarias. Num primeiro momento, realizamos estudos bibliográficos que nos permitiram apreender, na literatura educacional recente, modelos recomendados e praticados de gestão escolar e de Conselho Escolar, bem como aprofundar o conhecimento, com auxílio de trabalhos do campo das ciências políticas, de concepções de democracia e de participação que estão associadas a distintos sentidos dados à gestão democrática da educação. Num segundo momento, por meio de análise documental, identificamos iniciativas da política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção à caracterização do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Constatamos que a política de fortalecimento dos Conselhos Escolares se constitui numa iniciativa secundária do MEC entre diversas voltadas à gestão da educação básica no país. Prosseguindo por meio da análise de conteúdo, buscamos identificar propostas e práticas dos municípios que estivessem voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com atenção especial a possíveis impactos locais do PNFCE. Constatamos que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não está entre as maiores preocupações das redes escolares municipais da amostra, uma vez que a partir do ano de 2005 elas são basicamente a melhoria do Ideb e a formação de professores. A análise e interpretação dos dados obtidos permitiram as seguintes conclusões: (a) nas redes escolares municipais vêm ocorrendo gradativo declínio do interesse pela democratização da gestão, enquanto o bom desempenho escolar se torna o foco das preocupações; (b) a gestão gerencial é uma prática em ascensão a ressignificar mecanismos da gestão democrática, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia; (c) o fortalecimento do Conselho Escolar não é uma política nas redes escolares municipais observadas, sendo que o PNFCE não impactou a gestão de suas escolas, indicando baixa colaboração entre municípios e União; (d) não há evidências de que práticas de gestão democrática segundo uma concepção republicana de democracia tenham contribuído para ganhos no Ideb das redes municipais. No entanto, práticas de gestão direcionadas para a busca de resultados foram encontradas em todos os casos e podem ter contribuído para melhoria nesse Índice, revelando neste caso maior colaboração entre município e União.

**Palavras-chave:** gestão democrática, educação básica, política educacional



## ABSTRACT

This research aims at examining the relations between local initiative, specific technical support from the União a Conselhos Escolares and profits shown in the Basic Education Developmental Rate (Ideb). We try to answer the following questions: have the proposals and the practices concerned to the strengthening of the School Councils had an impact on the administration of municipal education in order to promote the elevation of its Ideb rates? What does it reveal as for the relations between the Union and the Municipality? Therefore, we have performed a qualitative research, having as our empirical field ten municipal school chains from the state of Mato Grosso do Sul that obtained high results in the Ideb/2007. The data was collected by means of a questionnaire answered by civil servants from the Municipal Education Department from the selected chains, who are responsible for verifying school management and also by means of semi-structured interview conducted with the municipal education directors for the 2005-2008 administration and the advisors and technicians that form the current board of the Departments. First of all, we have performed bibliographical studies which allowed us to apprehend some recommended and practiced models of school administration and of School Council in the current educational literature as well as increasing the knowledge with the aim of works in the field of political sciences, of conceptions of democracy and of participation that are associated with distinct meanings given to democratic management in education. Secondly, by means of documental analyses, we have identified the Brazilian politics geared to the basic education administration, paying special attention to the characterization of the Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE (National Program for the Strengthening of School Councils). It has been noticed that the politics for strengthening the School Councils is in fact constituted as a secondary initiative from MEC among many others geared to the basic education in the country. So as to continue by means of a content analysis, we have tried to identify the proposals and the practices of the municipalities which were designed for the particular purpose of strengthening the School Councils, drawing special attention to the possible local impacts of the PNFCE. It has been verified that the strengthening of the School Councils is not within the major worried of the municipal school chains that participated of this sample since from 2005 on they are just basically the improvement of Ideb and the teachers' formation. The analysis and the interpretation of the obtained data have led to the following conclusions: (a) a gradual decline in the interest for the democratization of the administration has been occurring in the municipal school chains, while a good school performance has become the most important reason for worries; (b) the managerial administration is a practice which is rising in popularity so as to re-mean the mechanisms for democratic administration from an economic point of view and a liberal and plural conception of democracy; (c) the strengthening of the School Councils is not a politics in the observed municipal school chains where the PNFCE has not had an impact over the administration of its schools, revealing low cooperation between the municipalities and the Union; (d) there is no evidence that the practices of democratic administration based on a republican conception of democracy have contributed to the profits in the Ideb in the municipal chains. However, the managerial practices geared to the achievement of results have been found in all cases and they might have contributed to the improvement in this index, revealing a higher level of collaboration between Union and municipality.

**Key words:** democratic management, basic education, educational politics

## RESUMEN

Este estudio pretende examinar la relación entre las iniciativas locales, soporte técnico específico de la Unión de los Consejos Escolares y de ganancias en el desarrollo de la educación básica (Ideb). Hemos intentado contestar las preguntas que se siguen: ¿Las propuestas y las prácticas orientadas al fortalecimiento de los Consejos Escolares afectarán la gestión de la educación municipal para intentar elevar su Ideb? ¿Qué muestra eso en cuanto a las relaciones entre la Unión y el municipio? Para ello, realizamos una investigación cualitativa, teniendo como campo de estudios las redes de escuelas municipales del estado del Mato Grosso do Sul que obtuvieron realce en el Ideb de 2007. Los datos se obtuvieron mediante el cuestionario respondido por empleados de la secretaría municipal de educación de las redes seleccionadas que son los encargados de la supervisión de la gestión de la escuela, y también a través de entrevistas semiestructuradas realizadas con los directores municipales de educación en la gestión de 2005-2008, asesores y técnicos que componen hoy las secretarías. Inicialmente, hemos hecho estudios bibliográficos que nos han permitido aprehender de la literatura educacional reciente algunos modelos de la administración escolar y del Consejo Escolar. Éstos son modelos que han sido recomendados y practicados. Además, obtuvimos también una profundización de los conocimientos con la ayuda de trabajos en el campo de las ciencias políticas, de las concepciones de la democracia y de la participación que están asociadas a los distintos sentidos de la administración democrática de la educación. En un segundo momento, a través de análisis documental, identificamos iniciativas de política brasileña que se centró en la gestión de la educación básica, con especial atención a la caracterización del Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Consejos Escolares (PNFCE). Tomamos nota de que la política de fortalecimiento de los consejos escolares es una iniciativa secundaria del MEC entre otras muchas que se centran en la educación básica en el país. Continuando a través de análisis de contenido, buscamos identificar las propuestas y las prácticas de los municipios que fueron dirigidas al fortalecimiento de los Consejos Escolares con especial atención a los posibles impactos locales del PNFCE. Tenga en cuenta que el fortalecimiento de los Consejos Escolares no está entre las principales preocupaciones de las redes de las escuelas municipales de la muestra, ya que desde el año 2005 ellas son básicamente la mejora de Ideb y la formación de docentes. La análisis y la interpretación de los datos obtenidos permitieron las siguientes conclusiones: (a) en las redes escolares municipales, hay un gradativo declive del interés por la democratización de la gestión mientras un buen desarrollo escolar que se vuelve el foco de las preocupaciones; (b) la gestión administrativa es una práctica en ascenso para poder resignificar mecanismos de la gestión democrática con una óptica económica y una concepción liberal pluralista de la democracia; (c) el fortalecimiento del Consejo escolar no es una política en las redes escolares municipales que han sido observadas, entonces el PNFCE no causó impacto en la gestión de sus escuelas, mostrando baja cooperación entre los municipios y la Unión; (d) no hay evidencias de que las prácticas de gestión democrática según la concepción republicana de democracia han contribuido para las ganancias en el Ideb de las redes municipales. Entretanto, las prácticas de gestión guiadas para la búsqueda de resultados fueron encontradas en todos los casos y pueden haber contribuido para la mejoría en este índice, revelando un mayor grado de colaboración entre municipio y Unión.

**Palabras-clave:** gestión democrática, educación básica, política educacional

## LISTA DE MAPAS, QUADROS E TABELAS

<b>Mapa 01</b> - Municípios sul-mato-grossenses com bons resultados no Ideb	84
<b>Tabela 01</b> - Caracterização dos municípios da amostra	83
<b>Quadro 01</b> - Modelos de gestão: características	15
<b>Quadro 02</b> - Iniciativas recentes do MEC voltadas à gestão da educação básica	50
<b>Quadro 03</b> - Gestão educacional: principais propostas municipais no período 2001-2004	86
<b>Quadro 04</b> - Propostas municipais relativas à gestão	88
<b>Quadro 05</b> - Gestão educacional: principais realizações municipais no período 2001-2004	88
<b>Quadro 06</b> - Gestão educacional: principais propostas municipais no período 2005-2008	92
<b>Quadro 07</b> - Gestão educacional: principais realizações municipais no período 2005-2008	94
<b>Quadro 08</b> - Resultados das propostas e ações realizadas pelos municípios no período 2001-2004	99
<b>Quadro 09</b> - Resultados das propostas e ações realizadas pelos municípios no período 2005-2008	100
<b>Quadro 10</b> - Atuação dos Conselhos Escolares nos municípios da amostra	106
<b>Quadro 11</b> - Ocupação dos Conselhos Escolares	107
<b>Quadro 12</b> - Contribuições do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares da Rede Escolar Municipal	112
<b>Quadro 13</b> - Razões para o ganho significativo no IDEB	113

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAFISE – Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNFCE – Conselho Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FORUMDIR – Fórum de Diretores de Faculdades de Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PRADIME – Programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

PRÓ-CONSELHO – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

PROFORTI – Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido

PUC – Pontifícia Universidade Católica

REDE – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica Educação

SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SED – Secretaria Estadual de Educação

SEED – Secretaria de Educação a Distância

SEESP – Secretaria de Educação Especial

SETEC – Secretaria de Educação Tecnológica

SICME – Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação

SUS – Sistema Único de Saúde

UnB – Universidade de Brasília

UNCME – União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	9
<b>Gestão em educação: democracia e participação</b>	9
1. Distintas concepções de gestão em educação	10
2. Aproximações teóricas para compreender a gestão democrática da educação	18
2.1 - Distintas concepções de democracia	18
2.1.1 - Democracia como procedimento	19
2.1.2 - Concepções liberais de democracia	22
2.1.3 - Concepção republicana de democracia	26
2.1.4 - Concepção deliberativa de democracia	29
2.2 - Distintas formas de participação	35
3. Lições para a gestão democrática da educação	36
4. Os conselhos escolares como mecanismo de gestão democrática	39
<b>CAPÍTULO II</b>	44
<b>A política de fortalecimento dos Conselhos Escolares</b>	44
1. Conceito e ferramenta metodológica	45
1.1 - O conceito “políticas públicas”	46
1.2 - Ferramenta metodológica	48
2. Iniciativas da União para a gestão da educação básica	49
2.1 - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselhos)	52
2.2 - Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes	53
2.3 - Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido (PROFORTI)	54
2.4 - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime)	55

2.5 - Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	56
2.6 – Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional	56
2.7 - PDE – Escola	57
2.8 - Plano de Ações Articuladas (PAR)	59
2.9 - Conferência Nacional de Educação (CONAE)	60
3. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	63
3.1 - O significado de gestão democrática no PNFCE	69
4. A ação indutora da União	72
<b>CAPÍTULO III</b>	80
<b>Fortalecimento dos conselhos escolares: propostas e práticas nos municípios</b>	80
1. Caracterização do campo empírico	82
2. Gestão educacional: propostas e práticas municipais	86
3. Atuação dos Conselhos Escolares nos municípios selecionados	105
4. Relação entre Conselhos Escolares e Ideb	113
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	117
<b>REFERÊNCIAS</b>	125
<b>ANEXO A — Carta de Apresentação</b>	134
<b>ANEXO B — Roteiros de entrevistas</b>	135
<b>APÊNDICE A — Carta aos Secretários Municipais de Educação</b>	143
<b>APÊNDICE B — Declaração de compromisso</b>	144
<b>APÊNDICE C — Questionário</b>	145

## INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação, nos últimos vinte anos, tem sido considerada importante para a qualificação da educação básica brasileira, principalmente em função da necessidade histórica de relações sociais mais democráticas. Ela é vista como caminho para edificação de uma escola pública de qualidade, como espaço de cidadania, pois valoriza a maneira de ser, pensar e agir dos indivíduos e busca o crescimento dos mesmos como cidadãos e da sociedade enquanto sociedade democrática.

Os Conselhos Escolares se constituem instituição importante para a efetivação da gestão democrática, na medida em que se tornem espaço com dinâmica de participação, de abertura e de diálogo a serviço da educação, de cooperação com o zelo da aprendizagem e defesa do interesse comum e coletivo.

Perguntando-nos a respeito de como a literatura educacional do período posterior a 1996 trata dessa matéria, examinamos, em trabalho de conclusão da licenciatura em Pedagogia (ALVES, 2007), um conjunto de textos que dela tratavam diretamente, entre os quais estavam: Cury (1997, 2000, 2002), Oliveira (2000), Paro (1997, 1999, 2001), Bastos (1999), Spósito (1999), Adrião e Camargo (2001), Neves (2002), e Freitas (2003). Sem a pretensão de abarcar largamente a produção, os autores foram selecionados com base em dois critérios: ser publicação posterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e ser componente de bibliografia de disciplinas ministradas no curso.

Buscamos apreender como a produção selecionada explicava, caracterizava, justificava a gestão democrática na/da educação básica, que condições considerava imprescindíveis e que barreiras e entraves deveriam ser ultrapassados para a sua efetivação.

O estudo realizado nos mostrou que a gestão democrática é concebida, naquela produção, como processo de efetiva participação da sociedade nas decisões, em busca de atender aos interesses coletivos, valorizando os direitos sociais. As abordagens, geralmente interpretativas da legislação e com caráter prescritivo, afirmavam que esse modelo de gestão “deve” se dar através do diálogo, com transparência, justiça e competência.

Segundo os autores acima mencionados, a gestão democrática responde a anseios da população associados à formação de sujeitos sociais críticos, conhecedores e defensores de seus direitos. Essa gestão visa o ser humano, uma sociedade mais justa e igualitária e vê a



educação como um processo formativo que corresponde à luta política e à construção e difusão do conhecimento e da cultura, em busca da transformação social.

Democracia e participação são consideradas importantes na geração de uma nova cultura escolar, na qual a gestão possa — conforme apontam Cury (1997, 2000, 2002), Paro (1997, 1999, 2001) e Freitas (2003) — aniquilar relações autoritárias, possibilitando à comunidade auxiliar no governo da educação, assim como na transformação da escola num lugar de cidadania, onde o exercício da prática democrática seja realizado com a efetivação de direitos dos cidadãos. Possibilite, assim, a inclusão da população no exercício do poder, concorrendo para a criação de condições indispensáveis à qualidade de vida e para maior igualdade e justiça sociais.

Considerando ser a gestão democrática importante para a qualificação da educação básica brasileira e que para a sua constituição e configuração o esclarecimento a respeito de concepções de democracia e de participação pode ser importante, demos continuidade em curso de especialização aos estudos realizados, no intento de apreender tais conceitos no “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (PNFCE), criado pelo MEC no ano de 2004 (BRASIL, 2004), constatando as suas referências conceituais para a gestão democrática da educação básica no país.

Para entender distintas concepções de democracia, buscamos auxílio nos seguintes autores: Bobbio (1986), Habermas (1995), Coutinho (2002), Motta (2003), Nobre (2004), Nogueira (2004), Ugarte (2004), Urbinati (2006) e Luchmann (2007).

Com esses autores, obtivemos ferramentas conceituais com as quais analisamos o PNFCE. Constatamos que esse Programa enfatiza a participação dos diferentes atores na educação, mas principalmente a participação representativa forte e ativa no Conselho Escolar como forma de garantir a democratização da gestão. O Conselho Escolar teria um papel muito relevante, pois, tendo funções deliberativas, seria o responsável último pela escola. O suposto é que esse Conselho teria força política, legitimidade, poder de decisão e capacidade de pressão para reivindicar benefícios para a escola.

Percebemos que o PNFCE se apóia numa concepção republicana de democracia, enfatizando a soberania da coletividade e a vontade das comunidades envolvidas no interior da escola. Entretanto, não deixa de acolher e valorizar a lógica competitiva nos processos eletivos e a prevalência da representação sobre a participação direta, principalmente no Conselho Escolar — organismo apresentado como possuidor de poder e capacidade de

pressão. Tanto a lógica competitiva como a representação, são elementos fundamentais da concepção liberal de democracia.

Em resumo, as análises nos levaram a formular a hipótese de que o PNFCE adota uma concepção híbrida de democracia, ou seja, tem procedimentos da concepção liberal de democracia, mecanismos e procedimentos da concepção republicana e talvez tenha mecanismos da democracia deliberativa. Porém, sentimos necessidade de estudar mais detidamente a questão conceitual, para poder avançar na compreensão da gestão democrática da educação. Este foi um dos interesses dessa pesquisa, realizada no mestrado.

Outro interesse foi o de compreender a própria questão do Conselho Escolar, das expectativas relativas a essa instituição em termos de democratização da gestão escolar.

Os Conselhos Escolares têm sido objeto de vários estudos e pesquisas, conforme se verificou em consulta ao Banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Optamos por consultar nesse Banco de teses o que vem sendo pesquisado nos Cursos de Doutorado em Educação sobre esse tema e encontramos apenas 14 estudos que tratam do assunto (Pinto, 1994; Minguili, 1995; Camargo, 1997; Santos, 1997; Vilela, 1997; Aredes, 2002; Flores, 2003; Machado, 2005; Malavasi, 2006; Marques, 2006; Oliveira, 2006; Souza, 2006a; Souza, 2006b). No que diz respeito a artigos que tratam do assunto, nada podemos dizer, pois não fizemos levantamento.

Nas pesquisas desenvolvidas em Programas de Pós-graduação sobre o Mato Grosso do Sul, os Conselhos Escolares e similares (colegiado escolar), pouco aparecem. Destaca-se a dissertação de Pesente (1995), que trata dos avanços e limites do Colegiado Escolar na construção de uma escola democrática, identificando a existência de instâncias de participação na escola pública brasileira, principalmente na década de 1980, realizando, ainda, um resgate do movimento sul-mato-grossense pela democratização da gestão da escola, que teve seu apogeu com a implantação dos Colegiados Escolares.

Outros trabalhos trataram da gestão democrática da perspectiva das políticas públicas estaduais. É o caso da dissertação de Fernandes (1996), que analisou a introdução da gestão democrática na rede estadual de Mato Grosso do Sul no período 1991-1994, constatando que a sua lógica, foi a transformação das reivindicações por democratização da educação na década de 1980 em políticas educacionais. Estas desconcentraram programas e ações na gestão e concentraram o financiamento dos mesmos, deixando para a população-alvo a tarefa de financiá-los duplamente na década de 1990. Isso, segundo a pesquisadora, demonstrou que a problemática enfrentada pelas políticas educacionais é resultado da forma universal de implementação das políticas sociais como meio de abrandar o caos social.

Freitas (1997), em estudo analítico de dados coletados em escolas estaduais e municipais localizadas em Dourados e também em documentos de política educacional do estado de Mato Grosso do Sul, apontou problemas de ordem conceitual e prática que emperram mudanças no pensar e fazer a gestão democrática, mostrando que a expressão tem sido empregada com diversos significados, tornando-se recurso meramente discursivo.

Balduino (2003) analisou a concepção de gestão democrática da educação de Mato Grosso do Sul, que se baseia na participação de todos que atuam dentro da escola pública, no entretanto de 1999-2002. Legitimada por decreto, a gestão colegiada seria caminho efetivo para a participação e a democracia na educação estadual, expressando a descentralização não só pedagógica, mas administrativa e financeira.

Aranda (2004) estudou a concepção de gestão democrática e de democracia presentes na Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 – 2001) e como se configurou a articulação entre ambas (gestão e democracia). Concluiu que a Constituinte Escolar foi uma proposta de gestão democrática, entretanto, a concepção de democracia participativa, de caráter popular, que seria sua base, não encontrou sustentação naquele momento histórico.

Sodré (2006) estudou a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e a sua consolidação no estado Mato Grosso do Sul à luz da autonomia, gestão democrática e descentralização, no intuito de analisar o porquê de sua implantação e quais contribuições trouxe à política educacional de Mato Grosso do Sul. Constatou a desarticulação no âmbito da Secretaria Estadual de Educação (SED) entre os setores responsáveis pelo PDE e pelo ensino fundamental devido ao não-acatamento da metodologia imposta pelo primeiro. Isso, segundo Sodré, inviabilizou o processo de discussão e reflexão que poderia levar à compreensão do papel da educação na sociedade capitalista e, por conseguinte, à sua transformação.

Catanante (2008) estudou a gestão da escola pública em Mato Grosso do Sul, no quadriênio 1999-2002, no intento de analisar, por meio do projeto político educacional “Escola Guaicuru, vivendo uma nova lição”, se a política educacional desenvolvida no referido quadriênio concorreu para o avanço da gestão democrática, uma vez que tal projeto foi criado pelo governo estadual para nortear as ações políticas, administrativas, pedagógicas e financeiras das escolas públicas da rede estadual naquele período. Concluiu que, na prática educativa da escola, os fins almejados no referido projeto ficaram comprometidos, devido ao grande movimento de participação instituído naquele momento, que, segundo a pesquisadora, resumiu-se a assembléias, distanciando-se das condições objetivas do fazer pedagógico.

Esse conjunto de trabalhos nos mostra que no estado de Mato Grosso do Sul a gestão democrática da educação e os Conselhos Escolares não vem sendo efetivados nos sistemas de ensino, apesar de serem apresentados como condição necessária para uma educação de qualidade, nos documentos oficiais desses sistemas.

Considerando a importância crescente dos municípios na gestão da educação e a escassez de pesquisas voltadas para esse espaço subnacional, propomo-nos a investigar as práticas e propostas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares no âmbito da gestão da educação municipal e sua relação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em municípios sul-mato-grossenses, no intuito de aprofundar os estudos iniciados na graduação e especialização (ALVES, 2007 e 2008).

O foco no Município se deve ao crescente processo de municipalização do ensino fundamental. Conforme observou Azevedo (2002), as municipalidades brasileiras vêm assumindo progressivamente a oferta dessa etapa de ensino no país desde meados de 1990 e já exibem o maior número de matrículas. Portanto, as redes escolares municipais têm crescente importância para pesquisas em políticas e gestão da educação.

Considerando que a União tem utilizado desde 2005 o Ideb como uma ferramenta indutora da melhoria da qualidade da educação e que esta é também a razão de ser da política de fortalecimento dos Conselhos Escolares, decidimos focar a eventual relação entre ambos. Assim, nos propusemos a investigar se existiam em redes escolares municipais iniciativas voltadas para o fortalecimento de tais conselhos e se isso poderia ser considerado um dos fatores explicativos dos bons resultados daquele Índice.

Entendemos que o Ideb instrumenta não só a função indutora e reguladora das ações governamentais como, também, o controle social de determinada concepção de qualidade da educação escolar básica. Tem subjacente uma concepção de gestão, de democracia, de participação e de qualidade, o que justifica buscarmos a sua relação com o Programa em tela nesta pesquisa.

Essa abordagem nos permitiu vincular este trabalho à pesquisa “Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” que, atendendo a objetivos do Programa Observatório da Educação da CAPES/INEP, é desenvolvida em conjunto pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob a coordenação geral do pesquisador Romualdo Portela de Oliveira, da USP.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cada estado possui uma equipe de trabalho da pesquisa formada por pesquisadores, mestrandos e bolsistas de iniciação científica. A equipe do estado de São Paulo tem como coordenadora estadual a pesquisadora Sandra

Financiada pela CAPES/INEP, essa pesquisa procura analisar a contribuição de iniciativas de políticas educacionais de municípios nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará para a melhoria do Ideb, no período 2005-2007.

A referida pesquisa trabalha com uma amostra de 10 municípios em cada estado cuja seleção resulta da combinação de dois critérios adicionais: de um lado, as cinco redes escolares municipais com mil ou mais alunos que apresentaram no ano de 2007 os mais elevados Índices no ensino fundamental (até quarta série); de outro lado, as cinco que, atendendo aos mesmos critérios, apresentaram a maior variação positiva no Ideb 2007 em relação a 2005.

Tomamos como nossa amostra o mesmo conjunto de redes escolares municipais selecionadas, para aquela pesquisa, no estado de Mato Grosso do Sul, que ficou assim composta: (a) redes como os mais elevados Índices em 2007 — Aparecida do Taboado, Campo Grande, Chapadão do Sul, Naviraí, São Gabriel do Oeste; (b) redes com as maiores variações positivas do Ideb 2005-2007 — Amambai, Bonito, Bela Vista, Paranhos, Paranaíba.

O problema que procuramos responder — contribuindo para a pesquisa em rede mencionada — está assim formulado: teriam as propostas e práticas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares impactado a gestão da educação municipal de modo a concorrer para a elevação do seu Ideb? Que isso revela no tocante a relações entre União e Município?

O objetivo geral da pesquisa foi examinar a relação entre iniciativas locais, apoio técnico específico da União a Conselhos Escolares e ganhos obtidos por redes de ensino municipais no Ideb. Para tanto, estabelecemos como objetivos específicos:

- a) explicar teoricamente categorias-chave da gestão educacional e como estas configuram mecanismos de gestão democrática, destacando o Conselho Escolar;
- b) analisar a política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- c) identificar e analisar propostas e práticas municipais voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com atenção especial a impactos da iniciativa específica da União “Programa Nacional de Fortalecimentos dos Conselhos Escolares”;
- d) concluir se há fortalecimento dos Conselhos Escolares nos municípios da amostra e se há relação positiva com os ganhos obtidos no Ideb.

As hipóteses de trabalho são as seguintes: (1) a de que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não pode ser considerado um dos fatores explicativos de bons resultados obtidos no Ideb pelos municípios da amostra; (2) não houve propostas e práticas significativas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares na gestão da educação municipal, o que revela a baixa capacidade indutora e reguladora da ação específica da União nesse particular e, dentro de certos limites, a natureza das relações entre as instâncias federativas envolvidas, uma vez que não houve compartilhamento de poder e decisão, cooperação e nem ação coordenada entre os entes federativos, pois os municípios se mostram desviantes em relação a normas concernentes à implantação e ou fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O problema de pesquisa se situa no campo da análise de políticas públicas, sendo estas entendidas, com base em Palumbo (1994). Com esse enfoque, optamos por trabalhar com a análise do ciclo de políticas públicas.

Conforme esclarece Palumbo (1994), o ciclo de políticas consiste numa representação abstrata dos estágios de uma política, ou seja, do processo contínuo de mudanças e transformações, no qual os estágios se sobrepõem, mesclam-se e ocorrem sem rigidez seqüencial. Embora isso, para fins de análise, o recorte privilegia a fase de avaliação de impacto (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986; FRANCO e COHEN, 1993; PALUMBO, 1994; VIANNA, 1996; BAKER, 2001; DRAIBE, 2001) de um programa específico, que nada mais é do que um dos suportes da materialização de determinada política.

O conceito de gestão democrática com o qual trabalhamos diz respeito ao processo de caráter político-pedagógico e administrativo, no qual as comunidades local e escolar participam efetivamente em todos os níveis de decisão e execução, de forma direta e indireta, com poder de interferência e em conjunto com os administradores educacionais. Todos comprometidos com os anseios da comunidade.

Conforme visto anteriormente, essa noção põe em tela outras duas: democracia e participação. Coube neste trabalho aprofundar o estudo dessas noções, para melhor entendermos a própria noção de gestão democrática e, nesta, o papel dos Conselhos Escolares.

A concepção de gestão presente no PNFCE foi examinada à luz de análises da literatura educacional do pós-1996 que trata da gestão democrática, da gestão estratégica, da gestão compartilhada e da gestão gerencial.

A concepção de democracia, por sua vez, considerou os modelos liberal, republicano e deliberativo, com o aporte de trabalhos do campo das ciências políticas.

Já a relação entre gestão democrática e bons resultados no Ideb foi investigada tão somente no que diz respeito a políticas de fortalecimento dos Conselhos Escolares, mais precisamente eventuais impactos do PNFCE na política dos municípios da amostra.

O percurso teórico-metodológico da pesquisa pôs em foco as relações federativas e as funções desempenhadas pela União, que são analisadas com base em Abrucio (2006); Azevedo (2002); Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) e com ferramenta conceitual buscada em Barroso (2005).

Na metodologia de trabalho foram eleitas como principais fontes documentos oficiais, bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), informações de gestores educacionais obtidas por meio de questionário, entrevistas estruturadas e estudos bibliográficos. Os dados foram submetidos a técnicas de análise documental e análise de conteúdo, com base em aportes teóricos buscados no campo das Ciências Políticas e da Educação, antes mencionados.

O texto foi organizado em três capítulos, seguido das considerações finais, referências e adendo. No primeiro capítulo, foram apresentadas e explicadas teoricamente categorias-chave da gestão educacional e como estas configuram mecanismos de gestão democrática, destacando o Conselho Escolar.

No segundo capítulo, foi analisada a política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao PNFCE.

No terceiro capítulo, foram identificadas e analisadas propostas e práticas municipais voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com atenção especial a possíveis impactos da iniciativa específica da União configurada no PNFCE, chegando à conclusão a respeito de se houve, ou não, o fortalecimento dos Conselhos Escolares nos municípios da amostra e sua relação com os ganhos obtidos no Ideb.

As considerações finais lembraram o percurso do trabalho, apresentaram a resposta obtida para o problema de pesquisa e as conclusões a que chegamos.

## **CAPÍTULO I**

### **GESTÃO EM EDUCAÇÃO: DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO**

A gestão é vista na atualidade como um importante fator na promoção da educação escolar básica. Mas, há distintas formas de concebê-la e praticá-la, de modo que essa questão continua a suscitar reflexões, pesquisas e debates na área da educação. Seja qual for o enfoque teórico adotado cruzará com os temas “democracia” e “participação”. Mais ainda quando a proposta é investigar um mecanismo da “gestão democrática” da educação, que é o caso desta pesquisa.

Diante disso, decidimos iniciar o trabalho com um estudo bibliográfico com vistas a apontar distintas concepções de gestão educacional, evidenciando a propriedade de tratarmos dos temas “democracia” e “participação”, na sequência. E, após abordá-los, centramos a nossa atenção no tema “Conselho Escolar” enquanto mecanismo de democratização da gestão e de promoção da participação dos envolvidos na educação básica.

Para a seleção da literatura utilizada, adotamos os seguintes critérios:

- a) temático — produções que tratam dos temas democracia, participação, Conselhos Escolares e gestão da educação básica;
- b) temporal — produções publicadas a partir de 1980;
- c) difusão — produções difundidas eletronicamente e ou publicadas por editoras reconhecidas no meio acadêmico.



O capítulo esclarece a relação entre gestão, democracia, participação e Conselho Escolar, fundamentando o trabalho dos capítulos subsequentes.

### **1. Distintas concepções de gestão em educação**

Segundo Freitas (2003), observa-se tanto na produção educacional como na política/gestão educacional, forte adjetivação do termo gestão. Sem as devidas distinções e à sombra do princípio constitucional de gestão democrática, deu-se lugar para modelos de gestão adjetivados ora de democráticos, ora de compartilhados, gerencial, estratégicos, de qualidade total, entre outros.

Observa a autora que a expressão gestão democrática tem sido utilizada para denominar processos diversos ou a simples existência de práticas e estratégias de inspiração democrática, não se tendo claro o conceito. Geralmente tem sido concebida como a conjunção de eleição de diretores, qualquer forma de participação dos pais na escola, existência de conselhos e autonomia operacional da escola. O conceito é marcado por imprecisão e obscuridade, podendo a expressão “gestão democrática” ser utilizada para nomear diferentes realidades. E, a despeito da retórica, parece ser mínimo o interesse e as expectativas dos professores em concretizá-la nas escolas.

O estado da arte sobre políticas e gestão da educação no Brasil relativo ao período 1991-1997<sup>2</sup>, realizado pela Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), publicado em 2001, demonstra que a gestão democrática da educação e suas abordagens se constituem num tema atual, sendo um objeto de estudo frequente na produção educacional brasileira<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O estado da arte sobre políticas e gestão da educação no Brasil relativo ao período 1991-1997, foi organizado por Lauro Carlos Wittmann — professor da Universidade Regional de Blumenau (FURB) e diretor de pesquisas da ANPAE — e Regina Vinhaes Gracindo — professora da Universidade de Brasília (UnB) e então presidente dessa entidade. Essa pesquisa contou com a rede nacional de pesquisadores da ANPAE e teve como parceiro, na coleta de dados nas unidades federadas, o Conselho Nacional de Secretários de Educação/Rede Nacional de Referência em Gestão educacional (Consed/Renageste). Recebeu apoio financeiro do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e da Fundação Ford, tendo sido publicada em livro. Está também disponível na *home page* da Anpae (<http://www.fe.unb.br/anpae>) desde 2001, com um banco de dados contendo as fichas das 922 pesquisas levantadas (WITTMANN e GRACINDO, 2001).

<sup>3</sup> Das onze categorias contempladas nesse Estado da Arte a categoria “Gestão da Escola”, de autoria de Antônio Elizio Pazeto e Lauro Carlos Wittmann, que tem em seu conjunto produções relativas à gestão democrática da educação, tem a terceira maior incidência, com 134 produções. Nesta categoria, o maior índice de produções está concentrado na subcategoria “democratização e autonomia”, que corresponde a 45,5% das produções (PAZETO e WITTMANN, 2001).

Para tratar do assunto, consultamos a seguinte literatura: Dourado (1998), Paro (1997, 1999, 2001), Cury (1997, 2000, 2002), Bastos (1999), Spósito (1999), Oliveira (2000), Adrião e Camargo (2001), Neves (2002), Freitas (2003) e Alves e Freitas (2008).

Em síntese, verificamos que a gestão democrática da educação pode ser definida como um processo de caráter político-pedagógico e administrativo, no qual se dá participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação, com real poder de interferência e manifestação dos anseios comunitários.

Nas palavras de Dourado (1998), essa gestão pode ser entendida como processo de aprendizado e de luta política que vai além da prática educativa, possibilitando a criação de canais de participação e de aprendizado do “jogo político” democrático e, assim, o repensar das estruturas de poder autoritário, presentes nas relações sociais, e as práticas educativas nelas existentes.

Os autores se empenham em apontar as características de uma gestão democrática.

Cury (2002, p. 173) ressalta que ela requer “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”. Requer o diálogo como mediação principal. Isso possibilita o envolvimento coletivo, o respeito aos direitos dos cidadãos, uma educação de qualidade, a sua democratização, a “emancipação dos envolvidos” e a “transformação das relações”.

Spósito (1999) enfatiza que a gestão democrática possibilita uma ambiência favorável à aprendizagem e estimuladora do querer aprender.

Oliveira (2000) afirma que ela tende a ser flexível, possibilitando a avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem, bem como a conexão entre educação básica e educação superior. Apresenta a oferta de educação de qualidade para todos como obrigação do Estado.

No geral, os autores afirmam que, quando democrática, a gestão propicia: liberdade de expressão; igualdade de presença e de direitos; liderança por meio de órgãos colegiados; eleição de dirigentes; trabalho coletivo, articulado e interativo; autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; cooperação.

Assim, ela requer o aniquilamento do autoritarismo, burocratismo, hierarquismo, nepotismo, tradicionalismo, clientelismo, mandonismo e produtivismo. Também exige enfrentar problemas como o da falta de recursos, das péssimas condições de trabalho, da subserviência a imperativos mercadológicos e do uso privilegiado de suas tecnologias organizacionais e administrativas.

Sobretudo, a gestão democrática se caracteriza pela oferta com qualidade da educação pública, descentralização do poder nas instituições de ensino, transparência pública, participação direta e indireta da comunidade em todos os âmbitos da educação, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, federalismo cooperativo, cidadania crítica.

Alves e Freitas (2008) verificaram que a literatura educacional recente apresenta como razões e finalidades mais relevantes para a efetivação da gestão democrática o oferecimento de uma educação universal, pública e de qualidade, que tenha a participação efetiva direta e indireta dos indivíduos, que respeite a sua maneira de ser, agir e pensar e lhes proporcione o exercício crítico da cidadania, a consciência dos deveres e direitos, a busca permanente da inclusão e da transformação social.

Por isso, Freitas (2003) argumenta que, para a concretização da gestão democrática, não basta o esforço em mudar práticas, aprimorar políticas, estratégias, ações e recursos. Implica transformação da própria cultura, entendida esta como síntese das dimensões objetiva, subjetiva e intersubjetiva do mundo da vida.

Contudo, a gestão democrática se constitui num processo complexo, que não possui uma única concepção, assim como não há uma única concepção de gestão, de democracia e de participação (FREITAS, 2007).

Mesmo que a legislação brasileira vigente determine a gestão democrática da educação, observamos que outras concepções de gestão são frequentemente reportadas na área. Entre as várias concepções, se encontra a “gestão estratégica”. Segundo Freitas, Scaff, Fernandes e Oliveira (2004), esta consiste num processo administrativo de coordenação das atividades grupais com um método social básico de planejamento e controle, que tem como intuito garantir que o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpra os objetivos pretendidos e alcance os resultados almejados.

Esse modelo de gestão busca obter o controle da ação coletiva, em função de um declarado “bem comum”, através de práticas de motivação, de cooperação e de integração. Ao mesmo tempo em que concentra o poder nas mãos de uma liderança gerencial, discursa no sentido da descentralização e da autonomia. Esse modelo tem defendido uma gestão da escola pública orientada pela adoção de parâmetros do mercado, com a aplicação de estratégia de empresa privada, para a melhoria de sua qualidade (Ibid.).

Assim como a anterior a “gestão compartilhada”, explica Freitas (2003), se constitui num processo administrativo no qual se adotam princípios e critérios da gestão empresarial, dando maior ênfase à busca por resultados, à eficiência, à eficácia, à produtividade e ao pragmatismo pedagógico.

Segundo a autora, suas principais características são:

- ❑ excelência da educação escolar;
- ❑ educação voltada a lógicas do mercado;
- ❑ sucesso individual e grupal;
- ❑ premiações públicas por mérito;
- ❑ promoção do desenvolvimento organizacional;
- ❑ desconcentração de tarefas;
- ❑ referência em teorias neoliberais sobre produtividade e competitividade;
- ❑ resolução de problemas de forma compartilhada;
- ❑ co-financiamento do ensino;
- ❑ parceria entre o público e o privado;
- ❑ cálculo custo-benefício pelo Estado e sociedade;
- ❑ racionalidade administrativa colaborativa, taticamente regulada e tecnicamente tutelada;
- ❑ estímulo à participação pontual, filantrópica e dever de ofício para os profissionais da escola;
- ❑ avaliação como processo impulsionador da produtividade e da competência.

Tal como a gestão estratégica e a gestão compartilhada, a gestão gerencial, de acordo com Castro (2007), é um processo administrativo que adota diretrizes gerenciais e se baseia na busca de resultados e nos indicadores de desempenho, para a promoção do sucesso escolar. Enfatiza a eficiência, a eficácia, efetividade, a autonomia, a descentralização administrativa, a avaliação de desempenho e a produtividade e visa o interesse público.

Contudo, a autora aponta que esse modelo de gestão pressupõe alguns procedimentos democráticos, no intuito de assegurar o caráter democrático da administração pública. Admite a participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executores das tarefas previamente pensadas e planejadas.

Castro (2007) aponta como principais características desse modelo de gestão, as seguintes:

- ❑ controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade e eficiência;
- ❑ regulação da equidade;
- ❑ coordenação e a provisão de informações públicas em nível central;
- ❑ necessidade de modernização da gestão;
- ❑ decisões estratégicas de governo;

- ❑ burocratização;
- ❑ controle gerencial;
- ❑ controle de resultados a partir de indicadores de desempenho estabelecidos;
- ❑ avaliação de efetividade;
- ❑ princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade; mecanismos e técnicas de mercado;
- ❑ flexibilidade;
- ❑ estruturas colegiadas;
- ❑ planejamento estratégico;
- ❑ racionalização;
- ❑ promoção da inovação e criatividade dos docentes;
- ❑ programas de emergência;
- ❑ controle social;
- ❑ desconcentração administrativa e de responsabilidades;
- ❑ separação entre formuladores e executores de políticas;
- ❑ responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados;
- ❑ controle sobre os professores e administradores;
- ❑ falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais;
- ❑ ausência de compartilhamento do poder;
- ❑ e qualidade como prestação de bons serviços.

As características dos modelos de gestão mencionados podem ser vistas no Quadro 01.

Percebemos que os modelos de gestão possuem características semelhantes e divergentes. Os que apresentam a maior quantidade de características coincidentes são a gestão estratégica, a compartilhada e a gerencial, que requerem a busca de resultados, a eficiência, parâmetros do mercado e princípios e critérios da gestão empresarial.

A gestão democrática da educação também tem algumas características que se assemelham as apresentadas pelos modelos de gestão mencionados, mas estas nem sempre tem o mesmo significado e objetivo, uma vez que os fins da gestão democrática apontada são diferentes, por defender uma educação de qualidade que promova o exercício crítico da cidadania e a consciência dos deveres e direitos.

**Quadro 01**  
**Modelos de gestão: características**

Características			
Gestão democrática	Gestão estratégica	Gestão compartilhada	Gestão gerencial
Educação universal, pública e de qualidade	Educação de qualidade		
	Busca de resultados	Busca de resultados	Busca de resultados
Eficiência	Eficiência	Eficiência	Eficiência
		Eficácia	Eficácia
		Produtividade	Produtividade
Participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação		Participação pontual, filantrópica	Participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executores das tarefas previamente pensadas e planejadas
	Concentração do poder		Concentração do poder
			Responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados
Descentralização do poder	Descentralização		Descentralização administrativa
		Desconcentração de tarefas	Desconcentração administrativa e de responsabilidades
			Separação entre formuladores e executores de políticas
Autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial	Autonomia		Autonomia
Avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem		Avaliação como processo impulsionador da produtividade e da competência	Avaliação de desempenho e de efetividade
Trabalho coletivo, articulado e interativo	Coordenação das atividades grupais		
Flexibilidade			Flexibilidade
Impessoalidade			
Representatividade		Representatividade	Representatividade
Cooperação	Cooperação		

<b>Características</b>			
<b>Gestão democrática</b>	<b>Gestão estratégica</b>	<b>Gestão compartilhada</b>	<b>Gestão gerencial</b>
		Racionalidade administrativa colaborativa, taticamente regulada e tecnicamente tutelada	Racionalização
	Planejamento e controle		Controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade
Práticas de motivação	Práticas de motivação		
	Parâmetros do mercado	Parâmetros do mercado	Mecanismos e técnicas de mercado
	Princípios e critérios da gestão empresarial	Princípios e critérios da gestão empresarial	Princípios e critérios da gestão empresarial
Educação de qualidade para todos como obrigação do Estado		Parceria entre o público e o privado	Falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais
	Decisões estratégicas de governo		Planejamento e decisões estratégicas de governo
Respeito à maneira de ser, agir e pensar dos cidadãos			Controle social
	Liderança gerencial		Controle gerencial
Transparência			Coordenação e a provisão de informações públicas em nível central
Recursos		Co-financiamento do ensino	
Competência			
Diálogo			
Respeito aos direitos dos cidadãos			
Democratização da educação			
Emancipação dos envolvidos			
Transformação social			
Inclusão social			
Cidadania crítica			
Ambiência favorável à aprendizagem e estimuladora do querer aprender			
Conexão entre educação básica e educação superior			
Liberdade de expressão			
Igualdade de presença e de direitos			
Órgãos colegiados			Estruturas colegiadas
Eleição de dirigentes			

Características			
Gestão democrática	Gestão democrática	Gestão democrática	Gestão democrática
		Teorias neoliberais sobre produtividade e competitividade	
Federalismo cooperativo			
Legalidade			
Moralidade			
	Práticas de integração		
		Pragmatismo pedagógico	
		Excelência da educação escolar	
		Sucesso individual e grupal	
		Premiações públicas por mérito	
		Desenvolvimento organizacional	
		Resolução de problemas de forma compartilhada	
		Cálculo custo-benefício pelo Estado e sociedade	
		Dever de ofício para os profissionais da escola	
			Controle sobre os professores e administradores
			Burocratização
			Promoção da inovação e criatividade dos docentes
			Programas de emergência
			Indicadores de desempenho
			Efetividade
			Controle de resultados a partir de indicadores de desempenho estabelecidos
			Princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade
			Qualidade como prestação de bons serviços
			Regulação da equidade
			Necessidade de modernização da gestão
			Visa o interesse público

Fonte: textos selecionados na literatura educacional recente que tratam da gestão democrática da educação.



Tanto na gestão estratégica, na compartilhada, como na gerencial, a racionalidade privilegiada é a de relações democráticas e participativas que, sobretudo, sejam geradoras de eficiência e produtividade na gestão do sistema.

## **2. Aproximações teóricas para compreender a gestão democrática da educação**

Não há uma concepção única de gestão democrática. Isso se deve, em parte, às diferentes concepções de democracia e de participação subjacentes aos modelos e práticas. Para maior clareza, passamos a tratar de distintas concepções de democracia e de participação.

### **2.1 - Distintas concepções de democracia**

A concepção de democracia se constitui numa questão complexa, objeto de grandes debates acadêmicos e políticos, uma vez que na contemporaneidade tanto o Estado quanto a sociedade se tornam cada vez mais complexos.

No tocante ao seu significado na esfera da opinião pública e da discussão política, observa-se a ausência de clareza, devido às divergências no que diz respeito às distintas visões de homem, sociedade, política (paradigma do mercado ou do diálogo), direitos e outros.

Conforme lembra Bobbio<sup>4</sup> (1995), Rousseau definiu democracia como “governo do povo pelo povo” e ao falar de democracia, em sua época, tinha a idéia de autogoverno (em que o povo teria a capacidade de dar leis a si próprio, de tomar decisões sem corpos intermediários) e de liberdade positiva (direito de ser em relação ao Estado).

Considerando a existência de distintas concepções, modelos e práticas de democracia, passamos a explicar sumariamente enfoques que, configurados segundo a ótica moderna, disputam entre si e se defrontam com as críticas de autores pós-modernos.

---

<sup>4</sup> Bobbio foi filósofo político, historiador do pensamento político e senador vitalício italiano. Teve uma educação liberal e aberta, contudo passou a ter consciência política tardiamente. Tornou-se antifascista ativo, em Camerino, por via do movimento liberal-socialista, primeiro movimento cultural antifascista de inspiração não marxista que se afasta da tradição crociana e que consegue exprimir as suas aspirações sociais e libertárias. Contribuiu para o surgimento de um liberalismo crítico e radical, não conservador. Liberal-socialista declarado, inspirado nos princípios de liberdade e tolerância, não se colocou contra nem a favor do marxismo, estando aberto ao diálogo com o mesmo. Seus “mestres intelectuais”, são os escritores clássicos: Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e Hegel e os escritores modernos e contemporâneos: Croce, Cattaneo, Kelsen, Pareto e Weber (VIOLI, 2006).

### 2.1.1 – Democracia como procedimento

Ponderando sobre a natureza processual da democracia e sobre a impossibilidade de um acordo conceitual, Bobbio defendeu a propriedade e utilidade de elucidá-la sob uma ótica eminentemente procedimental.

Assim é que Bobbio (1992, p. 12) concebe a democracia como “[...] um conjunto de regras democráticas de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Pode ser, pois, entendida como um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos, onde existe o sufrágio universal.

Essa concepção de democracia define, então, quem está apto a decidir e com quais procedimentos.

Para um correto funcionamento dos mecanismos procedimentais da democracia, o autor considera necessário que os cidadãos chamados a decidir, ou a eleger os que vão decidir, sejam colocados diante de alternativas reais e em condições de escolher entre um e outro. Para isso, considera indispensável que lhe sejam garantidos principalmente os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião e de associação.

Na concepção procedimental de democracia de Bobbio (1986), especial destaque é dado à forma de democracia representativa e seus vínculos com a democracia direta.

Na primeira (democracia representativa) as decisões políticas são resultantes das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal. A maior participação política dos cidadãos se dá no contexto do processo eleitoral, ficando restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio universal a responsabilidade do processo decisório. Esse processo centraliza poder de decisão nas mãos dos representantes e, em sua maioria, atende a interesses particulares (Ibid.).

Bobbio enumera seis regras chamadas “procedimentos universais” que caracterizam as eleições, na democracia representativa, e estabelecem “o quem e o como da decisão política”. Segundo Bovero (2009, p. 58) essas regras são:

- 1 – Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou escolher quem a exprime por eles;
- 2 – O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso;
- 3 – Todas as pessoas que desfrutem de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si;

- 4 – Devem ser livres também no sentido de ter condição de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos;
- 5 – Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve haver a regra da maioria numérica, no sentido de considerar eleito o candidato ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos;
- 6 – Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria em igualdade de condições.

Esclarece Bovero (2009) que tais regras são colocadas como condições para a edificação de um modo de convivência desejável e aprovada mediante os valores: tolerância, não violência, renovação da sociedade pelo debate livre, fraternidade, igualdade e liberdade e devem estar presentes em todos os regimes considerados democráticos. Diz que as eleições, mesmo não sendo um indicador suficiente de democracia, são indispensáveis na democracia representativa.

Contudo, percebemos que nem todas essas regras são colocadas em prática concretamente na política contemporânea, por haver uma disputa do poder entre elites que não tem interesse na defesa dos direitos fundamentais, principalmente os sociais, e sim na garantia dos anseios de determinados grupos.

A segunda (democracia direta) requer a participação de todos os cidadãos em todas as decisões que lhe dizem respeito, sem intermediários, tendo como ponto crucial o poder distribuído entre os cidadãos de uma sociedade. Somente se toma decisão quando discutida em assembléia ou por meio de plebiscito e referendium, sendo estes expedientes extraordinários para circunstâncias extraordinárias (BOBBIO, 1986).

Na democracia direta, segundo Dias (2007), os cidadãos participam, através de canais formais, no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação do governo e na formação da vontade legislativa do Estado.

Conforme podemos perceber, essa forma de prática democrática pode acontecer nas escolas, reuniões de bairro em associações, em reuniões ou assembléias, onde quer que as pessoas possam tomar decisões sobre assuntos que lhe dizem respeito.

Bobbio (1986) ressalta que nesse procedimento democrático acontece a completa eliminação da esfera privada na esfera pública e a redução de todos os interesses humanos aos interesses da pólis. E, ainda, a politização integral do homem, pois nela tudo é público e político e se defende os interesses da coletividade, valendo-se da regra da maioria.

Na sociedade brasileira, a prática da democracia representativa tem sido continuada desde os anos 1982. São regularmente eleitos os chefes do Executivo (presidente, governadores, prefeitos) e os legisladores (federais, estaduais e municipais), para que

representem os cidadãos na tomada de decisões a seu respeito, sem a participação direta dos mesmos.

Embora esses procedimentos pareçam mutuamente excludentes, Bobbio (1986) ponderou que eles podem ser reciprocamente complementares, considerando desejável a combinação de mecanismos de representação com a participação direta e ou a articulação, de forma imediata, de participação com representação da sociedade civil.

No Brasil, um exemplo da complementação das democracias direta e representativa é o modelo de Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em meados de 1989, sendo realizadas assembléias nas associações de bairros e em determinadas regiões de uma cidade, para discussão e tomada de decisões juntamente com a população (moradores) a respeito de assuntos que lhes dizem respeito, bem como para a eleição de delegados e conselheiros, dentre esses moradores, para representá-los nos Conselhos de Orçamento Participativo, na gestão municipal (LUCHMANN, 2007).

Bobbio (1986) alerta que não se pode dizer que exista uma única democracia direta possível e uma única representativa, nem que se deva escolher entre elas, pois é difícil saber onde uma começa e a outra termina. Pondera que, na contemporaneidade, a participação direta nem sempre é possível, devido ao grande número de pessoas existentes.

Mesmo as novas possibilidades abertas pelos avanços tecnológicos do último século, não pareceram a Bobbio suficientes, tendo considerado ingênua a hipótese de que uma futura “computadorcracia” venha a possibilitar a prática efetiva da democracia direta. Principalmente pela complexidade dos Estados atuais, com um número grande de decisões a serem tomadas. Haveria, assim, um excesso de democracia que resultaria numa apatia política e eleitoral.

Bovero (2009) alerta que, na contemporaneidade, a democracia está em “crise”, tendo como um de seus aspectos a difusão de certas formas de atuação política, em escala mundial, consideradas antidemocráticas, que revestem e disfarçam formas de autocracia na política contemporânea.

Percebemos nitidamente que, na atualidade, a “democracia representativa” é a que vem sendo materializada praticamente em todos os espaços, uma vez que a democracia direta, em que a participação de todos os seus cidadãos é possível, mesmo nos espaços pequenos, não vem sendo concretizada.

### 2.1.2 – Concepções liberais de democracia

De acordo com Habermas<sup>5</sup> (1995), Coutinho (2002) e Nobre (2004), a democracia liberal se apresenta como um processo peculiar de “seleção das elites”, no qual se tem a disputa de interesses entre grupos, instalando coalizões de interesses na busca de certos objetivos, por meio de eleições periódicas. Cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, uma vez que este, nessa concepção, se constitui no aparato da administração pública.

Nessa concepção de democracia, segundo os autores, a sociedade é sistema estruturado por economia de mercado, relações entre pessoas privadas e trabalho social destas. O *status* de cidadão se define pelos direitos subjetivos, direitos negativos diante do Estado e demais.

Os atores individuais e coletivos concorrem em uma disputa por posições de poder, prevalecendo, assim, o individualismo e a tentativa de limitar o poder governamental, uma vez que não existe mais o povo como unidade ideal, a soberania popular e, sim, apenas o povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua autonomia diante do governo central (HABERMAS, 1995; NOBRE, 2004).

Mas, não podemos falar numa concepção liberal singular de democracia. Há distintas concepções, que apresentam semelhanças e divergências. Neste estudo, abordaremos, com base em Nobre (2004), as concepções competitiva elitista, “legal” e pluralista e, ainda, o modelo defendido por Rawls<sup>6</sup>, baseando-nos em Habermas (2007).

A concepção schumpeteriana de democracia, conhecida como competitiva elitista ou apenas elitista, com base em Joseph Schumpeter<sup>7</sup>, se constitui num arranjo institucional que

---

<sup>5</sup> Jürgen Habermas nasceu em 1929, em Gummersbach, licenciou-se em 1954 com um trabalho sobre Schelling (1775-1854) intitulado “O Absoluto e a História”. De 1956 a 1959, colaborou estreitamente com Adorno no “Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt”. Em 1968, transferiu-se para Nova York, passando a lecionar na “New Yorker New School for Social Research”. Habermas, juntamente com Walter Benjamin, Max Horkheimer, Herbert Marcuse e Theodor Wiesengrund-Adorno são os principais teóricos da chamada Escola de Frankfurt (DORIA, 1974).

<sup>6</sup> John Rawls é um dos mais importantes pensadores político-filosóficos da segunda metade do século XX e um dos mais destacados teóricos do Liberalismo. É considerado um neo-contratualista kantiano. Sua Teoria da Justiça contribuiu muito para a ética e a teoria política. Foi intitulado bacharel of arts (1943) e depois Ph. D. em Filosofia (1950), na Princeton University, New Jersey, EUA. Foi professor na Princeton University, na Cornell University e professor titular de filosofia na Universidade de Harvard (SÓ BIOGRAFIAS, 2009b).

<sup>7</sup> Joseph Alois Schumpeter é considerado um dos mais importantes economistas do século XX e um dos autores de maior destaque da teoria econômica moderna. Graduou-se em Direito na Universidade de Viena em 1906. Foi professor associado na Universidade de Viena (1907) e professor de antropologia na Universidade de Czernovitz (1909) e na Universidade de Graz (1912). Foi ministro da Economia na Áustria (1919), e em seguida diretor do Banco Biedermann, em Viena. Voltou a lecionar, em 1925, como professor visitante na Universidade de Bonn, Alemanha (1925) e em 1932 assumiu a posição docente na Universidade de Harvard. Ficou famoso por defender a “teoria do desenvolvimento econômico” (SÓ BIOGRAFIAS, 2009a).

permite a disputa pelas elites ao direito de governar, numa sociedade na qual inexistem valores últimos partilhados por todos os componentes do corpo político e o cidadão comum tem papel mínimo. Apenas os membros das elites políticas têm participação integral nos cargos públicos.

O modelo pluralista de democracia, tendo em Dahl<sup>8</sup> um importante representante, é originário do modelo de democracia elitista, só que é diferente daquele ao defender a contraposição do cidadão individual à liderança eleita. Esse entendimento coloca ênfase numa concepção de poder mais abrangente, que abarca inúmeros grupos de interesses e estimula e garante a competição entre eles, valendo-se da competição e da barganha, protegendo minorias e direitos de participação.

Notamos que, na atualidade, os institutos legais vigentes em nosso país se apresentam mais propícios a esse modelo de democracia. Tem-se presente com muita força a disputa entre grupos de interesses que estão em constante luta para alcançar cada qual o próprio interesse, entre eles os grupos corporativos (empresariais, de profissionais liberais, de trabalhadores), religiosos, indigenistas, étnico-raciais, movimento dos sem-terra, e outros.

A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e de diversos outros, sendo delineados de acordo com os interesses de determinados grupos.

O entendimento é o de que a sociedade se compõe de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra os de outros grupos. Tais lutas se manifestam junto aos poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário), às agências estatais, às agências de socialização, em espaços públicos, especialmente nos processos de eleições periódicas para postos no legislativo e no executivo.

Não há uma representação política, na qual o representante é chamado a defender os interesses da nação (coletividade) e, sim, uma representação dos interesses particulares do grupo representado. O governo intervém como mediador entre as partes sociais, garantindo, no máximo, o cumprimento do acordo entre as mesmas, em função de promover a conciliação dos interesses em disputa na sociedade, segundo a lógica do mercado, sendo o Estado considerado neutro.

---

<sup>8</sup> Robert Alan Dahl é considerado o mais aprimorado pensador da teoria democrática do século XX e o mais consistente defensor do pluralismo. Recebeu os mais prestigiados prêmios da Ciência Política. Estudou em Yale onde recebeu o título de Doutor e, posteriormente, foi professor de Teoria Política. Em 1967, foi eleito Presidente da Associação Americana de Ciência Política (ABU-EL-HAJ, 2008).

Já o modelo “legal” de democracia, também conhecido como “nova direita”, referenciado principalmente em Hayek<sup>9</sup> e Nozick<sup>10</sup>, baseia-se radicalmente nas liberdades negativas como valor supremo e, em decorrência, defende o Estado mínimo e o *laissez-faire*. Concebe a democracia como um meio útil para o fim político maior: a liberdade. O império da lei deve dar-se nesse sentido (NOBRE, 2004).

Tanto o modelo “legal” quanto o modelo schumpeteriano de democracia têm como pretensão esquivar a “tirania da maioria”, por acreditar que a mesma restringe a liberdade, defendendo um Estado mínimo que fomente apenas os interesses individuais (Ibid.).

Já o modelo de democracia defendido por John Rawls, a partir de sua teoria “Liberalismo político”, se distancia um pouco desses modelos de democracia liberal. De acordo com Habermas (2007), ele defende, no campo político, o pluralismo, a razão pública, a justiça, a moralidade política liberal e, também, a noção de pessoa autônoma livre e igual, razoável e racional.

Segundo o autor, Rawls é defensor do pluralismo, em função da diversidade de formas de vida culturais, dos valores, da tradição e do bem comum da eticidade democrática da sociedade moderna que, segundo ele, devem ser tratados imparcialmente pelos procedimentos do Estado democrático.

Para Rawls a priorização da justiça frente ao bem comum e o valor da neutralidade do Estado diante de diferentes concepções de bem são os traços fundamentais de uma concepção política de justiça, apresentada, segundo o próprio, como a única forma de organizar a convivência política justa e estável em democracias em que os cidadãos se encontram divididos, de forma profunda, por doutrinas morais, religiosas, filosóficas razoáveis que, embora incompatíveis, oferece-lhes a possibilidade de se identificarem, de encontrarem um ponto de equilíbrio reflexivo entre os juízos particulares e os princípios de justiça, mas por razões diferentes, mantendo suas diferenças de crenças e estilos de vida (HABERMAS, 2007).

---

<sup>9</sup> Friedrich August von Hayek, economista britânico e um dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia (1974). É considerado fundamental contribuidor para a Psicologia, a teoria do Direito, a Economia e a Política. Estudou na Universidade de Viena, onde recebeu o título de Doutor em Direito (1921) e Doutor em Ciências Políticas (1923) e fez pós-doutorado na New York University (1923-1924). Foi diretor do Österreichisches Institut für Konjunkturforschung (1927-1931), e depois professor da Universidade de Londres (1931-1950), da Universidade de Chicago (1950-1962) e da Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Breisgau, Alemanha (1962-1968). Grande parte de suas idéias foram aplicadas no governo Margaret Thatcher (1979-1990) (SÓ BIOGRAFIAS, 2009c).

<sup>10</sup> Robert Nozick, foi considerado um dos mais influentes pensadores do campo da Filosofia Política, no século XX, no mundo anglo-americano. Concluiu seus estudos superiores nas universidades de Columbia, Princeton e Oxford. Foi professor de Filosofia na Universidade de Harvard (SÓ BIOGRAFIAS, 2009d).

Rawls defende a deliberação no processo de decisão, entendendo-a como um princípio de legitimação do poder, que determina as normas morais e os valores políticos essenciais que devem definir a relação de um governo democrático com seus cidadãos e a maneira de reconhecimento político que os cidadãos devem estabelecer entre si como livres e iguais (Ibidem.).

Contudo, nesta deliberação, as decisões que dizem respeito à maioria são tomadas através da argumentação e do uso da razão, mas sem a participação de todos os envolvidos, uma vez que, para Rawls, não se faz necessário a participação de todos os indivíduos em todas as tomadas de decisões, havendo, assim, a privação dos cidadãos de muitos discernimentos que eles poderiam conquistar e pouca possibilidade de influenciarem o resultado na maioria das decisões (Ibid.).

Notamos que o modelo de democracia liberal, defendido por Rawls, apresenta elementos do modelo pluralista, sendo a sua principal distinção a defesa à justiça frente ao bem comum e à deliberação no processo de decisão. Representa um avanço na esfera da ótica liberal.

De modo geral, as concepções liberais de democracia consideram que o processo democrático deve programar o Estado no interesse dos indivíduos da sociedade. A ordem jurídica é construída a partir de direitos subjetivos e permite decidir que direitos cabem em cada caso particular. Essas concepções acabam por postular a precedência dos direitos humanos à soberania popular (vontade do povo).

Nos modelos liberais de democracia a educação para a socialização se rende à prevalência do privado, havendo, assim, um contato dissociado entre os indivíduos, que, segundo Semeraro (2002, p. 214), apenas “[...] se acordam em torno de uma ‘convivência’ juridicamente regulada e garantida por um poder artificialmente estabelecido ao qual se confere o ‘monopólio’ de uso legítimo de força”.

Segundo esse autor, o que prevalece efetivamente é a livre iniciativa individual, a autonomia inquestionável do mercado, o uso dos aparelhos do Estado e das instituições públicas no intuito de tornar viáveis negócios pessoais e certificar a apropriação particular da produção coletiva.

Na contemporaneidade, conforme as explicações daquele autor, os horizontes da democracia liberal — nomeada por ele democracia (neo) liberal — têm se revelado uma fortaleza, devido às pressões advindas das organizações transnacionais e os conglomerados mundiais, que encontram todas as condições favoráveis para se expandir ilimitadamente, para impor as suas condições, exercer o poder sem política e esvaziar a política de qualquer



público, transformando a democracia num meio mais favorável onde cada qual se torna um fim para si mesmo e todo o restante é nada para ele.

Assim, o Estado de direito se tornou um aparelho administrativo do capitalismo, que gesta os interesses particulares organizados nacional e internacionalmente, tendo a oposição das empresas transnacionais somente no tocante às funções que podem promover a democracia popular (SEMERARO, 2002).

As disputas eleitorais passam a se tornar jogo de habilidades de publicitários e investidores que se apoderam dos meios de comunicação para produzir o consenso, fazendo com que as eleições, a opinião pública, a mídia, as instituições, assumam cada vez mais a forma de rituais vazios, de miragens institucionalizadas, que dissimulam os verdadeiros centros de poder (Ibidem.).

Dessa forma, não se tem a edificação de uma sociedade que defenda os interesses coletivos da maioria e, sim, uma sociedade de mercado que só funciona para a minoria, não abrindo espaço para a totalidade.

O que percebemos, diante da explicação dos autores, é que os diferentes modelos de democracia liberal proclamam o individualismo e deixam bem evidente a falta de atenção à massa popular, sendo processos de formação da vontade, de persuasão e de poder extremamente elitistas, defensores dos interesses prevaletentes e do mercado, mesmo quando se utiliza da deliberação, do uso da razão e de procedimentos democráticos representativos e diretos.

A essas concepções de democracia, conforme esclarecem Habermas (1995) e Nobre (2004), opõem-se as que valorizam a vontade do povo produzida pela auto-organização (democracia republicana) e pelo agir comunicativo (democracia deliberativa).

No Brasil, observamos que os institutos legais vigentes podem ser apropriados em conformidade com óticas liberais, mas não exclusivamente.

### **2.1.3 - Concepção republicana de democracia**

Segundo Habermas (1995) e Nobre (2004), a democracia republicana, também denominada democracia participativa, que tem como principal inspirador Jean-Jacques Rousseau<sup>11</sup>, corresponde à “auto-organização política da sociedade”, na qual se valoriza a

---

<sup>11</sup> Jean-Jacques Rousseau é considerado um dos mais importantes pensadores europeus do século XVIII. Foi filósofo iluminista, escritor, teórico político e compositor musical autodidata. Suas obras inspiraram reformas políticas e educacionais e, posteriormente, foram a base do Romantismo, no século XIX. É defensor da soberania

vontade do povo e a formação da vontade e da opinião em que se produza uma autocompreensão dos atores sociais e políticos e a soberania de uma coletividade política. Nessa concepção, os cidadãos são possuidores de direitos (liberdades positivas<sup>12</sup>) e autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres, sendo os mesmos os criadores e quem discute as ações a eles destinadas, valendo-se da decisão da maioria.

Nessa democracia, o Estado é centrado na vontade coletiva, sendo, conforme esclarece Habermas (1995, p. 41), o responsável pela garantia de “[...] um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos”. Nela, o direito ao voto, visto como liberdade positiva, é convertido em paradigma dos direitos em geral, no qual os cidadãos participam direta ou indiretamente do governo, sendo protagonistas da vida política.

Segundo o autor, as instituições representativas são vistas como meros meios de realização da vontade dos cidadãos e não como instituições democráticas por excelência, uma vez que os representantes da coletividade devem defender e garantir os interesses da mesma e não interesses particulares. O governo não tem permissão para agir a partir de decisões tomadas somente por ele mesmo, sem participação coletiva.

A democracia republicana apresenta como fundamental o processo político, o espaço público e do parlamento capaz de atribuir certa força legitimadora do poder político ao próprio processo de discussão e de deliberação, já que a formação de opinião e de vontade pública naqueles espaços tem como estruturas uma comunicação pública orientada para o entendimento, na qual o paradigma de política, no sentido de uma autodeterminação cidadã, é o do diálogo, entendendo a política, assim, como um processo de argumentação racional e de formação da sociedade como um todo (HABERMAS, 1995).

Notamos que, nas tomadas de decisões, nessa democracia, prevalece o que é melhor para a coletividade, de forma argumentativa, sem utilizar-se da barganha e nem procurar beneficiar determinados grupos, como acontece na democracia liberal.

Nessa concepção, prioriza-se a publicização dos atos e acontecimentos que ocorrem na sociedade, a solidariedade e o indivíduo na totalidade (o povo como unidade ideal) e a horizontalização pelo bem comum como forma de integração social, possibilitando a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, fundada no respeito

---

popular. A liberdade e a igualdade são os temas centrais de seu pensamento educacional e político e o princípio fundamental de toda a sua obra é que o homem é bom por natureza, mas está submetido à influência corruptora da sociedade (BONATO, 1998).

mútuo (HABERMAS, 1995). Considera-se imprescindível superar não apenas as desigualdades materiais, impeditivas das liberdades prometidas pelo direito sob o capitalismo, assim como os déficits de formação política da opinião e da vontade decorrentes.

A educação para a cidadania, nessa democracia, exige educação democrática com vistas a formar cidadãos críticos, ativos, conhecedores e defensores de seus direitos, no próprio exercício da prática democrática, ocorrendo, assim, um controle maior do poder por parte dos cidadãos sobre o governo, e, dessa forma, uma cidadania que se atualiza somente na prática de autodeterminação coletiva.

Assim, com base em Habermas (1995) e Nobre (2004), podemos entender que o modelo de democracia republicana está centrado na participação coletiva dos cidadãos nas tomadas de decisões, por meio da argumentação e de processos de cooperação, no qual a vontade coletiva e a opinião pública têm “voz e vez”, apresentando-se como aspecto de maior relevância nessa democracia.

Notamos que esse modelo de democracia é totalmente divergente dos modelos de democracia liberal, pois enquanto as concepções liberais de democracia defendem, principalmente, o individualismo, o processo peculiar de “seleção das elites”, a representação dos interesses particulares, a barganha, ofertas condicionais de serviços e abstenção e a coordenação como interação estratégica; a democracia republicana valoriza os interesses da coletividade, a vontade do povo e a formação da vontade e da opinião coletiva, a cooperação como interação estratégica, a “auto-organização política da sociedade”, a argumentação e o juízo coletivo da razão.

O confronto dessas duas concepções de democracia nos mostra que a principal discrepância está no fato de as concepções liberais defenderem os interesses individuais e elitistas, diferentemente da republicana que defende os interesses da coletividade, oferecendo a todos a possibilidade de participar das decisões que lhe dizem respeito, com a socialização do poder. A democracia republicana seria então capaz de sobrepujar-se ao poder de indivíduos e grupos.

Já a democracia deliberativa, como iremos perceber, lança mão de elementos das concepções liberal e republicana de democracia.

---

<sup>12</sup> Liberdade de ser em relação aos soberanos, de participação e de comunicação política.

#### 2.1.4 - Concepção deliberativa de democracia

Conforme Habermas (1995), Gutmann (1995), Nobre (2004), Ugarte (2004) e Luchmann (2007), a democracia deliberativa enfatiza a prática da razão comunicativa. Esta se baseia na relação entre os sujeitos e o processo de entendimento que se realiza nas formas institucionalizadas das deliberações, de modo a haver o entrelaçamento entre a política dialógica e a política instrumental.

Nessa concepção de democracia, o poder coletivo tem base na argumentação pública e livre entre iguais (igualdade de direito no processo de discussão e decisão) e na legitimidade. Inspirados por um espírito de cooperação, os cidadãos participam ativamente e refletidamente com razoabilidade, uma vez que é considerada de suma importância tanto a institucionalidade político-estatal (normas burocráticas colocadas pelo Estado) quanto a participação da sociedade na elaboração das normas que a afetam.

Assim, é relevante tanto a racionalidade comunicativa, que se dá com a participação da sociedade, quanto a racionalidade instrumental, funcional do Estado, que se dá na esfera sistêmica com a burocratização.

A teoria do discurso — que tem papel relevante na concepção deliberativa de democracia — concebe um lugar central ao processo político da formação da opinião e da vontade comum, mas entendendo os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático (Ibid.).

A instância geradora de poder e a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo é a esfera pública. É nesta esfera que acontecem as discussões e que se tomam as decisões. A legitimidade das decisões políticas nessa concepção de democracia, conforme pondera Luchmann (2007), advém dos processos de discussão que conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional, quando orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum.

A concepção deliberativa de democracia traz elementos da concepção liberal e da concepção republicana de democracia, articulando a forma participativa (destacada pela concepção republicana de democracia) e representativa (que é central na concepção de democracia liberal) (HABERMAS, 1995).

Assim como na democracia republicana, a democracia deliberativa valoriza o governo da maioria. É importante a formação da vontade e da opinião, em que se produza, por meio da

argumentação e de processos de cooperação, uma autocompreensão dos atores sociais e políticos, bem como a soberania de uma coletividade política, tendo a vontade coletiva e a opinião pública “voz e vez”, sendo este o aspecto de maior relevância nessas concepções de democracia (Ibid.). A diferença está no fato de que a democracia deliberativa enfatiza, também, a institucionalidade político-estatal, o que não ocorre na democracia republicana, por ser importante apenas a auto-organização política da sociedade.

Gutmann (1995) ressalta que na democracia deliberativa os cidadãos têm o direito de dizer sim ou não, de sugerir e de tomar posição clara de aceitação ou recusa das diferentes pretensões de validade, o que não é diferente na concepção republicana de democracia.

Não há defesa de interesses particulares, nem mesmo a concentração de poderes nas mãos de uma cúpula governante, no intuito de dominar os outros cidadãos, como acontece na democracia liberal.

Nas palavras de Avritzer (1999, p. 182),

[...] as sociedades não são formadas apenas por indivíduos que buscam sua autopreservação, mas também por atores sociais que, ao interagir, comunicar, e influenciar uns aos outros, estabelecem um espaço de tematização e de reconhecimento da diferença.

A autonomia, na concepção deliberativa de democracia, segundo Gutmann (1995, p. 20), é entendida como “[...] a disposição e a capacidade de determinar os rumos da própria vida privada ou pública por meio da deliberação, da reflexão informada, do julgamento e da persuasão, que alia a retórica à razão”.

Na democracia deliberativa, tem-se um processo argumentativo, de formação da vontade, em que há confronto de idéias e as posições dos interlocutores vão sendo ajustadas reciprocamente, até que se cristalize um consenso e se tomem decisões em acordo obtido, uma vez que nessa democracia, esclarece Gutmann (1995), se articula uma concepção persuasiva das pessoas como seres independentes, com *status* de cidadão igual, que ouvem, pensam, refletem, julgam, formam sua opinião e decidem questões de acordo com um leque amplo de considerações, e que, ao se relacionarem, além de afirmar a sua própria vontade ou lutar pelos próprios interesses, influenciam umas às outras por meio de argumentos, evidências e julgamentos fundamentados, e da persuasão que recruta a razão para sua causa. Decidem, assim, a sua vida política através da argumentação persuasiva, uma vez que a persuasão é a forma mais consistente de poder no tocante à autonomia das pessoas.

Assim, há a comunicação entre os sujeitos ou grupos de sujeitos que se empenham em mostrar como verdadeiras as suas afirmações, que as normas propostas por eles são justas e que a expressão de seus sentimentos possui veracidade. Essas afirmações podem ser aceitas

sem nenhum questionamento, e nesse caso o entendimento consensual pode acontecer de imediato. Podem ser recusadas e, nesse caso, o interlocutor tem de apresentar provas para justificar suas dúvidas, e o primeiro protagonista tem de apresentar contraprovas para justificar as suas afirmações originais, no intuito de que as mesmas sejam aceitas.

Há, assim, um processo de discussão com transparência, em que o poder político é orientado e legitimado pelas leis que os próprios cidadãos criam para si mesmos, numa formação de opinião e da vontade estruturada discursivamente.

Pode ser um exemplo do processo deliberativo de democracia, as reuniões dos Conselhos Escolares, quando o presidente preside a reunião de modo a que todos disponham das informações e participem da discussão, de acordo com as normas estabelecidas pela instituição. Quando os participantes ou grupos de participantes colocam suas idéias, suas afirmações, ouvem as idéias e as argumentações dos outros, pesam, refletem, discutem e, argumentativamente, chegam a um consenso e tomam as decisões, o que, segundo Werle (2001), na contemporaneidade quase não acontece devido à falta de informações, de conscientização, de um conhecimento mais aprofundado no que diz respeito às questões escolares e ou a própria ausência de oportunidade de participação nas discussões.

No modelo de democracia deliberativa (HABERMAS, 1995), assim como no modelo de democracia liberal de Rawls (HABERMAS, 2007), defendem-se elementos procedimentais de uma moralidade política que tem como base o princípio de neutralidade de justificação do Estado democrático de direito e na priorização da justiça frente às questões éticas do bem comum e frente aos interesses particulares.

Segundo Habermas (1995), na democracia deliberativa, da mesma forma que na democracia liberal, os limites entre o Estado e a sociedade também são respeitados. Contudo, a democracia deliberativa vê a sociedade civil de maneira diferente da concepção liberal, concebendo-a como a base social de espaços públicos autônomos, que deve, ainda, ser capaz de se afirmar, de acordo com o meio do Direito, contra o dinheiro e o poder administrativo.

Como requer a democracia liberal, na democracia deliberativa os cidadãos são possuidores de direitos (liberdades positivas) (Ibid.), mas, muito mais que isso, são autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres, cuja participação coletiva é fundamental. Isso difere da concepção de democracia liberal na qual se tem o direito de participar basicamente das eleições periódicas, decidindo entre e com as elites.

De forma geral, percebemos que esse modelo de democracia se concentra mais intensamente nos processos formais e informais de discussão e argumentação pública que precedem o ato final da tomada de decisão, dando mais ênfase aos processos de formação e

transformação das preferências do que aos mecanismos tradicionais de agregação de preferências, se aproximando, assim, mais do modelo republicano de democracia.

A democracia deliberativa acolhe a forma representativa, mas, tem como elemento chave a prestação de contas. Logo, os cidadãos devem estar preparados para obrigar os seus representantes a prestarem contas das decisões que tomam em seu nome, tendo como um de seus princípios, portanto, a publicidade, pois os atos realizados pelos representantes devem ser expostos à coletividade (GUTMANN, 1995). Mas, articula a forma representativa com a forma procedimental direta.

Gutmann (1995, p. 24) afirma que “[...] a democracia tem que se apoiar em parte no comprometimento público, fortalecido por instituições que exigem, recompensam ou pelo menos abrem espaços para uma discussão política aberta e informada” através da representação delegada, das assembleias locais e regionais, nas quais os cidadãos são chamados a participar e, assim, a ter um maior conhecimento sobre as decisões que são tomadas ao seu respeito.

Somente esses espaços não garantem uma democracia efetivamente deliberativa. Tem que haver, acima de tudo transparência, um compromisso com os representados, e não uma oligarquia, em que as discussões, decisões e as votações, são definidas antes das reuniões, por meio de barganhas, sendo apenas encenadas no espaço de deliberação por grupos articulados que defendem interesses privados. Se isso acontece, tem-se um falseamento da democracia deliberativa.

Assim podemos dizer, segundo Neves (2001), que na democracia deliberativa defendida por Habermas, acontece a conexão complementar e problemática de “poder comunicativo” e “poder administrativo”.

O poder comunicativo manifesta-se nos procedimentos democráticos de formação da vontade estatal, que, além de incluir o processo eleitoral e o legislativo, abrange o discurso em vários níveis da esfera pública. Trata-se da determinação de decisões vinculatórias da produção de normas jurídicas entre sujeitos orientados na busca do entendimento. O poder administrativo corresponde à dominação legal racional [...]. Habermas propõe que ‘o direito seja compreendido como o meio de conversão do poder comunicativo em poder administrativo’ (NEVES, 2001, p. 123).

Em suma, os autores acima mencionados nos mostram que a concepção deliberativa adota, articula e reorienta elementos da concepção liberal e republicana de democracia. É uma concepção que defende a normatização, o Estado e a sociedade, dando ênfase à autonomia, à legitimação, à prática da razão e ao processo de entendimento que se realizam nas formas institucionalizadas das deliberações, deixando de lado a relação entre os recursos

representados pelo dinheiro, pelo poder administrativo e pela solidariedade, além de não operar com o conceito de um todo social centrado no Estado.

Percebemos que, apesar de ser relevante e pretender ser mais abrangente do que as concepções de democracia liberal e republicana, a democracia deliberativa recebe críticas, principalmente, em torno de sua intersubjetividade, do consenso e da participação de todos os cidadãos no processo de decisões a que lhe dizem respeito (GLESEN, 2001; NEVES, 2001; ROVANET, 1987).

Atualmente, é muito difícil conseguir reunir todos os cidadãos para as tomadas de decisões, ou mesmo, que eles tenham voz na política em nível nacional e transnacional, devido à complexidade das relações sociais e das sociedades modernas. Isso pode ser possível em nível micro, no governo local, em associação de bairros, na escola, em espaços pequenos.

Habermas (2007) coloca o desafio da constituição de uma esfera pública em nível mundial. Notamos que isso seria praticamente impossível, por não existir um único formato de democracia em nível transnacional, nacional e nem mesmo regional. Mesmo na escola, os procedimentos e mecanismos democráticos são ressignificados pela comunidade escolar. A materialização de qualquer concepção de democracia seria difícil.

Com a intensificação da globalização,<sup>13</sup> as forças transnacionais de mercado e a forma complexa que a política mundial vem apresentando atualmente, a implementação do modelo de democracia deliberativo se torna problemático, já que o Estado tem sua atuação limitada, não se comporta conforme essa democracia supõe e nem mesmo dá conta dos problemas políticos e sociais, por ser minimalista e limitar a soberania nacional e o direito dos povos a dispor de si mesmos (GLESEN, 2001).

Conforme Neves (2001), a compreensão da sociedade moderna a partir da noção de intersubjetividade (e, portanto, do conceito de agir comunicativo) parece ser insuficiente em virtude da complexidade do mundo social contemporâneo. As relações intersubjetivas orientadas para o entendimento são relevantes, mas com sua pretensão consensualista há uma sobrecarga dos cidadãos enquanto agentes comunicativos ou construtores da intersubjetividade.

Neves (2001) e Rovamet (1987) colocam que o problema do consenso é alvo de crítica de diversos autores, pois com a complexidade da sociedade moderna, a multiculturalidade, a

---

<sup>13</sup> Não há consenso no que diz respeito à conceituação de globalização. Contudo, na visão de Held e McGrew (2001, p. 13), em termos simples, ela “[...] denota a escala crescente, a magnitude progressiva, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Refere-se a uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo”, mas não de forma harmoniosa e sem conflitos.



pluralidade de esferas autônomas de comunicação e uma diversidade incontrolável e contraditória de valores e interesses, a reconstrução do mundo da vida a partir da ação comunicativa no sentido estrito de uma ação orientada para o entendimento intersubjetivo se torna praticamente impossível, havendo, assim, o consenso eventualmente.

Além disso, o consenso obtido pode não ser racional, uma vez que tal se dá somente com a ação comunicativa pura: ausência de violência e a participação de todos os interessados. No mundo real, os grupos que possuem o poder não hesitam em lançar mãos de todos os meios de repressão quando se deparam com organizações sociais que reivindicam a discussão pública, a transparência do exercício do poder, a participação popular e propostas alternativas de sociedade. A totalidade dos cidadãos, ou certamente a maioria, não parece participar dos processos de discussões e decisões. Isso torna possível a perda de legitimidade da democracia deliberativa (ROVANET, 1987).

Tanto a concepção republicana como a concepção deliberativa de democracia podem ser consideradas utópicas por estarem distante da realidade excludente da sociedade contemporânea, em que os interesses defendidos são os de uma minoria, pelos grupos elitizados, sem a participação da coletividade.

Ao analisar essas concepções de democracia, podemos perceber que esta é vista como forma de governo na qual se tem liberdade de participação e sobre isso estão de acordo, a despeito de suas divergências teóricas, Bobbio (1986), Habermas (1995), Coutinho (2002), Nobre (2004), Ugarte (2004), Silva (2006), Urbinati (2006) e Lüchmann (2007).

A principal diferença é a forma como a participação é contemplada, uma vez que na democracia liberal está em xeque a defesa dos interesses da elite, possibilitando à coletividade a participação apenas nas eleições periódicas, em que se seleciona entre as elites.

Já na democracia republicana se defende a auto-organização da sociedade, enfatizando-se a participação dos indivíduos nas discussões e tomadas de decisões que lhe dizem respeito, sendo o povo, nessa democracia, o criador e quem discute as ações a ele destinadas, valendo-se da decisão da maioria. Na democracia deliberativa, a ênfase recai sobre a ação comunicativa, a prática da razão e o processo de entendimento que se realizam nas formas institucionalizadas das deliberações, os cidadãos participam diretamente das decisões como também elegem representantes que defendem os seus interesses.

O exposto acima nos ajuda a entender que explicar com propriedade o que se nomeia por “gestão democrática” requer a apreensão da concepção de democracia que a sustenta. Há a possibilidade de falarmos em gestão democrática de uma perspectiva liberal, ou republicana,

ou deliberativa, entre outras. Também pode a gestão democrática ser sustentada por um mix de distintas concepções, de forma híbrida.

Conforme a literatura educacional recente, a gestão democrática propugna principalmente a *participação direta efetiva da comunidade escolar e local* em todos os âmbitos da educação, sem menosprezar seus demais elementos, pois são indispensáveis à sua efetivação.

Uma vez que a participação é vista como um dos principais elementos da gestão democrática, dela tratamos na próxima seção.

## **2.2 – Distintas formas de participação**

A participação se constitui num tema complexo, com forte conteúdo ideológico. Na visão de Nogueira (2004), retrata ações dedicadas a “fazer parte” de certos processos, sendo estes decisórios ou não, nos quais as pessoas que participam são partes que desejam ser ou tomar parte de algo, compreendendo todo e qualquer modo, individual ou coletivo, de envolvimento em atividades políticas.

Significa uma intervenção das pessoas no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação e/ou na vontade dos grupos ou associações a que pertencem, em busca de expressar seus desejos e valores.

Segundo o autor, quem participa tem o desejo de afirmar-se e avantajá-lo diante de alguém, utilizando-se de recursos próprios ou disponíveis em algum espaço comum, em busca de projetar-se como sujeito que apresenta valores, interesses, aspirações e direitos, formulando uma “teoria” para si e traçando um plano de ação, uma vez que toda e qualquer participação é conduzida por alguma forma de relação com o poder.

Para Motta (2003), a “autêntica participação” consiste no ato de participar de um poder (tomar parte de) com desejo e um alto grau de envolvimento, concorrendo para o seu aprimoramento, contudo, sem assumi-lo e modificá-lo integralmente e nem alterar radicalmente a sua estrutura. Esse seria o caso, para o autor, da “autogestão”.

Apresentam-se como instrumentos de participação o plebiscito, o referendo, as assembleias, os conselhos gestores de políticas sociais, a iniciativa popular de leis, as eleições, dentre outros. Todos estão presentes no ordenamento jurídico nacional brasileiro.

Motta (2003) afirma ser possível participar de um poder com mecanismos de influência sobre o mesmo, mas acredita ser difícil dizer até que ponto as pessoas participam

efetivamente na tomada e na implementação das decisões que dizem respeito à coletividade e até que ponto são manipuladas. São muito fortes as relações de força e poder, na participação.

O autor pondera que muitas pessoas preferem não participar por terem sido educadas em contextos muito autoritários e por não ter consciência de como a sua participação é importante. E, ainda, que nas sociedades autoritárias, as pessoas não têm o direito de participar, de se envolverem nas atividades políticas. Em alguns casos participam apenas de eleições periódicas de seus representantes que, na maioria das vezes, não os representam. Desse modo, a importância da participação dos cidadãos na discussão e adoção das políticas públicas fica diminuída.

Já nas sociedades, em que tem relevância a participação popular, percebemos que as pessoas, individualmente ou organizados em grupos, têm participação nos processos de discussão e decisão política cotidianamente, de forma consciente, discutindo e tomando decisões através de debates, que devem estar de acordo com os interesses da coletividade, havendo, assim, constante interação entre os diferentes atores, que se constituem partes, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade em sua totalidade.

No que diz respeito à gestão democrática, a participação pode permitir que as pessoas façam parte do poder decisório, pela via argumentativa no espaço público, em que são ajustadas reciprocamente as posições dos interlocutores até que se cristalize um consenso, tomando-se decisões de acordo com a vontade da maioria (concepção deliberativa de democracia).

Pode, também, permitir que as pessoas façam parte do processo decisório pelo diálogo, que põe no centro a vontade e os anseios de comunidades autorreguladas, tendo os cidadãos voz e vez no processo de decisão a que lhe dizem respeito (concepção republicana de democracia); e/ou, ainda, pela decisão das majorias, em que os cidadãos elegem representantes para defender os seus interesses, não participando diretamente do processo de discussão e decisão (concepção liberal de democracia).

O que podemos perceber é que a participação e a democracia são conceitos que se entrelaçam, sendo a participação um componente essencial da democracia e ambas fundamentais à gestão democrática da educação.

### **3. Lições para a gestão democrática da educação**

A gestão democrática pode seguir uma orientação liberal, republicana ou deliberativa de democracia, conforme já dito, e assumir uma ou mais formas de participação.

Quando orientada pela ótica liberal de democracia e participação põe ênfase na existência e funcionamento regular de mecanismos institucionais de representação. Em especial, aposta na adoção de eleições competitivas como meio para a seleção e estabelecimento da elite dirigente da escola.

Favorecendo a sobreposição da representação sobre as formas diretas de participação e a distância entre representantes e representados, a democracia se esgota numa institucionalidade que enseja: a falta de diálogo e participação coletiva (cidadania passiva); a adoção de princípios da administração empresarial, o privilégio da ótica do mercado; o estímulo a formas de competição; o individualismo, que favorece a prevalência de interesses privados sobre interesses da coletividade; a representação de interesses de grupos e não da coletividade; as práticas clientelistas na gestão escolar; a administração pública gerencial, tecnocrática, privatista, de conservação, hierárquica; a existência de Conselhos Escolares cujas características resultam de uma teia organizacional centralizada.

A gestão democrática concebida e praticada nos estreitos limites da ótica liberal tende a ser autoritária, centralizadora, elitista, particularista.

Diferentemente, a ótica republicana de democracia orienta a gestão para a participação direta, a auto-organização e o controle popular das ações do Estado.

A literatura educacional recente sobre gestão democrática, de natureza prescritiva — apresentada na sessão “1. Distintas concepções de gestão em educação” deste capítulo — que privilegia a orientação republicana recomenda: educação a serviço da cidadania e, portanto, em sintonia com interesses republicanos; instrumentação da representação por mecanismos institucionais que propiciem a efetiva participação direta popular nas decisões e ações em todos os âmbitos da educação (debates democráticos, assembleias e outros); horizontalização e distribuição do poder (supressão de hierarquias, centralização e autoritarismo); uso privilegiado do diálogo na gestão educacional; publicidade e transparência “nos negócios públicos”; desenvolvimento de consciência crítica; convivência participativa e solidária; controle e fiscalização social sobre o Estado; aprendizado das práticas democráticas e de exercício da cidadania; construção de uma cidadania ativa; conselhos de educação atuantes que estejam a serviço da educação, cooperando no zelo da aprendizagem e defendendo o interesse comum e coletivo.

Ao seguir essa orientação, tem-se presente na gestão democrática uma educação voltada para os interesses da comunidade, com sua participação direta por meio do diálogo e de práticas que concorrem para a formação de cidadãos críticos, conscientes e participativos.

Quando segue uma orientação de democracia na ótica deliberativa, a gestão educacional põe ênfase na tomada de decisão por meio do agir comunicativo, assimilando e redefinindo de forma articulada as duas modalidades anteriores.

A gestão será considerada democrática deliberativa se e quando lançar mão de formas institucionalizadas de deliberação (conselhos, fóruns, comitês, assembléias e similares) que operem com base em: organização e regras claras, legítimas e legais; *participação comunicativa* pública (livre, ativa, refletida) entre as pessoas tratadas como iguais; elaboração da *opinião* individual e da *vontade* coletiva por meio da argumentação e diálogo livres e públicos, utilizando-se, para isso, de todos os meios disponíveis e acessíveis a todos (orais, escritos, audiovisuais, multimídias); decisões coletivas livres dos *poderes tradicionais* (oligárquico, autocrático, hierárquico, autoritário); identificação, pelo coletivo, do que será tido como *bem-comum*; princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia, da cooperação, da prática da reflexão; ampla informação dos participantes como meio de instrumentar o agir comunicativo; prestação de contas públicas das ações, realizações e de seus resultados.

A literatura educacional antes mencionada sobre gestão democrática tem destacado elementos da democracia deliberativa principalmente quando recomenda: uso privilegiado do diálogo na gestão educacional; debates democráticos e assembléias; construção do consenso nas decisões coletivas, através da argumentação dos sujeitos durante o processo de deliberação na escola; desenvolvimento de consciência crítica, uma vez que os indivíduos vão refletir sobre as ações e decisões tomadas pelos seus representantes; participação efetiva direta e indireta da comunidade em todos os âmbitos da educação; cooperação; controle e fiscalização social sobre o Estado; gestão escolar comprometida com os usuários diretos e indiretos da escola.

A análise que realizamos do tratamento que se deu ao tema gestão democrática, na literatura educacional recente, já citada, nos mostrou o acolhimento de orientações liberais, republicanas e deliberativas. Mas, predominam as orientações da democracia republicana ao enfatizar a soberania da coletividade e a vontade das comunidades envolvidas na educação.

No que diz respeito à participação, notamos que essa gestão defende uma forma tal que, assim como a concepção de democracia republicana, enfatiza o compartilhamento do poder, a cidadania e a “vontade geral”. Participar significa, assim, tomar parte no governo educacional, compreender o direito de ouvir e ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada na gestão educacional.

Passamos agora a apontar como a literatura educacional recente deriva dessa concepção híbrida de democracia orientações para a instituição Conselho Escolar, tendo em vista os objetivos desta pesquisa.

#### **4. Os Conselhos Escolares como mecanismo de gestão democrática**

No Brasil, os Conselhos Escolares surgem nos anos de 1980 como uma instituição necessária à democratização da gestão da escola pública, pois se acreditava que, com o processo de participação e envolvimento da comunidade escolar nas decisões da escola, poderia ocorrer a democratização dos espaços educacionais e, assim, uma melhor qualidade de ensino. Nesse período de abertura política, tinha-se a necessidade de combater os “resquícios” da gestão autoritária do Estado, ainda presentes na vida política e social brasileira e os Conselhos Escolares seriam importantes para isso (ABRANCHES, 2003).

Os Conselhos Escolares podem ser definidos como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, com dinâmica de participação, de abertura e de diálogo. Eles propiciam a participação integrada e a colaboração mútua entre os membros da escola e da sociedade, nos processos decisórios e projetos da unidade escolar, em seus vários níveis, conforme argumentam Gohn (2001), Cury (2000), Werle (2003) e Abranches (2003).

Segundo as autoras mencionadas, esses Conselhos se constituem — ou devem se constituir — em espaço político de aprendizado e de socialização do poder, no qual, se aprende, questiona, ouve, reflete, discute as coisas administrativas, pedagógicas e financeiras, ouvindo e sendo ouvido pela comunidade escolar.

Werle (2003) e Gohn (2001) afirmam que os Conselhos Escolares podem ser definidos como instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de emancipação política, a favor da democracia e do exercício da cidadania.

Abranches (2003) acrescenta que esses Conselhos podem ser considerados um legítimo espaço para discussão, decisão e implementação das decisões, que atendem — ou devem atender — aos anseios da comunidade escolar e local. Esse espaço deve ajudar na garantia de direitos, promovendo união, organização, integração, trabalho conjunto, aproximação.

Pondera Werle (2003) a respeito dos Conselhos, que eles representam um espaço de autonomia que envolve tolerância, cooperação e respeito mútuo, uma vez que os considera espaços públicos e gratuitos de inclusão, igualdade política, heterogeneidade e construção

comunitária. São espaços de relação de poder no qual os conselheiros participam das ações e tomadas de decisões, refletindo, propondo, discordando, defendendo seu ponto de vista, argumentativamente, com igualdade de participação, tudo em prol da geração do consenso em torno dos interesses da coletividade, do bem comum. Tem como principal instrumento o argumento. Assim, os Conselhos são (p. 102) “[...] um processo e um produto de uma construção coletiva, cotidiana e particular de cada escola”.

Na visão de Werle (2003) e Abranches (2003), esses Conselhos permitem: a descentralização e a horizontalização do poder; o diálogo; a participação de vários setores da comunidade escolar e local na escola; a possibilidade de uma administração colegiada; a circulação de valores, de articulação de argumentos diferenciados e a formação de várias opiniões; o compromisso e a responsabilidade com a educação, por parte de seus representantes e representados; e, assim, a construção coletiva de políticas e ações para a educação, que tenham como função a transformação da realidade educacional em um espaço de formação cidadã.

De acordo com Werle (2003), com a efetivação desses Conselhos se tem a possibilidade de alterar os esquemas hierarquizantes dos órgãos gerenciadores da educação e da própria escola, via democratização escolar. Também de superar a prática do burocratismo, do individualismo e do grupismo, do conservadorismo de vários grupos e a resistência às novas propostas educacionais.

Acrescenta Abranches (2003) ser possível, também, acabar com a apatia e o desânimo presentes no ambiente escolar, instaurar graus de autonomia satisfatórios para a escola e uma forma de gestão mais participativa que proporcione maior eficiência e transparência na superação das dificuldades e desafios da educação.

Conforme Gohn (2001), torna-se possível, ainda, a elaboração de um projeto político-pedagógico renovado e a articulação direção/grêmio e conselho no intuito de gerar uma gestão participativa que tenha um maior conhecimento de sua comunidade escolar.

Como podemos perceber, as indicações das autoras são no sentido de que tais Conselhos se constituam instrumento capaz de inserir e envolver a todos no processo de gestão, constituindo-se num importante “canal de participação” na educação escolar e, por conseguinte, da democratização dessa prática.

De modo geral, a literatura da área sobre o tema nos aponta que tais Conselhos teriam a tarefa de mediar relações entre a comunidade escolar e a comunidade local, em prol da melhoria da escola e da qualidade de vida do bairro.

Cury (2001) destaca a função dos Conselhos Escolares de garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos em escola de qualidade, bem como o desafio de estarem a serviço das finalidades maiores da educação, cooperando com o zelo pela aprendizagem. Werle (2003) diz ser compromisso dos Conselhos defender o ensino público gratuito, gerar práticas democráticas e valorizar os professores. Também da sua incumbência é, segundo Abranches (2003), a criação de políticas de atuação no tocante ao orçamento, aos funcionários e comunidade, à programa escolar, às parcerias externas à escola e, principalmente, à promoção de ações que permitam a interação entre a escola e a comunidade.

Vistos dessa forma, os Conselhos Escolares podem ser considerados co-responsáveis pela escola, trabalhando em conjunto com o diretor escolar no intuito de solucionar os problemas e melhorar a sua qualidade.

Werle (2003) observou que, na prática, nem sempre é isso que acontece. Mesmo com a instituição dos Conselhos Escolares, muitas escolas têm gestão autoritária, centralizadora subordinando tais Conselhos aos ditames do diretor escolar. Observou, também, que nem sempre os dirigentes escolares estimulam a participação dos pais e alunos nos assuntos da escola.

Werle (2003) e Abranches (2003) afirmam que os Conselhos Escolares têm sua base na representatividade e devem ser formados por representantes de professores, especialistas da educação e demais servidores da escola, alunos, pais e responsáveis pelos alunos, em relação paritária de participação. Sua composição deve ser proporcional com 50% de funcionários da escola e 50% de representantes da comunidade, acrescentando a presença do diretor. Eleitos, os conselheiros devem ter participação ativa, exercer posição política, consultar seus representados, levar ao conhecimento deles as informações da escola, chamá-los a participar do cotidiano escolar, ter compromisso com a coletividade.

As autoras observaram que a atuação dos Conselheiros não raro é dificultada ou impedida pela falta de informações, de pautas fixadas e divulgadas com antecedência. Assim, a maioria das decisões não são tomadas em conjunto nas reuniões do Conselho.

Para que os Conselhos Escolares possam ser espaços públicos democráticos, Werle (2003) e Abranches (2003) entendem ser preciso modificar a organização das escolas, de modo a propiciar um trabalho que integre a todos, ofereça informações à comunidade, chame-a a participar de suas decisões e ações. Precisa-se, para isso, proporcionar às escolas estudos sobre os Conselhos Escolares e a política educacional, assegurando que os conselheiros tenham oportunidade de ver, ouvir, falar e exercitar a cidadania e de enxergar a importância



de sua participação. Os Conselheiros devem ter a função de argumentar, contra-argumentar, refletir e decidir, em função dos anseios da maioria.

Com a inserção e participação dos cidadãos nos assuntos da escola e da educação, através de um processo contínuo de participação e de aprendizagens vivenciais de democracia, eles vão se educando, se tornando cidadãos críticos, participativos, conhecedores de seus direitos, fiscalizadores e reivindicadores de melhoria da educação, por parte da comunidade escolar e do Estado (WERLE, 2003).

Em síntese, os autores acima mencionados afirmam que os Conselhos Escolares quando se constituem espaços públicos concorrem para a efetivação da gestão democrática da educação, pois dão lugar à cidadania, autonomia, participação comunitária, ao aprendizado político e social, ao diálogo, à democratização e reivindicação coletiva, que garante a participação direta e indireta de todos os segmentos da comunidade em todos os âmbitos da escola, permitindo integração escola-comunidade.

Como podemos perceber, esses Conselhos Escolares acolhem orientações da concepção republicana de democracia, por se colocarem como conselhos de educação atuantes que estão a serviço da educação, cooperando no zelo da aprendizagem e defendendo o interesse comum e coletivo, e da concepção deliberativa, uma vez que defende a ação comunicativa, o processo de entendimento que se realizam nas formas institucionalizadas das deliberações de democracia e a participação direta e indireta (representativa) dos cidadãos nas decisões, tendo como predominantes as orientações da democracia republicana.

No que diz respeito à participação, neles, assim, como na gestão democrática da educação, participar significa tomar parte do governo educacional, através de participação comunicativa pública entre as pessoas tratadas como iguais, na qual se tenha o direito de ouvir e ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada na gestão educacional.

Notamos que, tanto a concepção de gestão democrática da educação como a de Conselhos Escolares, mencionada nesse capítulo, partem de uma visão política, que tem como objetivo a luta pelos direitos democráticos e a formação crítica dos cidadãos, enfatizando a ótica republicana de democracia, de modo a parecer que ambos apresentam apenas essa concepção de democracia.

Mas, percebemos que a gestão democrática e os Conselhos Escolares também podem servir à ótica liberal e deliberativa de democracia. Aderem a mecanismos e procedimentos da democracia liberal, como a eleição de diretores e a representatividade, que são um dos elementos principais dessa concepção de democracia.

Cabe esclarecer que a própria democracia republicana admite, dentre seus procedimentos e mecanismos, a representatividade, a eficiência, desde que seja para defender os anseios da coletividade.

A concepção de gestão democrática da educação apresentada neste capítulo é considerada, pelos autores da literatura educacional consultados neste trabalho, como a única capaz de promover uma “educação de qualidade”, ou seja, o oferecimento de uma formação crítica aos cidadãos, segundo a ótica republicana de democracia.

Contudo, as outras concepções de gestão citadas neste capítulo também buscam fomentar uma educação de qualidade, entretanto, com outra visão e outros objetivos, dentre eles, a busca de resultados, utilizando-se de estratégias mercadológicas.

## **CAPÍTULO II**

### **A POLÍTICA DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES**

No capítulo precedente buscamos avançar no entendimento da concepção de gestão democrática da educação, examinando as noções de democracia e participação e buscando saber como tem sido concebido um de seus mecanismos: o Conselho Escolar.

Neste capítulo analisamos a política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Este segundo movimento nos possibilitará avançar no entendimento da concepção de gestão democrática que ganha materialidade na ação estatal.

Utilizamos fontes bibliográficas selecionadas no campo da ciência política e da educação brasileira que tratam de políticas públicas e políticas educacionais. Para selecioná-las usamos, além do critério temático, o critério temporal, fixando como marco inicial o ano de 1988, e o critério de difusão eletrônica ou por meio de editora reconhecida no meio acadêmico.

Também foram utilizadas fontes documentais oficiais, sendo elas: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº. 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996); Emenda Constitucional nº. 20 (BRASIL, 2001c); Lei n. 10.172, de 2001; Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007); Documento-referência da Conferência Nacional de Educação (2008); documentos oficiais do “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, disponibilizados pela

Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC no endereço eletrônico <http://portal.mec.gov.br>: Portaria Ministerial nº 2.896/2004 e caderno eletrônico nº. 5.

No trabalho com as fontes documentais utilizamos a técnica de análise documental que, segundo Cellart (2008), consiste em um método de coleta de dados que tem a vantagem de reduzir influências do pesquisador sobre o conjunto de interações, acontecimentos e ou comportamentos pesquisados.

O capítulo está organizado em cinco seções. Na primeira apresentamos o conceito de política pública com o qual trabalhamos, bem como o modelo e enfoque analítico adotado. A seguir apontamos brevemente iniciativas recentes da União indutoras da “gestão democrática” e mais detidamente o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), comentando a concepção de gestão democrática presente nesse Programa. Finalizamos abordando a ação indutora da União.

## **1. Conceito e ferramenta metodológica**

A análise de políticas públicas tem como intuito explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade, sendo muito relevante o seu estudo para melhor conhecê-las, buscar o seu aprimoramento e uma melhor resolução dos problemas da sociedade, já que elas afetam nossas vidas (PALUMBO, 1994).

No Brasil, a expressão “política pública” tem sido utilizada muitas vezes para se reportar aos seus meios e recursos (programas, leis, instrumentos). No campo da educação, a avaliação em larga escala vista como uma política é um exemplo desse entendimento. Embora ela seja uma ferramenta e manifestação de política pública tem sido identificada como se fosse a própria política. Logo, cabe apresentar nesta seção o nosso entendimento a respeito.

A produção de análise de políticas públicas no Brasil foi iniciada recentemente. Conforme observou Souza (2006c), ainda não contamos com estudos teóricos sobre o assunto, embora cresça o interesse pelas mesmas em várias áreas. Além das ciências políticas, outras áreas vêm realizando pesquisas sobre esse assunto.

A academia, juntamente com órgãos governamentais e centros de pesquisa, tem aumentado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas. Mas, Frey (2000) considera que os estudos realizados são, no momento, muito limitados. Isso se deve, em parte, à falta de uma teoria que considere basicamente casos empíricos e apresente resultados com “validade nacional”. Não temos condições de refutar essa avaliação do estudioso do tema e

nem de afirmar inteira concordância com ela. Julgamos importante mencioná-la como forma de dizer que estamos cientes de que estamos num campo de investigação incipiente.

O mesmo autor alerta que os estudos que têm referenciado as pesquisas brasileiras são realizados por estudiosos de países desenvolvidos, com sistemas políticos estáveis e uma realidade distante da situação socioeconômica das sociedades em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Isso exige adaptações das análises de políticas públicas às condições características do país, levando em consideração as suas peculiaridades.

Passamos a tratar mais detidamente dessas questões antes de irmos ao problema que nos ocupa nesta pesquisa.

### **1.1 – O conceito “políticas públicas”**

As políticas públicas se constituem num campo multidisciplinar e têm como área de interesse as conexões entre a política e a ação do Poder público.

No campo jurídico, há o entendimento de que as políticas públicas visam assegurar os direitos e interesses sociais, atuando complementarmente. Não tendo desenvolvido uma conceituação própria, atores deste campo geralmente utilizam a expressão no sentido de “programa de ação governamental”. De acordo com Bucci (2006), as políticas públicas preenchem os espaços normativos e concretizam princípios e regras, tendo como elementos os fins, objetivos, diretrizes, instrumentos e sistemas. Elas se realizam através de planos, programas e projetos.

No campo político, a expressão políticas públicas diz respeito a uma categoria analítica, complexa, dinâmica, incremental e processual. Conforme já dito, há o entendimento de que as políticas públicas estão presentes em todos os momentos de nossa vida, impactando-os extensivamente, afetando o que somos e o que fazemos (PALUMBO, 1994).

No campo educacional, a expressão tem sido usada de forma pouco precisa. Observamos que na literatura da área inexistente consenso sobre o que se denomina políticas públicas. Optamos por adotar, neste trabalho, o entendimento de Palumbo (1994) a respeito desse conceito.

Para o mencionado autor, as políticas públicas podem ser conceituadas como princípios orientadores por trás de séries históricas de intenções, ações e comportamentos de muitos atores, que se materializam nas estratégias adotadas pelos governos para solucionar problemas públicos. Essas políticas resultam de um sistema de formulação no qual os princípios e estratégias governamentais se desenvolvem desde a agenda até o seu impacto.

São, pois, dinâmicas, processuais, incrementais e complexas. Logo, investigá-las não é tarefa fácil, sendo possíveis somente aproximações mediante a consideração de momentos e ângulos.

Palumbo (1994) esclarece que as políticas públicas são abrangentes, interrelacionando, de maneira complexa e sem uma ordem exata, funções de governo, agências, leis, regulamentos, decisões, programas, ações e atividades. Têm como elementos mais relevantes as metas (num determinado tempo com uma determinada qualidade e quantidade) e os resultados.

Segundo o autor, essas políticas se constituem no resultado acumulado de todas as ações, decisões e comportamentos de um grande número de atores que as formulam e as implementam, conforme seus valores, interesses, opções, suas perspectivas, que não são consensuais e nem unânimes, influenciando-as.

Os principais formuladores e implementadores das políticas públicas são os legisladores, administradores e burocratas. Todavia, a participação dos demais cidadãos da sociedade civil é indispensável à implementação das políticas, pois sem a participação dos mesmos a resolução de problemas se torna muito difícil (PALUMBO, 1994). Concordando com o autor, concluímos ser incorreto considerar uma determinada política como obra de um específico ator, tanto na concepção como na implementação.

Segundo Palumbo (1994), os sistemas governamentais se aproximam mais de um sistema democrático, quando o povo tem grande impacto sobre as políticas, sendo estas formuladas e implementadas com a participação dos cidadãos e conforme os anseios dos mesmos. Já quando as políticas são feitas quase que integralmente por uma elite empresarial, esses sistemas governamentais se aproximam mais de um sistema elitista.

Em suma, as políticas públicas se constituem num campo de conhecimento muito importante, que intenta concomitantemente “colocar o governo em ação” e/ou analisar a sua ação e intenção, assim como a de todos os atores nelas envolvidos, e, quando preciso, oferecer elementos e instrumentos que auxiliem essas ações, ou mesmo propor mudanças no rumo ou curso das mesmas. Trata de ações que dizem respeito à vida das pessoas, visando resolver problemas que as afetam.

As políticas públicas, conforme ponderou Draibe (2001), percorrem um ciclo vital, com um processo de desenvolvimento, de maturidade e, em algum destes, de envelhecimento ou caducidade. É importante sabermos o que nelas estamos analisando.

## 1.2 – Ferramenta metodológica

Cabe aqui esclarecer a nossa escolha no que diz respeito à ferramenta metodológica e enfoque teórico adotado neste trabalho.

Na análise de políticas públicas, as ferramentas e enfoques teóricos dão forma a distintos modelos analíticos, conforme explicam Figueiredo e Figueiredo (1986), Palumbo (1994), Vianna (1996), Frey (2000), Draibe (2001), Azevedo e Aguiar (2001), Rocha (2005), Mainardes (2006), Souza (2006c).

Neste trabalho optamos por trabalhar com o ciclo de políticas. Este, conforme esclarece Palumbo (1994), consiste numa representação abstrata dos estágios na elaboração e execução de uma política. Trata-se de um contínuo de mudanças e transformações, no qual os estágios se sobrepõem, mesclam-se e ocorrem sem rigidez sequencial. Para fins de análise, é possível considerar os seguintes estágios: organização da agenda, formulação, implementação, avaliação e término. Tal ferramenta é usada tanto na elaboração como na análise de política.

Tem sido destacada a importância do estágio de avaliação que, ao ser utilizado para analisar uma política ou programa, mostra os seus resultados, efeitos, sucessos e ou fracassos, fornecendo pistas sobre possíveis causas dos déficits no processo de resolução do problema e elementos para possíveis soluções do mesmo (PALUMBO, 1994).

A avaliação, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), tem como intento dizer em que medida as metas são atingidas, a que custo, com quais conseqüências, e, ainda, indicar novas formas e instrumentos de ações que ofereçam melhores resultados. Intenta mostrar o quão importante, ou não, são os meios para o alcance de determinadas metas ou a própria política.

Vianna (1996), assim como Figueiredo e Figueiredo (1986), menciona dois tipos de avaliação: a de processo e a de impacto.

A avaliação de processo, conforme os autores, procura mostrar se a política foi ou está sendo implementada conforme proposta e se tende ao resultado pretendido. Leva em consideração os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político do contexto onde a política está sendo implementada. Visa informar a adequação entre os meios e o fim, explica Vianna.

A avaliação de impacto busca constatar o grau de efetivação de uma determinada política, se ela atingiu ou não os seus objetivos, se ela foi um sucesso ou um fracasso. Procura saber se o resultado atingido por determinada política, ou por algum meio em particular, é condizente com os propósitos que busca e quais as suas possíveis conseqüências nas

condições de vida da população (PALUMBO, 1994; DRAIBE, 2001; VIANNA, 1996; FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986). Tem o intuito de determinar se houve mudanças, qual a intensidade e a importância delas; quem e/ou o que elas afetam e em que medida; quais foram as contribuições dos diferentes componentes da política na realização de seus objetivos (VIANNA, 1996).

Privilegiamos neste trabalho a avaliação de impacto da política de indução da gestão democrática na educação básica configurada no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do MEC. Buscamos saber o impacto desse Programa na gestão da educação municipal e sua eventual relação com ganhos obtidos pela rede escolar no Ideb do ensino fundamental (até 4ª série). Portanto, a avaliação de impacto aqui se limita a um específico Programa de uma política específica.

A avaliação de impacto de um programa específico tem como objetivo determinar se o mesmo teve os efeitos projetados, se houve modificação, qual a magnitude dessa modificação, a quem afetou e em que medida. Essa avaliação por meio de método qualitativo focaliza a compreensão, os comportamentos e as condições dos afetados pelas intervenções (FRANCO e COHEN, 1993; BAKER, 2001).

Para chegar a ela nos detemos em observar textos produzidos pelo MEC publicados na forma de programa e projetos, sumariando suas proposições.

## **2. Iniciativas da União para a gestão da educação básica**

Muitos programas foram implantados, a partir de 2003, na área de gestão educacional. Dourado (2007) pondera que essa implantação se deu no intuito de colaborar para o processo de democratização da escola. Para contextualizar o PNFCE na política educacional recente, é importante uma rápida passagem pelas iniciativas recentes do MEC voltadas à gestão da educação básica, que podem ser visualizadas no Quadro 02.

Quase não existem referências disponíveis a respeito dessas iniciativas. Assim, a principal fonte de informações, e ainda com breves definições e informações gerais, é o site do MEC, no link que dá acesso à página na qual constam informações sobre essas ações.



**Quadro 02**  
**Iniciativas recentes do MEC voltadas à gestão da educação básica**

<b>Programa</b>	<b>Origem</b>	<b>Ano criação</b>	<b>Destino</b>	<b>Objeto</b>	<b>Situação</b>
Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)	SEB/MEC	2003	Conselheiros municipais de educação,	Conselho Municipal de Educação	Ativo
Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes	SEB/MEC	2005	Dirigentes, técnicos e gestores das secretarias estaduais e municipais	Plano Nacional de Educação e planos decenais dos estados e municípios	Desativo
Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido (Proforti)	SEB/MEC	Não informado	Técnicos e gestores das Secretarias Municipais de Educação	Gestão das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da região semi-árida do Brasil	Ativo
Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime)	SEB/MEC	Não informado	Dirigentes municipais de educação de todos os municípios brasileiros	Gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais	Ativo
Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	SEB/MEC	2005	Diretor e vice-diretor das escolas públicas da Educação Básica	Gestão escolar	Ativo

Programa	Origem	Ano criação	Destino	Objeto	Situação
Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional	INEP/MEC e SEB/MEC	2006	Gestores Municipais de Educação	Gestão Municipal de Educação	Ativo
PDE - Escola	SEB/MEC	Não informado	Técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e gestores de escolas municipais e estaduais	Escolas públicas	Ativo
Plano de Ações Articuladas (PAR)	SEB/MEC	2007	Equipe da Secretaria Municipal de Educação	Gestão Municipal dos Sistemas de Ensino	Ativo
Conferência Nacional da Educação	MEC	2008	Sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes	Sistema Nacional Articulado de Ensino	Ativo
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE)	SEB/MEC	2004	Conselheiros escolares	Conselhos Escolares	Ativo

Fonte: MEC e INEP.

Legenda: SEB/MEC: Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.

## 2.1 - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)

O Pró-Conselho é um programa de nível nacional, iniciado em outubro de 2003, que tem como compromisso a criação e/ou fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação<sup>14</sup> em todo o país, em prol da ampliação da capacidade de atuação dos conselheiros municipais de educação, uma vez que sua função maior é incentivar e qualificar a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e, assim, garantir a universalização dos direitos básicos que promovam o exercício da cidadania (BRASIL, 2003).

Tem como parceiros o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, a Uneme<sup>15</sup>, a Undime<sup>16</sup>, o CNE<sup>17</sup>, o PNUD<sup>18</sup> e a UNICEF<sup>19</sup>.

Os objetivos desse programa são:

- consolidar uma estrutura educacional que garanta a aprendizagem escolar e a participação coletiva na avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder público municipal;
- incentivar a instituição de ações colegiadas que propiciem a intervenção organizada, bem como as atitudes preservadoras de autonomia municipal e de representatividade social;
- ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional;
- ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros;
- estimular a colaboração entre conselhos municipais, estaduais e nacionais de educação;
- assegurar a participação da sociedade no alinhamento da gestão educacional;
- incentivar o fortalecimento dos CME; [Conselhos Municipais de Educação]
- fomentar a criação de novos conselhos municipais de educação (BRASIL, 2003).

O Pró-Conselho apresenta um Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) para tomar conhecimento do perfil e criar um cadastro nacional dos Conselhos Municipais de Educação que existem no país. O SICME é uma base de dados, que possuem informações disponibilizadas pelos conselheiros e dirigentes municipais (Ibidem.).

---

<sup>14</sup> Os Conselhos Municipais de Educação, para o Ministério da Educação (2003), são órgãos representativos com função normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora. Eles têm como incumbência atuar como articuladores e mediadores das questões educacionais locais, em conexão com os gestores do poder público municipal de educação, sendo, assim, órgãos de extrema relevância para a efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino e para a consolidação da autonomia dos municípios no que diz respeito ao gerenciamento de suas políticas educacionais.

<sup>15</sup> União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação.

<sup>16</sup> União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

<sup>17</sup> Conselho Nacional de Educação.

<sup>18</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Como podemos perceber, esse Programa tem como intuito melhorar a atuação dos conselheiros, de forma a oportunizar uma participação qualificada da sociedade no tocante às políticas educacionais. Pode possibilitar a descentralização e a autonomia no gerenciamento das políticas educacionais do município e uma maior participação da comunidade na gestão educacional local.

## **2.2 - Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes**

O Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE<sup>20</sup> e dos Planos Decenais Correspondentes, instituído em dezembro de 2005, é um programa de apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino para o acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais e municipais (BRASIL, 2005a).

Criado pela SEB<sup>21</sup>, apresenta como parceiros: a Câmara de Deputados e Senado Federal (Comissão de Educação e Cultural), o CNE, a Unicef, Uncme, a Undime, o Inep, a CNTE<sup>22</sup> e o Consed<sup>23</sup>.

Destinado aos dirigentes, técnicos e gestores das secretarias estaduais e municipais de educação e as diferentes organizações da sociedade civil que possuem ligação com a área de educação, visa o acompanhamento do Plano Nacional de Educação e dos planos decenais dos estados e municípios, no tocante à formulação, implementação e à avaliação de execução das ações realizadas pelos referidos planos, com a participação da sociedade civil organizada, e oferecer capacitação aos técnicos, gestores e dirigentes das secretarias de educação, tudo em prol da implementação de ações que assegurem estabilidade à política educacional (BRASIL, 2005a).

Tem como objetivos:

- mobilizar os diversos segmentos da sociedade civil ligados à educação para acompanhar a elaboração e avaliação do Plano Nacional e dos planos decenais correspondentes nos estados e municípios;
- desenvolver, no âmbito da União, mecanismos de acompanhamento e avaliação de planos educacionais e indicar seus principais resultados para subsidiar estados e municípios nessa mesma perspectiva;
- ressaltar a importância da elaboração e implementação dos planos de educação nos estados e municípios como elemento estratégico para o

---

<sup>19</sup>Fundo das Nações Unidas para a Infância.

<sup>20</sup> Plano Nacional de Educação.

<sup>21</sup> Secretaria de Educação Básica.

<sup>22</sup> Confederação Nacional de trabalhadores de Educação.

<sup>23</sup> Conselho Nacional de Secretários de Educação.

- processo de construção, ampliação e consolidação da educação de qualidade social e da gestão democrática;
- promover a capacitação e a sensibilização de dirigentes, gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seus respectivos planos;
  - contribuir para o desenvolvimento do regime de colaboração dos sistemas de ensino, na perspectiva de ampliar a articulação e a integração entre os entes federados, no acompanhamento e avaliação dos planos educacionais;
  - ampliar o canal de comunicação entre os educadores, gestores, entidades da área educacional e os poderes constituídos com vistas à implementação e avaliação dos planos municipais;
  - as parcerias (BRASIL, 2005a).

Suas principais ações são os seminários (nacionais, regionais e estaduais) realizados para sensibilizar os públicos-alvos e capacitar os técnicos, gestores e dirigentes das secretarias de educação nos estados, Distrito Federal e municípios. Esse Programa se insere entre as ações a serem implementadas no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O que notamos é que, em resumo, o intuito desse Programa é buscar mobilizar a sociedade civil no tocante ao acompanhamento da educação e à elaboração dos referidos planos, proporcionando-a a possibilidade de participar da avaliação das ações educacionais que vêm sendo realizadas, refletindo, discutindo e propondo ações para a melhoria da qualidade do ensino.

### **2.3 - Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido (Proforti)**

O Proforti é um programa destinado aos municípios da região semi-árida do Brasil e tem como intuito o oferecimento de subsídios para que as gestões municipais da região atendam qualitativamente as necessidades educacionais de sua população (BRASIL, 2005b).

Esse Programa conta com a parceria da Undime, Unicef, do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação da Universidade Federal da Bahia e da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, além das Universidades<sup>24</sup> (Ibidem).

---

<sup>24</sup> As Universidades parceiras do PROFORTI são as seguintes: Universidade Federal de Alagoas — UFAL, Universidade do Estado da Bahia — UNEB, Universidade Federal da Bahia — UFBA, Universidade Federal do Ceará — UFC, Universidade Federal do Espírito Santo — UFES, Universidade Federal do Maranhão — UFMA, Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG, Universidade Estadual da Paraíba — UEPB, Universidade Federal de Campina Grande — UFCG, Universidade de Pernambuco — UPE, Universidade Federal de Pernambuco — UFPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco — UFRPE, Universidade

Atende aos municípios dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, oferecendo capacitação às equipes das secretarias de educação dos municípios através de encontros presenciais e de acompanhamento no local de trabalho, utilizando-se, também, de material impresso e de recursos de informática, sendo os responsáveis por esta ação as universidades parceiras e a Undime (Ibid.).

Como podemos perceber, esse Programa visa o aprimoramento da gestão educacional dos municípios da região semi-árida do Brasil, oferecendo subsídios que busquem propiciar a eficiência, a eficácia, a obtenção de resultados, como também a consolidação de uma cultura de participação na gestão educacional.

#### **2.4 - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime)**

O Pradime é um programa do Ministério da Educação que objetiva apoiar e fortalecer permanentemente a atuação dos dirigentes municipais de educação na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais e, também, contribuir para o avanço no tocante às metas do PNE, tudo em função do desenvolvimento da Educação Básica e da superação das desigualdades em nosso país (BRASIL, 2005c).

Esse Programa é destinado aos dirigentes municipais de educação de todos os municípios brasileiros e tem como propósito ofertar a todos os dirigentes municipais de educação um espaço ininterrupto de formação, troca de experiências e apoio técnico que promovam a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino (Ibid.).

Desenvolve duas modalidades de formação: presencial — com Encontros presenciais, realizados em cidades pólos, com a participação de dirigentes de todas as regiões brasileiras — e à distância — em que os dirigentes participam, comunicando-se via Internet.

Apresenta como parceiros a Undime, a Unicef, o Pnud, a Unesco, a OEI<sup>25</sup> e o Bird<sup>26</sup>.

Notamos que esse Programa, se efetivado conforme o apresentado, pode possibilitar uma discussão em âmbito nacional a respeito da gestão educacional municipal e auxiliar na melhoria das questões educacionais, uma vez que os dirigentes municipais ao se comunicarem e trocarem experiências, podem discutir, refletir e propor soluções para os problemas da educação.

---

Federal do Piauí — UFPI, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte — UERN, Universidade Federal de Sergipe — UFS, Universidade Federal da Paraíba — UFPB.

<sup>25</sup> Organização dos Estados Ibero-americanos.

<sup>26</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

## 2.5 - Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica é um curso de especialização à distância oferecido preferencialmente ao diretor e vice-diretor das escolas públicas. Visa propiciar formação baseada na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar pública com qualidade social, tendo como objetivo maior a inclusão social e a emancipação humana (BRASIL, 2005d).

Esse Programa é parte de um conjunto de ações destinadas à formação de gestores escolares, sendo elas:

- 1) Curso de Extensão em Gestão Escolar (100h) implementado pelo INEP/MEC, em 2005, com a parceria da PUC/SP e das Secretarias Estaduais de Educação.
- 2) Curso de Atualização em Gestão Escolar (180h), a ser implementado em 2008 pela SEB/MEC, em parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior — IFES, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.
- 3) Curso de Pós Graduação (lato sensu) em Gestão Escolar (400h), implementado a partir de 2006/2007, pela SEB/MEC, em parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior — IFES, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação (BRASIL, 2005d).

A elaboração e efetivação das estratégias do Programa contam com a colaboração de diversas entidades: Anped<sup>27</sup>, Andifes<sup>28</sup>, Anpae, ForumDir<sup>29</sup>, Consed, Undime, e tem como pretensão formar 174.400 gestores escolares até no ano de 2010.

O Programa, conforme o enunciado, busca propiciar uma formação aos dirigentes educacionais voltada para o atendimento das necessidades e anseios educacionais da comunidade escolar.

## 2.6 - Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional

O Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional é um espaço de investigação e uma ferramenta estratégica, criada pela Secretaria de Educação Básica e pelo Inep, com intento de identificar, registrar, avaliar e disseminar promissoras experiências que possam ser desenvolvidas na gestão educacional dos municípios brasileiros, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino público (BRASIL, 2006).

Esse Laboratório é um lócus destinado ao gestor municipal e tem suas ações pautadas nos princípios de qualidade, democratização, adequação e colaboração e nos objetivos e metas

<sup>27</sup> Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

<sup>28</sup> Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais.

<sup>29</sup> Fórum de Diretor de Faculdade de Educação.

do PNE, convergindo com as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contribuindo para o alcance dos objetivos e metas do mesmo (Ibid.).

Possui, dentre suas ações, um Banco de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional direcionado às iniciativas relacionadas às metas do PNE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que tem como objetivos:

- Registrar, avaliar e disseminar experiências inovadoras em gestão da educação pública que contribuam para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Contribuir na elaboração de políticas, gerenciamento dos sistemas educacionais e aplicação de ações inovadoras;
- Formar uma rede integrada por gestores municipais, diretores de escolas, formuladores de políticas, professores da educação básica e do ensino superior, organismos internacionais para compartilhar conhecimentos oferecidos pelas experiências (BRASIL, 2006).

Em suma, este laboratório apresenta experiências em gestão educacional, que seriam inovadoras. A utilização desse Banco de experiências pode ser importante, quando suas experiências são usadas como objeto de discussão pela comunidade local e escolar, no intuito de evidenciar se estas são adequadas à realidade escolar e se possuem elementos que possam ajudar na melhoria de sua qualidade.

## **2.7 – PDE-Escola**

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) foi criado a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de alcance nacional, apresentado em 2007 pelo MEC. O PDE se constitui um conjunto de programas e projetos desenhados pelo MEC, para todo o país, e tem como intuito oferecer diretrizes, subsídios teórico-metodológicos, assessoria e acompanhamento às escolas e Secretarias de Educação, no tocante ao desenvolvimento de ações educacionais sistematizadas, em busca do sucesso e permanência do aluno na escola.

O PDE compreende 40 ações, das quais 28 são destinadas à educação básica, 5 ao ensino superior, 8 à educação profissional e 1 especificamente à área de alfabetização (BRASIL, 2007a).

O PDE-Escola é uma das ações componentes no PDE (nacional) e se constitui num processo de planejamento estratégico realizado pela escola em função de melhorar a qualidade de seu ensino e da aprendizagem, sendo considerado, assim, um instrumento gerencial que oferece subsídios para que a escola realize de forma melhor o seu trabalho. Isso



significa: focalizar a sua energia, assegurar a mobilização da equipe escolar para o alcance dos objetivos estabelecidos, avaliar e adequar a sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança (BRASIL, 2007b). Ele generaliza para o país o PDE introduzido pelo Programa Fundescola<sup>30</sup> nas regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste brasileiros, com destaque na política educacional dos anos 1990.

Destinado às escolas públicas estaduais e municipais, o PDE-Escola anuncia a intenção de concorrer para avanços na autonomia escolar, tendo como instrumentos o diagnóstico e o planejamento com foco na aprendizagem dos alunos.

Segundo o MEC (2009a), “o PDE–Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro”, ou seja, a escola, ao aderir esse Programa, funciona com base nas estratégias que ele apresenta, no que diz respeito as ações financiadas pelo mesmo. Será que é isso mesmo que acontece? Na escola, a comunidade escolar não expressa e coloca em prática suas vontades?

As escolas que deverão receber atendimento prioritário são identificadas de acordo com o Ideb 2005 (Ideb até 2,7 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais) e com base no Ideb 2007 (Ideb até 3,0 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais). São oferecidos encontros de capacitação, aos técnicos municipais e estaduais e aos gestores das escolas que o aderem, sobre a elaboração e estratégia de implementação do PDE-Escola, em conformidade com o PAR<sup>31</sup>, além de apoio técnico e financeiro para a realização das ações planejadas (BRASIL, 2007b).

Esse Programa é uma parceria entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e está integrado às ações do PDE/Compromisso Todos pela Educação, e em consonância com o PAR, o Plano de Metas e com os seguintes programas do MEC: Mais Educação, Escola Aberta, Escola Acessível, Proinfo e Conselhos Escolares, dos quais aqui não trataremos.

Em suma, o PDE-Escola é um programa considerado eficaz no que diz respeito à melhoria da educação, que tem como intuito a melhoria do desempenho dos profissionais da educação e dos alunos. Possui diretrizes, mecanismos e procedimentos estratégicos de gestão, que devem ser apropriados e colocados em prática pelas escolas que a ele aderem. Constitui-se num programa relevante, mas que apresenta diretrizes uniformes para distintos ambientes escolares brasileiros.

---

<sup>30</sup> Fundo de Fortalecimento da Escola.

<sup>31</sup> Plano de Ações Articuladas.

## 2.8 - Plano de Ações Articuladas (PAR)

De acordo com o art. 9º do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), o PAR “é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Constitui-se num “planejamento multidimensional” da política de educação que os municípios aderentes devem realizar para um período de quatro anos, podendo ser modificado, caso necessário. O PAR também é uma das ações do PDE e teve a adesão de todos os municípios brasileiros no ano de 2008.

Esse Plano teria de ser elaborado por uma comissão técnica do MEC e por dirigentes locais, em regime de colaboração. É considerado a base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais, firmados entre FNDE<sup>32</sup> e os aderentes (BRASIL, 2007a).

Nos municípios, esse Plano deveria ser construído pela Secretaria Municipal de Educação, com a participação de gestores, professores e da comunidade local, sob a coordenação da primeira. Para tal tarefa, que corresponde à elaboração do Diagnóstico do Contexto Educacional e do plano (ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados; e metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb), o MEC disponibiliza um roteiro de ações com pontuação de um a quatro, 13 tabelas com dados demográficos e do censo escolar de cada município e informações sobre como preencher os dados (BRASIL, 2007c).

O roteiro de ações, para o diagnóstico da situação educacional dos municípios, é composto de quatro grandes dimensões, sendo elas: 1. gestão educacional; 2. formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3. práticas pedagógicas e avaliação; e 4. infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

Os itens considerados prioritários, pelos municípios, deveriam ser pontuados com os números um e dois. Segundo o MEC (2007d), até o momento, a maior quantidade de relatórios enviados pelos municípios apresentam como itens prioritários a formação de professores, a construção de creches e a melhoria da infra-estrutura das escolas.

Ainda para auxiliar as Secretarias de Educação na execução dessa tarefa, o MEC, segundo o enunciado, realizou parceria com 17 universidades públicas e com o Cenpec<sup>33</sup>. E para o atendimento aos municípios prioritários, com baixos índices no Ideb, contratou uma equipe de consultores para ir até os mesmos subsidiá-los (BRASIL, 2007c).

---

<sup>32</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

<sup>33</sup> Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária.

Além disso, foi criado pelo MEC, para auxiliar na elaboração do PAR, o SIMEC<sup>34</sup> cujo acesso pode ser realizado de qualquer computador conectado à Internet, possibilitando a consulta pública dos relatórios dos Planos de Ações Articuladas elaborados pelos estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Ibid.).

Depois de elaborar o PAR, os municípios o enviam ao MEC, para que, em conjunto com o FNDE, ele realizasse análise técnica e aprovação do Plano a que seguiu a assinatura de um termo de cooperação com o MEC, no qual foram especificados os programas aprovados e classificados, conforme a prioridade do município (Ibid.).

O MEC monitorará a execução do termo de cooperação e o cumprimento das obrigações educacionais, expostas no PAR, por meio de relatórios que deverão lhe ser enviados pelos municípios, constando as ações realizadas e os avanços educacionais apresentados a partir delas, ou por meio de visitas da equipe técnica ao município, quando necessário.

O PAR permite escolhas restritas e direcionadas pela União por meio de opções limitadas.

## **2. 9 – Conferência Nacional de Educação (CONAE)**

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi iniciada em 2008, pelo MEC, com a realização de Conferências Municipais ou Intermunicipais e Estaduais, organizadas e coordenadas por Comissões Organizadoras no âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal. Essas Comissões têm como composição membros titulares e suplentes, indicados por suas entidades representativas, e como intuito discutir a Educação Básica, a Educação Profissional e a Educação Superior brasileira, em todas as suas etapas e modalidades de ensino. Para isso, deve se basear nos procedimentos estabelecidos pela Comissão Nacional da CONAE (BRASIL. 2008).

A CONAE tem como intuito apresentar, “[...] a partir de um diagnóstico da realidade educacional brasileira, um conjunto de propostas que subsidiará a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação, abrangendo o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Ações” (BRASIL, 2008), ou seja, ser documento norteador do Sistema Nacional Articulado de Educação, quando de sua criação.

Apresenta como objetivos:

---

<sup>34</sup> – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle.

- Construir conceitos, diretrizes e estratégias nacionais para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação;
- Integrar todos os níveis, etapas e modalidades da educação numa abordagem sistêmica, com vistas a edificar o sistema nacional articulado de planejamento e gestão, de avaliação, de financiamento, de formação — inicial e continuada — dos trabalhadores em educação, de garantia das condições de oferta com qualidade social;
- Instalar processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, convocado e instalado pelo Ministério da Educação, como instância consultiva, de articulação, organização, acompanhamento da política nacional de educação e de coordenação permanente das conferências nacionais de educação, no Âmbito do Sistema Nacional Articulado de Educação;
- Propor reformulações necessárias para que o planejamento de ações articuladas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, se torne a estratégia de implementação do Plano Nacional de Educação;
- Indicar as condições para a definição de políticas educacionais que promovam a inclusão social e valorizem a diversidade;
- Definir diretrizes para orientar a avaliação e a qualificação do processo de ensino e aprendizagem (BRASIL, 2008).

Para a realização da CONAE, o MEC vem estabelecendo parceira e compromissos educacionais recíprocos com sistemas de ensino, com os órgãos educacionais, com o Congresso Nacional e com a sociedade civil organizada, que deverão participar da Conferência, dispostos a contribuir para a melhoria da educação brasileira (BRASIL, 2008).

Tanto a Conferência Nacional, que ocorrerá em Brasília – DF, nos dias compreendidos entre 28 de março e 01 de abril de 2010, como as Conferências Estaduais e Municipais de Educação, têm o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, que, conforme o enunciado do MEC (2008), deverá ser discutido, em colóquios, a partir dos Eixos Temáticos:

- I** — Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- II** — Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;
- III** — Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- IV** — Formação e Valorização dos Profissionais da Educação;
- V** — Financiamento da Educação e Controle Social;
- VI** — Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (Ibid.).

Segundo o MEC (2008), as Conferências Municipais são organizadas para oferecer contribuições à Conferência Estadual. A partir dessas contribuições e das discussões realizadas na Conferência Estadual, ambas baseadas no Documento Referência, a Comissão Organizadora das Conferências Estaduais elaborarão relatórios de atividades e os enviarão à Comissão Nacional, pois com base nesses relatórios será confeccionado um Documento Base da Conferência Nacional, que ocorrerá em Brasília. Após as discussões que se realizarão nessa Conferência Nacional, será realizado um Relatório Final que possa concorrer para a formulação de ações ulteriores.

A Conferência Nacional da Educação conta com a participação de representantes das instituições federais, estaduais e municipais, organizações, entidades e segmentos sociais; dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; dos sistemas de ensino; das entidades de trabalhadores da educação básica; de empresários; de órgãos públicos; de entidades e organizações de pais e de estudantes; da sociedade civil; dos movimentos de afirmação da diversidade; dos Conselhos de Educação e de organismos internacionais (BRASIL, 2008).

Conforme o enunciado do MEC (2008), o debate, em todas as etapas da CONAE, “deverá primar pela qualidade, pela garantia do processo democrático, pelo respeito à autonomia na relação federativa, a pluralidade, a representatividade dos segmentos sociais, dentro de uma visão ampla e sistêmica da educação”.

Em suma, o que notamos é que a CONAE se constitui numa ação do MEC que visa a mobilização e consulta à sociedade no tocante à elaboração, discussão e aprovação de propostas de emendas que poderão contribuir para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação. Buscam a participação representativa dos segmentos da sociedade organizada. Contudo, nos perguntamos: será que esses participantes realmente terão uma participação efetiva e, se sim, as suas decisões serão materializadas? Até que ponto as propostas relativas às peculiaridades dos municípios e ou regiões assinaladas por participantes da Conferência serão levadas em consideração? Que lugar terão na política educacional brasileira, se já está a falar de um Sistema Nacional de Educação?

Como podemos ver, quase todas as iniciativas abordadas apresentam mecanismos e ou procedimentos que são apontados pela literatura educacional como característica da concepção de gestão democrática da educação, no capítulo anterior. Apenas o PDE-Escola não menciona mecanismos e ou procedimentos característicos desse modelo de gestão.

Percebemos que o texto das iniciativas apresentadas pelo Ministério da Educação, até aqui, tem teor publicitário, mostrando a visão do MEC e o que ele espera com essas ações. Diz como deve ser, trazendo para legitimação um conjunto de propostas elaboradas com participação de profissionais da área que pairam sobre as diversidades e desigualdades de diversas ordens. Algumas iniciativas<sup>35</sup> apresentam como parceiros organismos internacionais, indicando, no mínimo, disposição de acolhimento de recomendações internacionais para a educação brasileira.

---

<sup>35</sup> Pró-Conselho; Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; PROFORTI; Pradime; PDE; PDE-Escola; PNFCE.

O que vem sendo realizado é um treinamento a distância pelo MEC, através de cartilhas e capacitação técnica de representantes das Secretarias de Educação, que terão a função de capacitar os demais profissionais de seu sistema de ensino.

Encontraremos praticamente a mesma estratégia no PNFCE, apresentado a seguir.

### **3. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE)**

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi criado em 17 de setembro de 2004 pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE) e do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), mediante a Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, tendo em vista o disposto no inciso II, do art.14, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 e os incisos VI e IX do art. 11 do Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004.

Esse Programa consiste numa iniciativa da administração central à luz do disposto no art. 211 da CF/1988 sobre o regime de colaboração federativa na organização dos sistemas de ensino e visa o fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica.

O PNFCE contaria com a parceria de órgãos e organismos nacionais (SEB, Undime, Consed, CNT) e internacionais (Unicef, Unesco, PNUD) para a consecução dos objetivos, assim declarados:

- I — Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II — apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III — instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;
- IV — promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V — estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI — apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- VII — promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2004).

As estratégias de execução do Programa seriam:

- Cursos à distância para a capacitação de conselheiros escolares, técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação.
- Protocolos de cooperação entre as secretarias municipais e estaduais de educação e o Ministério da Educação para a realização de cursos de

capacitação de conselheiros escolares utilizando o material instrucional produzido para este Programa.

- Videoconferências com o objetivo de mobilizar e sensibilizar os conselheiros escolares para a importância de sua atuação na garantia da gestão democrática da escola (Ibid.).

Também seriam estratégias do PNFCE, a realização de Encontros Estaduais e Municipais de Formação para técnicos e dirigentes das secretarias de educação e conselheiros escolares, com palestras conduzidas por especialistas e oficinas temáticas que utilizam material didático-pedagógico elaborado pelo MEC, com vistas a ser um espaço de discussão, relatos e trocas de experiências.

Essa iniciativa se situa entre outras que anunciam compromisso do MEC com o estímulo e aperfeiçoamento da gestão nos sistemas estaduais de ensino de incumbência da Diretoria da SEB, encarregada pelo Decreto nº. 6.320, de 20 de dezembro de 2007 do “fortalecimento institucional e gestão educacional”.

O PNFCE é considerado pelo MEC uma iniciativa que concorre para a garantia da efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão escolar com vistas à melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos. Propicia assessoramento à implantação e ao fortalecimento dos Conselhos Escolares nos municípios que com ele buscam parceria, oferecendo apoio técnico e oficinas, de modo que técnicos e dirigentes da secretaria municipal recebam informações sobre a importância e o funcionamento dos conselhos, cabendo aos mesmos capacitar os conselheiros escolares.

Como já mencionamos, o Programa possui um material instrucional composto de um caderno denominado “Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública”. Destina-se a dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Conta com mais onze cadernos destinados aos conselheiros escolares, sendo eles:

Caderno 1 — Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania;

Caderno 2 — Conselho Escolar e a aprendizagem na escola;

Caderno 3 — Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade;

Caderno 4 — Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico;

Caderno 5 — Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor;

Caderno 6 — Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação;

Caderno 7 — Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil;

Caderno 8 — Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação;

Caderno 9 — Conselho Escolar e a educação no campo;

Caderno 10 — Conselho Escolar e a relação entre escola e o desenvolvimento com igualdade social e

Caderno de Consulta — Indicadores da Qualidade na Educação.

Os dez cadernos, destinados aos conselheiros escolares foram elaborados por Ignez Pinto Navarro, Lauro Carlos Wittmann, Luiz Fernandes Dourado, Márcia Ângela da Silva Aguiar e Regina Vinhaes Gracindo e apresentam uma visão política da educação.

Esse material foi criado com o intuito de promover e contribuir para o debate e aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação, principalmente no sentido de pôr em foco o importante papel do Conselho escolar.

Interessa-nos aqui o Caderno 5 “Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor” (BRASIL, 2004), que trata diretamente da gestão democrática da educação. De acordo com as palavras de Regina Vinhaes Gracindo, numa banca de doutoramento em Educação na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 2009, esse caderno foi elaborado por Luiz Fernandes Dourado.

Cabe dizer que os autores mencionados têm um histórico de lutas em defesa da democratização da gestão educacional na linha da concepção republicana de democracia.

Nesse caderno, assim como na literatura educacional recente abordada no capítulo anterior, a concepção de gestão democrática da educação apresentada possui uma visão política e tem em vista a formação crítica dos cidadãos e a democratização das relações no interior da escola.

Segundo o Ministério da Educação (2004), o Caderno 5 tem por finalidade contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha dos diretores, por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática, entendendo a gestão como um processo político-pedagógico.

Nesse caderno é enfatizada a importância da criação das condições e de mecanismos de participação para que os diferentes atores sociais possam contribuir nas decisões e responsabilização das unidades escolares e compreender que a democratização da educação se origina na garantia de processos progressivos de autonomia e participação dos diferentes segmentos da comunidade local e escolar.



Nele, os Conselhos Escolares são compreendidos como local de discussão e deliberação das questões, administrativas, financeiras, políticas e pedagógicas da escola, do qual devem participar representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local, sendo visto como um grande aliado no que diz respeito à luta pelo fortalecimento e pela democratização das relações na unidade escolar.

Entendidos como órgãos de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador, os Conselhos Escolares têm como principal atribuição, nesse caderno, coordenar o coletivo da escola e criar mecanismos de participação. Passam da função de co-responsável pela escola para a de responsáveis últimos por esta, no entendimento de que, assim, tenham maior força política, legitimidade, poder de decisão e maior capacidade de pressão para reivindicar benefícios para a escola.

Cabe a tais Conselhos reforçar o projeto político-pedagógico da escola como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, que deverá nortear-se pelo princípio democrático da participação. Esses Conselhos se constituem, acima de tudo, em espaço de participação e, portanto, de exercício de liberdade cujo fim é incentivar uma cultura democrática (BRASIL, 2004).

Em todo o país, desde 2005, vem sendo realizadas ações, com a colaboração da SEB, no tocante a implantação e/ou fortalecimento dos Conselhos Escolares. Dentre elas, destacamos as seguintes, conforme o Mural do MEC (2009b):

- ❑ curso de extensão a distância de capacitação continuada em Conselhos Escolares pela SEB em parceria com a Universidade de Brasília (Unb), destinado a conselheiros escolares, dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, no âmbito nacional<sup>36</sup>, que vem sendo realizado desde 2005;
- ❑ oficinas de elaboração de Projetos de Conselhos Escolares, destinadas a técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de educação, realizada em 2008;
- ❑ elaboração de uma cartilha informativa, ilustrada pelo cartunista Ziraldo, com linguagem simples e direta que serão distribuídas as famílias de todo o país, iniciativa esta que conta com a parceria de toda a sociedade civil organizada, principalmente de igrejas cristãs<sup>37</sup>, realizada em 2008;

---

<sup>36</sup> Priorizando, neste ano de 2008, principalmente os conselheiros escolares, dirigentes e técnicos dos 1.821 municípios prioritários no PAR e dos municípios com Ideb abaixo da média nacional, que em 2007 foi de 4,2 pontos, numa escala de zero a dez.

<sup>37</sup> Com a participação de entidades como o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic).

- a redução de 50% na carga horária de trabalho dos professores da rede municipal de ensino de Fortaleza (Ceará) que são presidentes dos Conselhos Escolares, que passou a vigorar a partir do dia três de março de 2008;
- III Encontro Municipal de Formação de Conselheiros Escolares de Fortaleza/CE, com o tema "Educação como Prioridade: direito e responsabilidade com o público", que contou com a participação de pais, estudantes, servidores, gestores, professores e os membros dos Conselhos Escolares da rede municipal de ensino de Fortaleza, realizado em 2008;
- II Encontro de Conselheiros Escolares, realizado em Maceió, Alagoas, pela Secretaria Municipal de Educação desse município, que contou com a participação de todos os Conselhos Escolares do município, representados pelos segmentos: professores, pais, alunos, funcionários e diretores, num total de mais de 1.200 representantes, realizado em 2008;
- mobilização de pais professores, gestores e alunos no que tange a eleição dos conselheiros de 30 das 38 escolas existentes no município de Mata de São João, Bahia, já que os Conselhos Escolares foram aprovados legalmente pelo município, por serem considerados um caminho para a melhoria do Ideb e para a redução da evasão escolar do município, ação essa realizada em 2008.

Em Mato Grosso do Sul, no ano de 2007, no município de Campo Grande, foi realizado o 1º Encontro Estadual de Formação dos Conselhos Escolares, promovido pela SEB em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul e a Undime. Ali foram apresentados os materiais produzidos pelo MEC para a formação de conselheiros escolares e oficinas temáticas e oferecidas palestras conduzidas por especialistas, além de terem sido apresentadas experiências bem-sucedidas na gestão democrática em escolas e propostas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares no estado.

Essas ações são fruto da busca de parceria por parte dos municípios com a SEB, no intuito da criação e/ou fortalecimento dos Conselhos Escolares em função de garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local em todas as ações realizadas na escola.

Ao solicitarmos por correio eletrônico maiores informações a respeito da implementação do referido Programa, recebemos como resposta da equipe do MEC que consultássemos o site do MEC. No entanto, o site praticamente não disponibiliza dados sobre o processo de implementação do Programa e seus impactos no país.

Em conversa informal com um dos funcionários da Secretaria de Educação Básica do MEC, no 9º Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED Centro Oeste, que ocorreu em

Brasília, no ano de 2008, foi-nos relatado ser muito difícil a efetivação de parcerias, apoio técnico e atendimento em âmbito nacional, por parte desse Programa, devido ao número reduzido de funcionários da SEB responsáveis pela sua implementação. Além disso, o funcionário que trabalhava com o PNFCE desde a sua formulação foi remanejado para outro setor. Esse Programa, segundo ele, tem se tornado secundário, pois o MEC vem dando uma maior atenção a outras iniciativas, como o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e o PDE-Escola. Encontra-se, pois, enfraquecido no contexto das iniciativas voltadas para a gestão.

Com isso, o que percebemos é que o PNFCE vem perdendo a importância nos últimos anos, pois não vem tendo solução de continuidade e de aperfeiçoamento.

No intento de possibilitar troca de experiências, entre os conselheiros escolares, numa espécie de intercâmbio de relatos, tendo em vista o oferecimento de informações que podem auxiliar na implantação de novas práticas no tocante aos Conselhos Escolares, o Programa disponibiliza no Portal do MEC um Banco de Experiências. Este apresenta 171 relatos de experiências de Conselhos Escolares exitosas, que foram realizadas em diversos municípios do Brasil.

Observamos que tais experiências dizem respeito a municípios dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins (BRASIL, 2009b).

Em que pesem os riscos de falta de isenção, rigor e propriedade assim como as prováveis intenções publicitárias, o banco de experiências reúne informações que podem ser úteis ao exame da atuação dos Conselhos Escolares em âmbito nacional.

Localizamos nesse banco apenas uma experiência do estado de Mato Grosso do Sul, a da Escola Estadual Padre João Greiner, que atende a populações de baixa renda no município de Campo Grande (BRASIL, 2009b). Sem data, o relato afirma que essa escola conta com a participação de toda a comunidade escolar interna e externa. Nessa escola, o Colegiado Escolar funciona como uma instância superior de decisão e deliberação e atua, na prática, sob a égide da democracia participativa, promovendo assembléias com a participação ativa e direta de toda a comunidade escolar e local, representadas por intermédio da Associação de Pais e Mestres e do Grêmio Estudantil. Pelas suas iniciativas de melhoria do ensino, a escola recebeu vários prêmios em âmbito estadual e nacional.

Em suma, o que podemos notar é que o fortalecimento dos Conselhos Escolares é visto, nesse Programa como um importante passo para a democratização dos processos decisórios e um dos caminhos para a real implantação da gestão democrática na escola. O entendimento é o de que a implantação ou consolidação de Conselhos Escolares e de outras instâncias de participação possibilitam o envolvimento dos diferentes segmentos das comunidades local e escolar nas questões e problemas vivenciados pela escola e, assim, permitem a implementação de uma nova cultura nas instituições escolares, por meio do aprendizado coletivo e do partilhamento do poder.

### **3.1 O significado de gestão democrática no PNFCE**

Passamos agora a tratar da concepção de gestão democrática do PNFCE do MEC. Com esse intuito buscamos confrontar o conteúdo dos documentos oficiais sobre o Programa com a literatura educacional referida na primeira seção do capítulo anterior.

Constatamos que no PNFCE a gestão democrática é concebida como processo político-pedagógico no qual deve acontecer o compartilhamento de ações e as tomadas de posições dos atores sociais (pais professores, funcionários, estudantes, comunidade local) coletivamente, de forma direta e mediada por Conselhos, na discussão e na tomada de decisão em todos os âmbitos da escola, de forma que as decisões tomadas estejam de acordo com os anseios, tanto da comunidade local como da comunidade escolar, uma vez que as mesmas, na visão desse Programa, são as principais responsáveis pela gestão da escola.

Pode ser entendida como "[...] a garantia de mecanismos e condições para que espaços de participação, compartilhamento e descentralização de poder ocorram" (BRASIL, 2004, p. 22), por ser considerada, neste Programa, um espaço de discussão edificado cotidianamente e efetivado no exercício diário de construção das várias formas de participação, por meio da mobilização e do envolvimento de todos no compromisso com o aprendizado político.

Uma vez que a gestão democrática anunciada no PNFCE, também apresenta uma visão política, esse Programa caracteriza a gestão democrática tal como a literatura educacional recente, apontada no capítulo anterior.

Anuncia, assim como na literatura educacional recente, que esse modelo de gestão requer: inclusão social; liberdade de expressão; respeito às diferenças; cidadania; atores sociais como sujeitos do processo de decisão; diálogo; relações de cooperação; a vivência e construção de novas formas de relacionamento interpessoal; trabalho coletivo; luta política; autonomia pedagógica; construção de um plano coletivo e consensual de ação; a avaliação dos

processos pela comunidade escolar; articulação da escola com as famílias e a comunidade; a mobilização e conscientização dos indivíduos envolvidos no tocante a relevância de sua participação.

Enfatiza a importância da participação cotidiana, ativa e efetiva, direta e indireta da comunidade local e escolar nos Conselhos escolares ou equivalentes, na elaboração e construção cotidiana dos projetos da escola. Além disso, a própria realização de reunião mensal com os pais para discussão de temas ligados à educação de seus filhos e não somente aos interesses da escola.

Coloca ser características dessa gestão uma educação como prática e como um direito social; escola como *lócus* onde se ensina e se aprende; uma nova visão de mundo e condições para vivê-la e aprendê-la cada vez mais consistentemente; uma cultura de participação e de democratização das relações na escola.

Afirma que, a gestão democrática tem como razão de ser: a necessidade de se construir uma nova cultura escolar, democrática, que concorra para desarticulação da ideologia de mercado inserida no dia-a-dia da sociedade e do sistema de ensino e que coloque fim nos processos tradicionalistas, autoritários, centralizados, corporativistas, burocráticos e clientelistas que ocorrem no cotidiano das escolas, priorizando uma educação para todos de qualidade que forme cidadão críticos, criativos e participativos.

O referido Programa ressalta ser finalidade desse modelo de gestão, também como na literatura educacional, a emancipação na escola, a apropriação de valores de cidadania e formação de cidadãos.

Coloca ser imprescindível, para a efetivação dessa gestão, a articulação e o compartilhamento das decisões e dos poderes entre os diferentes atores que compõem a escola; a criação, consolidação e fortalecimento de órgãos colegiados (dentre outros, o Conselho Escolar, o conselho de classe) e do grêmio estudantil.

Também expõe como indispensável, o financiamento público da educação e da escola (nos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino) e, assim, a oferta de uma educação para todos com uma infraestrutura adequada.

Apresenta como importante, ainda, um quadro de pessoal qualificado; concurso público para admissão de docentes; eleição de diretores, conforme a vontade dos usuários da escola e do Conselho Escolar; diretor como líder da comunidade e como gestor público da educação; equipe gestora que trabalhe coletivamente com o diretor e, principalmente, uma direção comprometida com os interesses dos usuários da escola (ALVES, 2008).

O texto do Programa, assim como na literatura educacional, veicula uma concepção de gestão democrática como processo político-pedagógico a requerer e a gerar mudanças culturais promotoras de transformações nas relações que se estabelecem nos processos administrativos e educacionais. Processos nos quais devem ser integradas vontade e ação das comunidades escolar e local.

Ao analisar o que a literatura educacional recente vem revelando a respeito da gestão democrática da educação, de acordo com os autores utilizados no capítulo anterior, podemos ver que a gestão democrática defendida pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos apresenta muitos pontos em comum em relação à gestão democrática apresentada por essa literatura, tendo como diferencial a ênfase no Conselho Escolar como representante último pela escola e a abordagem da gestão democrática apenas no âmbito escolar, pois a gestão democrática defendida pela literatura educacional recente é abordada de forma ampla, tanto no âmbito escolar como nos âmbitos dos sistemas de ensino, e enfatiza o Conselho Escolar como corresponsável pela escola, sendo o responsável último o diretor.

Tanto a literatura educacional recente estudada quanto o PNFCE colocam a gestão democrática da educação como condição essencial, para que se tenha uma educação pública, universal, de qualidade, de acordo com os anseios da comunidade escolar e local, formadora de cidadãos críticos, conscientes e participativos.

A concepção de gestão democrática apresentada pela literatura educacional e a difundida pelo PNFCE seguem orientações da concepção popular ou republicana de democracia, mas também acolhe princípios e procedimentos liberais, como a participação representativa.

Em se tratando de participação, a concepção de gestão democrática difundida pelo PNFCE, tal como na concepção de democracia republicana e na concepção de gestão democrática apresentada na literatura educacional recente, mencionadas no capítulo anterior, defende uma forma de participação que enfatiza o compartilhamento do poder, a cidadania e a “vontade geral”. Na concepção difundida pelo PNFCE, participar também significa tomar parte no governo educacional, compreender o direito de ouvir e ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada na gestão educacional.

Tanto a concepção veiculada no texto do Programa como a empregada na literatura educacional apresenta a gestão democrática como um caminho para a construção de uma nova cultura escolar que tenha como questão central a participação efetiva da comunidade escolar e local no interior da escola e a formação de cidadãos críticos, conhecedores de seus direitos e deveres.

Mas é importante ter clareza de que tal qualidade educacional não depende apenas da qualidade da gestão, uma vez que são múltiplos os fatores que entram na sua configuração.

#### **4. A ação indutora da União**

A necessidade histórica de democratização da sociedade e do Estado brasileiro e o fortalecimento de expectativas, demandas e lutas no contexto das resistências ao regime ditatorial militar (1964-1985) concorreram para a emergência e afirmação, no campo da educação, de propostas e iniciativas voltadas para a gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino.

Conquista importante obtida no plano institucional foi a inscrição do princípio da gestão democrática da educação pública na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998). Após muitos embates no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB (SAVIANI, 1997), esse princípio foi reafirmado pela Lei nº. 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996), dispondo (art. 14) sobre a incumbência dos sistemas de disciplinar a gestão democrática em sua jurisdição, tendo como princípios a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e equivalentes. Além disso, a lei determinou (art. 15) que os sistemas assegurem às escolas públicas que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

A reforma administrativa de 1998 introduziu com a Emenda Constitucional nº. 20 (BRASIL, 2001c) os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública que, conforme observou Cury (2003), põem em destaque elementos importantes na democratização da gestão pública em geral, sendo especialmente importante para a educação.

A Lei nº. 10.172, de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu a definição das normas da gestão democrática como um dos seus objetivos e o desenvolvimento de um padrão de gestão que tenha entre seus elementos a descentralização, a autonomia da escola e a participação da comunidade. Mas, tais disposições permitem diversas interpretações.

Na prática, no período posterior a 1988, proliferaram iniciativas e mecanismos de gestão democrática, a exemplo de conselhos, fóruns e processos eletivos. Paralelamente, foram introduzidos princípios e práticas de uma concepção gerencial de gestão que, conforme apontam Azevedo (2002) e Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) entre outros, estimulam: a

descentralização política e administrativa (que apresenta mais características de práticas desconcentradoras); a administração por projetos; a introdução de elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial; o princípio da competição; a busca e controle dos resultados; a otimização de gastos; e o processo de municipalização, devido à necessidade de atender as demandas localmente.

A coexistência de distintas orientações de gestão educacional se deu no contexto das reformas educacionais dos anos 1990, com sua orientação neoliberal (AZEVEDO, 2002) do processo de descentralização.

A descentralização, conforme explica Abrucio (2006), refere-se a um processo político que resulta da efetiva transferência do poder decisório do governo nacional para os governos subnacionais, possibilitando a estes a autonomia no trato com as políticas públicas de sua incumbência.

Como um princípio associado à democratização, a descentralização, em uma perspectiva democrático-participativa, de acordo com Abrucio (2006), permite: maior proximidade com a sociedade; publicização das informações; criação de mecanismos de debates; controle e participação da sociedade na implementação da gestão.

No caso brasileiro, a descentralização tem importantes implicações federativas. Para viabilizá-la foi preciso reorganizar as responsabilidades dos entes federativos na educação, o que foi realizado por meio da Emenda constitucional nº. 14, de 1996.

Mas, é preciso atentar, com o auxílio de Abrucio (2006, p. 92), que a especificidade do Estado federal está no “[...] compartilhamento da soberania entre o governo central [...] e os governos subnacionais”. A peculiaridade federativa está “[...] exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais”, não sendo possível a sua retirada arbitrária pela União. Assim, o governo federativo tem como desafio “[...] garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” numa relação de equilíbrio.

Abrúcio (2006, p. 93) pondera que, na medida em que as relações federativas são marcadas pela diversidade e conflito, a interdependência entre os entes federativos “[...] não pode ser fruto do domínio de uma instância em detrimento da autonomia de outra ou das demais”. Supõe a defesa da “unidade na diversidade”, requerendo “controles mútuos” e “negociações” entre os níveis de governo.

O autor entende que, em lugar de “hierarquias centralizadoras”, deve estar a “criação de redes federativas”. Logo, a coordenação federativa no campo das políticas públicas implica o compartilhamento de tarefas e objetivos entre os níveis de governo, o que não dispensa



capacidade indutora e reguladora da União que não gere hierarquias, pois para estas não há suportes constitucionais.

A capacidade indutora da União é considerada em termos de efetivo uso de recursos de estimulação, persuasão, envolvimento e alavancagem de ações governamentais subnacionais.

Por sua vez, a capacidade reguladora, com base em Barroso (2005), pode ser entendida como desencadeamento e sustentação de um processo compósito de normas, injunções, constrangimentos, controles, avaliações (advindos de diversas fontes) orientado para a reprodução e transformação do sistema. No caso aqui considerado, a regulação conjuga intervenções governamentais diversas para coordenar, controlar e influenciar os envolvidos.

O federalismo em matéria educacional (estabelecido com a Emenda Constitucional nº. 14, de 1996) foi ressaltado no PNE como condição de eficiência na gestão da educação, sendo central o regime de colaboração, com vistas à ação coordenada entre os entes federativos (União, estados e municípios).

Contudo, segundo Azevedo (2002), na prática, em sua maioria, o que existe, no que diz respeito à gestão no processo de descentralização (municipalização), é adoção de práticas de gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total; a continuação do patrimonialismo, do burocratismo e do clientelismo; e uma desconcentração de tarefas, em que são transferidos pela União competências (respaldadas em orientações neoliberais), encargos e decisões previamente tomadas, para as escolas, cabendo-lhes somente colocá-las em ação, havendo, assim, um aumento de poder regulatório da ação estatal, e conseqüentemente a centralização do poder de decisão nas mãos da União, sem uma maior participação da sociedade.

Nessa perspectiva, esclarece a autora, os gestores somente são executores de programas e ações desenvolvidas pela União, tornando-se responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados. A participação se dá apenas no controle da execução dos programas federais, em mecanismos como os Conselhos (Conselho do Programa da Merenda Escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e das unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), dentre outros).

Essas são marcas das reformas educacionais com vistas à modernização do país, na última década do século XX, segundo os moldes da economia de mercado, em que se tem o entendimento de que é necessário fazer o ajuste da gestão dos sistemas de ensino e das escolas

ao modelo gerencial, em conformidade com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento, de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passaram a impor ao mundo, como uma forma de promover a eficácia e a eficiência e garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, na busca da otimização da relação entre a qualidade e os seus custos (Ibid.).

A partir dos anos de 1990, os organismos internacionais passaram a desempenhar relevante papel na formulação e normatização das políticas educacionais brasileiras, legitimando-as e oferecendo assistência técnica e financeira às mesmas, estabelecendo agenda, prioridades e a forma como os problemas deverão ser tratados. No entanto, é claro que não se segue a risca os ditames desses organismos (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003; DOURADO, 2007)

Mas, não se pode dizer que, a partir dessas reformas, só existam programas e ações do MEC voltados para a gestão gerencial. No contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação/2007 (PDE), em particular no Plano de Metas Educação para Todos<sup>38</sup> (Decreto n.º 6.094 de 24 de abril de 2007), as ações do MEC acentuam o papel regulador da administração central e a gestão por resultados, sem desativar programas<sup>39</sup> orientados para o fomento da gestão democrática.

No início do século XXI, foram realizadas pelos governos diversas políticas, programas e ações que, em sua maioria, a partir de 2003, foram reorientados, em função de o governo federal ter pautado a sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização. Isso resultou em alterações nos marcos regulatórios vigentes para a educação básica e superior, uma vez que os mesmos, até então, estavam pautadas sob a ótica gerencial e patrimonial (DOURADO, 2007).

Pondera Moehlecke (2007) que o governo federal (período 2003-2010) tem como intento a implementação de um projeto de desenvolvimento não excludente para o país, capaz de conjugar crescimento econômico com a distribuição de renda e justiça social, apresentando políticas afirmativas, programas e iniciativas direcionadas a diversidade, para determinados grupos da sociedade (negros, indígenas, mulheres, deficientes e pobres), como uma forma de garantir a equidade, a melhoria da situação de desigualdade e vulnerabilidade social e educacional, a participação e a própria efetivação do direito de todos à educação.

---

<sup>38</sup> Segundo o art. 1º do Decreto n.º 6.094 de 24 de abril de 2007, “o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

De acordo com as palavras de Moehlecke (2007) e Marques e Mendes (2007), o governo valoriza a articulação entre políticas de expansão (políticas que favorecem os anseios do capital financeiro nacional e internacional) e melhoria de qualidade da educação no país para o conjunto da população e políticas direcionadas aos grupos sociais.

Toma em consideração às pressões dos grupos sociais, tendo presente em seu governo a concepção liberal pluralista de democracia, por atender a interesses particulares de determinados grupos.

No que diz respeito à gestão educacional, tem apresentado políticas de descentralização e democratização da educação, como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e os Indicadores de Qualidade na educação, que estimulam a autonomia e a mobilização da comunidade, no que diz respeito à sua participação nas ações e tomadas de decisões em todos os âmbitos da educação escolar, em prol da melhoria de sua qualidade.

Mas apresenta, também, políticas centralizadoras e reguladoras de gestão, como o PDE e o PDE-Escola, que enfatizam a gestão gerencial, a racionalidade técnica<sup>40</sup> (acionada para tratar de questões de financiamento, de acesso e de prioridades) e a racionalidade substantiva<sup>41</sup> (promove políticas de transparência e de incentivo) e tem em vista a busca de resultados, tendo os gestores escolares apenas o papel de colocar em prática as ações pré-estabelecidas pelo governo federal. A racionalidade substantiva, a partir dos resultados das avaliações em larga escala, focaliza objetivos e metas tangíveis em educação.

Segundo Franco, Alves e Bonamino (2007), desde 2007, o Ideb e as metas a ele associadas, principalmente o PAR e o Plano de Metas Educação para Todos (Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007), são os aspectos do PDE que têm ganhado centralidade nas atividades do MEC.

O Ideb foi criado em 2005, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”(INEP), para o qual se trataria de ferramenta condutora de política pública em prol da melhoria da qualidade da educação no âmbito nacional, nos estados, municípios e escolas. Ele possibilitaria o diagnóstico atualizado da situação educacional em todas essas esferas e a projeção de metas individuais intermediárias que aumentem a qualidade do ensino.

---

<sup>39</sup> Dentre outros, o Pró-Conselho, Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e o PNFCE.

<sup>40</sup> Racionalidade relativa aos meios.

<sup>41</sup> Racionalidade relativa aos resultados da educação.

Segundo o INEP (2008), a partir do Ideb se torna possível a ampliação das possibilidades de mobilização da sociedade em defesa da educação, já que o mesmo é comparável nacionalmente e exprime em valores os resultados mais relevantes da educação: aprendizagem e fluxo.

Percebemos que o Ideb, pode ser uma ferramenta importante para a efetivação de uma educação de qualidade, pois possibilita uma reflexão por parte da comunidade escolar e local no que tange à aprendizagens dos alunos, sobre o que eles vem aprendendo e o que se quer que ele aprenda, mas também pode ser utilizado como um instrumento de competição, que ao mesmo tempo em que premia as escolas com bons resultados, pune as que não os possuem. Percebemos, assim, que o Ideb pode servir a todos os modelos de gestão.

Outra iniciativa do governo federal é a CONAE<sup>42</sup>, anunciada como espaço democrático de “edificação de diretrizes” para a política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade (BRASIL, 2008).

No que diz respeito à gestão educacional, o documento referência reafirma o princípio constitucional de gestão democrática concebida como espaço de deliberação coletiva, que vise à garantia da educação pública de qualidade social e à construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade e na democracia. Para tanto, deverá promover condições de igualdade, autonomia, representatividade e participação social (assentadas na descentralização do poder, na socialização das decisões e elaboração de projetos institucionais), formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social. Deverá, assim, contribuir para a superação do autoritarismo, do individualismo, das desigualdades sócio-econômicas, da seletividade e exclusão do sistema educacional.

Em resumo, na esfera normativa a gestão democrática ainda se afirma como a concepção de gestão que deve vigorar na educação brasileira. A propósito, Freitas (2007, p.501) afirma que

A democratização da gestão educacional no Brasil não se constitui hoje opção de governantes e administradores porque é, antes, compromisso do Estado e da sociedade constitucionalmente estabelecido. Todavia, o entendimento e a materialização desse compromisso dependem de múltiplos e inter-relacionados fatores.

---

<sup>42</sup> A CONAE resulta da Conferência Nacional da Educação Básica, que foi realizada em abril de 2008, também com o tema central “Construção do Sistema Nacional de Educação”. A Conferência Nacional de Educação Básica apresentou dois problemas: a) não aconteceu no âmbito municipal, pois houve apenas Conferências Estaduais e Nacional, o que gerou uma manifestação contrária do setor educacional, no que diz respeito a isso; b) abarcava apenas a educação básica, não compreendendo o ensino superior. O que CONAE tenta resolver, já que ambos os problemas passaram a ser nela contemplados.

Na prática, notamos um paralelismo presente nas ações do MEC, uma vez que dentre suas políticas existem ações para o fomento da gestão democrática da educação como também para a gestão gerencial, por resultados.

Percebemos que o governo ao mesmo tempo em que defende a centralização — assumindo o papel de articulador, normatizador, avaliador, coordenador e financiador dos sistemas de ensino — também defende a descentralização, possibilitando a participação dos diferentes segmentos da comunidade local e escolar na instituição educativa, na formulação de seu projeto político-pedagógico e no ajuntamento dos programas e ações a ela destinados, de acordo com a sua realidade.

Essas iniciativas, em sua maioria, não têm solução de continuidade e aperfeiçoamento, por serem marcadas por visões distintas da gestão educacional, surgirem ao sabor das oscilações no quadro de dirigentes e burocracia do MEC e pela falta de burocratas e subsídios suficientes para sua materialização.

Demonstram ser uma forma de tentativa de regulação e monitoramento à distância pelo centro. O MEC, ao elaborá-las, coloca os estados e municípios como meros reprodutores, não havendo um respeito com a questão cultural, as peculiaridades das regiões, municípios, contexto das escolas e o que pensam as pessoas que nela estudam ou exercem funções, sendo, essas, desse modo, iniciativas não pensadas dialeticamente, que não fortalecem o pacto federativo e acentuam a ação arbitrária do MEC.

Contudo, mesmo o MEC, dizendo como devem ser essas ações e o seu intuito, na prática, as instituições educacionais ao implementá-las não o seguem a risca, uma vez que os cidadãos que atuam nessas instituições são seres pensantes que, na execução de suas tarefas, formulam e implementam as políticas educacionais de acordo com seus valores, interesses, opções, suas perspectivas, que não são consensuais e nem unânimes, influenciando-as, como diz Palumbo (1994).

A ação e participação da coletividade, que atua e ou é público-alvo das instituições educacionais, é muito relevante na determinação de natureza dessas iniciativas e das políticas públicas em si, uma vez que essas iniciativas e políticas, além de depender do MEC, dependem, também, da coletividade de burocratas e da participação desse público-alvo para a sua materialização.

No que diz respeito ao fortalecimento dos Conselhos Escolares, percebemos, que, apesar de ativo, o PNFCE se constitui hoje numa iniciativa secundária do MEC.

O Ministério vem centrando a sua atenção no PDE, no PDE-Escola, no PAR e no Ideb. Essas iniciativas, segundo uma óptica economicista, privilegiam a busca de alteração dos

indicadores educacionais. O governo, além de ter influências de organismos internacionais, vem sofrendo pressões da sociedade civil organizada, principalmente dos empresários, no que diz respeito à melhoria da qualidade da educação.

Resta-nos saber agora se e em que medida o PNFCE tem concorrido para fortalecer os Conselhos Escolares consoante à concepção de gestão democrática que ele difunde na gestão da educação municipal dos municípios observados e se esse fortalecimento poderia ser considerado um dos fatores explicativos dos bons resultados no Ideb. Também saber quais são as iniciativas locais para fortalecer os Conselhos Escolares.

### **CAPÍTULO III**

## **FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: PROPOSTAS E PRÁTICAS NOS MUNICÍPIOS**

Nos capítulos anteriores procuramos avançar no entendimento da concepção de gestão democrática da educação, examinando as noções de democracia e participação e buscando saber como tem sido concebido o Conselho Escolar. Analisamos a política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), o que nos possibilitou ganhos na compreensão da concepção de gestão democrática materializada na ação estatal.

Neste terceiro momento, buscamos identificar e analisar propostas e práticas dos municípios observados que estejam voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com atenção especial a possíveis impactos da iniciativa específica da União “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (PNFCE). O objetivo é constatar se houve ou não fortalecimento desses Conselhos e sua eventual relação positiva com o desempenho expresso no Ideb das redes escolares municipais.

Os dados empíricos foram levantados numa amostra composta por dez redes municipais sul-mato-grossenses, com mil ou mais alunos, que atendem aos seguintes critérios: cinco que apresentaram os mais elevados Ideb no ano de 2007 e cinco que exibiram maior variação positiva do Ideb em relação a 2005. Atendem ao primeiro critério as redes escolares de Aparecida do Taboado, Campo Grande, Chapadão do Sul, Naviraí e São Gabriel do Oeste. E ao segundo critério as redes de Amambai, Bonito, Bela Vista, Paranhos,

Paranaíba. O período pesquisado foi 2001-2004, antes da criação do PNFCE, e 2005-2008, após a criação desse Programa.

Para a caracterização dos municípios, utilizamos dados coletadas nas bases *on line* do IBGE, IPEA, PNUD e INEP/MEC, que se referem a indicadores demográficos, econômicos, educacionais e de desenvolvimento humano. Foram também utilizados dados levantados nessas bases pelos bolsistas de iniciação científica da equipe da USP, participantes da pesquisa em rede “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” sob a coordenação do pesquisador Ocimar Munhoz Alavarse.

Dados de campo foram obtidos por meio de questionário (Apêndice C) e entrevistas semiestruturadas (Anexo B).

O questionário, por nós elaborado, foi pré-testado na Secretaria Municipal de Educação de Dourados, tendo sido aplicado ao técnico responsável pela gestão escolar nas Secretarias de Educação dos municípios da amostra.

Os roteiros das entrevistas foram elaborados pelos coordenadores estaduais e coordenador geral da pesquisa mencionada no parágrafo anterior, tendo sido testados pelas equipes de pesquisa de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará em maio de 2009, após o que foram consolidados pelos coordenadores. No Mato Grosso do Sul, o teste foi realizado no município de Naviraí, em maio de 2009, pela equipe de pesquisa deste estado da qual somos componentes. Participamos diretamente da realização das entrevistas nos municípios de Naviraí, Amambai e Paranhos, sendo que, nos demais municípios da amostra, elas foram realizadas no período de agosto/2009 a fevereiro/2010 por pesquisadores e outros mestrados componentes da equipe sul-mato-grossense. As transcrições foram realizadas por bolsistas de iniciação científica com a colaboração de mestrados todos componentes da referida equipe.

Utilizamos neste trabalho somente os dados coletados por meio das entrevistas realizadas com Secretários de Educação (Gestão 2005-2008) e, também, com técnicos responsáveis atualmente pelo ensino fundamental nas Secretarias de Educação dos municípios da amostra. Tivemos o cuidado de examinar os registros das entrevistas integralmente, buscando delas extrair dados e informações pertinentes aos nossos propósitos.

Conforme Gaskell (2008), tanto o questionário como a entrevista qualitativa se constitui numa técnica de coleta de dados utilizada para a compreensão do mundo da vida dos respondentes, suas perspectivas e ou ponto de vista sobre os fatos.

Segundo o autor (p. 65), ambos fornecem “[...] os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação”. Diferenciando-se a entrevista do questionário apenas no que diz respeito à aplicação, uma vez



que o mesmo não precisa ser aplicado pelo pesquisador, o que é necessário na realização da entrevista.

As entrevistas foram realizadas pelos pesquisadores e mestrandos da equipe que compõe a pesquisa “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” no Mato Grosso do Sul.

As informações obtidas por meio de questionário e da entrevista foram submetidas à análise de conteúdo com base em categorias emergentes das respostas obtidas. Segundo Bardin (2004, p.37),

[...] a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

O capítulo está organizado em três seções. Na primeira seção apresentamos uma caracterização dos municípios selecionados, para logo após abordar as suas propostas e práticas municipais no tocante à gestão e, a seguir, tratar da atuação dos Conselhos Escolares. Finalizamos comentando a relação entre Conselhos Escolares e Ideb.

## **1. Caracterização do campo empírico**

Iniciaremos com uma breve caracterização dos municípios da amostra, tendo como base os seguintes indicadores: demográfico (população), econômico (pib *per capita*), desenvolvimento humano (índice municipal), educacional (matrículas, Ideb e Conselhos Escolares). Os dados são apresentados na tabela 1.

**Tabela 01 - Caracterização dos municípios da amostra**

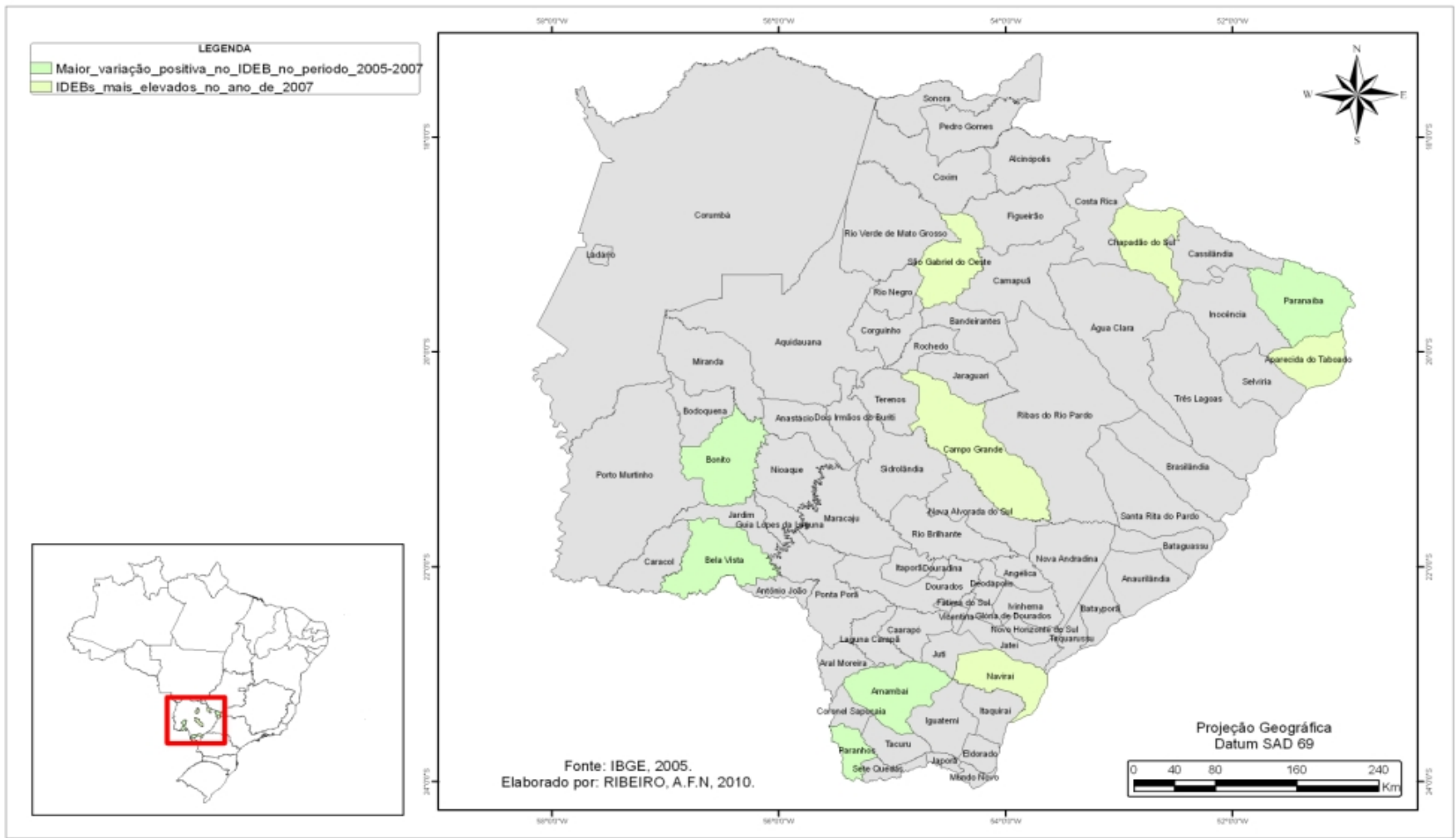
Município	População 2007	Pib per capita 2007 R\$	IDH-M 2000	Matrículas EF 2008 (sistema municipal)			IDEB EF 2007		Nº CE
				Urbana %	Rural %	Total	Séries iniciais	Séries finais	
Aparecida do Taboado	19.819	14.497	0.759	89,0	11,0	1.082	4,4	--	6
Campo Grande	724.524	12.346	0.814	97,1	2,9	71.144	5,1	4,5	0
Chapadão do Sul	16.193	27.816	0.826	90,4	9,6	2.219	4,4	4,3	0
Naviraí	43.391	12.269	0.751	97,5	2,5	4.289	4,4	4,2	6
São Gabriel do Oeste	20.524	21.126	0.808	100	0,0	1.995	4,9	4,2	6
Amambai	33.426	9.132	0.759	51,7	48,3	4.078	3,9	3,6	15
Bela Vista	22.868	7.454	0.755	63,4	36,6	2.747	3,5	3,7	0
Bonito	17.275	9.111	0.767	86,6	13,4	2.193	3,9	3,5	6
Paranaíba	38.969	10.266	0.772	82,5	17,5	2.675	4,4	4,2	0
Paranhos	11.092	5.004	0.676	68,2	31,8	2.394	4,3	3,7	0

Legenda: EF – Ensino Fundamental; CE - Conselho Escolar.

Fonte: IBGE, INEP e questionário respondido por responsáveis pelos Conselhos Escolares nas Secretarias Municipais de Educação dos municípios.

O mais populoso município é o de Campo Grande, Capital do estado, que se destaca na amostra e o menos populoso do conjunto é o de Paranhos.

**Mapa 01 – Municípios sul-mato-grossenses com bons resultados no Ideb.**



Os municípios que apresentam posição mais vantajosa no conjunto são os de Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul, São Gabriel do Oeste, e Campo Grande, sendo que os três primeiros se destacam no PIB *per capita*. Já no que diz respeito ao IDH-M, são destaque os três últimos, o que significa que têm melhor resolução das questões a que esse Índice sintetiza: educação, renda e longevidade. Campo Grande fica com o quarto maior PIB *per capita* do conjunto de municípios, contudo possui o segundo maior IDH-M.

Em se tratando das redes municipais de ensino, os dados nos mostram que os municípios cujas redes possuem o maior número de matrículas no ensino fundamental, na zona urbana, são Campo Grande, Naviraí e São Gabriel do Oeste e, na zona rural, Amambai, Paranhos e Bela Vista. Amambai possui 48,3% de seus alunos matriculados na zona rural, Bela Vista 36,6% e Paranhos, 31,8%, sendo na amostra os municípios com a maior quantidade de alunos matriculados em escolas da zona rural. Já São Gabriel do Oeste não possui matrículas em área rural (INEP, 2009). Percebemos que os municípios com os maiores PIB *per capita* e maiores IDH-M são os que possuem a menor quantidade de alunos matriculados na zona rural.

Quanto aos Conselhos Escolares, o que podemos ver é que 50% dos municípios da amostra não os possuem, sendo estes Campo Grande, Bela Vista, Chapadão do Sul, Paranhos e Paranaíba. Em Campo Grande e Bela Vista eles começaram a ser implantados em 2009.

A esta altura já sabemos que eventuais avanços na gestão democrática em metade dos municípios não estão associados a contribuições de Conselhos Escolares, restando-nos investigar, caso existam, a que práticas de gestão democrática republicana, liberal ou deliberativa estariam ligadas.

Considerando que, desde 1996, a LDB determinava a constituição de tais Conselhos, a inexistência destes indica ineficácia legal e a possibilidade de os municípios e suas escolas manterem comportamento desviante da norma. Também, que iniciativa da União como a do PNFCE não se mostrou vigorosa o bastante para levar municípios a serem diligentes e efetivos na aplicação do prescrito em lei.

No que diz respeito ao Ideb, os municípios com resultados mais elevados nas séries iniciais do ensino fundamental são os de Campo Grande e São Gabriel do Oeste. Nas séries finais, são os de Campo Grande e Chapadão do Sul. Conforme visto, esses municípios se destacam nos indicadores acima considerados.

Até aqui observamos que os indicadores que caracterizam positivamente o município se somam com os resultados mais elevados no Ideb das redes escolares municipais.



<b>Principais Propostas</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>	<b>M5</b>	<b>M6</b>	<b>M7</b>	<b>M8</b>	<b>M9</b>	<b>M10</b>
<b>Relativas aos profissionais</b>										
Formação continuada de gestores				x	x					x
Plano de carreira / Estatuto do Magistério			x							
Reuniões periódicas para troca de experiências				x						
<b>Relativas ao ensino</b>										
Projetos de ensino			x							
Acompanhamento do trabalho realizado nas escolas										x

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Bonito e Amambai, responderam o que segue no Quadro 03. Percebemos que as propostas elencadas pelos municípios dizem respeito principalmente à escola, contudo, não apresentam similaridades. Os municípios com os Ideb mais elevados, deste grupo, assim como os municípios com a maior variação no Ideb, apresentam propostas diferenciadas. A única proposta mencionada por mais de um município (Aparecida do Taboado, Amambai e Bonito) é a formação continuada de gestores.

De acordo com o Quadro 03, as respostas obtidas no tocante às principais propostas municipais, no período 2001-2004, dizem respeito à gestão, aos profissionais e ao ensino, conforme segue.

- Gestão: eleição para diretores e implantação dos Conselhos Escolares (Naviraí); implantação da gestão democrática nas escolas e fortalecimento do Conselho Municipal de Educação (Chapadão do Sul); autonomia pedagógica e financeira das escolas (Aparecida do Taboado); trabalho coletivo e reunião periódica com os pais (Bonito);
- Profissionais: reorganização do Estatuto do Magistério (Paranaíba); formação continuada dos gestores (Bonito e Amambai); formação continuada dos gestores e reuniões periódicas para troca de experiências (Aparecida do Taboado);
- Ensino: projetos de ensino (Paranaíba); acompanhamento do trabalho realizado nas escolas (Bonito);



<b>Principais Realizações</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>	<b>M5</b>	<b>M6</b>	<b>M7</b>	<b>M8</b>	<b>M9</b>	<b>M10</b>
<b>Relativas aos profissionais</b>										
Formação continuada de gestores				x						x
Formação continuada de professores			x							
Reuniões periódicas para troca de experiências				x						
<b>Relativas ao ensino</b>										
Projetos de ensino			x							
Acompanhamento do trabalho realizado nas escolas										x
<b>Relativas à infraestrutura</b>										
Fornecimento de computadores			x							

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

Conforme aponta o Quadro 05, as principais ações realizadas pelos municípios, nesse período, são relativas à gestão, aos profissionais, ao ensino e à infraestrutura, como segue.

- Gestão: eleição para diretores e a implantação dos Conselhos Escolares (Naviraí); reuniões periódicas entre a equipe da Secretaria Municipal de educação e os gestores escolares, fortalecimento do CME, participação dos profissionais da educação nas discussões sobre a educação escolar no município, articulação com as Universidades públicas locais e articulação com outros órgãos municipais (Chapadão do Sul); autonomia financeira e pedagógica das escolas (Aparecida do Taboado); trabalho coletivo e reunião periódica com os pais (Bonito);
- Profissionais: reuniões periódicas para troca de experiências e formação continuada para gestores (Aparecida do Taboado); formação continuada para professores (Paranaíba e Bonito);
- Ensino: projetos de ensino (Paranaíba); acompanhamento do trabalho realizado nas escolas (Bonito);
- Infraestrutura: fornecimento de computadores (Paranaíba);

Como podemos perceber, Naviraí, Bonito e Aparecida do Taboado mencionaram ter colocado em práticas as suas propostas, uma vez que apontaram como realizações as propostas que haviam elencado como propostas. Já Amambai mencionou propostas, mas não apontou suas realizações. Chapadão do Sul apontou ter colocado em prática ações além das apresentadas como propostas e Paranaíba apresentou realizações diferentes das propostas que



havia colocado. O que nos mostra que nem todas as propostas foram apontadas como realizações.

As propostas relativas aos profissionais e ao ensino foram, também, apresentadas como realizações. Não foram apontadas propostas relativas à infraestrutura, somente realizações. No que diz respeito à esfera gestão, conforme podemos ver no Quadro 05, foram realizadas ações além das mencionadas como propostas, pelo município de Chapadão do Sul. Essas ações são consideradas, pela literatura educacional que trata da gestão democrática, abordada no Capítulo I, condições necessárias para a efetivação da gestão democrática e uma das propostas elencadas, por esse município, foi a implantação dessa gestão na Rede Municipal de Educação.

Conforme podemos constatar, o maior número de realizações municipais no período também se deu na gestão.

Chapadão do Sul se destaca com o maior número de realizações relativas à gestão, sendo o único do conjunto a apresentar entre as suas principais propostas a implantação da gestão democrática na rede.

Já Paranaíba não apresentou nenhuma proposta e realização concernentes à gestão, pois teve maior atenção a propostas e ações que se referem a profissionais e ao ensino.

É surpreendente que os municípios não mencionem entre as suas principais propostas e realizações itens relativos à infraestrutura e ao aluno, bem como a reduzida menção ao ensino. O que pode dizer a ausência ou baixa presença desses itens entre as principais propostas e realizações dos municípios? Não são prioridades? Não são foco da gestão?

Não temos elementos para responder com segurança a essas perguntas. Mas, é importante dizer que entre as propostas e práticas priorizadas estão várias ressaltadas na literatura educacional que trata de gestão democrática da educação e no PNFCE.

A eleição para diretores que é considerada relevante para a gestão democrática, pois permite escolha, por parte da comunidade local e escolar, de um diretor que tenha o compromisso de promover uma educação de qualidade e que atenda aos anseios.

A implantação dos Conselhos Escolares em todas as unidades escolares do Ensino Fundamental, o que para a gestão democrática tem importância, tanto na literatura educacional como no PNFCE, por possibilitar a participação da comunidade escolar e local nas decisões escolares, a interação e estreitar as relações entre escola e pais.

A implantação e implementação da gestão democrática na rede municipal, o que é muito relevante, segundo a literatura educacional e o PNFCE, por requerer, o fim da cultura

autoritária existente nas escolas e o oferecimento de uma educação de qualidade, participativa, formadora de cidadãos, críticos e conscientes.

A autonomia financeira e pedagógica das escolas, o que é essencial para a gestão democrática, conforme a literatura educacional e o PNFCE, pois permite a construção de um projeto político-pedagógico da escola com participação ativa de pais, tendo em vista o oferecimento de uma educação que permita a publicização, participação, socialização e cooperação, no que diz respeito a questões educacionais.

A formação continuada para gestores, o que é relevante para o conhecimento e preparação dos gestores no tocante ao oferecimento de uma educação de qualidade comprometida com os seus usuários.

As reuniões periódicas para troca de experiências e evidenciar as necessidades de cada setor nas unidades escolares, o que pode assegurar a participação direta nas discussões e as tomadas de decisões sobre questões educacionais municipais.

Portanto, no período considerado, havia uma preocupação com a gestão educacional, principalmente no que diz respeito à implantação e implementação de uma prática de gestão educacional democrática com traços da concepção republicana de democracia.

Teve-se um avanço no que diz respeito à participação, pois, segundo declarado, começa-se a abrir espaço para a participação da comunidade escolar e local, chamando os profissionais da escola e os pais a tomar parte das discussões escolares. Tanto a literatura educacional recente que trata de gestão democrática, exposta no capítulo I, como o PNFCE, exposto no capítulo II, consideram importante a participação da comunidade escolar nas discussões da escola, mas apresentam como imprescindível o envolvimento efetivo também da comunidade local nas discussões, decisões e ações realizadas na escola, o que não foi apresentado como proposta e ou realização dos municípios. Somente foi mencionada a participação de pais em reuniões da escola. Será que é dado a eles, nessas reuniões, o direito de se expressar, decidir junto, dizer o que pensa, participar das ações realizadas no dia-a-dia da escola? Isso, segundo a ótica republicana de democracia, seria um progresso.

Já no que diz respeito ao período de 2005-2008, Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Amambai, São Gabriel do Oeste, Paranhos, Campo Grande, Bela Vista e Bonito apresentaram como principais propostas municipais o exposto no Quadro 06.

**Quadro 06**  
**Gestão educacional: principais propostas municipais no período 2005-2008**

<b>Principais Propostas</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>	<b>M5</b>	<b>M6</b>	<b>M7</b>	<b>M8</b>	<b>M9</b>	<b>M10</b>
<b>Relativas à Gestão</b>										
Implantação do CME							x			
Implantação dos CEs								x		x
Participação dos pais na escola				x	x			x		
Conscientização dos pais sobre a importância de sua participação na escola										x
Eleição de diretor/gestores					x					
Autonomia pedagógica e financeira das escolas								x		
Acompanhamento da gestão escolar										x
Inclusão social										x
Fortalecimento da gestão democrática na rede		x								
Implantação da APM	x									
Plano Municipal de Educação							x	x		
Plano de carreira / Estatuto do Magistério								x		
PDE-Escola	x			x	x		x	x	x	
Melhoria do IDEB										x
CAE							x			
<b>Relativas aos profissionais</b>										
Formação continuada de gestores						x		x		
Formação continuada de professores	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Formação continuada de coordenadores						x				
Salário			x							
<b>Relativas ao ensino</b>										
Projeto de ensino			x		x	x		x		
<b>Relativas à infraestrutura</b>										
Reformas e ou construção de prédios escolares			x		x			x		
Fornecimento de computadores					x				x	
<b>Relativas ao aluno</b>										
Acompanhamento escolar passo a passo			x							
O aluno como foco em todas as tomadas de decisões		x								
Sistema Municipal de Avaliação								x		
Avaliações institucionais reativas a ensino e aprendizagem										x

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra; entrevista concedida pelo técnico e pela ex-secretária das referidas Secretarias.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito; PAR — Plano de Ações Articuladas; CAE — Conselho de Alimentação Escolar.

Segundo o Quadro 06, as principais propostas municipais, no período 2005-2008, dizem respeito à gestão, ao profissionais, ao ensino, à infraestrutura e ao aluno.

- Gestão: implantação da APM e PDE-Escola (Naviraí); fortalecimento da gestão democrática na rede (Chapadão do Sul); participação dos pais na escola, PDE-Escola (Aparecida do Taboado); eleição de diretores, participação dos pais na escola e PDE-Escola (Amambai); implantação do CME, Plano Municipal de Educação, PDE-Escola e CAE (Paranhos); implantação dos Conselhos Escolares, participação dos pais na escola, autonomia pedagógica e financeira das escolas, PME, Plano de carreira e PDE-Escola (Campo Grande); PDE-Escola (Bela Vista); implantação dos CEs, conscientização dos pais sobre a importância de sua participação na escola, acompanhamento da gestão escolar, inclusão social e melhoria do Ideb (Bonito);
- Profissionais: formação continuada de professores (Naviraí, Chapadão do Sul, Aparecida do taboado, Amambai, Paranhos e Bela Vista); formação continuada de professores e salário (gratificação aos professores) (Paranaíba); formação continuada de gestores, professores e coordenadores (São Gabriel do Oeste); formação continuada de gestores e professores (Campo Grande);
- Ensino: projetos de ensino (Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste, Campo Grande);
- Infraestrutura: reformas e construção de prédios escolares (Paranaíba e Campo Grande); reformas de prédios escolares e fornecimento de computadores (Amambai); fornecimento de computadores (Bela Vista);
- Aluno: aluno como foco em todas as tomadas de decisões (Chapadão do Sul); acompanhamento escolar passo a passo (Paranaíba); Sistema Municipal de Avaliação (Campo Grande); avaliações institucionais relativas a ensino e aprendizagem (Bonito).

O Quadro 06 nos mostra que, no período 2005-2008, a esfera da gestão, também, se destaca com a maior quantidade de propostas mencionadas. As propostas mais assinaladas foram, respectivamente, a formação de professores, PDE-Escola e projetos de ensino. São poucas as propostas referentes à infraestrutura, ao ensino e ao aluno.

As propostas mencionadas pelos municípios, neste período, também dizem respeito à escola e apresentam semelhanças. Apenas Bonito não apresentou como proposta a formação continuada de professores. Na esfera gestão, Naviraí, Aparecida do Taboado, Amambai, Paranhos, Campo Grande e Bela Vista elencaram como proposta o PDE-Escola; Aparecida do

Taboado, Amambai e Campo Grande, apontaram a participação dos pais na escola; Paranhos e Campo Grande, o Plano Municipal de Educação, e Bonito e Campo Grande, a implantação dos Conselhos Escolares.

Na categoria profissionais, São Gabriel do Oeste e Campo Grande apresentaram como proposta a formação continuada de gestores. No que diz respeito à esfera ensino, Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste e Campo Grande, apontaram o projeto de ensino. Em se tratando da esfera infraestrutura, Paranaíba, Amambai e Campo Grande, mencionaram reformas e ou construção de prédios escolares; e Amambai e Bela Vista, o fornecimento de computadores.

Tanto no grupo dos municípios com maior variação no Ideb, como no grupo dos municípios com os resultados mais elevados, as propostas coincidentes são apenas o PDE-Escola e a formação de professores.

O que podemos perceber é que os municípios apresentaram propostas diversas e propostas que coincidem, mas a adesão ao PAR como uma realização, indica que estes, mesmo com necessidades, condições, prioridades diferentes, tendem a materializar ações semelhantes.

Em se tratando das práticas municipais nesse período, Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Amambai, São Gabriel do Oeste, Paranhos, Campo Grande, Bonito e Bela Vista elencaram como principais realizações municipais o apresentado no Quadro 07.

### Quadro 07

#### Gestão educacional: principais realizações municipais no período 2005-2008

Principais Realizações	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Relativas à Gestão										
Eleição de diretor/gestores					x					
Articulação com as Universidades públicas locais		x								
Reuniões periódicas entre os gestores e a equipe escolar		x								
Acompanhamento da gestão escolar										x
Inclusão social										x
Conscientização dos pais sobre a importância de sua participação na escola										x
Plano Municipal de Educação			x			x	x	x		
Implantação do CME						x				
Implantação dos CEs										x
PDE-Escola		x		x	x		x	x	x	

Principais Realizações	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Melhoria do IDEB										x
PAR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CAE							x			
Relativas aos profissionais										
Formação continuada de gestores						x	x			
Formação continuada de professores	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Formação continuada de coordenadores pedagógicos					x	x				
Reuniões periódicas para troca de experiências					x					
Relativas ao ensino										
Projeto de ensino			x		x	x		x		
Relativas à infraestrutura										
Reformas e ou construção de prédios escolares		x	x		x	x		x		
Construção de quadras de esporte					x					
Fornecimento de computadores					x	x			x	
Relativas ao aluno										
Sistema Municipal de Avaliação								x		
Recuperação paralela								x	x	
Avaliações institucionais reativas a ensino/aprendizagem										x

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra; entrevista concedida pelo técnico e pela ex-secretária das referidas Secretarias.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito; PAR — Plano de Ações Articuladas; CAE — Conselho de Alimentação Escolar.

Conforme podemos ver no Quadro 07, as principais ações realizadas pelos municípios se referem à gestão, aos profissionais, ao ensino e à infraestrutura, como segue.

- Gestão: PAR (Naviraí); articulação com as Universidades públicas locais, PDE-Escola, PAR e reuniões periódicas dos gestores com toda a equipe escolar (Chapadão do Sul); Plano Municipal de Educação e PAR (Paranaíba); PAR e PDE-Escola (Aparecida do Taboado e Bela Vista); eleições de diretores, PAR e PDE-Escola (Amambai); Plano Municipal de Educação, implantação do CME e PAR (São Gabriel do Oeste); Plano Municipal de Educação, PAR, PDE-Escola e CAE (Paranhos); Plano Municipal de Educação, PDE-Escola e PAR (Campo Grande); implantação dos CEs, conscientização dos pais sobre a importância de sua participação na escola, acompanhamento da gestão escolar, inclusão social e melhoria do Ideb (Bonito);
- Profissionais: formação continuada de professores (Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Paranhos, Bonito e Bela Vista); formação continuada de professores e coordenadores, reuniões periódicas para troca de

experiências (Amambai); formação continuada de gestores, coordenadores e professores (São Gabriel do Oeste); formação continuada de gestores e professores (Campo Grande);

- Ensino: projeto de ensino (Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste, Campo Grande);
- Infraestrutura: reformas e construção de prédios escolares (Chapadão do Sul, Paranaíba, Campo Grande); reformas e construção de prédios escolares, construção de quadras de esporte e fornecimento de computadores (Amambai); reformas e construção de prédios escolares e fornecimento de computadores (São Gabriel do Oeste); fornecimento de computadores (Bela Vista);
- Aluno: Sistema Municipal de Avaliação e recuperação paralela (Campo Grande); recuperação paralela (Bela Vista); avaliações institucionais relativas a ensino e aprendizagem (Bonito).

No período, o maior número de práticas elencadas pelos municípios também foram as relativas à gestão. A maior quantidade de realizações assinaladas, conforme apontaram os informantes, foram, respectivamente, o PAR e a formação de professores, o PDE-Escola, reforma e ou construção de prédios escolares, Plano Municipal de Educação e projetos de ensino. Assim, como nas propostas apresentadas no referido período, as realizações elencadas pelos municípios, no tocante as esferas ensino e aluno, foram restritas.

Como percebemos, ao visualizar os Quadros 06 e 07, apenas São Gabriel do Oeste, Bonito, Paranhos e Bela Vista indicaram ter materializado suas propostas. Naviraí e Aparecida do Taboado, não apresentaram como realizações todas as propostas que haviam elencado. Já Chapadão do Sul, Paranaíba, Amambai e Campo Grande não apontaram ter colocado em prática todas as suas propostas, mas mencionaram realizações que não haviam apresentado como propostas, o que nos mostra que, assim como no período 2001-2004, nem todas as propostas expostas pelos municípios foram realizadas.

No que diz respeito à esfera gestão, profissionais e aluno, notamos que nem todas as propostas foram colocadas em prática, mas que também foram mencionadas realizações que não haviam sido elencadas como propostas. Percebemos que as propostas não materializadas são apresentadas, pelo PFCE e pela literatura educacional recente, como necessárias para a efetivação da gestão democrática da educação. Apenas a esfera ensino apresentou como realizações as propostas que havia apontado. Na esfera estrutura, foram materializadas ações além das colocadas como propostas.

Assim como nas propostas municipais no período 2005-2008, as práticas mencionadas pelos municípios, nesse período, dizem respeito à escola e apresentam semelhanças, sendo a esfera gestão a que possui maior quantidade de realizações coincidentes.

Na esfera profissionais, as realizações municipais que coincidem são a formação de gestores, mencionada por São Gabriel do Oeste e Paranhos; e a formação de coordenadores pedagógicos, elencada por Amambai e São Gabriel do Oeste. Na esfera ensino, a realização semelhante são os projetos de ensino, apontada por Paranaíba, São Gabriel do Oeste, Amambai e Campo Grande. Já na esfera infraestrutura, a ação coincidente foi a de reformas e ou construção dos prédios escolares, apresentada por Chapadão do Sul, Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste e Campo Grande e, na esfera aluno, a recuperação paralela, mencionada por Campo Grande e Bela Vista.

No que diz respeito à esfera gestão, Chapadão do Sul, Aparecida do Taboado, Amambai, Paranhos, Campo Grande e Bela Vista colocaram como realização o PDE-Escola; Paranaíba, São Gabriel do Oeste, Paranhos e Campo Grande, o Plano Municipal de Educação. Todos os municípios apontaram como realizações o PAR e a formação continuada de professores.

Tanto o grupo dos municípios com os resultados mais elevados no Ideb, como o grupo dos municípios com maior variação apresentaram como realizações coincidentes o PAR, a formação continuada de professores, o PDE-Escola, o Plano Municipal de educação, o projeto de ensino e reformas e ou construção de prédios escolares. Além das realizações mencionadas, o grupo dos municípios com maior variação no Ideb apresenta, ainda, como prática coincidente o fornecimento de computadores.

Constatamos que são poucas as realizações elencadas pelos municípios que não coincidem.

As propostas elencadas, nesse período, que não foram apontadas como realizações foram a implantação dos CEs (em um município) e da APM, a participação dos pais na escola, a autonomia financeira e pedagógica das escolas, o fortalecimento da gestão democrática nas escolas, o Plano de Cargos e Carreiras, o acompanhamento escolar passo a passo do aluno e o aluno como foco em todas as tomadas de decisões. É importante dizer que dentre essas propostas, que não foram priorizadas, várias estão ressaltadas na literatura educacional que trata de gestão democrática da educação e no PNFCE.

A implantação dos Conselhos Escolares em todas as unidades escolares do Ensino Fundamental, que, como já dito, tem importância para a gestão democrática, tanto na literatura educacional como no PNFCE, por ser espaço propício à democratização desta.



A participação dos pais na escola, o que para a gestão democrática e para o PNFCE é essencial, por possibilitar uma tomada de posições dos pais na discussão, na tomada de decisão e na elaboração de propósitos educativos que estejam de acordo com os anseios da comunidade local e tornar possível a convivência dos pais na escola.

O fortalecimento da gestão democrática na rede municipal, o que é muito relevante, segundo a literatura educacional e o PNFCE, por requerer, o fim da cultura autoritária existente nas escolas e o oferecimento de uma educação de qualidade, participativa, formadora de cidadãos, críticos e conscientes.

A autonomia financeira e pedagógica das escolas, o que, como já mencionado, é essencial para a gestão democrática, conforme a literatura educacional e o PNFCE, pois permite a construção de um projeto político-pedagógico da escola com participação ativa de pais, tendo em vista o oferecimento de uma educação que permita a publicização, participação, socialização e cooperação, no que diz respeito à questões educacionais.

O acompanhamento contínuo do desenvolvimento educacional do aluno e este como foco em todas as tomadas de decisões, o que, conforme aponta a literatura educacional e o PNFCE, é importante para a gestão democrática, por possibilitar o oferecimento de um ensino prazeroso ao aluno, que estimule a vontade de aprender e a permanência do aluno na escola.

Entre as práticas e realizações priorizadas, algumas, também, são destacadas na literatura educacional que trata de gestão democrática da educação e no PNFCE

A formação continuada para gestores, o que é relevante para o conhecimento e preparação dos gestores no tocante ao oferecimento de uma educação de qualidade comprometida com os seus usuários.

As reuniões periódicas entre os gestores e toda a equipe escolar, o que também assegura a participação direta nas discussões e as tomadas de decisões sobre as questões educacionais municipais.

A eleição para diretores, o que, como já dito, é relevante para a gestão democrática, segundo a literatura educacional analisada, pois permite escolha, por parte da comunidade local e escolar, de um diretor escolar que tenha o compromisso de possibilitar às mesmas uma educação de qualidade, que atenda aos seus anseios.

A melhoria e ampliações dos espaços físicos, o que é importante por oferecer melhor ambiência e melhores condições de trabalho aos profissionais da educação.

Notamos que no período observado, apesar de os municípios mencionarem algumas propostas e práticas consideradas características da gestão democrática, pela literatura educacional e pelo PNFCE, eles não apresentaram, como preocupação, a implantação e ou

fortalecimento da gestão democrática. Apenas Chapadão do Sul apresentou a proposta fortalecimento da gestão democrática, mas não a apontou como realização.

Percebemos que a preocupação maior recai sobre a formação de professores, reformas e construção de prédios escolares e a implementação do PDE-Escola e do PAR, iniciativas do MEC mais próximas da concepção gerencial de gestão, orientada pela ótica liberal pluralista de democracia e pela valorização da participação representativa, que pode propiciar a centralização de poder.

Perguntamos aos municípios quais foram os resultados das propostas e práticas antes mencionadas. Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba e Aparecida do Taboado responderam, terem sido, no período 2001-2004, o que segue no Quadro 08. Amambai, São Gabriel do Oeste, Paranhos, Campo Grande, Bela Vista e Bonito não responderam.

### Quadro 08

#### Resultados das propostas e ações realizadas pelos municípios no período 2001-2004

Resultados	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
<b>Relativas à Gestão</b>										
Gestão participativa e democrática	x									
Participação da comunidade escolar nas decisões sobre o direcionamento da educação municipal		x								
Fortalecimento da autonomia das escolas				x						
Credibilidade da educação no município			x							
<b>Relativas aos profissionais</b>										
Participação dos professores na formação continuada		x								
Melhoria profissional do gestor				x						
Gestor atuante				x						
Visão mais humanística no trato com o aluno		x								

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

O Quadro 08 nos mostra que os resultados das principais ações realizadas, no período 2001-2004, mencionados por Naviraí, Chapadão do Sul, Paranaíba e Aparecida do Taboado dizem respeito à gestão e aos profissionais, conforme segue.

- Gestão: gestão participativa e democrática (Naviraí); participação da comunidade escolar nas decisões sobre o direcionamento da educação municipal (Chapadão do

Sul); credibilidade da educação no município (Paranaíba); fortalecimento da autonomia das escolas (Aparecida do Taboado);

- Profissionais: participação dos professores na formação continuada e visão mais humanística no trato com o aluno (Chapadão do Sul); melhoria profissional do gestor e gestor atuante (Aparecida do Taboado).

De acordo com o Quadro 08, nesse período, a maior quantidade de resultados elencados pelos municípios é referente à esfera gestão. São eles: gestão participativa e democrática; a participação da comunidade escolar nas decisões sobre o direcionamento da educação municipal; o fortalecimento da autonomia das escolas; e gestores mais preparados e atuantes. Esses resultados também são contemplados na literatura educacional que trata da gestão democrática e no PNFCE, como características dessa gestão.

Tanto os municípios com os resultados mais elevados no Ideb, como os municípios com maior variação, não mencionaram resultados coincidentes.

No que diz respeito ao ensino e à infraestrutura, nada foi mencionado pelos municípios. Não houve menção a respeito de avanços obtidos no ensino, ou não, a partir dessas ações.

Já no período 2005-2008, Chapadão do Sul, Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste, Bonito e Paranhos apresentaram como resultados das propostas e práticas mencionadas, o que mostra o Quadro 09. Naviraí, Aparecida do Taboado, Campo Grande e Bela Vista não responderam.

### Quadro 09

#### Resultados das propostas e ações realizadas pelos municípios no período 2005-2008

Resultados	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Relativas à Gestão										
Participação dos pais na escola		x			x					
Relativas aos profissionais										
Melhoria profissional do professor						x	x			
Melhoria profissional do gestor						x				
Melhor entrosamento e envolvimento dos profissionais					x					
Relativas a projetos de ensino										
Implementação dos projetos			x							
Relativas ao aluno										
Melhor desenvolvimento dos alunos					x					
Necessidade de avaliação diagnóstica do aluno		x								
Resultado do IDEB		x	x							x
Correção do fluxo escolar							x			

<b>Resultados</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>	<b>M5</b>	<b>M6</b>	<b>M7</b>	<b>M8</b>	<b>M9</b>	<b>M10</b>
Menor índice de evasão escolar							x			
Maior índice de aprovação							x			

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; CME — Conselho Municipal de Educação; APM — Associação de Pais e Mestres; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

Segundo o Quadro 09, nesse período, os resultados apresentados pelos municípios são referentes à gestão, aos profissionais, ao ensino e ao aluno, como segue.

- Gestão: participação dos pais na escola (Chapadão do Sul e Amambai);
- Profissionais: melhoria profissional do professor (Paranhos); melhoria profissional do gestor e do professor (São Gabriel do Oeste); melhor entrosamento e envolvimento dos profissionais da educação (Amambai);
- Ensino: implementação de projetos de ensino (Paranaíba);
- Aluno: resultados do Ideb (Paranaíba e Bonito); necessidade de avaliação diagnóstica do aluno e resultado no Ideb (Chapadão do Sul); melhor desenvolvimento dos alunos (Amambai); correção do fluxo escolar, menor índice de evasão escolar e maior índice de aprovação (Paranhos).

As respostas dos municípios, quanto aos resultados, apresentam pouca semelhança. Os municípios com os resultados mais elevados no Ideb não apresentaram resultados semelhantes. Já no que diz respeito aos municípios com maior variação, apenas Paranaíba e Bonito apresentaram resposta coincidente, sendo essa o resultado o Ideb. Podemos dizer, assim, que 50% dos municípios com maior variação no Ideb (Paranaíba e Bonito), da amostra, que responderam à essa questão, apontaram como um dos resultados de suas propostas e práticas municipais o ganho no Ideb, já que Amambai e Paranhos não apontaram essa resposta e Bela Vista nada mencionou nessa questão.

Nesse período, a maior quantidade de resultados colocados pelos municípios é referente às categorias relativas ao aluno e aos profissionais. Na esfera aluno, 50 % dos municípios apresentaram ganhos no Ideb como um dos resultados obtidos com as propostas e realizações elencadas. Na esfera profissionais, 33% dos municípios apontaram a melhoria profissional do professor e a participação dos pais na escola. Dentre as respostas mencionadas, somente essas foram elencadas por mais de um município.

Assim, ao analisar os resultados elencados no período 2005-2008, pelos municípios, notamos que as respostas se aproximam mais de características da ótica gerencial de gestão educacional. Principalmente as respostas desenvolvimento e desempenho do aluno

(resultados), participação dos pais na escola e formação continuada de professores como um caminho para que se chegue aos resultados almejados, que são os resultados mais citados pelos municípios.

Analisando as propostas, realizações e resultados alcançados no período 2001-2004, podemos perceber que houve a tentativa de implantação de uma gestão democrática da educação, participativa, com ênfase na democracia republicana, tentando-se oportunizar a participação da comunidade escolar nas ações da escola e oferecer uma educação que tenha como foco o aluno.

Chapadão do Sul, Bonito e Aparecida do Taboado são os municípios que apresentaram mais propostas, práticas e resultados característicos de uma gestão democrática, como quer a literatura educacional e o PNFCE, podendo ser considerados os que mais avançaram nessa perspectiva.

Já Paranaíba não se preocupou com questões relativas à gestão, e sim com a implementação de projetos de ensino, formação do professor e com a infraestrutura e disse ter obtido como resultado a credibilidade da educação no município.

Nesse período, não foram apresentadas propostas e práticas municipais relativas ao fortalecimento dos Conselhos Escolares. Apenas Naviraí apontou como propostas e práticas a implementação dos Conselhos Escolares e a eleição de diretor, o que, segundo o município, teve como resultado uma gestão participativa e democrática.

Apesar da tentativa de abertura da escola à comunidade, constatamos que a participação direta da comunidade local nas tomadas de decisões não foi efetivada. Houve um avanço, uma vez que, em alguns municípios, a Secretaria de Educação chamou a equipe escolar para participar das discussões que dizem respeito às suas necessidades educacionais. Mas, ainda faltou uma conscientização e mobilização da comunidade escolar e local no que tange à importância de sua participação, não apenas em questões secundárias (Conselhos de classe, festas,...), mas em todas as questões que se referem à educação e, assim, sobre a efetivação de uma educação voltada para os seus anseios.

Ao analisar o conjunto de principais propostas e práticas e os resultados obtidos pelos municípios no período 2001-2008, podemos evidenciar que, no período 2005-2008, há um abandono no que diz respeito à tentativa de implementação de gestão democrática com ênfase na democracia republicana pelos municípios. A participação, a autonomia financeira e pedagógica perderam a centralidade para a formação continuada e a busca de resultados nas avaliações de larga escala, havendo, assim, a introdução de um maior número de práticas gerenciais nos sistemas municipais de educação dos municípios da amostra.

Chapadão do Sul e Aparecida do Taboado, no período 2001-2004, apresentaram propostas, práticas e resultados característicos da gestão democrática, que também são apresentados na literatura educacional recente sobre o tema e no PNFCE. No período 2005-2008, esses municípios continuaram a apresentar como propostas, na esfera gestão, ações características da gestão democrática e, também, o PDE-Escola, mas mencionaram como realizações apenas o PDE-Escola e o PAR.

Já Bonito, no período 2001-2008, apontou propostas e práticas características da gestão democrática, também apresentadas tanto na literatura mencionada como no PNFCE. No período 2005-2008, mencionou dentre suas práticas e propostas, a implantação dos CEs, sendo o único que os cita, como realização, nesse período. Entretanto, apresentou, ainda, como realização, o PAR e como resultados o ganho no Ideb.

Paranaíba, continuou a se preocupar com a implementação de projetos de ensino e com a formação do professor e declarou ter obtido como resultado a implementação de projetos de ensino e bons resultado no Ideb. No período 2005-2008, apontou, ainda, como propostas e práticas, o Plano Municipal de Educação (PME), o PAR e a reforma e construção de prédios escolares.

Naviraí, que, no período 2001-2004, informou ter avançado na gestão participativa e democrática, com a implementação dos Conselhos Escolares e a eleição de diretor, no período 2005-2008 apresentou como principal realização, o PDE-Escola, o PAR e a formação de professores.

Amambai, que no período 2001- 2004, tinha como principal proposta a formação continuada do gestor, no período 2005-2008, passou a ter como preocupação maior a eleição de diretor, formação continuada dos professores e coordenadores, projetos de ensino, a infraestrutura da escola, o PAR, o PDE-Escola e os bons resultados no Ideb.

São Gabriel do Oeste, no período 2005-2008, apresentou como principais práticas a formação de professores, coordenadores e gestores, o PME, a implantação do CME, reforma e construção de prédios escolares, fornecimento de computadores, o PAR e o PDE-Escola e expôs como resultado a melhoria profissional do professor e do gestor.

Paranhos colocou como principais práticas municipais, nesse período, o Plano Municipal de Educação, PDE-Escola, CAE e formação continuada de professores, o que segundo o município, resultou na melhoria profissional do professor, correção do fluxo escolar, menor índice de evasão escolar e maior índice de aprovação. Já Bela Vista elencou como principais propostas e práticas o PDE-Escola, o fornecimento de computadores e a formação continuada de professores e mencionou como principais realizações, o PDE-Escola,

a formação continuada de professores e o PAR, o fornecimento de computadores e a recuperação paralela.

Campo Grande, no mesmo período, apresentou como principais propostas a implantação dos Conselhos Escolares, a participação dos pais na escola, a autonomia pedagógica e financeira das escolas, o PME, o Plano de carreira, o PDE-Escola, a formação continuada de gestores e professores, o projeto de ensino, as reformas e construção de prédios escolares e o Sistema Municipal de Avaliação. Mas como realizações apontou apenas o PME, o PDE-Escola, o PAR, a formação continuada de gestores e professores, o projeto de ensino, as reformas e construção de prédios escolares, o Sistema Municipal de Avaliação e a recuperação paralela, deixando de materializar justamente as propostas características da gestão democrática, que também estão presentes na literatura educacional recente sobre o tema e no PNFCE.

Até 2005, apenas Bonito, Naviraí e Chapadão do Sul apresentavam equipe responsável pela gestão escolar, já no período 2005-2008, todos os municípios a possuíam, a consideraram muito atuante. Com a implantação do setor responsável pela gestão escolar, percebemos um estreitamento da relação Secretaria-escola, em alguns municípios, com o oferecimento de formação continuada e a melhoria do espaço físico da escola.

Em suma, o que podemos perceber é que, no período 2005-2008, Naviraí, Paranaíba, Amambai, São Gabriel do Oeste, Paranhos, Chapadão do Sul, Aparecida do Taboado, Campo Grande, Bela Vista e Bonito apresentaram propostas, práticas e ou resultados que se aproximam mais do modelo gerencial de gestão da educação, com uma concepção liberal pluralista de educação. Isso porque enfatizam a busca de resultados e a formação de professores como um caminho para o desempenho e desenvolvimento dos alunos, já que a formação desses profissionais tem sido uma das metas do PAR, e assim, do PDE. Admitem a participação da comunidade escolar e local, mas de forma a executar tarefas previamente pensadas e planejadas. No que se refere aos Conselhos Escolares percebemos que não há preocupação com o seu fortalecimento.

Notamos que, principalmente, as práticas mais mencionadas pelos municípios no período 2005-2008: a formação de professores, reforma e ou construção de prédios escolares, Plano Municipal de Educação e fornecimento de computadores, estão dentre as ações apontadas como prioritárias pelos municípios no PAR.

Analisando o Relatório Público dos municípios da amostra, do PAR, percebemos que uma das áreas do relatório é intitulada “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” e que nesta foram apresentados pelos municípios diferenciados

indicadores de gestão democrática, o que nos mostra que a expressão gestão democrática tem sido utilizada para denominar processos diversos ou a simples existência de práticas e estratégias de inspiração democrática, como já dito por Freitas (2003).

Mesmo que documentos do PAR apresentem como concepção de gestão a democrática e que esse seja elaborado pelos municípios, sabemos que esse Plano materializa a concepção de gestão gerencial, pois enfatiza a busca de resultados (bons resultados no Ideb), técnicas gerenciais, e diz, no Termo de Cooperação Técnica, assinado pelo Ministro da Educação e pelo Prefeito do município, parágrafo único, das ações, que “a execução das ações constantes do Anexo I [Assistência Técnica do MEC ao Município] será de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo”, o que permite a participação das secretarias municipais e estaduais somente na “elaboração” de ações, previamente direcionadas pelo MEC.

No PAR existem questões pontuais para as 04 dimensões que apresenta: 1 - gestão educacional; 2 - formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3 - práticas pedagógicas e avaliação; e 4 - infraestrutura física e recursos pedagógicos. As questões pontuais que dizem respeito à dimensão 1 devem ser respondidas pelo dirigente municipal dos municípios aderentes, já as referentes as demais dimensões devem ser respondidas pela equipe técnica local antes da realização do diagnóstico das dimensões. As respostas a essas questões devem ser discutidas pelo grupo da equipe técnica.

A gestão democrática da educação vem perdendo foco gradativamente, apesar de continuar sendo princípio constitucional. A ótica gerencial de gestão vem ganhando centralidade, já que as políticas educacionais que vem ganhando destaque nos últimos anos se aproximam mais desse modelo de gestão.

Abordaremos agora como tem se dado a atuação dos Conselhos Escolares e se esta tem alguma relação com o resultado do Ideb dos municípios selecionados.

### **3. Atuação dos Conselhos Escolares nos municípios selecionados**

Como já mencionado anteriormente, nem todos os municípios possuem Conselhos Escolares em sua rede municipal de ensino. Das dez redes municipais de ensino pesquisadas, cinco possuem Conselhos Escolares: Bonito, Naviraí, Aparecida do Taboado, Amambai e São Gabriel do Oeste. Duas os estavam implantando no ano de 2009: Campo Grande e Bela Vista.



Campo Grande está em fase de implementação dos Conselhos Escolares, desde a promulgação do Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009. Segundo o decreto, os Conselhos estão sendo criados com a finalidade de “auxiliar nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as normas legais vigentes” e devem ter como objetivo maior fomentar a participação e a união de esforços entre a comunidade escolar e demais segmentos da sociedade e a qualidade da aprendizagem oferecida.

Ao indagarmos sobre a atuação dos Conselhos Escolares, obtivemos as respostas apresentadas para cada período no Quadro 10.

**Quadro 10**  
**Atuação dos Conselhos Escolares nos municípios da amostra**

Avaliação	Períodos	
	2001-2004	2005-2008
Pouco atuante	M6	M6
Mediana atuante	M4, M5	M1, M10
Atuante	M1	M5
Muito atuante		M4
Não atuante	M10	

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M10 — Bonito.

O Quadro 10 mostra que para São Gabriel do Oeste, tanto no período 2001-2004 como no período 2005-2008, os Conselhos Escolares tiveram pouca atuação. Já Naviraí mencionou que os Conselhos Escolares no período 2001-2004 foram atuantes, mas no período 2005-2008 atuaram de forma mediana, o contrário de Aparecida do Taboado, que respondeu ter sido a atuação dos Conselhos Escolares no período 2001-2004 mediana e muito atuantes no período 2005-2008. Em Amambai, os Conselhos Escolares foram atuantes, no período 2001-2004, e muito atuantes no período 2005-2008. Em se tratando de Bonito, não foram atuantes em 2001-2004 e atuaram de forma mediana no período 2005-2008.

É importante ressaltar que, no período 2001-2004, em que havia uma maior preocupação com a implementação da gestão democrática, a maior quantidade dos municípios que possuem Conselhos Escolares assinalaram que os mesmos não foram atuantes. Já no período 2005-2008, em que a gestão democrática começou a declinar, com a ascensão da gestão gerencial, 50 % dos municípios responderam que os Conselhos Escolares

foram atuantes ou muito atuantes. O que indica que os Conselhos Escolares podem, também, se prestar a gestão gerencial, ou seja, basear-se em uma concepção não republicana de democracia diferentemente das indicações da literatura educacional e do PNFCE.

Ao perguntarmos aos municípios a respeito de que os Conselhos Escolares têm se ocupado, Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado, Amambai e São Gabriel do Oeste responderam o que mostra o Quadro 11.

**Quadro 11**  
**Ocupação dos Conselhos Escolares**

Ocupação	Período 2001-2004			Período 2005-2008		
	F	A	N	F	A	N
Organização do Conselho	M5, M4, M6	M1		M5, M4, M6	M1, M10	
Organização da escola	M1, M5, M6	M4		M1, M4, M5, M6	M10	
Natureza burocrática	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M5, M10	
Natureza administrativa	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6	M10
Natureza financeira	M5	M1, M4	M6	M4	M1, M5	M6, M10
Natureza curricular	M5, M1	M4, M6		M4, M1	M6, M10	M5
Projeto Pedagógico da Escola	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M5, M10	
PDE	M5	M1, M4	M6	M4	M1, M5, M6, M10	
Ensino	M1	M4, M6	M5	M1, M4, M6	M5, M10	
Planejamento do ensino	M1, M5	M4, M6		M4, M1	M5, M6, M10	
Qualidade do ensino	M1	M4, M5, M6		M1, M4, M5, M6	M10	
Avaliação da aprendizagem	M1	M4, M6	M5	M1, M4, M5, M6	M10	
Fluxo escolar	M5	M4, M1, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Avaliação interna da escola	M5	M4, M1, M6		M4, M5, M6	M1, M10	
Desempenho da escola nas avaliações externas		M4, M1, M6	M5	M4, M5, M6,	M1, M10	
Participação de pais	M1	M4, M5, M6		M1, M4, M5, M10	M6	
Democratização das relações	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Articulação escola-família	M5, M6	M4, M1		M4, M6	M1, M5, M10	
Articulação escola-comunidade		M1, M4, M5, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Articulação com a APM	M5, M6	M4, M1		M4, M5, M6, M10	M1	

Ocupação	Período 2001-2004			Período 2005-2008		
	F	A	N	F	A	N
Articulação com outros Conselhos Escolares		M1, M4, M5	M6	M4, M5	M1, M10	M6
Articulação com o Conselho Municipal de Educação	M5	M4, M1	M6	M4	M1	M5, M6, M10
Articulação com a Secretaria de Educação	M5, M6	M4, M1		M4, M6	M1, M10	M5
Articulação com outros órgãos municipais	M5	M1, M4, M6			M1, M4, M6	M5, M10
Violência na escola	M6	M1, M4, M5		M4, M5, M6	M1, M10	
Disciplina dos alunos	M6	M1, M4, M5		M4, M5, M6	M1, M10	
Desempenho dos docentes	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Projetos escolares	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M5, M6, M10	
Projetos da Secretaria de Educação	M5	M1, M4, M6		M4	M1, M6, M10	M5
Projetos e programas do MEC	M5, M6	M1, M4		M4, M6	M1, M10	M5

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: F — frequentemente; A — às vezes; N — nunca; M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M10 — Bonito.

A observação dos dados do quadro acima mostra que dentre as ocupações mais frequentes entre os Conselhos Escolares, no período 2001-2004, estava a própria organização do Conselho e, também, a organização da escola.

Entre as suas ocupações eventuais, a mais comum naquele período foi a articulação escola-comunidade. A esta segue uma lista diversificada na qual aparecem as ocupações de natureza administrativa e as com a qualidade do ensino, fluxo escolar, avaliação interna da escola, desempenho da escola nas avaliações externas, participação dos pais, democratização das relações, a articulação com outros Conselhos Escolares, a articulação com outros órgãos municipais, a violência na escola, a disciplina dos alunos, o desempenho dos docentes, os projetos escolares, os projetos das Secretarias de Educação.

Já no período 2005-2008, dentre as ocupações mais frequentes entre os Conselhos Escolares, estava a organização da escola, qualidade do ensino, avaliação da aprendizagem, organização do Conselho, ensino, avaliação interna da escola, desempenho da escola nas avaliações externas, participação de pais, articulação com a APM, violência na escola.

Nesse período, entre as suas fortuitas ocupações, as mais comuns foram democratização das relações na escola e a articulação escola-comunidade. A estas seguem as ocupações de natureza administrativa e financeira e as com o PDE, a articulação com outros

órgãos municipais, o desempenho dos docentes, disciplina dos alunos, projetos escolares e com a articulação com o Conselho Municipal de Educação.

Entendemos que a frequência da ocupação mostra o foco da atuação dos Conselhos Escolares, ou seja, em que eles mais têm concentrado seus esforços. A eventualidade da ocupação pode ser vista como sinal de conquista em processo, na medida em que aponta que determinadas questões são menos, mas são contempladas.

Notamos que, no período 2001-2004, a qualidade do ensino, a avaliação da aprendizagem, a avaliação interna da escola, o desempenho da escola nas avaliações externas, a participação de pais, a articulação com outros Conselhos Escolares e a violência na escola não estavam dentre as ocupações mais frequentes dos Conselhos Escolares, como no período 2005-2008. Os Conselhos se ocupavam mais frequentemente com a própria organização e da escola.

Apesar de se ocupar com questões características tanto da gestão democrática como da gestão gerencial, como se vê os Conselhos Escolares têm se incumbido de matérias de interesse coletivo e atinentes à sua responsabilidade enquanto espaço de discussão, deliberação e tomada de decisões, contemplando questões essenciais do processo pedagógico como as concernentes a currículo, aproveitamento escolar, relações no contexto escolar. Parece que essas instituições não têm operado como meras instâncias burocráticas.

Na visão dos informantes, os Conselhos Escolares dos referidos municípios, no período 2005-2008, têm contribuído primordialmente para:

- articulação entre escola e pais, o que, conforme aponta a literatura analisada, é essencial para a gestão democrática, na medida em que estreita relações e propicia interações, conjunção de esforços, mútuas regulações, mútuos aprendizados, sendo fator positivo na melhoria do processo educacional e do aproveitamento escolar.
- promoção da articulação com a Secretaria Municipal de Educação e com o Conselho Tutelar, o que pode propiciar melhores condições de trabalho às escolas, estreitar a atuação conjunta e aprofundar o sentido público dessas instituições;
- elaboração coletiva do projeto pedagógico da escola, o que para a gestão democrática tem importância não só por propiciar o diálogo, a interação, mas por assegurar o caráter público do projeto educacional, tornando-o um bem de responsabilidade social;
- acompanhamento da execução do projeto pedagógico da escola, o que assegura que ele não seja uma mera carta de intenções, estimula a participação do coletivo,

propicia interferência para melhoria do processo e informa a avaliação e os ajustes necessários;

- avaliação do projeto pedagógico da escola, o que é relevante por propiciar discussão sobre as ações e o repensar das práticas educacionais, com vistas à qualidade buscada;
- controle do respeito à direitos na escola, o que possibilita o direito à escola pública, universal e de qualidade a todos e o respeito às diferentes visões, ao exercício da cidadania crítica, ativa e socialmente responsável;
- melhoria da inclusão escolar, o que é indispensável para o êxito da educação e da própria gestão democrática;
- permanência do aluno na escola, melhoria do aproveitamento escolar e estímulo à não-reprovação, todos importantes para superar a exclusão da escola, democratizando a educação;
- colaboração com o diretor da escola e avaliação do seu desempenho, o que favorece práticas colaborativas e pode contribuir para a superação do autoritarismo, hierarquismo, tradicionalismo, produtivismo, individualismo, burocratismo, corporativismo, mandonismo.

Contudo, apesar de apresentar essas contribuições, consideradas relevantes, para a gestão democrática, os Conselhos Escolares não vêm apresentando como preocupação maior a implementação da gestão democrática, não atuando como um mecanismo de democratização da gestão, conforme é ressaltado na literatura educacional sobre o tema e no PNFCE.

Os dados nos mostram que inexistem nos municípios uma política voltada para o fortalecimento dessas instituições.

Percebemos, segundo Pinto (1994), Vilela (1997), Oliveira (2006), Souza (2006a) e Souza (2006b), que, na prática, desde o surgimento dos Conselhos Escolares, eles não vêm se constituindo estruturas detentoras de poder de decisão, como requer o PNFCE, sendo considerado, tanto pela comunidade local como pela comunidade escolar, como um instrumento que auxilia na organização e gestão da escola. Participam de questões rotineiras, não sendo chamados para tomar decisões juntamente com a direção escolar.

Como instituições subservientes à direção escolar, na contemporaneidade, assim como na gestão municipal e escolar, eles não têm como preocupação maior a democratização do espaço escolar, de acordo com o apresentado pela literatura educacional sobre o tema e no

PNFCE, mencionados, respectivamente nos Capítulos I e II, deste trabalho. Ficam politicamente enfraquecidos e tendem a se tornar instâncias burocráticas.

Não há indicativos de que o PNFCE, que visa o fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica, tendo em vista ganhos na gestão democrática da educação, tenha sido implantado nas redes escolares pesquisadas.

As Secretarias Municipais de Educação informaram conhecer o PNFCE, por meio de: (a) site do MEC — Bela Vista, Aparecida do Taboado, Amambai e São Gabriel do Oeste; (b) documentos do MEC — Aparecida do Taboado, Bela Vista, Amambai e São Gabriel do Oeste; (c) cursos presenciais — Bela Vista, Bonito, Naviraí e São Gabriel do Oeste; (d) cursos à distância — Naviraí e Campo Grande. As Secretarias que mencionaram não o conhecer foram as de Chapadão do Sul, Paranaíba e Paranhos.

Profissionais da rede municipal de ensino de Naviraí e Campo Grande fizeram capacitação do referido Programa, através de curso à distância e curso presencial, contudo o PNFCE foi implementado apenas em Bonito, no ano de 2007, sendo desenvolvido em 50% das escolas da rede, e em Bela Vista no ano de 2009. Em Naviraí e São Gabriel do Oeste foi iniciado, mas não teve continuidade.

Em sua maioria, os membros dos Conselhos Escolares das redes não conhecem o PNFCE. Os que o conhecem, foi por meio de ação das próprias Secretarias Municipal de Educação (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste) e de documentos escritos do MEC (Bela Vista, Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste).

Contudo, Naviraí, Bonito e São Gabriel do Oeste afirmam que o PNFCE contribuiu muito para o funcionamento dos Conselhos Escolares de suas redes de escola e Aparecida do Taboado diz que ele contribuiu razoavelmente, diferentemente de Bela Vista, que declarou ter o PNFCE contribuído minimamente. Ao perguntar em que o PNFCE contribuiu para o funcionamento dos Conselhos Escolares da Rede Escolar Municipal, Naviraí, Bonito, Bela Vista, Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste, responderam o que aponta o Quadro 12.

**Quadro 12**  
**Contribuições do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares da Rede  
 Escolar Municipal**

Contribuições	M1	M4	M6	M9	M10
Relativa aos conselheiros					
Capacitação dos conselheiros escolares	x	x	x	x	x
Relativas à gestão					
Implantação dos Conselhos				x	x
Fortalecimento dos Conselhos	x	x		x	x
Integração entre Conselhos Escolares	x		x		
Democratização da gestão escolar	x		x		
Ampliação da participação da comunidade local		x	x		x
Ampliação da participação da comunidade escolar			x		
Melhoria da gestão administrativa			x		

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra.

Legenda: M1 — Naviraí; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito.

Conforme mostra o Quadro 12, as contribuições do PNFCE para o funcionamento dos Conselhos Escolares dizem respeito à gestão e aos conselheiros, como segue.

- Gestão: implantação dos Conselhos Escolares (Bela Vista e Bonito); fortalecimento dos Conselhos (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e Bela Vista); integração entre Conselhos Escolares e democratização da gestão escolar (Naviraí e São Gabriel do Oeste); ampliação da participação da comunidade local (Aparecida do Taboado, São Gabriel do Oeste e Bonito); ampliação da participação da comunidade escolar e melhoria da gestão administrativa (São Gabriel do Oeste); e
- Conselheiros: capacitação dos conselheiros escolares (Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado, São Gabriel do Oeste e Bela Vista).

Conforme podemos ver, o PNFCE contribuiu principalmente para a capacitação dos conselheiros escolares, implantação e fortalecimento dos Conselhos, democratização da gestão escolar e para ampliação da participação da comunidade local, apesar de não ter sido implementado nas redes, segundo declaração dos municípios.

A maior quantidade de contribuições elencada está na esfera gestão. As respostas dos municípios são coincidentes: todos colocaram como contribuição a capacitação dos Conselheiros; Naviraí, Bonito, Aparecida do Taboado e Bela Vista apontaram como contribuição o fortalecimento dos Conselhos; São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado e Bonito apresentaram a participação da comunidade local; Bela Vista e Bonito, apontaram a





<b>Razões do ganho significativo no Ideb</b>	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Salário			x			x				
<b>Relativas ao ensino</b>										
Projetos de ensino									x	x
Adequação de currículos										x
<b>Relativas a infraestrutura</b>										
Sala de recursos						x				
Reformas e ou construção de prédios escolares			x							
Fornecimento de material didático-pedagógico				x		x				
Alimentação escolar de qualidade			x							
Biblioteca itinerante			x							
<b>Relativas ao aluno</b>										
Acompanhamento do rendimento escolar do aluno	x									
Avaliação institucional interna e externa	x									
Recuperação paralela					x	x			x	x
Trabalho focado no ensino e aprendizagem										x

Fonte: questionário respondido pelos profissionais responsáveis pelos Conselhos Escolares das Secretarias Municipais de Educação dos municípios da amostra; entrevista concedida pelo técnico e pela ex-secretária das referidas Secretarias.

Legenda: CEs — Conselhos Escolares; M1 — Naviraí; M2 — Chapadão do Sul; M3 — Paranaíba; M4 — Aparecida do Taboado; M5 — Amambai; M6 — São Gabriel do Oeste; M7 — Paranhos; M8 — Campo Grande; M9 — Bela Vista; M10 — Bonito;

Conforme o Quadro 13, as razões que levaram a Rede Municipal a apresentar ganho significativo no Ideb são referentes à gestão, aos profissionais, ao ensino, à infraestrutura e ao aluno, de acordo com o que segue.

- ❑ Gestão: Conselhos Escolares (Naviraí); participação da comunidade na escola (Chapadão do Sul, Aparecida do Taboado e Bela Vista); gestores atuantes e compromissados (Aparecida do Taboado); interação entre diretores, coordenadores e professores (Amambai); articulação com outros órgãos municipais (Aparecida do Taboado) e PDE-Escola (Bela Vista); trabalho coletivo e acompanhamento do trabalho realizado na escola (Bonito);
- ❑ Profissionais: planejamento de ensino (Aparecida do Taboado); formação continuada de professores (Naviraí, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Bonito, São Gabriel do Oeste e Bela Vista); reuniões periódicas para troca de experiências entre os professores (Amambai); salário (São Gabriel do Oeste e Paranaíba); reuniões periódicas entre Diretores, coordenadores e pais (Bonito);
- ❑ Ensino: projeto de ensino (Bonito e Bela Vista); adequação de currículos (Bonito);
- ❑ Infraestrutura: sala de recurso (São Gabriel do Oeste); reformas e ou construção de prédios escolares (Paranaíba); fornecimento de material didático-pedagógico

(Aparecida do Taboado e São Gabriel do Oeste); alimentação escolar de qualidade e biblioteca itinerante (Paranaíba);

- Aluno: acompanhamento do rendimento escolar do aluno e avaliação institucional interna e externa (Naviraí); recuperação paralela (Amambai, Bonito, São Gabriel do Oeste e Bela Vista); trabalho focado no ensino e aprendizagem (Bonito).

Como notamos, a maior quantidade de razões que levaram a Rede Municipal a apresentar ganho significativo no Ideb mencionados pelos municípios diz respeito à esfera profissionais, seguida da esfera gestão.

Várias respostas mencionadas pelos municípios coincidem. A formação continuada de professores foi apresentada como razão que levaram a Rede Municipal a apresentar ganho significativo no Ideb por Naviraí, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Bonito, São Gabriel do Oeste e Bela Vista. A participação da comunidade na escola foi apontada como razão por Chapadão do Sul, Aparecida do Taboado e Bela Vista. Salário foi mencionado como razão por São Gabriel do Oeste e Paranaíba. Projeto de ensino, por Bela Vista e Bonito. Já a recuperação paralela, foi apresentada por Amambai, Bonito, São Gabriel do Oeste e Bela Vista.

É importante ressaltar que Naviraí é o único município que apresentou os Conselhos Escolares como razão para o ganho significativo no Ideb. Considera decisiva a atuação dos mesmos, para um bom resultado nesse Índice. Já as redes de São Gabriel do Oeste, Bonito, Aparecida do Taboado e de Amambai consideram mediana a importância dessa atuação.

Percebemos que a maioria dos municípios aponta principalmente a formação continuada como uma das razões que levaram a rede municipal a apresentar ganho significativo no Ideb. Eles relacionam o baixo desempenho de algumas de suas escolas à falta de “boa” formação inicial, pois consideram que os professores iniciantes não têm as devidas “condições” para oferecer aos alunos um “ensino de qualidade”, cuja medida é hoje expressa por meio da ferramenta Ideb.

Percebemos que, apesar de a maioria dos municípios não considerar a atuação dos seus Conselhos Escolares um fator explicativo dos ganhos dos primeiros anos do ensino fundamental no Ideb, os dados levantados nos autorizam a relativizar essa percepção. Observamos que, no período 2005-2008, os Conselhos somaram com as iniciativas locais na busca de obtenção de um bom desempenho nas avaliações de larga escala, deixando de lado a preocupação com a democratização das relações no interior da escola, contribuindo apenas em parte para a democratização da educação da escola e de sua gestão.

É importante esclarecer que a gestão democrática, conforme Cury (2002), também busca a eficiência, mas os fins desse modelo de gestão são diferentes do apresentado pela gestão gerencial.

Notamos que a União, através do MEC, tem como preocupação maior, no momento, a implantação de um modelo centralizado de gestão da educação, com a implementação do PAR, do Ideb e da CONAE. Assim, não vem se preocupando com a implantação e implementação de programas como o PNFCE, que buscam a democratização das relações na escola, a resolução dos problemas educacionais com a participação da comunidade escolar e local e de acordo com seus anseios e peculiaridades regionais.

Vem dialogando diretamente com as Secretarias de Educação, em busca de acordos no intento único de melhoria dos indicadores educacionais, através de políticas e ações focalizadas, que tem em vista a resolução de problemas que julgam responsáveis pelo baixo desempenho dos alunos.

Contudo, não podemos dizer que os municípios seguem à risca o exposto pela União, já que percebemos haver, também, dentre as suas ações, iniciativas, consideradas por eles importantes, que não tem centralidade nas ações da União. Também não podemos mencionar que o PDE e o PAR são ações que não têm contribuído para a melhoria da escola, já que vem concorrendo principalmente para a melhoria da infraestrutura das escolas.

Assim, a gestão educacional que vem sendo materializada é a gerencial, que tem uma visão economicista, e uma concepção liberal pluralista de democracia. Adere a parâmetros empresariais, na busca da eficácia; do desempenho dos alunos, da eficiência e qualificação dos profissionais que nela trabalham, a racionalidade e a responsabilização da comunidade local e escolar pelos resultados do desempenho dos alunos, através da divulgação dos resultados.

A gestão democrática da educação — tendo surgido num período em que aflorava a luta política em torno dos direitos democráticos e da cidadania — apresenta uma visão política e uma concepção republicana de democracia e visa uma educação voltada para a formação crítica do cidadão, a transformação e emancipação social, o que vem perdendo a centralidade em tempos de reorganização capitalista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais fazemos breve menção ao percurso da pesquisa, a seus resultados e conclusões, apontando algumas questões para a pesquisa educacional.

O presente trabalho teve como objetivo examinar a relação entre iniciativas locais, apoio técnico específico da União a Conselhos Escolares e ganhos obtidos por redes de ensino municipais no Ideb.

O problema que norteou a investigação foi construído nos seguintes termos: teriam as propostas e práticas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares impactado a gestão da educação municipal de modo a concorrer para a elevação do seu Ideb? Que isso revela no tocante às relações entre União e Município?

Para responder a esse problema, a investigação seguiu como percurso de análise três etapas, que se materializaram em três capítulos.

Sendo os Conselhos Escolares considerados um mecanismo que concorre para a efetivação da gestão democrática da educação, iniciamos o presente estudo, abordando a gestão educacional, que se constitui numa questão complexa, que não possui um único significado, havendo distintas formas de concebê-la e praticá-la.

Apresentamos os modelos de gestão democrático, estratégico, compartilhado e gerencial. Constatamos que, dentre esses modelos, os que mais se assemelham são a gestão estratégica, a compartilhada e a gerencial, uma vez que ambas se utilizam de técnicas e mecanismos de gestão empresarial e têm como intuito maior a busca por resultados, privilegiando relações democráticas e participativas que, sobretudo, sejam geradoras de eficiência e produtividade na gestão do sistema. Já a gestão democrática defende uma educação de qualidade que promova o exercício crítico da cidadania, a “emancipação política” e “a transformação social”.

Em seguida, focamos as concepções de democracia liberal, republicana e deliberativa e distintas formas de participação. A pesquisa nos mostrou que a democracia é considerada uma forma de governo na qual se tem liberdade de participação e que os modelos de democracia apresentados divergem principalmente no que tange à maneira como a participação é contemplada. A concepção liberal de democracia centra na defesa dos interesses da elite dirigente, bastando que os cidadãos elejam representantes para defender os seus interesses, não participando diretamente do processo de discussão e decisão.

Na concepção republicana de democracia, a ênfase recai sobre a auto-organização da sociedade, enfatizando a participação dos indivíduos nas discussões e tomadas de decisões que lhe dizem respeito, tendo os cidadãos, nessa democracia, “voz, vez e voto” no processo de decisão. Já na concepção deliberativa de democracia, o que tem maior relevância é a ação comunicativa, a prática da razão e o processo de entendimento que se realizam nas formas institucionalizadas das deliberações, os cidadãos participam diretamente das decisões como também elegem representantes que defendem os seus interesses.

Evidenciamos que a participação e a democracia são conceitos que se entrelaçam, sendo a participação um componente imprescindível da democracia.

Percebemos que as concepções de democracia mais próximas da realidade são as concepções liberais, que admitem apenas a participação representativa da comunidade e defendem os interesses de uma minoria. Tanto a concepção republicana como a concepção deliberativa de democracia pode ser considerada utópica por estar distante da realidade excludente da sociedade contemporânea e admitirem a participação direta dos cidadãos de acordo com os seus anseios, o que é difícil de ser materializado na atualidade, devido à complexidade das relações sociais e das sociedades modernas.

O trabalho nos mostrou que tanto a gestão democrática da educação como os Conselhos Escolares — que, segundo a literatura educacional, são órgãos normativos, consultivos e deliberativos, considerados “canais de participação”, responsáveis pela interação entre a comunidade escolar e a comunidade local — têm como intuito defender os interesses da coletividade. Visam proporcionar a participação comunicativa pública entre os cidadãos nas decisões como iguais, de modo que esses tenham o direito de ouvir e ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada na gestão educacional e, assim, formar cidadãos críticos, conscientes, conhecedores e defensores de seus direitos. Eles partem de uma visão política e têm como predominância mecanismos e procedimentos da democracia republicana.

A gestão democrática pode se servir de mecanismos e procedimentos dos modelos liberais e deliberativos de democracia, ou ir além deles, já que no ambiente escolar, a comunidade escolar faz a sua própria forma de administrar, reinventando e reorganizando esses procedimentos, dando-lhes um novo formato, peculiar, próprio da instituição, de acordo com os seus anseios, fugindo de tais modelos.

Constatamos que, não obstante a literatura educacional recente apresentar a gestão democrática da educação como o único modelo de gestão capaz de promover a melhoria da qualidade da educação, outras formas de gestão contemplam essa questão. A gestão nomeada estratégica, a compartilhada e a gerencial também apresentam como intuito educação de

qualidade, mas compreendida segundo uma ótica, sobretudo, econômica e não política de transformação das relações sociais.

Proseguindo, analisamos a política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao PNFCE. Para tanto, tomamos como referencial de análise, as políticas públicas, segundo Palumbo (1994). Optamos por trabalhar com o Ciclo de políticas, modelo analítico de políticas públicas, que de acordo com Palumbo (1994), se constitui numa representação abstrata dos estágios na elaboração e execução de uma política.

Privilegiamos um dos estágios desse ciclo, nesse trabalho, a saber: a avaliação de impacto da política de indução da gestão democrática na educação básica configurada no PNFCE. Buscamos saber o impacto desse Programa na gestão da educação municipal e sua eventual relação com ganhos obtidos pela rede escolar no Ideb do ensino fundamental (até 4ª série).

Observamos, rapidamente, as iniciativas recentes do MEC voltadas à gestão da educação básica, sendo elas: Pró-Conselhos; Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; Proforti; Pradime; Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica; Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional; PDE-Escola; PAR; CONAE; e, mais detidamente, o PNFCE, notando que em quase todas essas iniciativas são mencionados mecanismos e ou procedimentos presentes na concepção de gestão democrática apresentada na literatura educacional recente, utilizada nesse trabalho. Apenas o PDE-Escola não os aponta.

O PNFCE, assim como a literatura educacional recente, apresenta a gestão democrática da educação, segundo uma ótica política. Em ambos tal modelo de gestão se constitui num processo político-pedagógico que enfatiza, principalmente, a participação efetiva da comunidade local e escolar em todos os âmbitos da escola, o compartilhamento das ações, a democratização, a autonomia administrativa e pedagógica. Destacam a relevância dos Conselhos Escolares para o intuito de oferecer uma educação de qualidade, que forme cidadãos críticos, conscientes, participativos, conhecedores de seus direitos e deveres.

A pesquisa nos mostrou que a concepção de gestão democrática da educação difundida pelo PNFCE apresenta muitos pontos em comum em relação à gestão democrática definida nessa literatura. Tem como diferencial a ênfase no Conselho Escolar como representante último da escola e a abordagem da gestão democrática apenas no âmbito escolar. Na literatura educacional analisada, a gestão democrática é abordada de forma ampla, tanto no âmbito escolar como nos âmbitos dos sistemas de ensino, além de apontar o Conselho Escolar como corresponsável pela escola, sendo o responsável último o diretor.

Constatamos que a literatura educacional e o PFCE apresentam a gestão democrática da educação como condição indispensável para que se tenha uma educação de qualidade, que atenda aos anseios da comunidade local e escolar. Seguem principalmente orientações da concepção republicana de democracia, mas também aderem a princípios e procedimentos da concepção liberal, como a eleição de diretores, e também uma forma de participação que prioriza o compartilhamento do poder, da cidadania e da “vontade geral”.

Contudo, as iniciativas do MEC, em sua maioria, não têm solução de continuidade e aperfeiçoamento, por não haver subsídios e profissionais em número adequado para viabilizá-las. Além disso, são ações que têm teor publicitário e não levam em consideração as peculiaridades regionais e apresentam distintas visões de gestão.

Apesar de “a gestão democrática da educação na forma da lei” continuar sendo princípio constitucional que ainda vigora na educação brasileira, dentre as ações do MEC, existem iniciativas tanto para o fomento da gestão democrática como para a gestão gerencial da educação, havendo assim um paralelismo presente em suas ações.

O estudo revelou que, ao mesmo tempo em que o MEC propugna a descentralização, possibilitando a participação da comunidade escolar e local nas ações educacionais, atua no sentido da centralização, quando atribui aos sistemas de ensino municipais papel de mero executor/reprodutor de iniciativas que delineia para estes de forma genérica.

Contudo, sabemos que, na prática, essas ações sofrem influência, tanto da comunidade local como da escolar, uma vez que ambas tem suas peculiaridades, e seus cidadãos atuam nas instituições, formulando e implementando políticas, segundo seus valores, ações e perspectivas, que nem sempre são consensuais e unânimes.

Em se tratando do fortalecimento dos Conselhos Escolares, vimos que o PNFCE se constitui numa iniciativa secundária do MEC, já que esse Ministério atualmente tem centrando sua atenção no PDE, no PDE-Escola, no PAR e no Ideb. Iniciativas essas marcada por ótica economicista que privilegia a alteração dos indicadores educacionais.

Num terceiro momento, analisamos as propostas e práticas municipais voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com atenção especial a possíveis impactos do PNFCE, no intuito de saber se o referido Programa tem concorrido para fortalecer esses Conselhos consoante à concepção de gestão democrática que ele difunde na gestão da educação municipal dos municípios observados e se esse fortalecimento poderia ser considerado um dos fatores explicativos dos bons resultados no Ideb.

Responderam ao questionário e concederam entrevistas os dez municípios sul-mato-grossenses, com mil ou mais alunos, da amostra: cinco que apresentaram os mais elevados

Ideb no ano de 2007, sendo eles Aparecida do Taboado, Campo Grande, Chapadão do Sul, Naviraí e São Gabriel do Oeste; e os cinco que exibiram maior variação positiva do Ideb em relação a 2005, que são Amambai, Bonito, Bela Vista, Paranhos, Paranaíba. Contudo, nem todas as questões formuladas foram respondidas por todos os municípios.

Buscamos saber quais foram as principais propostas, práticas e resultados alcançados no tocante à gestão educacional, nos períodos 2001-2004 e 2005-2008, pelos municípios da amostra.

Constatamos, que no período 2001-2004 houve a tentativa de implantação e implementação de uma gestão democrática, participativa, com ênfase na materialização de mecanismos e procedimentos da concepção republicana de democracia, procurando oportunizar a participação da comunidade escolar nas ações da escola e oferecer uma educação que tenha como foco o aluno, havendo, assim, um avanço no que diz respeito à tentativa de abertura da escola à comunidade.

Contudo, ainda faltou uma conscientização e mobilização da comunidade escolar e local no que tange à importância de sua participação em todas as questões que se referem à educação e a oportunidade de participação.

Já no período 2005-2008, evidenciamos um abandono por parte dos municípios no que tange à tentativa de implementação de gestão democrática com ênfase na democracia republicana. Os municípios passaram a ter como preocupação maior a formação continuada e a busca de resultados nas avaliações em larga escala, havendo, assim, a introdução de um maior número de práticas gerenciais em seus sistemas municipais de educação e uma aproximação com o modelo gerencial de gestão e com a concepção liberal pluralista de democracia.

Notamos que a formação inicial e continuada de professores passou a ser considerada um caminho para o desempenho e desenvolvimento dos alunos. Percebemos que as práticas mais mencionadas pelos municípios, no período 2005-2008, estão dentre as ações apresentadas como prioritárias pelos municípios no PAR, sendo elas: a formação inicial e continuada de professores, reforma e ou construção de prédios escolares, Plano Municipal de Educação e fornecimento de computadores.

Percebemos que a concepção de gestão educacional que tem centralidade no PAR é a gerencial, apesar de o mesmo apresentar como uma de suas dimensões a gestão democrática da educação, o que não quer dizer que seja ela orientada por concepção republicana de democracia.



No que diz respeito aos Conselhos Escolares, a pesquisa nos mostrou que, no período 2001-2004, eles se ocupavam com frequência de sua organização e da organização da escola. Já no período 2005-2008, tinham frequentemente como ocupação a organização da escola, a qualidade do ensino, a avaliação da aprendizagem, a organização do Conselho, o ensino, a avaliação interna da escola, o desempenho da escola nas avaliações externas, a participação de pais, a articulação com a APM e a violência na escola.

O estudo revelou que os Conselhos não vêm apresentando como preocupação maior a implementação da gestão democrática republicana, conforme concebida na literatura educacional sobre o tema e no PNFCE.

Constatamos que inexistem nos municípios uma política voltada para o fortalecimento desses Conselhos. Não há indicadores de que o PNFCE tenha sido implantado nas redes escolares pesquisadas. A maioria das Secretarias Municipais de Educação disse conhecer o Programa, contudo afirmaram que grande parte dos membros dos Conselhos não o conhecem.

Tanto o fortalecimento dos Conselhos Escolares, como a implementação da gestão democrática não são preocupação maior das redes municipais de ensino da amostra, no período 2005-2008, uma vez que essa se encontra na busca de resultados (Ideb, Provinha Brasil).

Constatamos que os Conselhos Escolares não são considerados razão para o ganho significativo no Ideb, pela maioria dos municípios, apesar de, juntamente com a gestão escolar, ter procurado atuar de forma a contribuir para a obtenção de um bom desempenho nas avaliações de larga escala.

As hipóteses iniciais levantadas para o problema foram:

- a de que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não pode ser considerado um dos fatores explicativos de bons resultados obtidos no Ideb pelos municípios da amostra;
- não houve propostas e práticas significativas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares na gestão da educação municipal, o que revela a baixa capacidade indutora e reguladora da ação específica da União nesse particular e, dentro de certos limites, a natureza das relações entre as instâncias federativas envolvidas, uma vez que não houve compartilhamento de poder e decisão, cooperação e nem ação coordenada entre os entes federativos, pois os municípios se mostraram desviantes em relação as normas concernentes à implantação e ou fortalecimento dos Conselhos Escolares.

A primeira hipótese foi confirmada, na medida que é possível concluir que não houve fortalecimento dos Conselhos Escolares. Apesar de não ter sido materializada, nos

municípios, uma política de fortalecimento dos Conselhos Escolares e de seus sistemas municipais de ensino não ter considerado a atuação dos Conselhos Escolares como uma das razões para ganhos obtidos no Ideb, constatamos que esses Conselhos tiveram sua parcela de colaboração para este ganho, ao atuarem no intuito de concorrer para o bom resultado dos alunos nas avaliações de larga escala.

No que diz respeito à segunda hipótese, essa também foi confirmada, já que realmente não houve propostas e práticas significativas voltadas para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. O PNFCE, não foi implementado nos sistemas municipais de ensino e nem tão pouco os referidos Conselhos foram implantados em todos os municípios.

Houve uma baixa indução e regulação da União nesse sentido, uma vez que a União não vem se preocupando com a implantação e implementação de programas como o PNFCE, que busca a democratização da escola, a formação crítica dos cidadãos e a resolução dos problemas educacionais de acordo com os anseios da comunidade local e escolar.

A sua preocupação central está no sentido de instituir um Sistema Único de Educação e de melhorar os indicadores educacionais brasileiros. O MEC vem “dialogando” diretamente com as Secretarias Municipais de Educação, no intuito de com elas firmar acordos no que tange à melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala. Mas, tal diálogo se resume à indicação de políticas e ações focalizadas de “cima para baixo” e de incentivos financeiros, que prescrevem soluções derivadas de diagnóstico regido por uma ótica economicista apoiada numa perspectiva de gestão empresarial.

Os municípios teriam a autonomia de colocá-las em ação, contudo nem sempre seguem à risca o proposto pela União, já que percebemos haver, também, dentre as ações dos mesmos, iniciativas, consideradas por eles importantes, que não tem centralidade nas ações da União.

Em suma, a análise dos dados nos permitiu concluir que a gestão democrática da educação e os Conselhos Escolares, bem como propostas e práticas para o seu fortalecimento se tornaram questão secundária. Elas vêm gradativamente perdendo lugar para ações que visam bons desempenhos na educação e apresentam uma concepção de gestão gerencial, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia, tendo em vista a busca de resultados.

Percebemos que na contemporaneidade, continuam a existir, e com muito mais força, nas ações da União relativas à educação, por meio do MEC, práticas de gestão empresarial, a participação apenas na execução de tarefas e uma desconcentração de tarefas, o que tem

levado à ampliação da regulação e do poder de decisão nas mãos da União. Na prática, não se conseguiu fugir de mecanismos e procedimentos da concepção liberal de democracia.

Em resumo, a análise e interpretação dos dados obtidos permitiram as seguintes conclusões:

a) nas redes escolares municipais, vem ocorrendo gradativo declínio do interesse pela democratização da gestão, enquanto o bom desempenho escolar se torna o foco das preocupações;

b) a gestão gerencial é uma prática em ascensão a ressignificar mecanismos da gestão democrática, com uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia;

c) o fortalecimento do Conselho Escolar não é uma política nas redes escolares municipais observadas, sendo que o PNFCE não impactou a gestão de suas escolas, revelando baixa colaboração entre municípios e União;

d) não há evidências de que práticas de gestão democrática segundo uma concepção republicana de democracia tenham contribuído para ganhos no Ideb das redes municipais;

e) todavia, práticas de gestão direcionadas para a busca de resultados foram encontradas em todos os casos e podem ter contribuído para melhoria desse Índice, revelando que na esfera do monitoramento de metas vem se estabelecendo um maior grau de colaboração entre município e União.

Finalizamos mencionando que uma questão a requer investigação é a do modelo de gestão que vem sendo materializada nas instituições escolares dos municípios sul-mato-grossenses, diante do paralelismo e hibridismo das ações do MEC. Quais as implicações e desdobramentos disso? Que prática educativa propicia? Qual o pensamento em relação ao direito a uma educação de qualidade?

Outra questão que requer investigação é a que diz respeito à redução de 50 % da carga horária de trabalho dos professores que são presidentes dos Conselhos Escolares, na rede municipal de ensino de Fortaleza. Tem havido essa discussão em outros Conselhos e movimento no sentido de torná-la uma prática comum?

Também, se constitui questão para outra investigação experiências como a da escola Padre Jaó Greimer, de Campo Grande, apresentada pelo MEC como um tanto diferenciada, pelas suas iniciativas de melhoria do ensino, que resultou no recebimento de vários prêmios em âmbito estadual e nacional. Será que essa escola como as demais ganhadoras desses prêmios, são modelos de gestão democrática? Será que são escolas que apresentam elevados Idebs? São escolas que tem uma variação positiva?

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. *Colegiado escolar: espaços de participação da comunidade*. São Paulo: Cortez. 2003.
- ABRÚCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (ORG.) *Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77-123.
- ABU-EL-HAJ, J. Robert Dhal e o dilema da igualdade na democracia moderna. *Análise Social*, vol. XLIII, n.1, p. 159-180, 2008.
- ADRIÃO, T. e CAMARGO, R. B. de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.
- ALVES, A. V. V. *Gestão democrática da educação: um estudo de concepções veiculadas pela literatura e política educacionais recentes*. 2007. Monografia (Graduação em Pedagogia) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e participação no “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, no período de 2004 a 2008*. 2008. Monografia (Especialização em Educação) FAED, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2008.
- \_\_\_\_\_; FREITAS, D. N. T. de. Gestão democrática na literatura educacional: concepções, condições, barreiras e entraves. In: FREITAS, D. N. T. de; FEDATTO, N. A. da S. F. (Orgs.). *Educação básica: discussões e práticas político-normativas e interpretativas*. Dourados, MS: editora da UFGD, 2008. p. 133-153.
- ARANDA, M. A. de M. *A constituinte escolar de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001): uma proposta de gestão democrática*. Campo Grande, 2004. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.
- AREDES, A. P. J. *As Instâncias de Participação e a Democratização da Escola Pública*. Marília, 2002. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 27 fev. 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 53, p. 167-188, mar. 1999.
- AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- \_\_\_\_\_.; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPEd. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 77, dec. 2001.
- BAKER, J. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 77-100.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero de Neto e Augusto Pinheiro. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004. 223p. Título original: L' Analyse de Contenu.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BALDUÍNO, M. A. C. B. *A gestão da democrática educação no Estado de Mato Grosso do Sul no entretempo de 1999-2000*. Campo Grande, 2003. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999. p. 7-30.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 41-64.

\_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral de política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BONATO, S. L. *Educação e Modernidade - o pensamento educacional dos Jesuítas, John' Locke e Jean-Jacques Rousseau na Era das Ciências e da Filosofia Moderna*. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 1998.

BOVERO, M. Observar a democracia com as lentes de Bobbio. *CULT – Revista Brasileira de Cultura*, ano 12, n. 137, p. 58-63, jul. 2009.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor. In: *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: SEB /MEC, 2004a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso: 20 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Regulamenta 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. In: BRASIL. Congresso. Senado. *500 anos de legislação brasileira*. 2. ed. Brasília, 2001a. CD3: Brasil República.

\_\_\_\_\_. *Documento-referência da Conferência Nacional de Educação*. Brasília: SEB /MEC, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso: 20 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. In: BRASIL. Congresso. Senado. *500 anos de legislação brasileira*. 2. ed. Brasília, 2001b. CD3: Brasil República.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. In: BRASIL. Congresso. Senado. *500 anos de legislação brasileira*. 2. ed. Brasília, 2001c. CD3: Brasil República.

\_\_\_\_\_. *Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional*. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. In: BRASIL. Congresso. Senado. *500 anos de legislação brasileira*. 2. ed. Brasília, 2001d. CD3: Brasil República.

\_\_\_\_\_. *PDE*. Brasília: SEB /MEC, 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *PDE Escola*. Brasília: SEB /MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *PDE Escola: Perguntas e respostas*. Brasília: SEB /MEC, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano de Ações Articuladas*. 2007d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2010

\_\_\_\_\_. *Plano de Ações Articuladas – relatório público apresentação*. 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes*. Brasília: SEB /MEC, 2005a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime*. Brasília: SEB /MEC, 2005c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido – Proforti*. Brasília: SEB /MEC, 2005b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho*. Brasília: SEB /MEC, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica*. Brasília: SEB /MEC, 2005d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: SEB /MEC, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2009.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAMPO GRANDE, Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009. Dispõe sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Campo Grande e dá outras providências. In: *DIOGRANDE*: Diário Oficial de Campo Grande-MS, Campo Grande, ano XII, n. 2.827, p. 1-2, 14 jul. 2009.

CAMARGO, R. B. de. *Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

CAPEL. *Banco de teses*, 2004. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar. In NETO, A. C; CASTRO, A. M. D, FRANÇA, M; QUEIROZ, M. A. DE. (orgs.) *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. origem e trajetórias*. Brasília: Líber livro Editora, 2007, p. 115-144.

CATANANTE, B. R. *A política educacional em Mato Grosso do Sul (1999 - 2002): os mecanismos de participação*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

CELLART, A. análise documental. In: POUPART, J, e outros. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-317. título original: La recherche qualitative.

COHEN, E; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 11-39.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. *Revista brasileira de política e gestão da educação*, ANPAE, São Bernardo do Campo, v.18, n. 2, p.163-174, jul./dez. 2002.

DIAS, S. G. Reflexões a cerca da participação popular. *Reflexão*. ano XIII, N. 48, p. 45-53, jan./fev./mar./2007.

DORIA, A. F. *Marcuse Vida e Obra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 77-95.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N & CARVALHO, M. do C. B. de C. (Orgs.).

Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

FERNANDES, M. D. E. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991-1994)*. Campo Grande, 1996. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, São Paulo, v. 1, n. 3, set./dez. 1986. (Apenas seção 1 do texto).

FLORES, A. G. *Construindo uma gestão participativa no Centro Estadual de Educação tecnológica Paula Souza - Unidade Amim Jundi*. Marília, 2003. Disponível em: <<<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em 27 de fev. de 2010.

FONSECA, M; TOSCHI, M. S; OLIVEIRA, J. F. De. *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FRANCO, C.; ALVES F.; BONAMINO A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100. Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, D. N. T. de. *A gestão educacional na intersecção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS.

\_\_\_\_\_. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. *Trabalho, educação e política pública: estudos em educação*. Campo Grande: UFMS, 2003, p. 189-219.

\_\_\_\_\_. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação & Sociedade*, vol. 28, n. 99, p. 501-521, Ago. 2007.

\_\_\_\_\_.; SCAFF, E.; FERNANDES, M. D. E; OLIVEIRA, S. M. B de. *PDE: evidências do município de Dourados*. In: FONSECA, M; TOSCHI, M. S; OLIVEIRA, J. F. De. *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004, p. 55-80.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21. p. 211-259, 2000.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, vol. 24, n. 82, p. 93-130, Abr. 2003.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008, p. 64-89.

GLESEN, K. Habermas: a segunda modernidade e a sociedade civil internacional. Tradução de Sebastião Nascimento. *Novos Estudos*, n. 60, p. 87-96, jul/2001. Original em Francês.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 49-113.



GUTMANN, A. A desarmonia da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 36, p. 05-38, 1995.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 36, p. 39-54, 1995.

\_\_\_\_\_. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de Goerge Sperber; Paulo Astor Soeth; Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007, 404 p. Título original: Die Einbeziehung des Andersens – Studien zur politischen theorie.

HELD, D; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 11-23.

INEP. *Ideb*, 2008. Disponível em: <<http://portalIdeb.inep.gov.br/>>. Acesso: 12 dez. 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, C. R. S. *Estado, Política e Gestão na/da Educação em Porto Alegre (1989-2004)*: avanços e limites na produção da democracia sem fim. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/>>. Acesso: 27 de fev. 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MALAVASI, A. *A dimensão estética na constituição do trabalho coletivo no interstício da escola instituída*. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso: 27 fev. 2010.

MARQUES, L. R. *A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática em escolas públicas*. Recife, 2006. Disponível em: <<<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>>. Acesso: 27 fev. 2010.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. katálysis*, vol. 10, n. 1, p. 15-23, 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/](http://www.scielo.br/)>. Acesso em: 17 jan. 2009.

MINGUILI, M. da G. *A gestão da escola pública no estado de São Paulo: da intenção a obra*. Campinas, 1995. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 27 fev. 2008.

MOEHLECKE, S. As Políticas de Diversidade na Educação no Governo Lula. In: *31º Encontro Anual da ANPOCS*, 2007, Caxambu-MG. Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS, 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, jul./dez. 2003. Disponível em: <[www.scielo.br/](http://www.scielo.br/)>. Acesso em: 17 jan. 2005.

NEVES, L. M. W. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do político no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 163-174.

NEVES, M. Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p.111-163.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 31-37.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 129-139.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2000, p. 35-54.

OLIVEIRA, I. *A avaliação das práticas de participação da gestão colegiada nas escolas públicas estaduais do Ceará*. Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.ufc.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997, p. 9-14.

\_\_\_\_\_. A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 57-72.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 79-88.

PAZETO, A. E.; WILTMANN, L. C. Gestão da escola. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V.(Orgs.). *Política e gestão da educação (1991 a 1997)*. Brasília: ANPAE; MEC/Inep/Comped, 2001. (Série Estado do Conhecimento, n. 5). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/comped/publicacoes/>>. Acesso em: 19 fev. 2006.

PESENTE, J.C. *O Colegiado Escolar: Avancos e Limites na Construção de uma Escola Democrática.. 01/08/1995*. Campo Grande, 1995. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

PINTO, J. M. de R. *Administração e liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria de ação comunicativa de Jürgen Habermas*. São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso em em: 27 fev. 2010.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan/jun. 2005

ROVANET, S. P. *As razões do iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 331-349.

SANTOS, M. A. *Educação e Democracia no Governo Democrático Popular da Cidade de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

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

SEMERARO, G. Recriar o público pela democracia. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 213-223.

SILVA, A. A. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. In: Paro, V. (Org.). *A teoria do valor Marx e a educação*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 11-31.

SÓ BIOGRAFIAS. Friedrich August von Hayek. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias>>. Acesso em: 30 out. 2009c.

\_\_\_\_\_. John Rawls. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias>>. Acesso em: 30 out. 2009b.

\_\_\_\_\_. Joseph Alois Schumpeter. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias>>. Acesso em: 30 out. 2009a.

\_\_\_\_\_. Robert Nozick. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias>>. Acesso em: 30 out. 2009d.

SODRÉ, L. B. D. P. de A. *A implantação do PDE e sua consolidação em Mato Grosso do Sul no período de 1998 a 2005*. Campo Grande, 2006. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, Dez. 2006c.

SOUZA, A. R. de. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. São Paulo, 2006a. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso: 27 fev. 2010.

SOUZA, L. C. M. *A autonomia da escola pública: um complexo movimento entre a outorga e a construção*. Rio Grande do Norte, 2006b. Disponível em: <<http://www.ufrn.br/>>. Acesso: 27 fev. 2010.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 45-56.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, CEDES, n. 67, p.191-227, 2006.

URGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S. P. e Nobre, M. (orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 93-106.

VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP*, 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VILLELA, D. de P. *O Conselho de Escola: impasses, perspectivas e busca da participação*. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

VIOLI, C. (Org.). *Norberto Bobbio: nem com Marx, nem contra Marx*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2006, 317 p. Original em Italiano.

WERLE, F. Obino. Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, 180 p.

WERLE, D. L. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, V. S. P. e Nobre, M. (orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 131-156.

WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V.(Orgs.). *Política e gestão da educação (1991 a 1997)*. Brasília: ANPAE; MEC/Inep/Comped, 2001. (Série Estado do Conhecimento, n. 5). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/comped/publicacoes/>>. Acesso em: 19 fev. 2006.

ANEXO A — Carta de Apresentação



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FAED)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

Dourados, MS, -- de fevereiro de 2009

Ilm<sup>a</sup>. Sr<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
MD. Secretária Municipal de Educação  
Município – MS

Assunto: pesquisa (apresenta acadêmica e solicita colaboração)

Senhora Secretária:

Apresento a V.S<sup>a</sup>. a aluna *Andréia Vicência Vitor Alves*, mestranda em Educação pela FAED/UFGD, solicitando a colaboração desse Órgão para a sua pesquisa, conforme documentos anexos.

Esclareço que a acadêmica está sob a minha orientação e que a sua investigação está associada à pesquisa “Bons resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos” que, visando a objetivos do “Observatório da Educação” da CAPES/INEP/MEC e é desenvolvida conjuntamente pelas Faculdades de Educação da USP, UFGD e UEC.

A colaboração dessa Secretaria é importante para a formação da acadêmica supramencionada, bem como para maior compreensão dos fatores envolvidos nos processos de qualificação da educação básica e suas implicações para a atuação da Universidade.

Antecipo agradecimentos pela atenção e me coloco à disposição para maiores esclarecimentos e colaborações que puderem interessar a essa Secretaria no tocante à gestão e avaliação educacionais.

Cordialmente,

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dirce Nei Teixeira de Freitas  
Professora da FAED/UFGD

Contato:  
Fones: (67)3422-6571 e (67)3411-3853  
E-mail: dircenei@terra.com.br

## ANEXO B — Roteiros de entrevistas

### **Pesquisa Bons Resultados no Ideb Entrevista com Secretários de Educação**

#### **Roteiro para municípios com maior variação do Ideb**

1. Quais foram os principais desafios educacionais do município na sua gestão?
2. Quais foram as metas prioritárias da política educacional do município na sua gestão?
3. Para o alcance dessas metas, quais foram as iniciativas adotadas por sua gestão?
4. Que iniciativas de sua gestão têm continuidade assegurada na atual gestão?
5. Na sua gestão, como foi garantido o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
6. Quais foram às iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
7. Quais foram as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
8. O seu município apresentou uma das maiores variações do Ideb no estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
9. Durante a sua gestão, que ações foram formuladas pela Secretaria Municipal de Educação visando à melhoria do Ideb?
10. Como você avalia o IDEB enquanto instrumento de política?
11. Na sua gestão, em que e como contribuíram para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
12. Durante a sua gestão, havia na Secretaria Municipal de Educação algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, qual?
13. Como se dava o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município na sua gestão?
14. Os conselhos municipais tiveram importância para a melhoria da educação municipal na sua gestão? Por quê?
15. Havia iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais na sua gestão? Se sim, quais e como ocorreram? E com entidades locais?

16. Aponte três fatores que facilitaram e três fatores que dificultaram as ações da Secretaria de Educação na sua gestão?

Nome do informante: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência no serviço público \_\_\_\_\_ anos.

Atividades exercidas/tempo \_\_\_\_\_

Tempo de exercício na função atual \_\_\_\_\_

Vínculo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Data: / /

**Pesquisa Bons Resultados no Ideb**  
**Entrevista com Secretários de Educação**

**Roteiro para municípios com altos Ideb**

17. Quais foram os principais desafios educacionais do município na sua gestão?
18. Quais foram as metas prioritárias da política educacional do município na sua gestão?
19. Para o alcance dessas metas, quais foram as iniciativas adotadas por sua gestão?
20. Que iniciativas de sua gestão têm continuidade assegurada na atual gestão?
21. Na sua gestão, como foi garantido o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
22. Quais foram as iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
23. Quais foram as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
24. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
25. Durante a sua gestão, que ações foram formuladas pela Secretaria Municipal de Educação visando à melhoria do Ideb?
26. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
27. Na sua gestão, em que e como contribuíram para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
28. Durante a sua gestão, havia na Secretaria Municipal de Educação algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, qual?
29. Como se dava o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município na sua gestão?
30. Os conselhos municipais tiveram importância para a melhoria da educação municipal na sua gestão? Por quê?
31. Havia iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais na sua gestão? Se sim, quais e como ocorreram? E com entidades locais?
32. Aponte três fatores que facilitaram e três fatores que dificultaram as ações da Secretaria de Educação na sua gestão?



Nome do informante:

\_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Profissão:

\_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência no serviço público \_\_\_\_\_ anos.

Atividades exercidas/tempo \_\_\_\_\_

Tempo de exercício na função atual \_\_\_\_\_

Vínculo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Data: / /

**Pesquisa Bons Resultados no Ideb**  
**Entrevista com Técnico da Secretaria de Educação**

**Roteiro para municípios com maior variação do Ideb**

33. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
34. Quais são as principais metas estabelecidas na política educacional do município?
35. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
36. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
37. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
38. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
39. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
40. O seu município apresentou uma das maiores variações do Ideb no estado em 2007.
  - i. A que você atribui tal resultado?
  - ii. Em sua opinião, que iniciativas educacionais realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
  - iii. Como e por quem essas iniciativas foram definidas?
  - iv. Como essas iniciativas foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
  - v. Quem participou da implantação dessas iniciativas na rede?
41. A Secretaria Municipal divulga os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
42. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
43. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?

44. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na área educacional do município?
45. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
46. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
47. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
48. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
49. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
50. A atual política educacional mudou seu modo de gerir a escola? Em que aspectos?

Nome do informante: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência no serviço público \_\_\_\_\_ anos.

Atividades exercidas/tempo \_\_\_\_\_

Tempo de exercício na função atual \_\_\_\_\_

Vínculo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Data: / /

**Pesquisa Bons Resultados no Ideb**  
**Entrevista com Técnico da Secretaria de Educação**

**Roteiro para municípios com altos Ideb**

51. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
52. Quais são as principais metas estabelecidas na política educacional do município?
53. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
54. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
55. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
56. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
57. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
58. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007.
  - i. A que você atribui tal resultado?
  - ii. Em sua opinião, que iniciativas educacionais realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
  - iii. Como e por quem essas iniciativas foram definidas?
  - iv. Como essas iniciativas foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
  - v. Quem participou da implantação dessas iniciativas na rede?
59. A Secretaria Municipal divulga os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
60. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
61. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?
62. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na área educacional do município?

63. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
64. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
65. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
66. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
67. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
68. A atual política educacional mudou seu modo de gerir a escola? Em que aspectos?

Nome do informante: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência no serviço público \_\_\_\_\_ anos.

Atividades exercidas/tempo \_\_\_\_\_

Tempo de exercício na função atual \_\_\_\_\_

Vínculo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Data: / /

**APÊNDICE A — Carta aos Secretários Municipais de Educação**

Dourados, MS, -----de 2009

À Sra. \_\_\_\_\_  
MD. Secretária Municipal de Educação  
Município – MS

Assunto: questionário de pesquisa

Senhora Secretária

Na condição de mestranda em educação junto à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), venho solicitar a especial colaboração dos responsáveis nessa Secretaria pelos assuntos concernentes à gestão escolar, respondendo ao Questionário anexo cujo intuito é obter dados para a pesquisa que estou realizando.

Investigo impactos do “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” em Redes municipais com bons resultados no IDEB, buscando saber se esse Programa foi implementado, se contribuiu para melhorar a atuação dos Conselhos Escolares e se isso se constitui fator explicativo dos bons resultados obtidos pela Rede no IDEB.

Os compromissos éticos de minha parte constam na declaração anexa.

Solicito a devolução dos questionários respondidos pelo e-mail **andreiapepe@hotmail.com** juntamente com a informação de nome, e-mail e telefone da pessoa que poderei contatar se necessário.

Agradeço a colaboração.

Atenciosamente,

Andréia Vicência Vitor Alves  
Acadêmica Mestranda

Endereço:  
Rua Adroaldo Pizzini, n. 1869  
Jardim São Pedro  
CEP 79.810-100 Dourados, MS  
Telefones: (67) 9616-0731

## **APÊNDICE B — Declaração de compromisso**

### **DECLARAÇÃO**

Eu, Andréia Vicência Vitor Alves, RG 0001209230 SSP/MS , aluna do Programa de Pós-graduação em Educação - Mestrado da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com o aval da professora Dirce Nei Teixeira de Freitas da Faculdade de Educação da mesma Universidade, orientadora da investigação que desenvolvo sobre IMPACTOS DO “PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES” EM REDES MUNICIPAIS COM BOM DESEMPENHO, comprometo-me a:

1. fazer uso das informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Educação de \_\_\_\_\_ exclusivamente para fins da investigação supramencionada que se vincula à pesquisa “Bons resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos”.
2. preservar a identidade das pessoas envolvidas como informantes e eventualmente mencionadas nas informações;
3. disponibilizar ao órgão mencionado acima os resultados da pesquisa, por meio de arquivos eletrônicos.

**Dourados, MS, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_**

Andréia Vicência Vitor Alves  
Acadêmica

Dirce Nei Teixeira de Freitas  
Professora da FAED/UFGD

## APÊNDICE C — Questionário

UFGD – UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

Pesquisa:

### FORTALECIMENTO DE CONSELHOS ESCOLARES: PROPOSTAS E PRÁTICAS EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES

**Pesquisadora responsável:** Andréia Vicência Vítor Alves (mestranda em educação da FAED/UFGD)

Prezado informante,

Preciso da sua colaboração, para a realização da pesquisa supramencionada, fornecendo de forma clara, completa e verdadeira as informações abaixo solicitadas.

Muito grata, coloco-me a disposição pelo e-mail [andreiapepe@hotmail.com](mailto:andreiapepe@hotmail.com).

A Pesquisadora

#### 1. Dados sobre o Órgão

Secretaria Municipal de Educação de:

Endereço completo:

Telefone:

E-mail:

#### 2. Dados sobre responsáveis pela gestão escolar no Órgão

Telefone do setor:

E-mail do responsável:

Endereço postal:

Nome do responsável:

Papel:

Formação:

( ) Nível Médio em: ( ) Escola Pública ( ) Escola Privada

( ) Pedagogia na Instituição: ( ) UEMS ( ) UFGD ( ) UFMS ( ) Privada ( ) Outra

( ) Licenciatura em ( ) Letras ( ) História ( ) Geografia ( ) Ciências ( ) Matemática ( ) Outra  
obtida na Instituição: ( ) UEMS ( ) UFGD ( ) UFMS ( ) Privada ( ) Outra

( ) Graduação sem licenciatura. Qual? \_\_\_\_\_ na Instituição: ( ) UEMS ( ) UFGD



<input type="checkbox"/> UFMS <input type="checkbox"/> Privada <input type="checkbox"/> Outra	
Experiência docente: nº de anos ____ em <input type="checkbox"/> Ed. Infantil <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Ensino Médio	
Experiência como gestor na escola: <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> mais de 5 anos <input type="checkbox"/> menos de 5 anos <input type="checkbox"/> não	
Tempo de atuação na Secretaria: _____ anos ____ anos	Tempo de atuação no setor: _____ anos

### 3. Como essa Secretaria de Educação operou no tocante à gestão escolar?

No período 2001-2004	No período 2005-2008
As principais propostas foram:	As principais propostas foram:
As principais realizações foram:	As principais realizações foram:
Os resultados obtidos foram:	Os resultados obtidos foram:

### 4. Existe na Secretaria o setor (equipe) responsável pela gestão escolar?

No período 2001-2004	No período 2005-2008
<input type="checkbox"/> sim, desde o ano de _____	<input type="checkbox"/> sim, desde o ano de _____
Atuante? <input type="checkbox"/> muito <input type="checkbox"/> medianamente <input type="checkbox"/> pouco <input type="checkbox"/> não atuava	Atuante? <input type="checkbox"/> muito <input type="checkbox"/> medianamente <input type="checkbox"/> pouco <input type="checkbox"/> não atuava
<input type="checkbox"/> não existe	<input type="checkbox"/> não existe
<input type="checkbox"/> foi desativado	<input type="checkbox"/> foi desativado
<input type="checkbox"/> foi integrado com _____	<input type="checkbox"/> foi integrado com _____

### 5. Existem Conselhos Escolares na Rede?

No período 2001-2004	No período 2005-2008
<input type="checkbox"/> sim, do total de ____ escolas municipais, ____ têm Conselho Escolar. ( informar o nº.)	<input type="checkbox"/> sim, do total de ____ escolas municipais, ____ têm Conselho Escolar. ( informar o nº.)

<input type="checkbox"/> não existe	<input type="checkbox"/> não existe
<input type="checkbox"/> outro órgão: _____	<input type="checkbox"/> outro órgão: _____
<input type="checkbox"/> nenhum órgão equivalente	<input type="checkbox"/> nenhum órgão equivalente

### 6. Os Conselhos Escolares são atuantes?

No período 2001-2004	No período 2005-2008
<input type="checkbox"/> sim, <input type="checkbox"/> muito ou <input type="checkbox"/> medianamente ou <input type="checkbox"/> pouco	<input type="checkbox"/> sim, <input type="checkbox"/> muito ou <input type="checkbox"/> medianamente ou <input type="checkbox"/> pouco
<input type="checkbox"/> não atuantes	<input type="checkbox"/> não atuantes

### 7. De que se ocupam os Conselhos Escolares? (Incluir alternativas se for o caso)

Ocupam-se de questões de	No período 2001-2004			No período 2005-2008		
	F	A	N	F	A	N
organização do Conselho						
organização da escola						
natureza burocrática						
natureza administrativa						
natureza financeira						
natureza curricular						
Projeto Pedagógico da Escola						
PDE						
ensino						
planejamento do ensino						
qualidade do ensino						
avaliação da aprendizagem						
fluxo escolar						
avaliação interna da escola						
desempenho da escola nas avaliações externas						
participação de pais						
democratização das relações						
articulação escola-família						
articulação escola-comunidade						
articulação com a APM						
articulação com outros Conselhos Escolares						
articulação com o Conselho Municipal de Educação						
articulação com a Secretaria de Educação						
articulação com outros órgãos municipais						
violência na escola						
disciplina dos alunos						

desempenho dos docentes						
projetos escolares						
projetos da Secretaria de Educação						
Projetos e programas do MEC						

Legenda: F – frequentemente; A – às vezes; N – nunca

**8. A Secretaria Municipal de Educação conhece o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”?**

conhece       ouviu falar       não conhece

Caso conheça, como isso se deu?

- por meio do site do MEC       por meio de documentos do MEC  
 por meio de cursos presenciais       por meio de cursos à distância  
 por meio de videoconferências

**9. O “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” foi implementado na Rede?**

- Não  
 Foi iniciado, mas não teve continuidade  
 Foi suspenso, após \_\_\_\_\_ anos  
 Está em desenvolvimento desde o ano de \_\_\_\_\_ em  100%  mais de 50%  
 menos de 50% das escolas da Rede

**10. Os membros dos Conselhos Escolares da Rede conhecem o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”?**

conhecem       não conhecem

Caso conheçam, isso se deu por meio de:

- site do MEC  
 cursos presenciais oferecidos pelo MEC  
 videoconferências realizadas pelo MEC  
 cursos à distância propiciados pelo MEC  
 documentos escritos do MEC  
 ação da própria Secretaria Municipal de Educação

**11. O “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” contribuiu para o funcionamento dos Conselhos Escolares da Rede Escolar Municipal?**

- Não contribuiu  
 Contribuiu minimamente  
 Contribuiu razoavelmente  
 Contribuiu muito

Contribuiu em quê? Assinale até 5 alternativas ou acrescente as que julgar necessárias.

<input type="checkbox"/> Implantação dos Conselhos	<input type="checkbox"/> Capacitação dos conselheiros	<input type="checkbox"/> Construção do projeto educacional	<input type="checkbox"/> Promoção de uma cultura de
--	---	--	---

	escolares		monitoramento e avaliação escolar, com vistas à qualidade de ensino
( ) Fortalecimento dos Conselhos	( ) Integração entre Conselhos Escolares	( ) Democratização da gestão escolar	( ) Ampliação da participação da comunidade escolar
( ) Melhoria da gestão financeira	( ) Melhoria da gestão administrativa	( ) Melhoria da gestão pedagógica	( ) Ampliação da participação da comunidade local
( )	( )	( )	( )

**12. De modo geral, quais são as contribuições dos Conselhos Escolares? Circule o numeral das contribuições que representam impactos do “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”**

Contribuição	Grau da contribuição no período 2005-2008			
	Grande	Mediana	Pequena	Nenhuma
1. ampliação da participação da comunidade escolar				
2. ampliação da participação da comunidade local				
3. promoção da articulação entre escola e pais				
4. promoção da articulação da escola com órgãos municipais				
5. promoção da articulação com o Conselho Municipal de Educação				
6. promoção da articulação com a Secretaria Municipal de Educação				
7. promoção da articulação com o Conselho Tutelar				
8. promoção da articulação com ONGs				
9. promoção da articulação com entidades religiosas				
10. promoção da articulação com empresas				
11. colaboração com a APM				
12. promoção da articulação com outras escolas				
13. promoção da articulação com as Universidades públicas locais				
14. promoção da elaboração coletiva do projeto pedagógico da escola				
15. acompanhamento da execução do projeto pedagógico da escola				
16. avaliação do projeto pedagógico da escola				
17. colaboração na elaboração do PDE				
18. colaboração na execução do PDE				
19. avaliação do PDE				
20. elaboração das normas escolares				
21. controle do cumprimento das normas escolares				

22. zelo pela observância da legislação educacional				
Contribuição	Grau da contribuição no período 2005-2008			
	Grande	Mediana	Pequena	Nenhuma
23. promoção do conhecimento das políticas educacionais				
24. estímulo à concretização das políticas municipais de educação				
25. estímulo à concretização de programas e projetos do MEC				
26. controle do respeito a direitos na escola				
27. defesa de direitos junto a órgãos públicos				
28. melhoria da inclusão escolar				
29. permanência do aluno na escola				
30. melhoria do aproveitamento escolar				
31. colaboração na recuperação dos alunos com baixo aproveitamento				
32. estímulo à não-reprovação				
33. promoção de melhoria do IDEB				
34. acompanhamento da assiduidade docente				
35. promoção da melhoria do desempenho docente				
36. estímulo à formação continuada dos profissionais da escola				
37. promoção da avaliação interna da escola				
38. acompanhamento do desempenho da escola nas avaliações externas				
39. acompanhamento das estatísticas educacionais				
40. melhoria da disciplina escolar				
41. contribuição para a redução da violência na escola				
42. colaboração com o diretor da escola				
43. avaliação do desempenho do diretor da escola				
44. acompanhamento da atuação dos coordenadores pedagógicos				
45. acompanhamento da atuação da Secretaria da escola				
46. atuação dos serviços de merenda				
47. atuação dos serviços gerais				
48. melhoria das condições materiais de atendimento educacional				
49. promoção de campanhas educativas				
50. estímulo a atividades culturais				
51. estímulo a atividades desportivas				
52. estímulo a atividades artísticas				
53. estímulo à recreação escolar				
54. estímulo a atividades escolares complementares				
55.				
56.				
57.				

**13. Há relação entre os resultados do IDEB da Rede e a atuação dos Conselhos Escolares?**

- ( ) Não  
( ) Sim. Nesse caso, o peso da atuação dos Conselhos pode ser considerado:  
    ( ) grande   ( ) mediano   ( ) pequeno  
    ( ) decisivo   ( ) não-decisivo, mas importante   ( ) quase irrelevante

**14. Quais as razões que levaram a que a Rede Municipal apresentasse ganho significativo no IDEB ou já apresentasse patamar alto do mesmo desde o seu início?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Local e data: \_\_\_\_\_

**Obrigada, por ter respondido a todas as perguntas!**

Agora, por gentileza, retorne o material para o e-mail [andreiapepe@hotmail.com](mailto:andreiapepe@hotmail.com). ou envie uma cópia para:

Andréia Vicência Vitor Alves  
Rua Adroaldo Pizzini, n. 1869 - Jardim São Pedro  
CEP 79.810.100 Dourados, MS