

O CONSELHO ESCOLAR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: PRESSUPOSTOS DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DO CONSELHO ESCOLAR

Gislaine Buraki

Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Isaura Monica Souza Zanardini

Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Resumo: *Nosso propósito, com este artigo, é apresentar o contexto histórico e a legislação que fundamenta o Conselho Escolar e a Gestão Democrática, bem como analisar sua interlocução com o Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar – PNFCE, que foi criado em 2004 pela Portaria Ministerial nº 2.896/2004. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental para compreender a construção histórica do Conselho Escolar e realizar análise do Caderno Didático do Módulo Introdutório da Formação do PNFCE para os conselheiros escolares. Assim, a partir de sua construção histórica e da legislação, evidenciamos o Conselho Escolar como órgão colegiado de representação dos diversos segmentos que compõem a comunidade escolar e que, conforme proposto pelo PNFCE, suas atribuições são: mobilizar, consultar, fiscalizar e deliberar sobre os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros das instituições escolares públicas; entretanto, ainda no âmbito da prática educacional, ele possui ausência de participação e atua apenas na execução e não na tomada de decisões, apenas acatando decisões propostas anteriormente.*

Palavras-chave: *Gestão Democrática. Conselho Escolar. PNFCE.*

THE SCHOOL COUNCIL AND DEMOCRATIC MANAGEMENT: ASSUMPTIONS OF THE NATIONAL PROGRAM FOR STRENGTHENING THE SCHOOL COUNCIL

Abstract: *Our purpose, with this article, is to present the historical context and legislation that underpins the School Board and Democratic Management, as well as analyze its interlocution with the National Program for Strengthening the School Council - PNFCE, created in 2004 by Ministerial Order No. 2,896 / 2004. For this purpose, bibliographical and documentary research was used to understand the historical construction of the School Council and to perform analysis of the Teaching Book of the Introductory Module of the PNFCE Training for school counselors. Thus, based on its historical construction and legislation, we showed the School Council as a collegiate body representing the various segments that make up the school community, and that, as proposed by the PNFCE, its functions are: to mobilize, consult, supervise and deliberate on the educational, administrative and financial aspects of public schools. However, still in the scope of educational practice, it has no participation and only acts operationally and not in decision making processes, only accepting previously proposed decisions.*

Keywords: *Democratic Management. School Council. PNFCE.*

Introdução

Para o desenvolvimento deste artigo, que diz respeito ao Conselho Escolar e a Gestão Democrática, fez-se necessário compreender o contexto histórico e a definição deste órgão colegiado. Assim, evidenciamos que o Conselho Escolar é um órgão colegiado de atuação dos diversos segmentos que compõem a comunidade escolar das instituições de ensino públicas. Sua constituição está atrelada ao processo histórico dos movimentos sociais e da gestão de políticas públicas.

Frente às alterações na legislação educacional, a partir das reformas engendradas nos anos de 1990 e conforme a Reforma do Estado (1995), percebemos o processo de regulamentação internacional e o papel do Estado na atuação sobre o mínimo, conduzindo o compartilhamento de suas funções com a sociedade.

Na perspectiva gerencial, as políticas educacionais apresentam significativas alterações e relacionam-se com as características do novo papel do Estado, entre elas, a atuação do Diretor Escolar, o qual passa a conduzir a Gestão Democrática. Esta apresenta o significado de compartilhamento e correlação com a comunidade escolar no processo de gestão educacional, sendo amparada pela Constituição Federal de 1988, LDBEN nº 9.394/96 e Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2010).

É nessa direção que, para atrelar a participação e autonomia, foi criado em 2004 o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE, com o objetivo de fomentar a implantação dos Conselhos Escolares nas instituições de ensino públicas e contribuir para a formação dos conselheiros. O presente artigo apresentará a consolidação do Conselho Escolar na legislação e sua articulação com o PNFCE, de modo a analisar o significado que vem sendo atribuído à atuação deste órgão colegiado.

A Consolidação do Conselho Escolar na forma da Lei

O termo “*conselho* vem do latim *consilium*. Este, por sua vez, provém do verbo *consulo/ consulere*” (BRASIL, 2007, p. 21), termos que sugerem deliberação do outro sobre um determinado assunto e reflexão. Assim, significa

[...] tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir a e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (BRASIL, 2007, p. 21).

A construção histórica do Conselho Escolar perpassa o processo colocado pelos conselhos da Idade Média, cujas atribuições relacionavam-se às estratégias políticas, militares e sobre a economia (BRASIL, 2007). Uma das formas de Conselho mais importantes e famosas foi a Comuna de Paris, em 1871, a qual apresentava a autogestão operária por meio de conselhos populares, estabelecendo a democracia popular dos trabalhadores na França, propondo “demolir toda a organização do trabalho capitalista, a fim de substituí-la por uma organização nova” (GOHN, 2001, p. 66).

A Comuna de Paris constituiu a luta dos oprimidos pela emancipação, propondo a participação direta da população na gestão pública, estabelecendo a necessidade de um projeto político emancipatório, que se constitui em ações relacionadas à transformação social, a partir de uma análise crítica da realidade e propondo alterações para sua superação. Assim, a Comuna de Paris significou o exercício de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal, com a maioria dos representantes da classe trabalhadora, atuando na administração municipal e como forma de autogestão econômica e diálogo com a administração pública (LERNER, 2002).

No Brasil, com a queda da República Velha, sob o impacto da Revolução de 1930, ocorreu a passagem de uma sociedade pré-capitalista para uma sociedade urbano-industrial. As características e o desenvolvimento econômico apresentaram novas finalidades para a educação pública, no sentido de instrumentalizar para a atuação fabril. Frente a isto, ocorreram reivindicações por uma educação pública como direito de todos e dever do Estado, como proposto pelos pioneiros idealizadoras do documento “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova” (1932). O documento defendia que cada escola deveria reunir, em torno de si, as famílias dos alunos, estimulando e aproveitando as iniciativas dos pais em favor da educação, bem como a construção de uma gestão participativa.

Assim, a proposição da democracia foi apresentada pelas reivindicações populares nos movimentos sociais, que segundo Gohn propunham:

Ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações, etc), até pressões indiretas (GOHN, 2001, p. 13).

As reivindicações permearam a construção histórica no processo de transição da concepção autoritária e burocrática do Estado, para uma visão democrática e participativa (CARVALHO, 2005).

O Estado mínimo direcionou este processo à eficiência e à produtividade, pautado nos pressupostos liberais, o que após os anos 80 ocasionou uma abertura democrática, propondo descentralização e autonomia

dos órgãos públicos, em um processo de responsabilização do sujeito e participação na execução de tarefas (CARVALHO, 2005).

Assim, a partir do século XX, a educação passou a ser considerada um serviço público, sendo garantida constitucionalmente e com ideais de formação democrática para a manutenção da sociedade capitalista. Dessa feita, a democratização da educação “corresponde à nova fase do capitalismo, isto é, à fase imperialista/ monopolista, cuja característica central é a internacionalização dos circuitos produtivos e financeiros” (CARVALHO, 2012, p. 63).

Nesse sentido, o Estado passou a ser associado à governança, termo que sugere a eficiência e eficácia para o fortalecimento das regulações nas reformas, para um processo denominado de agenda político-econômico liberal, estimulando processos democráticos para conter demandas sociais e, ao mesmo tempo, responsabilizá-los pela participação.

As primeiras experiências de Conselho de Escola, de acordo com Ribeiro (1989), podem ser encontrados nos colegiados de professores, aparecendo com função consultiva e deliberativa nos movimentos realizados em Minas Gerais (1977) e São Paulo (1985).

Contudo, os Conselhos de Escola, associados aos movimentos populares e aos Conselhos Comunitários, aparecem nos anos de 1980 e 1990, atuando como consultivos e normativos/representativos, mas foram sendo apropriados pelos discursos conservadores, nos quais a descentralização e a participação acabaram atuando como “desconcentração, em oposição à centralização dos regimes militares” (GOHN, 2001, p. 56).

Segundo Viriato (2004), nos encaminhamentos constatados a partir das políticas dos anos de 1990, temos os indícios de participação e de descentralização relacionados ao processo de ‘desconcentração’ que, segundo o autor,

Significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos, ao passo que desconcentrar significa delegar determinadas funções à comunidade local, mantendo centralizadas as decisões sobre os aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos (VIRIATO, 2004, p. 47).

Neste sentido, a partir do documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, foram propostas a eficiência, a racionalização e a otimização de recursos, pautando-se na construção de um Estado que atendesse as exigências dos Organismos Internacionais (BANCO MUNDIAL –BM e Fundo Monetário Internacional - FMI), atuando como ‘Estado Gestor’ coadunando com o processo de ajuste financeiro e da administração gerencial.

A administração pública gerencial seria, portanto, o modelo administrativo que deveria acompanhar, de modo eficiente, a partir da continuidade do processo de democratização desencadeado a partir de um movimento de oposição ao autoritarismo, à repressão e à centralização que imperavam no contexto da ditadura militar, materializando-se em políticas implementadas pelo neoliberalismo, através dos mecanismos de descentralização, autonomia e controle de resultados, que cultuem a eficiência mercadológica, não apenas no que diz respeito aos aspectos técnicos que orientam a qualidade e a produtividade, mas também no que diz respeito às orientações políticas e ideológicas que constituem o mercado (ZANARDINI, 2007, p. 138).

As alterações na Administração Pública realçaram significativas alterações na organização da Gestão Educacional, em relação às categorias: descentralização de recursos, democratização e participação da comunidade escolar e autonomia para a gestão dos recursos provenientes do Estado.

O Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar - PNFCE

Para a promoção da gestão democrática/compartilhada, as características de compartilhamento de responsabilidades e de captação de recursos são conduzidas no processo de implantação dos Conselhos Escolares nas instituições escolares públicas, na proposta de articulação com a Gestão Democrática, atendendo às determinações legais.

Lima (2004) ressalta que, na década de 1990, ocorre a ressignificação dos elementos que compõem a democracia (descentralização, participação e autonomia), salientando que o processo de tomada de decisões é determinado pelo poder estatal, sendo o Estado avaliador e controlador das políticas públicas.

A implantação da Gestão Democrática remete a uma participação ‘controlada’ no processo de organização e tomada de decisões no âmbito dos órgãos colegiados, conforme apontou Lima (2004):

Tal perspectiva de democratização com base no controle social, na participação ativa, foi rompida nos anos 1990. Do conceito de ‘redemocratização política’ passamos a ter uma ‘democratização’ mercadológica, vinculada ao conceito de ‘cidadania controlada’, participação instrumental e competitividade individual (LIMA, 2004, p. 19).

Gadotti (2000) compreende que o Conselho Escolar deve estar inserido em um plano estratégico mais amplo e não servir apenas para atendimento à burocracia, pois se limita a executar decisões e carece da participação popular (GADOTTI, 2000). O autor ressalta, ainda, a importância de analisar o processo de efetivação do princípio legal de ‘gestão democrática’ na forma da

lei, o qual foi colocado a partir do processo de elaboração da Constituição de 1988:

O tema da democratização da gestão foi muito debatido entre 1985 na luta pela Constituinte em 1988, data da promulgação da Constituição que consagrou o princípio da ‘gestão democrática do ensino público’. As eleições para as municipalidades nesse mesmo ano possibilitaram aos partidos populares a chegada ao poder municipal e, com isso, vários projetos de gestão democrática foram experimentados em diversos municípios, com a implantação de eleições para diretor de escola, implantação de Conselhos de Escola e administração colegiada (GADOTTI, 2000, p. 30).

Com a promulgação da Constituição Federal (1988), a educação passa a ser um direito social, cabendo ao Estado e à Família o dever de assegurá-la, sendo incentivada pela sociedade.

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

A educação, enquanto direito social, passa a contemplar os princípios constitucionais, sendo o sexto princípio do Artigo 206, o que determinou a legalidade da Gestão Democrática, afirmando a “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (BRASIL, 1988, s/p). A partir deste período, a Gestão Democrática e os Conselhos Escolares passam a serem discutidos e incorporados na legislação educacional, na perspectiva de compartilhamento de decisões e na prerrogativa da participação.

Em 1990 foi realizada, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela Organização das Nações Unidas para Educação – UNESCO, que realizou discussões sobre a democratização do ensino público, a partir da necessidade de universalização do Ensino Fundamental.

Após, aproximadamente, oito anos de discussão, em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN nº 9.394/1996, conduzindo ao amparo da implantação da gestão democrática na legislação educacional.

Os debates dos educadores durante uma década e suas formulações e propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e, posteriormente, para o Plano Nacional de Educação, não eram compatíveis com a ideologia e as políticas do ajuste e, por isso, foram durante combatidos e rejeitados. [...] Todas as decisões fundamentais foram sendo tomadas em dose, nem sempre homeopáticas, pelo poder executivo, mediante as medidas provisórias, decretos, leis e portarias (FRIGOTTO, 2002, p. 23).

Conforme indicado por Frigotto (2002), o longo processo de discussão da nova LDBEN apontou as políticas de ajuste e as doses homeopáticas dos recursos para a educação, reconhecendo que a descentralização nas decisões no âmbito educacional não resolve o problema da escassez do seu financiamento, mas apenas propõe que a comunidade escolar amplie sua participação como mecanismo que assegure a gestão das transferências e autonomia para arrecadar recursos próprios.

A LDBEN nº 9.394/96 apresenta, nos Artigos 12, 13 e 14, a articulação das instituições escolares públicas com as famílias, propondo a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar em Conselhos Escolares para fortalecer a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da gestão da escola.

Concretizando as disposições da Constituição Federal (1988) e da LDBEN nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que vigorou de 2001-2010, na meta ‘9’ do Ensino Fundamental, recomenda a promoção da “participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (BRASIL, 20001).

Dessa forma, para conduzir e contribuir com os princípios da democratização do ensino público, descentralização, participação e autonomia, em 2004, foi criado, pelo MEC sob a Portaria Ministerial nº 2.896/2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com os seguintes objetivos:

Art. 2º O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem por objetivo fomentar a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio da elaboração de material didático específico e da formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação, envolvidos com a gestão democrática, visando a:

I – instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas e ações de implantação e fortalecimento de Conselhos Escolares;

II – promover a formação continuada dos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação e dos conselheiros escolares, na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação básica com qualidade, socialmente referenciada;

III – estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática que contribuam para ampliar e qualificar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;

IV – estimular a integração entre os Conselhos Escolares;

V – apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

VI – promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para garantir a qualidade social da educação (BRASIL, 2012, p. 2).

Por meio desses objetivos é possível perceber que o Programa tem em vista um determinado fortalecimento dos Conselhos Escolares, possibilitando e influenciando a sua implantação nos municípios e estados, bem como a formação dos conselheiros e a sua integração.

O PNFCE estrutura-se em três pilares: “a elaboração de material pedagógico, a formação continuada presencial e a formação continuada a distância” (BRASIL, 2004), sendo instituído pela Secretaria de Educação Básica (SEB), por intermédio da Coordenação Geral de Redes Públicas (CGRP) da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional (DAGE), criado por um grupo de trabalho que contou com a participação de organismos internacionais e nacionais, o qual analisou, discutiu e propôs a implementação. O grupo de trabalho de produção dos cadernos de formação para o conselho escolar, foi instituído pelos seguintes organismos: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); UNESCO; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Assim, o PNFCE visa fortalecer o CE enquanto espaço plural e de diversidade de todos os segmentos da comunidade escolar e local, considerando este colegiado o órgão máximo da Gestão Escolar, atuando no diálogo, deliberando sobre normas internas e o funcionamento da escola, sobre o Projeto Político Pedagógico, analisa questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propõe sugestões e acompanha a execução e fiscalização das ações pedagógicas, financeiras e administrativas na escola, além de mobilizar a comunidade para participar e envolver-se com a escola (BRASIL, 2012).

O PNFCE possui várias estratégias para qualificar os membros dos CEs, sendo elas: encontros presenciais de formação para os técnicos e dirigentes das Secretarias de Educação; curso a distância para capacitação dos técnicos, dirigentes e conselheiros que atuam como multiplicadores na formação; parcerias para a realização de cursos de capacitação de conselheiros utilizando o material didático do programa; Encontro Nacional de Formação dos técnicos das Secretarias de Educação.

A partir dessas considerações, apresentaremos uma breve análise do material do Curso de Formação para Conselheiros Escolares – Caderno 1 – Módulo Introdutório, intitulado “Conselho Escolar na democratização da Escola”, o qual possui carga horária de 40 horas, sendo ofertados aos membros

dos CEs, representantes dos pais, profissionais docentes, não docentes e diretores, sendo que todos os cursistas devem possuir o Cadastro de Pessoa Física para realizar a inscrição.

A duração do curso é de, aproximadamente, 56 dias, sendo três encontros presenciais realizados pelo tutor do curso e as demais atividades realizadas na plataforma *moodle*. O cursista que atingir o aproveitamento mínimo de 6,0 nas aulas presenciais e a distância obterá a certificação expedida pelo Ministério da Educação e Cultura via plataforma do Sistema de Informação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – SICE. O registro das demandas da formação continuada é realizado pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação no SIMEC, pelo PAR.

O articulador e o tutor são selecionados pelos critérios definidos pelo programa, em consonância com a Coordenação Estadual, os quais devem, prioritariamente, possuir o curso ofertado, com carga horária de 200 horas pelo MEC aos técnicos das Secretarias de Educação.

Segundo a Resolução nº 45, de 24 de setembro de 2012, são atribuições dos tutores:

- I – promover e divulgar o Programa, destacando seus objetivos, critérios de participação e período de inscrição;
- II – orientar os cursistas conselheiros sobre os procedimentos de pré-matrícula e matrícula;
- III – comunicar, aos inscritos no curso, a confirmação da matrícula e informar o local e horário da realização de encontros presenciais;
- IV – organizar os encontros presenciais do curso, em acordo com o estado, a prefeitura e articulador, indicando a localidade, infraestrutura, materiais e equipamentos adequados e necessários à realização dos eventos;
- V – elaborar plano de acompanhamento pedagógico dos cursistas conselheiros;
- VI – apresentar cronograma de execução do curso à coordenação estadual do Programa;
- VII – disponibilizar o material didático;
- VIII – conhecer e partilhar com os cursistas, informações sobre o funcionamento e a metodologia do curso;
- IX – acompanhar técnica e pedagogicamente o processo de formação dos cursistas conselheiros;
- X – solicitar apoio técnico e pedagógico ao articulador sempre que necessário;
- XI – promover a socialização e o debate de experiências em relação aos cursos, reforçando sempre a autonomia dos cursistas

conselheiros na busca de soluções criativas e pertinentes a sua realidade;

XII – receber e avaliar as atividades, dentro do prazo definido no cronograma de execução do curso, lançando os resultados no SICE;

XIII – avaliar o processo de formação dos cursistas conselheiros, apresentando observações sobre os diversos níveis do Programa;

XIV – selecionar os trabalhos finais mais significativos dos cursistas para serem encaminhados à coordenação estadual ou distrital do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, para ampla divulgação;

XV – participar da gestão do Programa, apontando dificuldades, problemas e possíveis soluções; e

XVI – programar e fomentar a avaliação institucional do Programa para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento (BRASIL, 2012, s/p).

Assim, é de responsabilidade do tutor acompanhar a relação da turma, apoiar todas as suas dimensões nas etapas de formação, dos encontros presenciais e das atividades à distância, bem como do processo de aprendizagem dos cursistas.

A oferta da turma corresponde à adesão do município pelo SIMEC/PAR, na qual a inserção sobre os dados do município correspondem, entre os critérios e tabelas apresentadas, à Gestão Democrática, sob os mecanismos de eleição de Diretores, de Conselho de Classe e de CEs.

O Caderno “Conselho Escolar na democratização da escola” – Módulo Introdutório, do curso para Conselhos Escolares, foi publicado em 2012, com o objetivo principal de contribuir na formação dos membros dos CEs e qualificar a atuação na Gestão Administrativa, Financeira e Pedagógica da instituição pública de ensino.

O referido módulo apresenta o PNFCE; a constituição dos CEs (referenciando-se às experiências de conselhos); organização e funcionamento dos CEs; o diálogo na diversidade; CE e a dimensão Político-Pedagógica; as funções deliberativa e consultiva do CE; a função fiscal do CE; a função mobilizadora do CE; a função pedagógica do CE; e as ações do CE com foco na melhoria da qualidade da educação pública.

O Caderno do Módulo Introdutório, assim como os demais, apresentam a participação como categoria central da efetivação da Gestão Democrática, demonstrando que o canal para democratizar a escola e conseguir a qualidade do ensino, dar-se-á pela participação dos sujeitos, pela valorização da cultura e pela diversidade dos saberes.

O Módulo Introdutório é apresentado como introdução aos módulos temáticos que estão sendo elaborados pelo PNFCE, apresentando as funções e

um ‘modelo ideal’ de Conselho Escolar Participativo, sugerindo as ações a serem realizadas (calendário, mural, pauta e transparência das ações).

Conforme Rosar (2002), as categorias de descentralização e de autonomia são apresentadas no discurso do MEC em prol da Gestão Democrática relacionadas aos ‘paradigmas oficiais’ (produtividade, competência e concorrência), sendo um arcabouço ideológico para a minimização dos conflitos gerados na sociedade.

Os conceitos de qualidade total, de descentralização, de autonomia e de avaliação, articulados com a perspectiva do toyotismo, apresentaram-se no discurso oficial do MEC e foram amplamente reproduzidos nos diversos espaços de atuação dos educadores submetidos e a um processo de ‘qualificação’ programada conforme os ‘paradigmas oficiais’ (ROSAR, 2002, p. 158).

A primeira unidade do Caderno, intitulada de “O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, reporta-se às diretrizes e aos objetivos do PNFCE, apresentando a legislação e as atribuições do Conselho Escolar, informando como é a sua constituição e as suas diferenças em relação às Unidades Executoras de Transferência ou Associação de Pais e Mestres – APM.

É imprescindível não confundir Conselho Escolar com Unidade Executora. Conselho Escolar é o órgão colegiado, na estrutura da escola, composto pelo diretor e por representantes dos professores, demais funcionários, pais ou responsáveis, estudantes e comunidade local (se for o caso), que tem por atribuição decidir sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras, no âmbito escolar. Em contrapartida, Unidade Executora é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar responsável pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses de recursos financeiros destinados às escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos. Portanto, o Conselho Escolar existe para conhecermos as necessidades da escola, participarmos das decisões e assumirmos coletivamente o compromisso por uma educação com mais qualidade (BRASIL, 2013, p. 11).

Conforme aponta a citação, evidenciamos que o Conselho Escolar é o órgão de apoio à direção da escola, enquanto a Unidade Executora (Associação de Pais e Mestres) se responsabiliza pela parte burocrática dos encaminhamentos para recebimento dos recursos; entretanto, de acordo com a perspectiva presente no caderno, o Conselho Escolar pode exercer ambas as atribuições, mas sugere-se que haja os dois órgãos dentro das escolas públicas.

A segunda unidade do Caderno, intitulado de “A Constituição dos Conselhos Escolares”, apresenta as experiências de conselhos enquanto constituição histórica, juntamente com a própria sociedade, sem referendar a

luta entre as classes; não se remete à Comuna de Paris e a outros movimentos sociais, mas cita que o Conselho Escolar é oriundo da redemocratização dos anos de 1970.

Toda legislação que existe hoje e fundamenta o Conselho Escolar é fruto de movimentos populares, alimentados por sonhos e lutas de movimentos de décadas anteriores. Dentre elas podemos citar: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) e o Plano Nacional de Educação. Elas carregam algumas bandeiras históricas presentes, inclusive, no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932 (BRASIL, 2013, p. 23).

Referente à gestão pública, o Caderno enfatiza que:

Uma das características mais relevantes do Conselho Escolar é o fato de que, embora integrante da estrutura da gestão da escola, não fala pelo governo, mas fala ao governo, em nome da comunidade escolar. É imprescindível ressaltar que, se a escola pertence ao público, então a gestão pública não pode ser exercida como se fosse privada, pertencente apenas a uma pessoa ou a um grupo (BRASIL, 2013, p. 23).

Assim, o Caderno propõe que a gestão seja pública para o exercício de todos os grupos, valorizando a diversidade de opiniões, abordando em cada capítulo os significados de cada atribuição/conceito, e a necessidade de conhecer e atuar sobre o processo de reformulação e avaliação do Projeto Político Pedagógico e no cumprimento das normas e regras estabelecidas, sempre amparando a Gestão Compartilhada, conforme podemos verificar abaixo:

Dentre as inúmeras características que o Conselho Escolar possui, uma lhe confere dimensão fundamental: ele se constitui uma forma colegiada da gestão democrática, portanto, a gestão deixa de ser o exercício de uma só pessoa e passa a ser uma gestão colegiada, na qual os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para, juntos, constituírem uma educação de qualidade e socialmente relevante. Com isso, compartilha-se o poder e as suas responsabilidades (BRASIL, 2013, p. 35).

O Caderno afirma que as dificuldades na realização e na implantação da Gestão Democrática decorrem de “questões políticas e centralização de poder, ainda com resquícios patrimonialistas” (BRASIL, 2013, p. 52) e que a qualidade do ensino está atrelada aos indicadores educacionais (abandono escolar, evasão, aprovação e aprendizagem), a partir do resultado das avaliações externas (Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA), que são componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (BRASIL, 2013).

Contudo, compreendemos que as avaliações externas não conduzem à mensuração da qualidade do ensino, e sim ao ranking entre as instituições

escolares, enfatizando um processo avaliativo como mera verificação, cobrança e culpabilização dos sujeitos. Segundo análise realizada por Zanardini (2008):

O que caracteriza a função social dos processos avaliativos em larga escala é a mera verificação com ênfase na cobrança e culpabilização dos envolvidos com as unidades escolares, sejam eles gestores, professores, funcionários, pais, alunos ou comunidade, em relação à qualidade e eficiência da educação escolar. Nessa perspectiva de avaliação, o controle dos processos baseado na supervisão direta é substituído por estratégias que não ultrapassam a aferição e a comparação de resultados, o qual não contempla outros elementos determinantes que incidem nos resultados escolares (ZANARDINI, 2008, p. 42).

A respeito da avaliação externa e o diagnóstico, é colocada a necessidade de o Conselho Escolar avaliar e contribuir na Gestão da Escola, evidenciando que a frequência dos alunos deve ser acompanhada pelo Conselho. Assim, ressalta que uma das ações do Conselho para acompanhar a frequência é “agendar visitas à casa de cada estudante para saber o que justifica suas ausências” (BRASIL, 2013, p. 58).

Compreendemos, assim, o Conselho Escolar como um articulador e propositor de respaldo as ações realizadas pelo Diretor Escolar, contribuindo para o diálogo com a comunidade escolar e atuação para as cobranças necessárias aos órgãos públicos para propor as necessidades da instituição escolar.

Vale lembrar que a autonomia do PNFCE também apresenta, por meio da gestão dos recursos financeiros, a necessidade de realizar as parcerias com a comunidade escolar, para manutenção, organização e recursos da escola.

Apesar de se constatar que o MEC realiza processos de indução dos projetos a serem executados pelos dirigentes estaduais e municipais de educação, definindo prioridades previamente estabelecidas, no âmbito do governo, e que estes, por sua vez, se utilizam dos mesmos procedimentos para direcionar a ação dos administradores educacionais no âmbito das escolas, é possível identificar graus de autonomia possíveis de serem alcançados, quando existe uma decisão do coletivo de educadores e educandos, no sentido de realizar o seu próprio projeto político-pedagógico, resultante de uma reflexão profunda e, portanto, crítica, em que se avaliem as possibilidades e os limites de uma ação coordenada, para além das definições previamente estabelecidas por organismos externos à realidade das escolas (ROSAR, 2002, p. 168).

Conforme proposto por Rosar (2002), a atuação crítica e a ação coordenada com conhecimento sobre as ações que permeiam o espaço escolar devem ir além das ideologias estabelecidas pelo MEC e pelos organismos externos à escola. Para esta atuação, é necessário o envolvimento da comunidade escolar, sendo que o Conselho Escolar pode atuar analisando as

limitações da própria formação e ressaltando os possíveis encaminhamentos que contribuam com as discussões das ideologias neoliberais e da concepção de educação, enfatizando as necessidades das instituições escolares públicas (formação, valorização, materiais e infraestrutura).

Considerações Finais

Ao final deste estudo, tecemos algumas considerações e apontamentos sobre os Conselhos Escolares, sua construção e consolidação na forma da lei e articulação com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE, o qual foi criado para realizar o suporte nos processos de implantação, bem como conduzir a formação continuada dos conselheiros escolares e técnicos das Secretarias de Educação Básica.

Ao longo deste artigo, a partir da revisão bibliográfica, percebemos o processo de implantação do Conselho Escolar atrelado à legislação educacional, LDBEN nº 9.394/96, PNE nº 20.172/2001, PNFCE e a incorporação de um Estado gerencialista, o qual propõe a participação da comunidade com o bem público e se desresponsabiliza com o financiamento necessário.

Conforme podemos perceber, a Gestão Democrática deveria apresentar a autonomia das instituições públicas para a ruptura da centralização existente, repensando a prática social e atendendo às diferenças e às necessidades da comunidade escolar (GADOTTI, 2000); entretanto, ela acaba sendo reduzida à incorporação na legislação vigente e na possibilidade de estabelecer o diálogo. No entanto, percebemos que a incorporação do Conselho Escolar e da Gestão Democrática devem perpassar o processo de disputa e diálogo, contribuindo na tomada de decisões e na superação de processos centralizadores, hierárquicos, burocráticos e antidemocráticos, de forma que contribua para a transformação da realidade social.

Contudo, apesar de o CE ser proposto para atuar sobre a Gestão Democrática, uma das grandes limitações permanece na participação tutelada e de uma autonomia desconcentrada (LIMA (2004); VIRIATO(2004); ZANARDINI, 2007).

Conforme apontado anteriormente, o PNFCE atua na interface com o PAR, conduzindo a implantação e o fortalecimento do CE, a partir do material pedagógico e da formação continuada presencial e a distância.

Em nossa análise, o PNFCE, na medida em que incentiva a formação deste órgão colegiado, enfatiza a participação como fundamental para promover a qualidade da educação e, deste modo, consolida a proposta de responsabilização da comunidade escolar pela qualidade do ensino.

Diante disso, o Caderno do Módulo Introdutório apontou o Conselho Escolar como ferramenta democrática em prol de uma educação emancipadora no Projeto Político Pedagógico e na qualidade do ensino, enfatizando o acompanhamento das avaliações externas. Contudo, salientamos que este processo deve ser de atuação para as exigências com os órgãos públicos e na apresentação das necessidades das comunidades escolares, bem como a solicitação dos investimentos corretos e realmente aplicados as instituições escolares públicas.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O Estado num mundo em transformação*. Washington: Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*. Brasília: MEC, 1993.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995a.

_____. *Resolução nº 12*, de 10 de maio de 1995: Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Diário Oficial da União, Brasília, 1995b.

_____. *Lei nº 9.394*, de 24 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

_____. Ministério da Educação. *Manual do Programa “Dinheiro na Escola”*: procedimentos operacionais. Brasília: FNDE, 1997.

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

_____. *Resolução FNDE nº 3*, de 27 de fevereiro de 2003: Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2003.

_____. Ministério da Educação. *Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. *Portaria MEC nº 2.896*, de 16 de setembro de 2004: Estabelece a criação, no âmbito da Secretaria de Educação Básica - SEB, do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gabinete do Ministro, Brasília, 2004.

_____. *Decreto nº 6.094*, de 24 de abril de 2007: Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

_____. *Resolução FNDE nº 9*, de 24 de abril de 2007: Dispõe sobre PDDE. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

_____. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2010: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

_____. *Resolução FNDE nº 45/2012*, de 24 de setembro de 2012: Estabelece orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, bem como orientações e diretrizes quanto à assistência financeira destinada às Instituições Federais de Ensino Superior para a oferta de cursos de formação de técnicos das Secretarias de Educação e de conselheiros escolares. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____. *Resolução N.º.10*, de 18 de abril de 2013. Brasília: Ministério da Educação: FNDE, 2013

CARDOSO, José Carlos Martins. *O PDDE como instrumento de democratização da Gestão Escolar no Pará*. 2009. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. *Autonomia da Gestão Escolar: democratização e privatização, duas faces de uma mesma moeda*. 2005. 215 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FÉLIX, Robson Gonçalves. *Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010)*. 2012. 287 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: cri se do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da Exclusão*. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

_____. Educação e a construção democrática no Brasil: da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: FAVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 53-67.

GADOTTI, Moacir. *Escola Cidadã*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GALINDO, João; ANDREOTTI, Azilde Lina. A Administração Escolar no Nacional Desenvolvimentismo. In: ANDREOTTI, Azilde Lina; LOMBARDI, José Claudinei. C.; MINTO, Lalo Watanabe. (Orgs.). *História da Administração no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010, p. 79-94.

GANDINI, Raquel; RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 39-58.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 24.ed. São Paulo: Loyola, 2013.
- LENIN, Vladimir Ilych. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- LERNER, Fidel. *Comuna de Paris: Estamos aqui pela humanidade!* São Paulo: Xamã, 2002.
- LESSA, Sérgio. *Capital e Estado de Bem-Estar: o caráter de classe das políticas públicas*. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.
- LIMA, Antônio Bosco de; VIRIATO, E.O.; ZANARDI, M. S. A implantação da gestão compartilhada no Estado do Paraná. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lúcia Frizzon (Orgs.). *Estado e Políticas Sociais*. Cascavel: EDUNOESTE, 2003.
- LIMA, Antônio Bosco de. (Org.). *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004.
- LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. A nova pedagogia da hegemonia: pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PETRAS, James. Os Fundamentos do Neoliberalismo. In: OURIQUES, Nildo Domingos. RAMPINELLI, Waldir José. (Orgs.). *No Fio da Navalha: Crítica das Reformas Neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.
- RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). Participação Popular e Escola Pública: movimentos populares, associações de pais e mestres, conselhos de escola e grêmios estudantis. São Paulo: *Cadernos do Centro Ecumênico de Documentação e Informação* (n.19), 1989.
- ROSAR, Maria de Fátima Félix. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). *Política e Gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- SHIROMA, Eneida Oto. et al. *Política Educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SILVA, Simônia Peres da. *O processo de implementação das Políticas Educacionais e repercussões nas formas de Gestão da Escola e no Processo de Ensino-Aprendizagem: o PACTO pela Educação em Goiás*. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.
- VIRIATO, Edaguimar Orquizas. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004.
- WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-51, jan./mar. 1992.
- XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antônio. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antônio;

RODRIGUES, Rosa Maria (Orgs.). Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais. Cascavel: Edunioeste, 2006, p. 67-86.

ZANARDINI, Isaura Mônica de Souza. A ideologia da pós-modernidade e a política educacional brasileira. In: XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. (Org.) *Questões de Educação Escolar*. São Paulo: Alínea, 2007. p. 120-149.

ZANARDINI, João Batista. *A gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná e as orientações do Banco Mundial (1995-2000)*. 2001, 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

_____. *Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990- 2007)*. 2008. 209f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Sobre as autoras

Gislaine Buraki possui Pedagogia - Faculdade Assis Gurgacz, Especialização em Gestão da Educação - Faculdade Assis Gurgacz e em Fundamentos da Educação Infantil - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE; Mestrado em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE.

Isaura Monica Souza Zanardini é Doutora em Educação pela UNICAMP, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Especialista em Fundamentos da Educação e Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. É docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando nos cursos de Graduação em Pedagogia e Mestrado em Educação da UNIOESTE.

Recebido em 12/6/2017

Aceito para publicação em 11/01/2018