

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FAED
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JÚLIA IRIGARAY CAMARGO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA: A LEGISLAÇÃO SOBRE A
IMPLANTAÇÃO DE CONSELHOS ESCOLARES EM MUNICÍPIOS SUL- MATO-
GROSSENSE**

CAMPO GRANDE/MS

2021

JÚLIA IRIGARAY CAMARGO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA: A LEGISLAÇÃO SOBRE A
IMPLANTAÇÃO DE CONSELHOS ESCOLARES EM MUNICÍPIOS SUL- MATO-
GROSSENSE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, política, educação.
Grupo de Pesquisa Núcleo de Aprofundamento em Gestão Escolar

Orientadora: Prof. Dra. Solange Jarcem
Fernandes

CAMPO GRANDE/MS

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Coordenadoria da
Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil).

A large empty rectangular box with a thin black border, occupying the lower half of the page. It is positioned centrally below the text. This box is likely intended for a table of CIP data or a form for data entry.

JÚLIA IRIGARAY CAMARGO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA: A LEGISLAÇÃO SOBRE A
IMPLANTAÇÃO DE CONSELHOS ESCOLARES EM MUNICÍPIOS SUL- MATO-
GROSSENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação- FAED, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul- Campus Campo Grande como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, MS, dia de mês de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Orientadora Solange Jarcem Fernandes Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Fabiany de Cassia Tavares Silva Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Dirceu Santos Silva Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro Suplente).

Dedico aos meus pais, José Augusto e
Liziane, minha irmã, Luiza, e minha avó,
Neiva (*In memoriam*), que faz muita falta!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a minha rede de apoio, meu pai José Augusto, minha mãe Liziane, minha irmã Luiza, minha madrinha Tania, que estiveram presentes em todos os momentos importantes, me apoiando incondicionalmente. Também foi imprescindível o apoio inigualável da minha querida avó que nos deixou este ano; ela sabia que ia dar tudo certo.

A Risssem Hwas, pelo auxílio prestado nos momentos difíceis da escrita, como minha primeira leitora e no auxílio das correções da língua portuguesa.

Agradeço a minha amiga querida Elisiane Guedes; passamos grandes momentos durante esses dois anos, e conseguimos alcançar nossos objetivos. Também me cumpre agradecer às meninas Jéssica Brito, Ana Rita Lara, Ana Paula Guimarães, Franciele Tavares e Elayne Viana, que conheci nesse percurso e que foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

À minha orientadora, prof. Solange Jarcem Fernandes, que me auxiliou durante todo esse percurso, tendo paciência e calma com minhas falhas.

À prof. Aureotilde Monteiro, que colaborou com informações relevantes para a escrita desta dissertação e todos os docentes que contribuíram de alguma forma direta para a realização deste trabalho.

À banca composta pela Prof. Fabiany de Cassia Tavares Silva e a Prof. Dalva Valente Guimarães Gutierrez, agradeço por todas as colaborações pertinentes a este trabalho. E ao Prof. Dirceu Santos Silva por ter aceitado participar da banca como membro suplente.

RESUMO

Este estudo insere-se na linha de pesquisa “História, Política, Educação” do Programa de pós-graduação em Educação – PPEGDU/FAED da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), *campus* de Campo Grande. A pesquisa intitulada "Gestão Democrática participativa: a legislação sobre a implantação de conselhos escolares em municípios sul-mato-grossenses" tem como objetivo analisar a regulamentação do processo de implantação dos conselhos escolares nas redes municipais de ensino do estado de Mato Grosso do Sul. Essa análise considera o princípio da gestão democrática na legislação e na política da educação. O aporte teórico utilizado está pautado nos seguintes autores que tratam da gestão democrática e do conselho escolar: Paro (2015; 2016; 2020), Mendonça (2000; 2001), Wood (2011), Cunha (1991), Medeiros e Luce (2006), Souza (2021; 2009); Dourado (2007), Hora (2004), entre outros autores que subsidiam esta pesquisa. A metodologia utilizada foi a da revisão bibliográfica e da análise documental. A pesquisa sobre a implantação dos conselhos escolares no estado de Mato Grosso do Sul foi realizada em normativas de 14 (quatorze) municípios do Estado. Os resultados das análises apontam que esses municípios implantaram os conselhos escolares entre os anos de 1997 e 2018, estando essas normativas explicitadas em instrumentos jurídicos de diferentes categorias (leis, decretos, resoluções). Constatou-se também que essas legislações estabeleceram as funções dos conselhos escolares, sua composição, normas para a eleição dos conselheiros e as atribuições desse colegiado. Essas normativas contribuíram para que esses municípios, com a implantação dos conselhos escolares, pudessem iniciar o seu processo de efetivação do exercício da gestão democrática nas escolas públicas municipais.

Palavras-chave: Gestão democrática. Conselho Escolar. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Planos Municipais de Educação.

ABSTRACT

This study is part of the research line “History, Politics, Education” of the Graduate Program in Education – PPEGDU/FAED of the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande campus. The research entitled "Participatory Democratic Management: the legislation on the implementation of school councils in municipalities in the south of Mato Grosso do Sul" aims to analyze the regulation of the process of implementation of school councils in municipal education networks in the state of Mato Grosso do Sul. This analysis considers the principle of democratic management in education legislation and politics. The theoretical framework used is based on the following authors who deal with democratic management and the school council: Paro (2015; 2016; 2020), Mendonça (2000; 2001), Wood (2011), Cunha (1991), Medeiros and Luce (2006), Souza (2021; 2009); Dourado (2007), Hora (2004), among other authors that support this research. bibliographic and documental analysis. The research on the implementation of school councils in the state of Mato Grosso do Sul was carried out in regulations from 14 (fourteen) municipalities in the state. The results of the analyzes indicate that these municipalities implemented school councils between 1997 and 2018, and these regulations are explained in legal instruments of different categories (laws, decrees, resolutions). It was also found that these laws established the functions of school councils, their composition, norms for the election of councilors and the attributions of this collegiate. These regulations contributed so that these municipalities, with the implementation of school councils, could begin their process of implementing the exercise of democratic management in municipal public schools.

Keywords: Democratic management. School Council. National Program for Strengthening School Councils. Municipal Education Plans.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Demonstrativos dos cadernos do PNFCE (2004)	94
Quadro 2: Levantamento bibliográfico 2006/2020: Trabalhos Levantados.....	108
Quadro 3: Levantamento bibliográfico 2006 /2020: Trabalhos Selecionados.....	113
Quadro4: Divisão Regional em microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul.....	128
Quadro 5: Economia Regional do Estado de Mato Grosso do Sul.....	129
Quadro 6: Os municípios de MS e os sistemas de ensino.....	137
Quadro 7: Relação dos Municípios de Mato Grosso do Sul – Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino	145
Quadro 8: Mato Grosso do Sul – Normativas de implantação dos conselhos escolares.....	148
Quadro 9: Legislação dos Municípios – Normativas e ementas	151
Quadro 10:Funções dos Conselhos Escolares de acordo com a respectiva legislação municipal.....	153

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Gráfico 1- Matrículas na Educação Básica nas Redes de Ensino Mato Grosso do Sul - Período 2016- 2020.....	131
Gráfico 2: Percentual de Matrículas na Educação Básica Dependência Administrativa – Mato Grosso do Sul 2020.....	133
Gráfico 3: Evolução do número de docentes por etapas de ensino Mato Grosso do Sul 2016 – 2020.....	134
Gráfico 4: Gráfico 4: Planos Municipais de Educação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2015/2025).....	140
Gráfico 5: Estratégias da Meta da Gestão Democrática nos PMEs (2015/2025).....	142

LISTA DE SIGLAS

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CF/1988 - Constituição Federal de 1988
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC – Ministério da Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
SciELO – *Scientific Electronic Library Online*
PNFCE - Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PDE- Plano de Desenvolvimento da Escola
PDE-ESCOLA- Plano de Desenvolvimento da Escola
APM- Associação de Pais e Mestre
ANDE- Associação Nacional de Educação
ANPED- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
CEDES- Centro de Estudos Educação e Sociedade
ANDES- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
CNTE- Confederação Nacional do Trabalhadores em Educação
FASUBRSA- Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas
CUT- Central Única dos Trabalhadores
CBE- Conferencia brasileira de educação
FNDEP- Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FMI-Fundo Monetário Internacional
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
UNESCO- Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
SAEB- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
ANAEB- Avaliação Nacional da Educação Básica
ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio
PISA- Programa Internacional de Avaliação de Alunos
SINAES- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
ENADE- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

PROVA BRASIL- Avaliação nacional de Rendimento Escolar

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

ANA- - Avaliação Nacional da Alfabetização

SINAEB- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de Mato Grosso do Sul.....p.125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p.15
1 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA	p.22
1.1 BREVE PROCESSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO E OS ENTRADES/EMBATES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	p.22
1.2. O PENSAMENTO NEOLIBERAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	p.34
1.3. A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	p.42
1.3.1 A GESTÃO GERENCIAL, O PATRIMONIALISMO E A BUROCRACIA.....	p.43
1.3.2. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO.....	p.48
2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	p.54
2.1. DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA:.....	p.54
2.2. A GESTÃO E A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO ELEMENTOS DEMOCRÁTICOS DA EDUCAÇÃO.....	p.60
2.3. OS CONSELHOS ESCOLARES NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	p.67
2.4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS CONSELHOS ESCOLARES NA LEGISLAÇÃO E NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO	p.72
2.5 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES (PNFCE/MEC) ENQUANTO POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA	p. 85
2.5.1 O PROGRAMA: OBJETIVOS, DIRETRIZES, FORMAÇÃO, MATERIAL DIDÁTICO. LIMITES E POSSIBILIDADES.....	p.89
3 OS CONSELHOS ESCOLARES NOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL	p.94
3.1. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE CONSELHOS ESCOLARES.....	p.94
3.2 O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL, ECONÔMICO E EDUCACIONAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	p.125
3.2.1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	p.125
3.2.2 EDUCAÇÃO BÁSICA NO MATO GROSSO DO SUL.....	p.131
3.2.3. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MS: POLÍTICA EDUCACIONAL E LEGISLAÇÃO.....	p.136
3.2.4. O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024).....	p.138
3.2.5 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015/2025): UM DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	p.139
3.3. A REGULAMENTAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.....	p.146
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p.163
REFERÊNCIAS	p.168

INTRODUÇÃO

Este estudo está vinculado à linha de pesquisa “História, Política, Educação”, do Programa de pós-graduação em Educação – PPEGDU/FAED da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), *campus* Campo Grande. Pretende-se analisar a regulamentação do processo de implantação do Conselho Escolar nas redes municipais de Mato Grosso do Sul. Especificamente propõe levantar quais foram as redes municipais que criaram, por meio de normativas legais, os conselhos escolares em suas escolas e compreender o papel do conselho escolar como instância colegiada na perspectiva da gestão democrática.

O presente trabalho é fruto das inquietações surgidas a partir da vivência em uma escola pública por ocasião da realização dos Estágios Supervisionados e dos estudos desenvolvidos nas disciplinas constantes do Núcleo de Gestão do Curso de Pedagogia da UFMS do campus de Campo Grande/MS, especificamente na disciplina Prática Pedagógica em Gestão Escolar. Os estágios e a prática foram realizados em uma escola da rede municipal de ensino no decorrer do curso de graduação. No ano de 2018, na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) optou-se pelo tema “Os Conselhos Escolares”, buscando o entendimento de como ocorreu a implantação e a implementação dos Conselhos Escolares em algumas escolas da rede municipal de Campo Grande/MS.

A par dessas atividades acadêmicas, a autora ingressou no grupo de pesquisa “A Política Educacional de Gestão Democrática e a Formação Continuada de Gestores, Coordenadores Pedagógicos e Conselheiros no Âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul”, no qual participa até a presente data.

Em 2020 com o ingresso no programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU/UFMS), no curso de Mestrado em Educação, sob a orientação da Prof^a Solange Jarcem Fernandes, procedeu-se a uma série de leituras para ampliar os estudos já realizados nessa área tanto na graduação como no grupo de pesquisa.

Nos estudos realizados no percurso acadêmico constatou-se na literatura sobre a educação brasileira a existência de vários conselhos presentes nos sistemas de ensino, tais como: Conselho Municipal de Educação, Conselho Estadual de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Superior de Ensino, Conselho Nacional de Ensino, Conselho Nacional de Educação, Conselho Federal de Educação, Conselhos na Educação Básica, conselhos escolares, entre outros.

Ao se decidir pela escolha do tema para o desenvolvimento deste estudo, optou-se pelos Conselhos Escolares na perspectiva da gestão democrática, por serem estes considerados como um dos principais mecanismos no interior da escola para a efetivação do princípio da gestão democrática, bem como por se tratarem de um elemento de articulação para a participação de todos os segmentos da escola. Esses conselhos que contam também com representantes da comunidade local se constituem em espaços coletivos de deliberação dos processos de decisão, sendo corresponsáveis pela gestão administrativa, pedagógica, financeira e articuladora da escola para atender às exigências de uma educação de qualidade social.¹

Reafirmando o que já foi explicitado anteriormente, os conselhos escolares, na perspectiva da gestão democrática, se constituem em um dos mecanismos para a efetivação da democracia. Enquanto categoria de análise considera-se que a democracia é um ato coletivo e social. E, por ser social, a democracia precisa ser construída, “[...] e a escola, pela sua função social é o lugar propício para essa construção” (FERNANDES, MONTEIRO, BRITO, 2021).

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil na década de 1980 foi marcado por movimentos organizados na sociedade civil, buscando maior participação em todas as esferas da vida pública. Na articulação entre democracia e educação, os movimentos se voltaram à gestão democrática na gestão da escola, isto é, a gestão democrática se instituiu enquanto mecanismo para dar maior visibilidade à gestão escolar, uma vez que a escola pública é um bem coletivo, portanto, de todos. Para Bordignon (2009), a gestão democrática da educação encontra nos conselhos em geral, órgãos de representatividade social e deliberação plural enquanto espaços privilegiados para estabelecer o contraponto da deliberação singular do executivo.

Esses movimentos populares começaram a reivindicar maior participação na gestão pública durante o processo da Constituinte. Nessa perspectiva, sinaliza-se também a institucionalização dos conselhos enquanto órgãos gestores de políticas públicas caracterizadas pela atuação política que representam os diferentes segmentos da sociedade, de forma que a redemocratização atingisse todas as esferas e os mais variados setores da sociedade, inclusive a educação (ARRUDA; COLARES, 2015).

¹ Por qualidade social entende-se: a luta contra qualquer tipo de apartação social e suas causas, o acesso a todos de informação a respeito do usufruto dos direitos humanos e sociais, a garantia do acesso e da permanência na escola e a garantia da consolidação de melhores condições para o ensino e aprendizagem, por meio da minimização da fragmentação do conhecimento e da resolução coletiva e democrática dos assuntos que dizem respeito ao cotidiano escolar (ADRIÃO; CAMARGO, p. 70, 2002).

Contudo, foi a CF/1988 que estabeleceu a gestão democrática como princípio da educação pública. Entretanto, os aspectos presentes no dispositivo legal limitaram a gestão democrática apenas ao ensino público, sem extensão ao ensino privado, e a expressão “na forma da lei” delegou sua operacionalização a uma lei complementar. Para Nascimento (2019) o princípio democrático estabelecido na CF/1988 pode ser visto como um ponto positivo, embora ele considere que alguns pontos importantes não foram abordados nesse dispositivo legal, como as diretrizes para a gestão do sistema de ensino.

Félix (2012) afirma que entre todos os mecanismos instituídos para a promoção da participação da sociedade, os conselhos escolares são espaços privilegiados para superação de questões que estão presentes no cotidiano da escola, sendo estes os órgãos colegiados de participação das comunidades escolar e local que ganharam impulso a partir de 1988, auxiliando na gestão educacional dos sistemas de ensino.

Dessa maneira, esses colegiados passaram a ser um espaço articulador entre o governo e sociedade. Conforme a Portaria Ministerial N. 2.896/2004 (BRASIL, 2004), no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) foram desenvolvidas políticas educacionais para que o princípio constitucional da gestão democrática fosse implantado nos sistemas de ensino. Para o desenvolvimento dessas políticas foram criados vários programas; entre eles, para este estudo, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC).

Essas políticas educacionais voltadas para a melhoria da educação, em especial quanto ao processo de gestão democrática, propuseram mudanças no modelo centralizador, não apenas por meio de leis e/ou decretos, mas estabelecendo ações e mecanismos que possibilitassem a construção coletiva da gestão democrática. É nesse contexto que o Conselho Escolar se torna um espaço de participação da comunidade na gestão da escola pública (BARCELLI, 2010).

Ao se constituir um espaço de debate para todos os segmentos, o Conselho Escolar se torna um mecanismo que possibilita à escola definir ações que contemplem os objetivos a serem alcançados em prol da melhoria da educação, das questões pedagógicas e do espaço físico. O poder deliberativo dos conselhos limita o espaço de arbítrio dos dirigentes. Sobre esse poder, para Bordignon (2009, p. 66), essa [...] “é uma das razões essenciais da existência dos conselhos e de sua competência normativa”.

Mendonça (2000), analisando o processo de descentralização que ocorreu no Brasil, indica que a mesma é um fator para a autonomia institucional e para a democratização da gestão escolar; esse foi um momento propício para a implantação da gestão democrática, de modo que a participação pudesse ser viabilizada. É nesse sentido que para Jesus e Manfio (2013) e

Locatelli (2014) a descentralização pode ser entendida como a transferência de poder e de tarefas, sendo um processo de mudanças em relação à forma com que o governo atua na administração da educação.

Para atingir os objetivos traçados, a estratégia metodológica utilizada envolve, inicialmente, a revisão bibliográfica acerca de conceitos básicos na área da Gestão Escolar, Conselho Escolar e o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em teses, dissertações e artigos científicos, a fim de balizar as discussões sobre o Conselho Escolar. Posteriormente, realizou-se o levantamento de documentos oficiais, legislação federal, estadual e municipal sobre o assunto objeto deste estudo. O recorte temporal utilizado para o levantamento bibliográfico foi o período de 2006 a 2020.

Na análise documental buscou-se identificar informações em documentos que abordam o assunto, no Estado de Mato Grosso do Sul, a partir das seguintes questões norteadoras: Quais os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul que estabeleceram normativas para a gestão democrática na educação básica? Quais os municípios que implantaram os conselhos escolares? Quais foram as normativas que regulamentaram os conselhos escolares nesses municípios? Quais municípios criaram os conselhos escolares após a divulgação e adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares/MEC? Quais municípios implantaram conselhos escolares em suas escolas de educação básica, em cumprimento ao estabelecido nos Planos Municipais de Educação (2015/2025) no que se refere à meta e às estratégias de gestão democrática?

A proposta inicial deste estudo estabelecia uma abrangência relativa aos 79 (setenta e nove) municípios do Estado. Entretanto, esse universo foi reduzido para apenas 14 (quatorze municípios), tendo em vista a falta de retorno das informações e dados solicitados pela autora, bem como dificuldade de acesso aos documentos.

Os autores que ofereceram suporte teórico à análise da pesquisa foram: Paro (2015; 2016; 2020), Mendonça (2000; 2001), Wood (2011), Cunha (1991), Medeiros e Luce (2006), Souza (2021,2009); Dourado (2007), Hora (2004), Saviani (2017), Fernandes (2018), Drabach e Souza (2014), Adrião e Camargo (2002), Caldas (2013), Bogatschov *et.al* (2012), entre outros. Esses pesquisadores compõem o quadro de autores que tratam do campo da temática em foco, ou seja, forneceram os subsídios teóricos e metodológicos que possibilitassem responder às indagações levantadas neste estudo, necessários à compreensão dos conselhos escolares na perspectiva da gestão democrática. Ademais, buscou-se realizar a interlocução com o material base que subsidiou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

(BRASIL, 2004), constituído por 1 caderno instrucional destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias e 12 cadernos destinados aos conselheiros escolares.

Recorreu-se ao ordenamento jurídico pátrio² que compõe o estado democrático de direito, visto que a legislação contempla a gestão democrática por meio da Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96). Também, buscou-se a interlocução com as legislações vigentes, tanto em âmbito estadual como as relativas aos municípios sul-mato-grossenses sobre a gestão democrática e em específico sobre os conselhos escolares, objeto de análise deste trabalho.

Para a elaboração deste estudo, optou-se por organizá-lo em três capítulos, além das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “O processo de democratização da escola pública”, trata das questões inerentes ao contexto sócio político em que se inseriu a gestão democrática e os conselhos escolares, enquanto mecanismos de participação nas escolas públicas do sistema de ensino brasileiro. Essas questões estão fundamentadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9394/1996. Recorre-se ao processo histórico para apresentar as discussões sobre as dificuldades e lutas na consolidação do princípio da gestão democrática na educação brasileira, a partir do processo de redemocratização do Brasil, ocorrido na década de 1980. Embora a CF/88 tenha estabelecido como um dos seus princípios a gestão democrática da educação, foram inúmeros os entraves encontrados para essa implantação. Destaca-se nesse processo a interferência do pensamento neoliberal em que é gestado e proposto um novo projeto para a sociedade brasileira com base nos ideais do mercado, na manutenção da ordem social, da minimização do Estado nas políticas sociais, entre elas a educação.

O segundo capítulo, ao qual se denominou “A gestão democrática na educação brasileira” apresenta os conceitos e as questões teóricas e metodológicas sobre democracia, gestão democrática e conselhos escolares na educação brasileira. Destaca-se que a construção da democratização da educação esteve presente em diferentes momentos da história da educação no Brasil, passando pelo direito universal ao acesso e permanência na escola, ensino de qualidade e a participação democrática na gestão da educação. A partir do entendimento da conceituação de democracia e de gestão democrática participativa, pode-se estabelecer a existência de mecanismos para que essa participação se efetive. Neste estudo decidiu-se pela escolha de um desses mecanismos, o Conselho Escolar por ser este um órgão da gestão

² O ordenamento jurídico é o sistema de normas (regras ou princípios) que se relacionam de uma forma hierarquizada em um Estado. Organiza as lacunas e antinomias das leis, estabelecendo a ordem que o direito deve seguir em relação às normas estabelecidas (DOELLE, 2021).

democrática. Nesse sentido, compreende-se a importância da implantação e implementação de um Conselho Escolar atuante, corresponsável no processo educativo da escola, contando com a participação e o diálogo entre todos os seus segmentos (gestores, professores, servidores, alunos, pais) e a comunidade local em que se insere a escola. Esse capítulo apresenta ainda a legislação básica da educação e os planos nacionais de educação no tocante à gestão democrática e aos conselhos escolares. Além disso, informa sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004) enquanto elemento da política nacional da educação nas ações de implantação e implementação dos conselhos escolares e da formação dos dirigentes e técnicos da educação e dos conselheiros escolares.

O terceiro capítulo, intitulado “Os conselhos escolares nos municípios de Mato Grosso do Sul”, trata inicialmente da metodologia a ser utilizada no estudo: revisão bibliográfica e análise documental. Em relação à revisão foi realizado um mapeamento de produções científicas referentes ao tema Conselhos Escolares e suas contribuições teóricas e metodológicas; quanto à análise documental esta foi efetuada em documentos oficiais, legislação que trata do assunto na esfera nacional, estadual e nas municipais, e, especificamente, as legislações da rede estadual e municipal de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul. Nesse processo, contextualiza o Estado de Mato Grosso do Sul a partir da sua criação, em seu aspecto histórico, político, econômico, cultural e educacional. Posteriormente apresenta os dados e a análise relativa à meta da gestão democrática e as estratégias específicas sobre os conselhos escolares expressas nos Planos Municipais de Educação (PME 2015-2025) dos 79 (setenta e nove) municípios do Estado, tendo como referência o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e o Plano Estadual de Educação (PEE 2014-2024).

Em relação à análise das legislações sobre Conselho Escolar destaca-se que 19 (dezenove) municípios somente informaram sobre a existência de normativa sobre esse colegiado. Entretanto apenas 14 (quatorze) municípios deram devolutiva, permitindo dessa forma o acesso aos documentos para análise. São eles: Água Clara, Caarapó, Camapuã, Campo Grande, Corumbá, Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti, Dourados, Jatei, Ladário, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e São Gabriel do Oeste. Constituem-se as normativas desses municípios o universo da pesquisa. Essas normativas foram analisadas inicialmente a partir da identificação, isto é, se foram elaboradas por municípios com sistema próprio de ensino ou por municípios com sistema de ensino vinculado ao Estado. Verificou-se também que esses documentos pertencem a 3 (três) diferentes categorias de instrumentos legais (leis, decretos e resoluções), foi efetuada a análise de suas respectivas ementas e a identificação do ano de criação. Posteriormente, priorizou-se a análise de outros elementos componentes das

legislações referentes à criação dos conselhos escolares no Mato Grosso do Sul, estabelecendo os seguintes campos de análise: a função dos conselhos escolares, composição dos conselhos escolares, eleição dos conselheiros escolares, mobilização da comunidade para a participação nos conselhos escolares, além das atribuições desse colegiado.

CAPÍTULO 1 – O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

Este capítulo tem o objetivo de apreender as questões que fizeram parte do contexto político social que permeia o objeto de estudo desta dissertação, que são os conselhos escolares enquanto uma das instâncias de participação das escolas públicas do sistema público de ensino brasileiro, previstos no Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9394/1996 que regulamenta o princípio educacional da gestão democrática, conforme instituído na Constituição Federal de 1988. Já o Art. 14 da referida lei estabelece que os sistemas de ensino definam as normas para gestão democrática do ensino público.

Conforme Silva (MEC/BRASIL, 2012), “[...] cabe aos historiadores lembrar aos demais aquilo que eles esquecem”, de forma que se faz necessário retornar um pouco no tempo para explicar os antecedentes que levaram à construção da gestão democrática nas escolas e às implicações para as implantações dos conselhos escolares nos sistemas de ensino.

1.1 BREVE PROCESSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO E OS ENTRAVERES/EMBATES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A educação brasileira passou por distintos momentos em sua história, desde a educação jesuítica, a educação imperial até a república, entre outros momentos significativos. Segundo Cunha (1991), a educação brasileira hoje é herdeira do “sistema discriminatório da sociedade escravista sob a dominação imperial” (CUNHA, 1991, p. 31), por mais que tenham ocorrido avanços no capitalismo no Brasil. O autor acrescenta ainda que o crescimento populacional e a industrialização acarretaram mudanças significativas no período 1920 a 1945 no que tange à educação.

O populismo, citado por Cunha (1991), é uma forma de denominação para a política que se estendeu dos anos de 1930 até 1964, a partir de um discurso voltado às massas. É nesse sentido que o autor ressalta que o populismo na área da educação levou à oferta da escola às massas, de forma que os educadores passaram cada vez mais a atuar em prol de uma educação de qualidade e melhores condições para a educação. Vale ressaltar que nesse período ocorreram variados momentos e/ou indícios da democratização da educação, tendo como exemplo o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Nesse período, há avanços na política educacional brasileira, como o direito constitucional à educação, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei. 4.024/1961), as iniciativas de Paulo Freire³ (1921 a 1997), programas de rádios para ensinar a população rural, além da defesa da escola pública por parte de jovens professores, como Florestan Fernandes (SAVIANI, (2007); LOMBARDI, (2014)).

Nesse período, chama atenção a atuação dos meios de comunicação na orientação da população rural. Nos anos de 1960, as emissoras de televisão começaram as ascensões incentivadas pelo processo desenvolvimentista e pelos governos militares “[...] que perceberam seu grande potencial de inclusão ideológica” (CUNHA, 1991, p. 33). Dessa forma, os meios de comunicação de rádio e televisão passaram a ocupar um grande espaço na vida dos brasileiros, chegando a ter um maior número de telespectadores em relação aos sujeitos que frequentavam a escola, isto é, os meios de comunicação tiveram mais espaço e/ou passaram a desempenhar um papel que deveria ser inteiramente da escola, aquele de formar e passar conhecimento à massa populacional.

Neto e Santos (2010) afirmam que a política e a economia, combinadas ao “medo comunista”⁴, foram usadas como álibi pelos militares para intervirem na crise do Estado brasileiro em 1964.

A justificativa utilizada pelos militares com vistas a dar legalidade ao golpe foi orientada pelo discurso da necessidade de combate ao comunismo, a preservação dos princípios democráticos e a urgência de promover o desenvolvimento capitalista para a construção do Brasil enquanto Grande Potência Mundial [...] (NETO; SANTOS, 2010, p.117).

Ainda segundo esses autores, uma das justificativas para dar legalidade ao regime militar foi a orientação do discurso de combate ao comunismo, proposto pelo presidente dos Estados Unidos (EUA) Harry Truman, após a Segunda Guerra Mundial (FARIA, 2021). A Doutrina Truman visava o combate ao comunismo, tendo apresentado uma série de medidas,

³ Paulo Freire foi um dos principais disseminadores da educação popular e empreendeu as primeiras iniciativas para a emancipação social. No período da ditadura militar, as metodologias de Paulo Freire foram consideradas perigosas ao regime militar, levando o autor a ser exilado, mas isso não o impediu de escrever algumas de suas principais obras, como a “Pedagogia do Oprimido”. Para Paulo Freire, a democracia é realizada pelo povo, sendo esta uma ação e conquista coletiva, de diálogo e tomada de decisão por todos que fazem parte da jornada da humanização do ser humano. (SILVA; MURARO, 2015; INSTITUTO PAULO FREIRE, 2021).

⁴ Segundo os autores, no Brasil, o combate ao comunismo veio sob a ideologia de Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra (ESG), que foi criada no ano de 1949 com objetivo de desenvolver e consolidar o conhecimento necessário ao exercício da função de direção e planejamento da Segurança Nacional (SCHINKE, 2019), que iria garantir a manutenção da dominação burguesa e aprofundando as desigualdades sociais (NETO E SANTOS, 2010).

incluindo o Plano Marshall, que financiava o combate ao avanço comunista em países em que o capitalismo era frágil, os quais recebiam um empréstimo que deveria ser utilizado na implantação de ações voltadas à expansão do capitalismo. Além disso, os EUA passaram a intervir em qualquer guerra de caráter ideológico, como na Guerra da Coreia, Guerra do Vietnã, Irã, Guatemala, além da invasão de Cuba e a criação da “Escola das Américas”, na qual os militares eram incentivados a assumir o poder em seus países (FARIA, 2021).

Para Adrião e Camargo (2003), o caráter autoritário e centralizador caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964 – 1985). Nesse contexto, mudam-se o direcionamento da política educacional brasileira na condução do processo pedagógico e docente nos diferentes níveis do sistema público de ensino.

Além disso, Cunha (1991) pontua que para realizarem seus projetos, os militares promoveram o crescimento do poder estatal que favoreceu a economia de mercado. O grupo econômico beneficiado com tal atitude faz intensa propaganda nos meios de comunicação, promovendo a eficiência da iniciativa privada. Dessa forma, "essa ideologia privatista ganhou força com o esgotamento do regime militar e se somou às ideias e práticas arraigadas em nosso país" (CUNHA, 1991, p. 321). Assim, o regime militar favoreceu a atuação da iniciativa privada na educação, de maneira que os simpatizantes e apoiadores da ditadura militar defendessem a expansão do ensino privado, pois implicava um alto grau de lucratividade para cada nível escolar.

Segundo Neto e Santos (2010), o regime militar implantou também os princípios da racionalidade técnica. O Estado promoveu um discurso visando atender as reivindicações da sociedade, como a educação. A política educacional adotada pelo Brasil no período 1964/85 era centralizadora e acompanhada pelo alto escalão das forças militares. Mesmo assim, não impediu que fosse criada uma lei específica para a municipalização, a lei 5.692/71⁵, passando a educação a ser encargo dos municípios, em especial a educação de 1º grau. Porém, essa orientação ficou arquivada pelo reconhecimento de um estado centralizador (CUNHA, 1991).

Nesse período, os militares também procuraram cumprir os acordos externos com a *United States Agency Development (USAID)*⁶, que buscava assistência técnica e cooperação para o financiamento da educação brasileira. Os militares constituíram então uma comissão com a finalidade de analisar os problemas existentes na educação brasileira; o objetivo era

⁵ Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

⁶ A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, mais conhecida pela sigla em inglês USAID, é um órgão do governo dos Estados Unidos encarregado de distribuir a maior parte da ajuda externa de caráter civil.

sugerir mudanças no sistema educacional. Esse período foi marcado por reformas no setor educacional, como, por exemplo, a reforma universitária (NETO; SANTOS, 2010).

A reforma universitária, regulamentada pela Lei n. 5.540/1968, estabeleceu normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média⁷ e dá outras providências, trazendo ainda algumas medidas como: vestibular classificatório, sistema de créditos, período letivo semestral, programas de mestrado e doutorado, professor assistente, associado e titular, entre outros. Nesse mesmo contexto, ocorre a reforma do ensino primário e secundário, a expansão da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, ensino profissionalizante e/ou técnico, aumento da oferta de vagas no ensino público⁸, (NETO e SANTOS, 2010).

Segundo Saviani (2007) o governo militar adotou uma concepção de educação tecnicista. Nessa concepção, baseada no pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional (SAVIANI, 2007, p. 381). Com o aprofundamento das relações capitalistas nos anos de 1970, há o entendimento de que a educação também poderia priorizar as concepções postas pelo modelo capitalista, como economia, produtividade, eficiência e racionalidade (SAVIANI, 2007).

A utilização de princípios administrativos⁹ ocorreu historicamente tanto nas políticas como no âmbito social na América Latina, que passa a utilizar de modelos administrativos europeus e norte-americanos voltados à organização e coordenação para o mercado. Esses modelos importados darão a tônica dos processos de administração brasileira, em especial a educação. Para Sander (1995),

Três movimentos iniciais deram origem à escola clássica de administração no princípio do Século XX: a administração científica nos Estados Unidos, a administração geral na França e a administração burocrática na Alemanha. Seus princípios e práticas iniciais derivaram em concepções universais que divulgaram rapidamente pelo mundo, incluindo os países da América Latina (SANDER, 1995 p. 3).

⁷ Termo escola média utilizado na Lei nº 5.540/1968 pode estar fazendo referência ao que chamamos de Ensino Médio atualmente.

⁸ O crescimento da oferta de vagas no ensino público disposto nesta Reforma (lei 5.692/71) ocorreu na proporção da diminuição do número de horas que passaram a compor a jornada escolar, aumentando, por consequência, o número de turnos e, portanto, de vagas, prejudicando a qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas. (NETO; SANTOS, 2010 p.121).

⁹ Produtividade, eficiência, racionalidade, entre outros.

Ainda segundo o autor, a administração da educação teve como principais teóricos: Comte (1798-1857), Spencer (1820- 1903), Pareto (1823- 1923), Fayol (1841- 1945) Durkheim (1858- 1917), Lewin (1890-1947), Parsons (1910- 1979), Taylor (1856- 1915), Ford (1863- 1947), entre outros. As principais teorias clássicas de administração buscam a ordem, o progresso, a integração, a coesão, a satisfação das necessidades sociais, a reprodução estrutural e cultural da sociedade. Ao final do século XX, a administração geral, foi aplicada em todas as instituições, independentemente da origem, enfocando nos princípios jurídicos, tecnocráticos, comportamentais, desenvolvimentistas e sociológicos (SANDER, 1995).

Para Almeida e Pereira (2016), a administração é o objetivo principal para que haja expansão do sistema capitalista, apontando como exemplo modelos de produção como Taylorismo, Fordismo e Toyotismo, que estão baseados na dominação, alienação, fragmentação, intensificação do trabalhador como executor, sendo predominantes na administração do sistema de produção capitalista e que influenciarão a administração da escola.

Segundo os autores, o Taylorismo um sistema desenvolvido por Frederick Taylor (1856-1915), conhecido também como administração científica, criado ao final do século XIX durante a Segunda Revolução Industrial (após o surgimento da energia elétrica, substituição do ferro pelo aço e uso do petróleo). O principal objetivo desse modelo é aumentar a eficiência operacional das atividades realizadas nas empresas. O modelo taylorista busca a otimização das tarefas desenvolvidas nas empresas de maneira a fiscalizar distribuição de trabalho, principalmente de mão de obra qualificada, por meio de gerentes, chefes, além de enfatizar o domínio do tempo e da ação dos trabalhadores (SOUSA, 2021; ALMEIDA E PEREIRA, 2016).

O taylorismo busca elevar a produção em menor tempo. Segundo essa teoria os operários não possuíam técnicas avançadas e estariam desperdiçando tempo com movimentos desnecessários para sua função. Os operários deveriam aperfeiçoar seu trabalho visando às suas competências em determinada atividade no contexto da produção por meio de treinamentos com métodos científicos e atividades planejadas, bem como promovendo padronização e controle da produção. Dessa forma, os trabalhadores são alocados em somente uma etapa da produção e ficam alheios ao produto final (SOUSA, 2021).

Já o modelo fordista irá aprofundar os princípios do taylorismo. Esse modelo foi criado por Henry Ford em 1914, marcando o mercado automobilístico de forma a reduzir o tempo de produção e os custos que os veículos apresentavam. Ford estabeleceu alguns princípios para sua doutrina, tais como dinamização do tempo de produção e economia na produção e produtividade. O modelo está sustentado na verticalização, consistindo no controle das matérias-primas, produção e distribuição final do produto. O trabalhador era responsável por

uma área e não necessitava de qualificação específica para desenvolver e/ou atuar nela. Ainda, inovou ao usar organização e técnicas para realizar um fim e implantar esteiras para passagem de peças de montagem (SOUSA; BEZERRA, 2021).

Segundo Almeida e Pereira (2016), esse modelo passa a intensificar o trabalho com a utilização de máquinas, assim representando a racionalização do capitalismo. O fordismo ainda possui algumas características marcantes, como o aprimoramento da linha de montagem por não exigir qualificação, divisão de tarefas, tarefas repetitivas, produção em escala, investimento massivo em automatização e maquinário. A inflexibilidade do trabalho no modelo fordista provocou o seu declínio com a chegada do modelo de gestão da General Motors (SOUSA, 2021).

O toyotismo foi criado pelos engenheiros Taiichi Ohno (1912-1990), Shingo Shingo (1909-1990) e Eiji Toyoda (1913-2013) no Japão após a Segunda Guerra Mundial, período que o país se encontrava com problemas econômicos e sociais por ter reduzido o mercado de consumo e de importação de matéria-prima.

O toyotismo se caracteriza pela flexibilização da produção, isto é, consiste na adequação da produção e estocagem do produto partindo da demanda de consumo. Esse modelo também priorizou o trabalho em equipe, porém enfatizou mais o lado do empresário que o do trabalhador. Baseou-se no “*just in time*”, conceito compreendido como a regulação entre “o fornecimento, a produção e a venda”, isto é, uma quantidade certa para a produção em uma quantidade definida. O *just in time* auxiliou na economia da matéria-prima, viabilizando economizar estocagem e tornou mais ágeis a produção e circulação das mercadorias, produção feita conforme a demanda do mercado. Ainda, no modelo, o trabalhador é multifuncional e qualificado (conhecedor de todo o processo de produção), há a implantação de um sistema de qualidade nas etapas de produção e distribuição, bem como de pesquisa de mercado, além de acompanhamento e controle das etapas de produção, dando origem à metodologia *Kanban*, diversificação de produtos feitos pela empresa (BEZERRA; CAVALCANTI, 2021).

Com o avanço tecnológico nas indústrias de grande massa, a automatização foi inevitável reduzindo de maneira significativa os gastos com a mão de obra, apenas sobrando espaço para os mais qualificados. Além disso, esse modelo utiliza dois conceitos para o gerenciamento: “*Kaizen*”, que significa aprimorar as operações de negócios, e “*Genchi genbutsu*”, que significa a análise das fontes dos processos produtivos e dos problemas de produção (BEZERRA; CAVALCANTI, 2021). Esse modelo administrativo perpetua-se até hoje e alguns de seus princípios estão presentes na escola.

Para Almeida e Pereira (2016), quando há configuração dos princípios do capitalismo, por exemplo, da divisão do trabalho, da especialização, da organização etc., asseguram-se a racionalidade e também a busca pelos resultados de qualidade. O desenvolvimento das teorias da administração permitiu que os métodos e as técnicas evoluíssem e contou com o auxílio da escola, por quem foi incorporada.

Ainda, toda essa nova forma de organização do trabalho e da gestão das empresas capitalistas influenciou de forma direta na educação, pois as soluções adotadas pelos vários modelos de produção foram incorporadas pelas escolas, redes de ensino e principalmente pelas reformas educacionais realizadas ao longo do século XX e nestas duas primeiras décadas do século XXI. Sendo assim, “[...] foram introduzidos novos padrões de gestão e organização escolar que atingiram a atividade e o trabalho dos educadores, bem como sua formação”. (RODRIGUEZ, 2010, p. 29).

Outra discussão que vai permear a gestão da educação relaciona-se aos debates que se iniciaram nos anos de 1970 que construíram caminhos de discussão sobre a proposta centralizadora da administração escolar, que, para Sander (1995), se consolidariam nos anos de 1980, quando novas propostas indicam a superação do modelo burocrático, no qual a figura do diretor era vista como de poder absoluto. É neste contexto que as propostas de gestão escolar passam a contar com mecanismos de participação como os conselhos.

Segundo Cunha (1991), não há consenso quanto ao início do termo tão peculiar de mudança política, isto é, de um regime militar para um regime democrático, sendo que há várias interpretações sobre o processo de transição entre o regime militar e a democracia. Esse autor compreende que

[...] o longo processo de construção da democracia como desencadeado logo após o golpe de Estado de março-abril de 1964 (propiciado pelas condições objetivas e subjetivas por ele criadas); adiantando-se com a ocupação de prefeituras municipais de cidades do interior pelas forças políticas de oposição, nas eleições de 1977; acelerando-se após a anistia aos punidos por razões político-ideológicas (1979) e, ainda mais, com a eleição dos governadores dos estados pelo sufrágio universal (1982); estancando-se depois da morte do presidente civil recém eleito pelo colégio eleitoral (1985); e vindo a sofrer um forte revés com o resultado do segundo turno das eleições presidenciais diretas de 1989 (CUNHA, 1991, p. 22).

A análise desse autor nos leva a refletir porque o Brasil apresentou alguns avanços significativos e alguns recuos no processo de democratização, em determinados momentos da nossa história. Nos anos de 1980, a gestão democrática volta à cena com o processo de redemocratização em todas as esferas da sociedade.

É nesse sentido que Adrião e Camargo (2002), assim como Saviani (2007), pontuam que as lutas pela democracia, os movimentos grevistas, o movimento das Diretas Já, a reorganização partidária e as ações nos campos trabalhista, político e social configuraram um apelo pela participação e democratização das esferas da sociedade brasileira. No âmbito educacional, essa mobilização irá proporcionar novas relações, para o processo da democratização da gestão da educação básica, estabelecendo condições para a inclusão de todos na participação.

Saviani (2007) ressalta que essas mudanças foram um marco nos anos de 1980, além de terem representado um momento propício para o surgimento de novas propostas pedagógicas, como a implantação dos conselhos escolares, eleições para diretores, estímulo aos grêmios estudantis e incremento da participação, na escola, da comunidade escolar e local. Nesse mesmo período, ocorreu a ampliação das produções acadêmicas científicas, seguida de sua divulgação. A área educacional alcançou nessa década respeito e reconhecimento da comunidade científica por parte da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e agências de pesquisa.

Segundo Pires (2018), enquanto havia na América Latina a luta contra os regimes militares, a defesa da escola pública, da gestão democrática e da participação nos governos, acesso e permanência na escola, entre outros, ocorria em escala mundial o processo inverso, o neoliberalismo avançava, estimulando a privatização dos direitos e a não intervenção do Estado.

Com a crise do regime militar, o Brasil começou a dar os primeiros passos para a redemocratização. Nesse cenário começaram a surgir movimentos de oposição ao regime militar. Além disso, ocorreu no período de 1970 a 1980, a mobilização social, que de acordo com o autor, representava o novo sindicalismo, dentro do contexto histórico. Vale lembrar que enquanto a frente neoliberal avançava, essa ação sindical citada pelo autor, freou o modelo neoliberal no Brasil, logo não foi sentido pela população de imediato (CARINHATO, 2018).

A década de 80 do século XX foi marcada pelo avanço da organização dos educadores em sindicatos e associações acadêmico-científicas. Nesse período, criaram-se algumas entidades, tais como: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (FASUBRA). (SAVIANI, 2007). Nesse sentido, “[...] essas organizações dos educadores em torno de seus sindicatos e de suas associações acadêmico-

científicas influenciaram uma diversidade de iniciativas pedagógicas e de gestão educacional em diversas partes do país” (MENDONÇA, 2000, p. 100).

Nesse contexto de lutas, destaca-se a participação de três entidades acadêmico-científicas ANPED, CEDES e ANDES, as organizadoras das Conferências Brasileiras de Educação (CBE) que ocorreram nos anos de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991. A proposta dessas entidades era realizar eventos de caráter nacional com o objetivo de pensar a educação, buscando também um diagnóstico da situação da educação brasileira. Os encontros tiveram como principais demandas a defesa da escola pública e a oposição à ditadura, iniciando-se com as discussões da Constituição Federal de 1988 e seguindo com a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). (MARTINS; ALMEIDA, 2016).

Das conferências brasileiras de educação, destaca-se a realizada em 1986, a “IV CBE - A Educação e a Constituinte”, que, segundo Mendonça (2000) foi organizada de maneira que as mobilizações dos educadores desencadearam “parâmetros ordenadores da educação brasileira a serem incluídos na nova constituição” (MENDONÇA, 2000, p. 85). Nessa CBE foi escrita e aprovada a Carta de Goiânia; esta afirmava que os participantes expressavam a esperança de que os problemas e os anseios da educação brasileira seriam atendidos. A Carta continha 21 (vinte e um) pontos, reivindicando para a Constituinte o estabelecimento de algumas diretrizes, entre elas os princípios educacionais, prevendo que a educação deveria ser um direito de todos e dever do Estado, com oferta gratuita, laica e de qualidade, mantida por recursos públicos exclusivos ao ensino público. Entre outros pontos reivindicava a gestão democrática na educação.

Esse documento, a Carta de Goiânia, foi base para a organização dos movimentos da área educacional na Constituinte, fundamentando decisivamente a estrutura do texto final da Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos legais futuros. Ainda, segundo Cunha (1991), o manifesto foi muito positivo no sentido de que a comissão que estava à frente da organização conseguiu estabelecer as demandas políticas de seus participantes, de forma que a escrita final sofreu poucas alterações. De acordo com o autor (CUNHA, 1991, p.96), ela “[...] imprimiu a mais forte e decisiva orientação na plataforma das entidades da sociedade civil”.

As Conferências Brasileiras de Educação tiveram a capacidade de aglutinar educadores de todo o país, catalisando a organização política em torno da democratização da educação. A IV CBE, realizada em 1986, em Goiânia, foi uma das que produziu o maior efeito sócio político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação; o funcionamento

autônomo e democrático das universidades; a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação política, gratuita e de boa qualidade (MENDONÇA, 2000, p. 85).

Mendonça (2000) esclarece, assim, a intenção dos educadores durante a IV CBE, que exigiam medidas para a democratização da educação, especialmente aquelas ligadas à gestão do ensino, bem como a participação da sociedade nesse processo. Com a consolidação das CBEs, ocorreu a incorporação de outras entidades. Foi criado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), em 1986, inicialmente com 15 entidades e aumentando para vinte e seis (26) entidades em anos posteriores (TAVARES; MARTINS; CHICAR, 2020).

Pires (2018) informa que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) foi lançado em 1987, por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, com a denominação inicial de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, cuja articulação teve como objetivos a luta contra o regime militar, a defesa da escola pública, as demandas dos movimentos sociais em busca de uma escola aberta e comprometida com a melhoria de vida da maioria da população.

Esse Fórum, enquanto mecanismo de participação democrática reivindicou o estabelecimento de um capítulo específico para a educação na Constituição Federal de 1988 e a definição de princípios norteadores para uma escola plural, aberta, igualitária e democrática (MEC/BRASIL, 2012).

Assim sendo, a luta pela gestão democrática da educação acompanhou os movimentos disseminados pelo país, tendo sido este um período marcado por manifestações em prol de uma afirmação pelos direitos democráticos. É nesse sentido que o Fórum traduziu o entendimento de que é a partir de uma escola autônoma que se estabelece um conjunto de normas e regras para o seu funcionamento, garantindo equilíbrio nas relações entre os segmentos que compõem a escola e também com o Estado, sendo a participação nas tomadas de decisões um dos princípios básicos levantados pelo FNDEP (MEC/ BRASIL, 2012).

O FNDEP apresentou críticas à política educacional em andamento, na qual as desigualdades se faziam cada vez mais presentes e as verbas públicas eram destinadas ao ensino privado em detrimento ao público, além do descaso com o magistério. As reivindicações postas foram incorporadas na Constituição mantendo algumas já existentes e ampliando outras (TAVARES; MARTINS; CHICAR, 2020). Dessa forma, o FNDEP teve um papel fundamental na luta pela democratização, além de concretizar as experiências no sistema de ensino. Essa

luta permanece, sendo que a gestão democrática está em permanente interlocução com o Estado e a sociedade (MEC/BRASIL, 2012). Dessa forma, o FNDEP foi de extrema importância, pois representou um avanço na defesa da escola pública.

Adrião e Camargo (2002) afirmam que no processo constituinte, a busca pela democratização da gestão do Estado pode ser constatada no estabelecimento dos direitos individuais e dos direitos sociais. O primeiro ponto é tratado no Art. 5º inciso XXXII da Constituição Federal/1988, que estabelece que todos têm direito de acesso à informação. Quanto ao segundo ponto, definido no Art. 6º, assegurado no Art. 10, segundo os autores, trata-se da participação em órgãos colegiados da esfera pública (ADRIÃO E CAMARGO, 2002). Destacam, ainda, a ampliação da participação do usuário a serviços públicos, estabelecida no Art. 37.

A CF/1988 foi a primeira a introduzir a gestão democrática como princípio da educação pública. Quanto aos princípios de gratuidade e obrigatoriedade do ensino, estes já estavam presentes anteriormente em textos legais (ADRIÃO; CAMARGO, 2002). O princípio da gestão democrática do ensino na CF/1988 abriu espaço para debates entre dois grupos: o público e o privado. O debate se realizava em torno do que deveria ser atribuído à gestão da educação.

O primeiro grupo girava em torno da defesa da escola pública, representado pelas seguintes organizações: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE) (NASCIMENTO, 2019). Para esse autor, esse primeiro grupo defendia os direitos de pais, alunos e comunidade escolar de participarem do processo de definição das políticas educacionais.

O segundo grupo, que defendia a escola privada, era representado por empresários educacionais e escolas confessionais. Estes defendiam apenas a possibilidade de famílias e educadores colaborarem com a direção e/ou mantenedora dos estabelecimentos de ensino.

Entende-se que as diferenças entre os dois grupos estão na qualidade da participação, pois o primeiro defende esta como modo de intervir nos processos decisórios, já o segundo sugere apenas uma colaboração na

implementação de ações anteriormente decididas. Na composição das futuras instâncias, o primeiro pretende a inclusão de diferentes sujeitos da comunidade escolar, e o segundo não defende a participação de distintos segmentos nos processos decisórios; e por último, cada grupo apresenta uma proporção da representação de cada ator da comunidade escolar (NASCIMENTO, 2019, p. 108).

Ainda em Nascimento (2019), há o entendimento de que cada grupo defendeu a sua visão de participação nas decisões. O texto final da Constituição Federal incluiu, assim, um dos princípios básicos da educação, no art. 206, Inciso VI, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Os aspectos presentes no dispositivo legal limitaram a gestão democrática apenas ao ensino público, sem extensão ao ensino privado e a expressão “na forma da lei” delegou sua operacionalização a uma lei complementar.

Para Fernandes, Monteiro e Ferreira (2020), com a instituição do princípio constitucional ocorreu o aumento de estudos da temática da gestão democrática, possibilitando a participação e o trabalho coletivo para fins comuns. Ademais, ressaltam que com a CF/1988 os conselhos se reconstroem como canais de representação de esferas diversas. Por um lado, asseguram a participação e representação de diferentes instâncias colegiadas, por outro, representam manobras de grupos políticos no comando das instituições públicas. No que tange aos conselhos escolares, as autoras afirmam que dependendo do tipo de gestão escolar adotado pelas redes de ensino, os conselhos escolares se tornam mecanismos meramente burocráticos.

Para Fernandes (2018), a CF/1988 teve o princípio democrático como um ponto positivo, porém, os resultados obtidos não foram os esperados, já que não aparecem no texto legal diretrizes para os sistemas de ensino, deixando-as para leis futuras, como Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). Assim, os avanços conquistados com a CF/1988 só foram possíveis por conta das reivindicações ocorridas na década de 1980. Estas tratavam da necessidade de redirecionamento da estrutura da escola, partindo de uma administração coletiva, participação nas tomadas de decisões e financiamento da escola pública.

Dessa forma, a administração/gestão assume papel preponderante na organização e também nos delineamentos que se pretende de uma escola pública, democrática e laica, conforme propugnado pela CF/1988. Paro (1990) apresenta o conceito de administração como sendo o uso racional dos recursos para realizar fins, estando presente e sendo base para todos os tipos de organização, incluindo a escola. Em relação à escola, a atenção é voltada à autonomia e ao desenvolvimento do sujeito, em que os meios e os fins têm de estar alinhados às suas propostas pedagógicas. Nessa perspectiva, a gestão democrática é um desafio para a

construção de uma escola participativa, na qual todos os segmentos devem se articular para a promoção da democracia.

Sobre esse assunto, Drabach e Souza (2014) destacam a necessidade de uma nova direção para a escola, de forma a proporcionar a participação da comunidade nas tomadas de decisões e o financiamento da escola pública pelo poder público. Para tanto, em conformidade com esses autores, a gestão escolar deve estar fundamentada em três elementos básicos: a descentralização político-administrativa das estruturas governamentais, a participação nas tomadas de decisões e a autonomia da escola.

Entretanto, Pires (2018) ressalta que o neoliberalismo e a reforma do Estado brasileiro, trouxeram outros elementos que estarão implícitos e ao mesmo tempo concorrendo com a gestão democrática, enquanto princípio educacional, por exemplo: a descentralização, a privatização, a focalização e a terceirização, de modo que as relações entre o Estado e a sociedade serão alteradas. Ainda sobre esse assunto Drabach e Souza (2014) apontaram que a adoção do projeto neoliberal, cujo objetivo era responder à crise econômica e a do Estado, apontou mudanças que alteraram as direções e prioridades das políticas educacionais.

1.2 O PENSAMENTO NEOLIBERAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Os anos de 1990 foram marcados por mudanças nos âmbitos político e econômico; ao mesmo tempo em que o país se redemocratizava, o neoliberalismo avançava. Friedman (1988) destaca neste contexto, o papel do mercado livre. Para este teórico do neoliberalismo, trata-se de um sistema de efetiva representação.

De fato, uma objeção importante levantada contra a economia livre consiste precisamente no fato de que ela desempenha essa tarefa muito bem. Ela dá às pessoas o que elas querem e não o que um grupo particular acha que devem querer. Subjacente à maior parte dos argumentos contra o mercado livre está a ausência da crença na liberdade como tal (FRIEDMAN, 1988, p. 22).

O neoliberalismo tem como princípios a mínima intervenção do Estado, abertura econômica, privatização, flexibilização das leis trabalhistas, de forma que o Estado esteja fora da economia para que a livre concorrência possa, por meio das leis do mercado, se estabelecer. Segundo os teóricos do neoliberalismo, organizar esses princípios reduz os gastos públicos, e, com isso, difunde-se a premissa da privatização dos setores sociais e a não intervenção do Estado.

Ainda de acordo com essas premissas, a ideologia neoliberal defende uma democracia utilitarista (RODRIGUEZ, 2010) e de Estado empresarial e governo corporativista (PERONI, 2020), na qual o estado de direito só pode ser responsável por medidas que se estabeleçam como normas gerais. Nessa perspectiva é função do Estado prover apenas os bens essenciais, e não a universalização desses bens, como os setores sociais da saúde, educação, segurança pública, entre outros. Ao intervir na economia, o Estado coíbe a liberdade individual, uma vez que prejudica o princípio da liberdade individual e afeta a ordem estabelecida no capitalismo, ameaçando o seu equilíbrio (RODRIGUEZ, 2010).

Para Mendonça (2000, p. 69), a ocorrência da diminuição do papel do Estado em função da lógica presente no mercado, regulando as ações econômicas que são auxiliadas pelo processo de privatização, retira do Estado o controle, isto é, “o Estado nação parece tornar-se cada vez mais obsoleto no cenário globalizado”.

Segundo Harvey (2014), o Estado neoliberal estabelece meios para os direitos individuais, como a propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Para esse autor a estrutura legal é uma obrigação contratual a ser celebrada entre os sujeitos que estão no mercado, de forma a assegurar os contratos e os direitos. Além disso, pontua que o Estado usa recursos para alcançar esse objetivo, até mesmo empregando violência para assegurar a liberdade. Afirma ainda que o investimento na educação é um ponto crucial e/ou um requisito para obter vantagens competitivas no comércio internacional; o neoliberalismo cria condições e/ou dá condições para que o Estado faça investimentos e/ou crie estruturas de intervenção (HARVEY, 2014).

Conforme Derisso e Duarte (2017), essas mudanças tiveram orientação do “Consenso de Washington de 1989”, manifestado em documento criado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial em conjunto com o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos (*United States Department of the Treasury*). Esse documento buscava a implementação dos princípios do capital com base neoliberal em países subdesenvolvidos.

Visando a inserção na nova ordem econômica globalizada, coube aos países periféricos adotarem políticas de ajuste de teor nitidamente neoliberal que apontam para a retração do tamanho do Estado, por meio, principalmente, da redução de gastos públicos com as áreas sociais e da diminuição de direitos sociais da classe trabalhadora (DERISSO; DUARTE, 2017, p. 1170).

Filgueiras (2006) afirma que o neoliberalismo no Brasil passou por três momentos diferentes, desde o início da década de 1990:

Esse processo, de implantação e evolução do projeto neoliberal, passou por, pelo menos, três momentos distintos, desde o início da década de 1990, quais sejam: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI ¹⁰e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula) (FILGUEIRAS, 2006, p.186).

As primeiras tentativas de reformas de Estado, ancoradas no neoliberalismo, aconteceram nos governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). Fernando Collor de Mello iniciou o governo com políticas de internacionalização, desregulamentação e estatização da economia. Porém, foi somente com o governo de Fernando Henrique Cardoso que o Brasil passou a adotar a proposta neoliberal. Nesse período, adequando-se aos propósitos do modelo econômico, por meio de reformas econômicas e do aparelho do Estado, conseguiu-se ampla penetração nas esferas econômicas, políticas e sociais.

O Estado neoliberal opõe-se à teoria keynesiana; sendo assim, irá combater as políticas voltadas ao bem-estar social. Os estados são o alvo direto das transformações propostas por essa política. Tem como princípio a mínima intervenção do Estado, retirando-se a autonomia do Estado, que passa a responder ao poder econômico mundial (FILGUEIRAS, 2006).

Assim, o neoliberalismo propõe abertura econômica, privatização, flexibilização das leis trabalhistas, autorregulação da economia, redução das políticas sociais, terceirização. O Estado precisa estar fora da economia para que o neoliberalismo possa se estabelecer por meio das leis do mercado, sendo a função desse Estado neoliberal garantir a infraestrutura e o funcionamento de produções e/ou intervir em possíveis crises. O neoliberalismo articula-se ao interesse de grupos, classes e blocos de poder, de forma que passa a deter o ideário e os programas a serem implementados pelos países desenvolvidos.

É justamente por todo esse processo de reformas proposto pelo neoliberalismo que o Estado aumenta a desigualdade social, desemprego, economia instável, salário baixo, fluxo de capital invertido, dependência do capital internacional, liberalização financeira. O neoliberalismo apresentou consequências visíveis, principalmente para as minorias, bem como a manutenção dos serviços básicos, descentralizando-os das mãos do Estado e concentrando-os nas mãos da iniciativa privada. (CARINHATO, 2008); FILGUEIRAS, 2006)

¹⁰ Segundo o autor MSI significa: Modelo de Substituição de Importações (FILGUEIRAS, 2006, p.181).

Para Carinhato (2008), os planos usados na América Latina são os mesmos do Consenso de Washington, que buscou o reajuste da economia por meio de órgãos como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, instituições que exigiram reformas políticas visando ao crescimento econômico.

Mas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que o tema foi tratado e aplicado com o objetivo de estabilizar a moeda, o fim do processo inflacionário e para ocorrer a volta do crescimento econômico e a continuação da estabilização econômica. Dessa forma, no governo de Fernando Henrique Cardoso, havia a necessidade, não somente de um Estado que sustentasse a competitividade, mas de reestruturar e buscar uma administração pública gerencial, justificado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (CARINHATO, 2008).

Dessa maneira, é unânime entre os autores Filgueiras (2006), Carinhato (2008), Basso e Neto (2014), que a política econômica do período 1990–2000 iniciado com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) atendeu aos interesses dos investimentos internacionais e dos investimentos nacionais e prossegue até os governos atuais.

A literatura apresenta algumas características do modelo neoliberal no Brasil, que consistiu em redução de gastos, privatização de empresas nacionais a preço baixo e iniciativa para empresas estrangeiras estabelecerem novas filiais em solo brasileiro. Nota-se ainda a ideia de que os países em desenvolvimento passam por uma crise, ou como já assinalado anteriormente, o neoliberalismo transfere a crise para o Estado e não para o modelo econômico do capitalismo (PERONI, 2020).

Quando o país, passa pelas reformas impostas pelo modelo neoliberal, sofre consequências como a desigualdade social, serviços públicos sucateados que deixam de receber verbas para o seu funcionamento, salários atrasados e redução dos planos de progressão de carreiras públicas e população vulnerável. A economia até pode estar estável, mas as políticas públicas sociais são deixadas de lado.

Além disso, o modelo neoliberal fez suas intervenções na educação que estão relacionadas às áreas de organização e administração. Conforme Lopes e Caprio (2006), o neoliberalismo propõe uma escola voltada ao mercado, com técnicas de gerenciamento, de modo que a proposta desconsidera as políticas públicas democráticas. Segundo os autores, as políticas sociais serão substituídas pelas políticas do consumidor; nessa perspectiva, os usuários do sistema escolar são consumidores e/ou clientes da escola.

O neoliberalismo molda a gestão da escola em bases empresariais. O projeto neoliberal, dessa forma, busca por um sistema de ensino com qualidade total. Nessa perspectiva, há a promoção dos princípios do mercado e recorre-se à iniciativa privada e às organizações

não governamentais, ocorrendo redução das iniciativas do Estado e de reformas educacionais a fim de adequar a educação a esse modelo. Para Marrach (2015), a influência neoliberal na educação esteve relacionada: à livre iniciativa para competição de mercado; uma escola com princípios dominantes, isto é, segundo a autora, a escola passa a transmitir o ideário neoliberal; o aumento de cursos profissionalizantes; além disso, há o aumento do percentual de aprovação dos alunos.

O período foi marcado por reformas por parte do Estado brasileiro, que receberam influência de órgãos como Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Banco Mundial. Essas reformas tinham como eixo principal a educação para todos de forma eficiente, acarretando algumas mudanças, como: flexibilidade, descentralização e competitividade. Desse modo, transformou-se o Estado em fiscalizador das práticas educativas. Em consequência, as escolas e os processos educacionais não privilegiavam a democracia no ensino, mas sim a lógica do mercado (PIRES, 2018).

As reformas institucionais redefiniram as responsabilidades do Ministério da Educação (MEC), propondo novas perspectivas para a gestão e para a própria educação básica brasileira. Saviani (2007) aponta que nesse período há predominância da busca pela eficiência, produtividade e qualidade da educação, ocorrendo avanço da pedagogia corporativa, na qual o aluno passa a ser considerado cliente da escola. Segundo Neto e Campos (2017), a escola, nesse contexto neoliberal, estaria em crise, já que a escola, na visão neoliberal recusou-se a institucionalizar critérios competitivos que garantiriam uma distribuição diferencial do serviço fundamentado no mérito e no esforço individual dos usuários.

A política neoliberal para a educação está voltada à integração do mercado e tem adotado algumas propostas, tais como: qualidade total, modernização, currículo voltado para atendimento do mercado, educação profissionalizante, incorporação de técnicas e linguagens da informática, financiamento universitário, privatização, terceirização do sistema público, parcerias público-privada para a gestão da educação e currículos bem definidos com uma proposta ideológica (LOPES; CAPRIO (2008), BOITO JR (2006) CARINHATO (2008), MARRACH (2015).

Dessa forma, o sistema educacional está focalizado nos trabalhadores que apresentem capacidade de resposta, aprendizagem rápida, trabalho em equipe, que sejam competitivos, criativos e sem reivindicação de melhores remunerações. Com a educação proposta pelo neoliberalismo, os delineamentos da educação saem das mãos do Estado e as parcerias público-privadas atuam na educação oferecendo produtos e serviços para uma educação de qualidade

total. Além disso, há a valorização da meritocracia e do empreendedorismo para as crianças nas escolas.

Os principais eixos das reformas se relacionavam aos processos de gestão, formação de professores, financiamento público e a melhoria do processo pedagógico, por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Estes últimos buscaram a melhoria do desempenho do aluno com vistas aos princípios da equidade e qualidade total da educação sob o viés neoliberal, em detrimento ao democrático.

Sobre as reformas, Rodriguez (2010) se detém no aspecto relacionado à gestão, como se pode dialogar com a citação abaixo:

Um dos objetivos das reformas tem sido as mudanças na gestão e no funcionamento dos sistemas educativos. Por trás desse objetivo subjaz um interesse de descentralização da administração educativa, redefinindo as funções atribuídas ao Estado. [Propondo] uma maior eficiência administrativa, maior rapidez na tomada de decisões e relações menos burocráticas [...] redistribuição da responsabilidade financeira da educação ‘aliviando’ o governo central; [...] maior flexibilidade da gestão; [...] subsídios à demanda, mediante uma educação regulada pelas leis de mercado, baseada na livre escolha e fortalecimento da concorrência na oferta (RODRIGUEZ, 2010, p.37-38).

Ainda como parte das reformas de caráter neoliberal da educação foi implantada, como forma de controle/centralização do Estado, a avaliação de desempenho, por meio da utilização de instrumentos de avaliação de produtividade, como: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1990, tem por objetivo melhorar a qualidade da escola tanto na prática quanto nas características gerais; Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), em 1990, que é um conjunto de sistemas de avaliação do ensino que foi desenvolvido e gerenciado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e baseado na Teoria da Resposta ao Item; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998, tem por objetivo a avaliação do desempenho escolar ao fim do ensino médio; Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), em 2000 tem por objetivo avaliar desempenho escolar mundial; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2004, tem por objetivo analisar as instituições, cursos e o desempenho dos estudantes. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), em 2004, tem por objetivo avaliar o rendimento dos alunos que estão concluindo cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos. A Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Prova Brasil), em 2005 é uma avaliação complementar ao SAEB e ao IDEB é realizada a cada dois anos para avaliar os estudantes das escolas públicas; Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica – IDEB, criado em 2007, tem por objetivo indicar a qualidade educacional estabelecida pelo governo federal, que combina informações do Censo Escolar e das avaliações do SAEB. Provinha Brasil, em 2007, tem por objetivo avaliar a habilidade de alfabetização e o letramento por parte de crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), em 2013, tem por objetivo medir o nível de alfabetização (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2022); (NETO; CAMPOS, 2017).

Além disso, a reforma trouxe a necessidade de incorporar novos conceitos relacionados à escola. Assim, Farias (2011) entende que como as transformações foram significativas, exigiu-se uma diversificação e reorganização dos espaços educacionais, que incorporaram diferentes conceitos:

As reformas mais recentes dos sistemas de ensino incorporaram definitivamente conceitos e propostas tais como descentralização; autonomia da escola, flexibilização dos programas de currículo. [...], e estes conceitos são diretamente relacionados ao conceito de corporações industriais (FARIAS, 2011, p. 7).

Para Locatelli (2011), os anos de 1990 foram marcados também pelo princípio da descentralização, mais precisamente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse processo, a descentralização apresentada reforça as estratégias de avanço das políticas neoliberais.

A descentralização (incluindo a instituição de unidades escolares autônomas), na década de 1990, foi colocada pelo Banco Mundial como uma política para a educação pública que deveria ganhar centralidade. Essa política veio acompanhada de outras diretrizes, como: prioridade para o ensino fundamental; privatização do ensino médio e superior; convocação de pais e comunidade para participar dos assuntos escolares; redefinição das atribuições do Estado; e retirada gradual da oferta de serviços públicos, como educação e saúde, entre outros [...] (LOCATELLI, 2011, p. 2).

A descentralização é posta como uma política para a educação pública e, conforme sua implantação, ganha centralidade, isto é, “ganha sentido quando tomado na sua intrínseca relação com o ideal de privatização e de responsabilização defendidos pela fração burguesa hegemônica” (LOCATELLI, 2011, p.3). Desse modo, a descentralização é apresentada primeiramente como a transferência das instituições educacionais aos estados e municípios, bem como o fornecimento de subsídios do Estado para a educação privada (LOCATELLI, 2011). Dessa maneira, apresenta uma reorganização da administração pública e a redistribuição

de funções em diferentes áreas da administração. Ao transferir a responsabilidade aos estados e municípios, impõe as sanções a serem realizadas, como, por exemplo, o atendimento de uma educação com o uso racional dos recursos, significando, então, o aumento do acesso às escolas municipais sem alterar os recursos financeiros.

Ainda, segundo Freitas (2015), a descentralização pode ser explicada em dois eixos. O primeiro eixo corresponde à descentralização definida pelas três esferas governamentais, proporcionando os elementos com possibilidade de desenvolver ações descentralizadas, complementares e não paralelas. O segundo eixo trata da participação popular, de maneira a reconstruir as relações entre Estado e sociedade, reformulando a relação público-privada e estabelecendo o princípio de gestão democrática ao definir a participação da sociedade no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas.

Ainda sobre o segundo eixo, o autor acrescenta que, as implementações em torno da descentralização das políticas públicas exigiram um planejamento estatal realizado por um amplo processo democrático, que envolveu marcos da reorientação do capitalismo, inovações no processo produtivo, globalização dos mercados, alteração da regulação econômico-social e novas relações entre Estado e sociedade. O processo de reforma do Estado resultou em reorganização econômica cultural (FREITAS, 2015).

Para Jesus e Manfio (2013), na área educacional há centralidade das ideias de descentralização do ensino, isto é, ocorre a descentralidade e/ou a corresponsabilidade de administrar os recursos para que juntos possam atingir os fins propostos. Segundo os autores, ao se consolidar a descentralização, abriu-se espaço para outras instâncias governamentais que começam a administrar recursos da educação. Além disso, há o encontro de movimentos políticos que prezavam pela redistribuição do poder e pela responsabilidade da participação via autonomia das instituições.

Essa perspectiva da descentralização e/ou redistribuição do poder passou a ser vivenciada pelos municípios no sentido de oferecer aos cidadãos educação de qualidade (JESUS; MANFIO, 2013). A descentralização vai coordenar as responsabilidades e competências nas áreas administrativas, instituir processos de administração financeira, administrativa e pedagógica e instalar a gestão democrática na escola, bem como promover a autonomia da escola.

Nesse contexto, Mendonça (2000) afirma que a legislação e os documentos institucionais dos sistemas de ensino do Brasil apresentam e/ou fazem um discurso de descentralização, de modo que a consideram um dos princípios da gestão democrática

acompanhado de algumas tímidas implementações de mecanismos de reorganização das estruturas de ações pedagógica e administrativa.

[...], a descentralização não pode ser tomada isoladamente como um procedimento capaz de promover, sozinho, a democratização da gestão, até porque as políticas vigentes estão a demonstrar que os programas de descentralização adotados têm se restringido a desconcentrar ações sem promover, necessariamente, o incremento da participação dos responsáveis pela sua execução nas etapas de concepção e planejamento (MENDONÇA, 2000, p. 357).

Assim, constata-se que o projeto neoliberal irá combater as principais políticas do Estado de bem estar social, ao propor a intervenção mínima do estado na economia, propugnando flexibilização das leis trabalhistas, reduzindo o poder de compra da classe trabalhadora. Assim temos nesse período a existência de um Estado com descentralização da economia. Dessa forma, o pensamento neoliberal irá influenciar a política educacional e conseqüentemente a legislação da educação, estabelecendo diretrizes vinculadas a esse ideário neoliberal dificultando o desenvolvimento do processo democrático nos sistemas de ensino e nas escolas públicas brasileiras.

1.3. A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO BRASILEIRO

A compreensão da gestão escolar novamente nos remete à década de 1990, quando se evidenciam a adoção do projeto neoliberal e a sua influência em todos os setores sociais, em particular na educação. Como colocado anteriormente neste trabalho, a adoção do projeto neoliberal é apontada como um elemento que vai responder à crise econômica e à crise de Estado; com isso, é gestado e proposto um novo projeto de sociedade com base nos ideais do mercado, da minimização do Estado nas políticas sociais, entre elas a educação e a focalização no estritamente necessário para a manutenção da ordem social.

1.3.1 A GESTÃO GERENCIAL, O PATRIMONIALISMO E A BUROCRACIA.

A educação, nesse novo projeto, como uma política social, passa a ser vista também como um setor em crise e sua gestão passa a ser um dos focos que precisam ser reformados para que os resultados da qualidade total, eficácia e eficiência pudessem ser atingidos.

A introdução da gestão gerencial no contexto educacional se deu a par da Reforma do Estado que previa a modernização da administração pública, introduzindo os valores gerenciais. Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional, por outro lado visava a diminuição e a otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educação. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado. [...] assim, o modelo gerencial de gestão ou também chamado de “nova gestão pública (new public management)” (Secchi, 2009, p. 354) ou ‘gestão da qualidade’ (Xavier, 1996), tinha como foco o contexto escolar. Partia-se do princípio de que a gestão é um componente decisivo na eficácia escolar. (DRABACH E SOUZA, 2014, p. 5).

É nesse contexto que a administração gerencial, ao ser incorporada ao sistema de ensino, deveria responder aos anseios de superação da ineficiência burocrática, sendo imprescindível para elevar a qualidade da educação e ajudar no crescimento econômico.

Diante disso, a alternativa defendida era a adaptação das teorias e práticas administrativas dos setores empresariais ao contexto educacional, e, assim, a gestão das instituições escolares, por meio de diversas medidas, passou a ser marcada por um conjunto de ações baseadas em estratégias nas quais a melhoria da educação equivaleria à elevação dos índices de rendimento medidos, em sua grande maioria, por sistemas de avaliação coordenados pelo Estado (ARRUDA; COLARES, 2015, p. 236).

Assim, entende-se que o sistema neoliberal e a administração proposta pelo neoliberalismo rompem com a proposta de participação das comunidades escolar, local e de descentralização do poder, passando a exaltar os princípios do mercado.

Nesse sentido, Saviani (2007) aponta que a proposta de administração escolar em bases neoliberais está baseada na autonomia para antecipar normas organizacionais que permitam promover eficiência e qualidade. Peroni e Lima (2020) consideram que o neoliberalismo irá romper com as relações existentes entre democracia e política que limitavam a participação. Dessa forma, a democracia é um procedimento técnico de designação de governantes, pois a democracia vai atrapalhar o andamento do mercado. Isto é, atrapalha no sentido de que a

democracia deve atender à soberania popular e os governantes devem atender às necessidades desses eleitores, principalmente quando os desejos de uma classe de eleitores não são necessariamente o desejo da maioria do povo, provocando assim uma crise fiscal no governo.

Outra variável que precisa ser explicitada no contexto brasileiro se refere ao patrimonialismo e à burocracia, duas categorias que influenciam diretamente na gestão da educação pública. Assim, Mendonça (2000) afirma que ao tratarmos da gestão democrática é indispensável falarmos sobre o domínio público patrimonialista¹¹,

Pensar a esfera do ensino público no Brasil, na qual a gestão democrática está situada, sugere a eleição de uma abordagem teórica sobre o Estado que dê conta de explicitar o modelo de exercício de poder que combinou a influência sofrida pelas teses políticas do liberalismo com ordenamentos de caráter patrimonial, levando a organização do Estado brasileiro a um caminho particular (MENDONÇA, 2000, p.37).

O patrimonialismo tem como objetivo a compreensão de um modo específico de dominação e/ou poder, que atinge as esferas econômica e sociopolítica. O patrimonialismo tratado por Weber (1864-1920) aborda as formas de poder político e a legitimidade quando há um sistema de dominação e poder. O patrimonialismo está ligado aos elementos que irão configurar o conceito de dominação; essa ideia remete a diferentes motivos de submissão e a crença de dominação.

[...] para Weber, a caracterização da dominação social como um poder [é] fundado no mando/obediência psicossocialmente aceitos, distinto do tipo de poder oriundo de "constelações de interesses" organizadas em torno do mercado. Toda dominação, afirma Weber, se manifesta e funciona na forma de governo. Portanto, todo regime de governo precisa do domínio, sua atuação depende de poderes imperativos enfeixados nas mãos de alguém (CAMPANTE, 2003, p.155).

Saraiva (2019) afirma que a dominação vai legitimar o poder de forma que o coletivo aceite a dominação que pode ser exercida por meio da autoridade que irá validar o agrupamento entre os indivíduos; assim, os sujeitos aceitam o que lhes estiver sendo imposto (dominados versus dominantes). Diante dessa perspectiva, há três tipos de dominação: racional, tradicional

¹¹ O patrimonialismo deriva da palavra "patrimônio" e "patrimonial", surgindo no fim do séc. XIX; é uma concepção e/ou teoria que pode ser aplicada tanto para disciplinas da área de história quanto para a área sociológica. O patrimonialismo é definido como uma concepção de poder em que as esferas públicas e privadas se confundem e às vezes tornam-se indistintas.

e carismática. A racional diz respeito à crença na legalidade da ordem, a tradicional está baseada na crença das tradições antigas e a carismática está baseada na devoção fora do cotidiano.

De acordo com Mendonça (2000, p 45), é da dominação tradicional que irá derivar o patrimonialismo, baseado na crença cotidiana das tradições e na legitimidade dos sujeitos que, em virtude dessa tradição, irão exercer o papel de autoridade. Essa autoridade superior do sujeito é determinada é determinada pela tradição e pela obediência; essa autoridade se dá em função da dignidade pessoal.

Dessa forma, o quadro administrativo, quando se relaciona à administração pública, não possui funcionários, mas servidores pessoais cuja fidelidade é primordial. A dominação tradicional funciona por meio de um quadro administrativo ou sem ele, se havendo, a autoridade pode ser convocada pelo patrimônio. Ainda há um grau extremista de poder que tende para o lado do sultanismo, como se pode averiguar com a citação abaixo:

Denominamos patrimonial toda dominação que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude do pleno direito pessoal, e sultanista toda a dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição (WEBER *apud* MENDONÇA, 2000, p. 46).

Nessa abordagem o patrimonialismo tenta explicar como o poder político se organiza e se legitima. Há também a explicação de que o patrimonialismo é uma prática política e administrativa, na qual não há distinção entre o bem público e o privado, isto é, não há uma distinção entre o que pertence ao Estado e os bens que pertencem àquele sujeito que detém o poder. Assim, o Estado torna-se o patrimônio do detentor de poder. O patrimonialismo está caracterizado pelo poder político que advém do poder do príncipe que se legitima pela tradição.

O patrimonialismo surge no Brasil implantado pelos portugueses, já que em Portugal, enquanto Estado patrimonial, o rei estava acima de todos os sujeitos, isto é, dos seus súditos, de forma que a economia era o seu projeto pessoal. O rei é quem indicará os funcionários públicos que irão exercer as funções do Estado, sendo estes, geralmente, pessoas que são próximas ao rei. Sendo assim, os portugueses utilizaram a mesma forma de administrar a metrópole nas colônias, como o Brasil (LIMA, 2016).

Como espelho de seu colonizador, o Brasil reproduziu essa mesma estrutura estamental de Portugal. Todo o poder estava nas mãos desse único grupo. Assemelhada ao Reino Português, a administração política brasileira alicerçava-se em seus funcionários-súditos, isto é, em um estamento burocrático que se utilizava dos benefícios dados pelo governante, enquanto este os envolvia para que representassem o interesse do rei. Para Faoro, esse

é o problema brasileiro: a centralidade do poder que flexibiliza os valores apenas em seu próprio favor, negando a democracia (LIMA, 2016, p.11).

Dessa forma, o indivíduo com o poder age por meio das relações pessoais em vez de cumprir com as leis vigentes. Saraiva (2019) pontua que o patrimonialismo utilizado no Estado brasileiro é usado para explicar e/ou debater sobre questões como corrupção, a não participação popular, o poder concentrado nas mãos da elite e a atuação jurídica. Dessa forma, essa noção do patriarcalismo é mais empregada na área política que na área científica, muitas vezes empobrecendo o debate, pois, de acordo com a autora, discute-se a partir da ideia de uma suposta ação de exploração do Estado pela elite, conforme se pode verificar na citação de Saraiva (2019):

Jessé Souza (2015) ressalta que a noção de patriarcalismo é subutilizada e acaba sendo mais empregada dentro de uma perspectiva política do que científica, ao ser tratada como forma de justificação da realidade social e da corrupção do Brasil. Afirma que ao ser analisada desta maneira, simplifica e empobrece o debate, pois é discutida a partir da ideia de que se refere apenas a uma suposta ação de exploração do Estado pela elite e pela sociedade, ao designá-lo como a origem de todas as misérias do Estado brasileiro (SARAIVA, 2019, p. 339).

Para Rodrigues (2017), a formação da sociedade brasileira é peculiar pelo fato de ter sido formada e/ou começada como um Estado, isto é, nos primórdios brasileiros havia um representante das capitânicas hereditárias, modelo administrativo e territorial implantado pelos portugueses durante a colonização. Assim, o Estado brasileiro é caracterizado como burocrático-patrimonial, de modo que as estruturas jurídicas e políticas que possuem características do patrimonialismo são marcantes na sociedade brasileira.

O patrimonialismo esteve presente em diferentes momentos da história brasileira. Saraiva (2019), amparada em Holanda (1936), apresenta que o “homem cordial” não irá fazer distinção do que é o bem público e/ou bem privado. Nessa perspectiva, esse “homem cordial” apresenta as vontades particulares sobrepujando ao que supostamente seja interesse do Estado.

Para Mendonça (2000), o patrimonialismo no Brasil também irá auxiliar no desenvolvimento do “Estado burocrático moderno” (p.53) que, dentro da formação do Estado brasileiro, está caracterizado como “forma de dominação política de uma burocracia administrativa pesada sobre uma sociedade civil pouca articulada” (p.56), pois todos os processos dentro do funcionalismo público e privado têm um alto grau de burocracia para que se alcancem os fins desejados, de maneira que torna o Estado mais forte e a sociedade enfraquecida. Todas as tentativas de reformas do Estado brasileiro buscavam mudar a forma de acabar com o Estado patrimonialista. Dessa forma,

O conteúdo patrimonialista do estamento burocrático subverte, assim, o sentido burocrático, freando a sua tendência modernizadora e, ao contrário, hipertrofiando o Estado tutelador e alheio ao povo. O estamento burocrático, acima das classes, se expande e se enclausura em seus privilégios. Comanda e governa por meio da apropriação do Estado e seus mecanismos burocráticos e permanece dependente do poder central (MENDONÇA, 2000, p.59).

Dessa maneira, são grupos sociais que se utilizarão de cargos públicos para que haja vantagens em relação ao seu objetivo, visto que a burocracia é entendida como uma noção de dominação baseada na possibilidade de qualquer direito de poder que pode ser criado e/ou modificado. A burocracia também pode ser entendida como um processo de organização de pessoas, a qual se caracteriza por hierarquia, divisão de trabalho, inflexibilidade de processos, regras rígidas e controle, sendo imprescindível a racionalização do trabalho.

A burocratização, no Brasil, somente se efetivou devido à influência do tradicionalismo patrimonial português, pois sem isso não teria se atingido uma organização racional legal, isto é, não ocorreu a separação entre o quadro administrativo e os meios usados para administrar. A relação entre Estado e sociedade virou um despotismo burocrático, dando início à modernização administrativa e profissionalização do estamento burocrático (MENDONÇA, 2000, p.61). Porém, o patrimonialismo ganha força e se consolida dentro do Estado brasileiro, sendo este mais forte que a sociedade, que nem mesmo medidas de modernização do Estado conseguem parar o patrimonialismo.

Segundo Mendonça (2000), quando se trata do poder, uma das características de um Estado patrimonial é analisar o processo de resistência da democratização e, quando se analisam as formas de administração, fica evidente que ele se converte em uma barreira para a implantação da democracia na gestão educacional. O poder patrimonial pode ser exemplificado com a nomeação dos diretores, sendo essa nomeação um ato pessoal. Assim, essa nomeação pessoal se rompe na medida em que ocorre a adoção de instrumentos democráticos, como a participação na gestão da escola, bem como eleições para diretores, institucionalização dos conselhos escolares e outros instrumentos de participação.

A dimensão patrimonial continua, assim, como característica predominante do Estado brasileiro, como uma forma de dominação política adaptada, decorrente de um tipo de transição para a modernidade que se fez comprometida com a convivência entre uma sociedade fraca e um aparelho administrativo forte (MENDONÇA, 2001, p, 99).

Os valores tradicionais do patrimonialismo são muito marcantes na constituição do Estado brasileiro, não muito diferente do que ocorre na educação, que é caracterizada pelas

relações sociais. Nessa perspectiva, na escola, há constante tensão entre as forças: burocrático e patrimonialismo se contrapõem com a implantação de normativas legais, havendo uma resistência do tradicionalismo. Esse Estado patrimonial enfraquece a sociedade e fortalece o poder dominante “O patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia” (MENDONÇA, 2001, p. 100).

Ainda, segundo o autor, a análise da gestão democrática como um princípio remete à dificuldade de implantação dos instrumentos de participação em um Estado com influência patrimonial. Dessa forma, a formação do sistema de ensino surgiu a partir do ideário liberal, mas a formação do Estado brasileiro com forte influência do patrimonialismo tem colaborado para que a gestão democrática em um Estado com características patrimonialistas possa ser encarada como um paradoxo, pois há uma tensão no Estado brasileiro entre a modernização e a tradição imposta pela estrutura patrimonial.

Mendonça (2001) pontua que, em geral, os valores patrimoniais estão presentes no campo educacional, principalmente no que tange às relações sociais no espaço escolar. Além disso, há todo o processo de regulamentação do sistema, sendo que a administração deste se aproxima das características burocráticas, nas quais os indivíduos que estão intimamente envolvidos com essas questões estão sustentados e/ou regidos pelos valores tradicionais. O autor cita e/ou confirma um modelo patrimonial que existe entre o público e o privado, possibilitando aos sujeitos se apropriarem do espaço e dos membros que estão naquela instituição de ensino como se fossem donos. Dessa forma, o Estado patrimonial e o que ele representa vai inibir toda a construção de participação fundada pela democracia. Assim, a gestão democrática apresenta uma tensão com o Estado brasileiro, pois há uma constante luta entre o processo de modernização do Estado e seu tradicionalismo.

1.3.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A administração e/ou gestão – termos tratados como sinônimos – têm por princípio o uso racional de recursos para um fim determinado, de forma que é por uma atividade humana que o sujeito e/ou indivíduo poderá chegar ao objetivo que deve ser alcançado, isto é, “só o homem é capaz de realizar trabalho, em seu sentido mais geral e abstrato, como “atividade orientada a um fim” (PARO, 2015, p.28). Nesse sentido, ao realizar um trabalho, o homem está fazendo história e busca um objetivo. Quando o indivíduo realiza o trabalho, torna-se um sujeito

histórico e transformador do mundo em que está inserido; quanto mais relevante for o objetivo a ser alcançado, mais mediação se busca para alcançar o objetivo.

Dessa maneira, há a possibilidade de se pensar em administração como uma mediação, adequada aos meios e aos fins. Assim, o ato administrativo vai mediar o trabalho da melhor forma possível para que este seja realizado com plenitude. Embora a perspectiva do senso comum entenda que a administração se refira a empresas e/ou organizações, na verdade ela está presente em toda a ação humana. O mediador é um administrador ou o administrador é um mediador para atingir os objetivos.

A escola vista como uma empresa (visão neoliberal e tradicional) não se diferencia das empresas capitalistas. Entretanto, Paro (2020) pontua que há objetivos antagônicos, pois as empresas, no molde capitalista, visam ao lucro, que é resultante da exploração do outro, por meio da expropriação do excedente de valor produzido pelo trabalhador. Por outro lado, a formação do homem é fruto da educação, por meio da apropriação da cultura, numa relação entre sujeitos; ela é adquirida por meio das relações que possui com o outro. “No primeiro caso há dominação; no segundo, colaboração recíproca” (PARO, 2020)¹², isto é, o lucro necessita da exploração e a formação do homem precisa da educação.

É nesse sentido que se pode argumentar ou apontar algumas explicações sobre o processo de gestão e/ou administração. Segundo Paro (2015), a administração é a utilização racional dos recursos para realizar um objetivo. Para ele, isso se dá independentemente do que será administrado, podendo se tratar de administração industrial, pública, privada, hospitalar, escolar, entre outras. Assim, “isso nos permite falar em administração de pessoal, administração de material, administração financeira, assim como administração de atividades-meio, administração de atividades-fim, etc.” (PARO, 2015, p.19).

Nessa perspectiva, o autor considera que tal conceituação permite compreender a administração no sentido de não se restringir somente às atividades-meio, mas deve estar presente no processo de busca de fins. Esse tópico remete à questão sobre a atuação do diretor da escola diante da administração. Essa valorização do diretor segue lado a lado com a administração, já que ele é o responsável pela administração da escola. Ênfases em trabalhos analisados restringem a atuação do diretor a somente atividade-meio, havendo nítida separação entre o administrativo e o pedagógico, de forma que não possam coexistir em um mesmo espaço. Não se identifica onde começa o ato administrativo e onde termina o pedagógico e vice-

¹² XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: ANPAE, 60 anos de luta pela educação pública. Mesa 3 - Políticas contemporâneas da gestão e administração da educação.

versa, isto é, há uma articulação entre a administração e o pedagógico, de forma que se pode ressaltar que o próprio ato pedagógico tem implicações administrativas.

Se se considera o caráter mediador da administração, sua ação na escola perpassa todos os momentos do processo de realização do ensino, incluindo não apenas as atividades-meio, mas também as atividades-fim, em especial aquelas que se dão na relação educador-educando, pois a ação administrativa só termina com o alcance do fim visado (PARO, 2015, p.25).

Dessa forma, estabelece-se certa concorrência entre o administrativo e o pedagógico. No entanto, isso não ocorre na prática, pois a administração irá mediar a busca pelo objetivo que a escola deseja alcançar, enquanto o pedagógico busca a formação do aluno. Assim, “não há nada mais administrativo do que o próprio pedagógico” (PARO, 2015, p.25). Essa distinção entre ambas e/ou essa separação entre administrativo e pedagógico é muito comum e observada diariamente nas práticas escolares.

Portanto, falar em uma gestão escolar é falar sobre a educação, é o objetivo e/ou o fim a ser alcançado pela escola. Assim, por mais que haja preocupação com a atuação voltada à administração da escola, esta deverá sempre estar ligada ao processo de ensino e aprendizagem com base na ciência, na técnica e no envolvimento político. Além disso, o processo entre administração e pedagógico exige condições adequadas para o trabalho, como a formação continuada desses profissionais, uso de métodos didáticos, abandono do gerencialismo, adoção do trabalho coletivo, bem como a preocupação com os conteúdos culturais, intelectuais e morais que conduzirão à apropriação dos valores democráticos, justiça e anulação da desigualdade.

Nessa perspectiva, a administração nunca poderá estar desligada do processo educativo, mas interligada a ele. Assim, o diretor deve pensar na melhor maneira de realizar o ato administrativo sem prejuízo para o processo educativo. Da mesma forma que há a concepção da concorrência entre o administrativo e o pedagógico, há uma separação entre administração e direção escolar, na qual a direção, em seu aspecto pedagógico, se torna uma atividade separada da administração. Na realidade, a direção requer o processo administrativo, que só pode ser efetuado pelo diretor, mas este também pode delegar funções a outros agentes que fazem parte da escola, como vem ocorrendo com a gestão democrática. Nesse espaço, há a partilha de poder e de tomada de decisão. Como se vê em Paro (2015, p. 39), “a direção engloba a administração nos dois momentos desta, de racionalização do trabalho e de coordenação, mas coloca-se acima dela, em virtude do componente de poder que lhe é inerente”.

Assim, o diretor escolar tem duplo papel: atender às demandas burocráticas e desempenhar o papel de educador, de forma a buscar os objetivos educacionais da escola; já

como mediador, ele é responsável pela instituição, cumprindo assim as demandas. Geralmente, o diretor é visto como aquele que detém o poder e autonomia para fazer o que desejar, pois, às vezes, quando as soluções não estão ao seu alcance, são vistas como se dependessem exclusivamente dele para se concretizarem. Assim,

na medida em que as circunstâncias e o esforço pessoal permitem ao diretor resolver problemas no interior da escola, não é incomum associar-se sua imagem à de uma pessoa democrática e identificada com os interesses dominados. De modo análogo, quando os recursos disponíveis e seu poder de decisão são insuficientes para atender às justas reivindicações de melhoria do ensino e das condições de trabalho na escola, a tendência é considerá-lo autoritário e articulado com os interesses dominantes (PARO, 1990, p. 134).

Dessa maneira, quando o diretor delega responsabilidade aos outros sujeitos que estão ali para auxiliá-lo, a escola ganha em poder e autonomia e evita-se que ele represente uma figura prepotente. A proposta da gestão é a transformação do sujeito emancipado e crítico. Para atender aos interesses da camada trabalhadora, a racionalização dos recursos para fins comuns contará com a gestão democrática participativa. A participação dos segmentos pais, alunos, professores, diretores, administrativos, da comunidade escolar e local é fundamental para o andamento da gestão escolar, pois essa é a ideia de se ter uma gestão democrática na escola. A formação de um sujeito crítico, reflexivo, participativo é impulsionador da apropriação do saber, de modo a potencializar os grupos, oferecendo uma posição menos desvantajosa (PARO, 2016). Assim,

Uma visão da administração escolar que esteja comprometida com a transformação social deve preocupar-se com a reversão dessa situação de irracionalidade em que encontra a escola em seu interior. Ou seja, se estamos convencidos de que a maneira de a escola contribuir para a transformação social é o alcance de seus fins especificamente educacionais, precisamos dotá-la da racionalidade interna necessária à efetiva realização desses fins (PARO, 1990, p. 136).

Ainda para o autor, caso haja essa busca pela racionalização das atividades, deve-se começar pelo próprio processo de trabalho, isto é, a escola deve buscar no seu interior os objetivos a serem alcançados, métodos, técnicas adequadas para o alcance desta racionalidade. Desse modo, essa busca por racionalidade é percebida em métodos e técnicas que irão subsidiar a sua especificidade e os objetivos a serem alcançados; sendo assim, a gestão democrática articula-se aos interesses do trabalhador visando à transformação social. Essa transformação estaria vinculada à autonomia da escola, estabelecendo o funcionamento de

mecanismos/instrumentos democráticos e consolida o exercício democrático e dá voz àqueles que atuam diretamente e indiretamente na escola.

Para Hora (1994), a gestão democrática está vinculada, como compromisso sociopolítico, aos interesses da sociedade. Segundo a autora, os governos entendem a democracia do ensino como o acesso à educação, criando políticas educacionais para assegurar a universalização do ensino. No entanto, essa visão não oferece as condições mínimas para efetivação do processo democrático.

Por outro lado, a gestão democrática defendida pela escola é aquela que oferece participação às comunidades escolar e local na tomada de decisões, como eleições para diretores, assembleias e eliminação da burocracia. Pode-se afirmar que a participação encontra inúmeros obstáculos para que possa se concretizar. Uma das questões é a condição de participação da população nas esferas do Estado, participação esta que é requisitada a cada quatro ou cinco anos, sendo que essa esfera do Estado representa somente uma minoria que detém o poder econômico e político.

Em relação à participação, Paro (2016, p.24) pontua que “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação”.

Desse modo, a gestão democrática na escola conta com mecanismos de participação, como os conselhos escolares, pois a gestão democrática é um processo político que possibilita às pessoas atuantes no espaço escolar identificar, discutir problemas e deliberar, levando-as a planejar ações voltadas a solucionar e/ou desenvolver aquele espaço educativo. A participação é fundamental para que haja a busca da transformação, pois assim se definirá o melhor caminho a ser seguido (SOUZA, 2009).

Paro (1990) propõe pontos a serem pensados no processo de gestão escolar. O primeiro é o papel do estudante dentro do processo de ensino e aprendizagem: o estudante deve ser visto como construtor do processo. Já o segundo ponto é entender o aluno como o objeto do ensino e também o sujeito do processo educativo. O terceiro ponto trata do papel desempenhado pelo saber no processo de ensino e aprendizagem. Além disso, propõe-se também a pensar na especificidade da gestão escolar, na racionalidade social, na racionalidade interna da escola, na participação coletiva e nas considerações das condições concretas da escola.

Ao retomar o assunto sobre gestão escolar, Paro (2015) propõe que a gestão escolar promova as condições para que se chegue aos fins necessários na busca por uma escola de qualidade, mediante a mobilização e participação. Assim, é necessário que haja avaliação e

acompanhamento dessa participação e a garantia de meios para a realização do processo de ensino e aprendizagem. Dessa maneira, a gestão escolar se constituirá como um processo mobilizador e organizador das capacidades dos sujeitos que atuam na escola. Estes compartilharão responsabilidades e buscarão juntos objetivos comuns, como por exemplo, a formação do educando e a qualidade social da educação, entre outros.

Assim, a gestão democrática conta com mecanismos para viabilizar sua efetivação; dentre eles destacamos a implantação dos conselhos escolares, que, por sua vez, contam, em sua composição, com a participação de distintos segmentos (pais, alunos, professores, diretor, corpo administrativo e comunidade escolar e local) que apresentam diferentes ideias sobre um objetivo em comum e dialogam para chegarem ao melhor caminho a ser seguido. Dessa maneira, é por meio dessa participação dos conselhos escolares que se rompe com a hierarquização, a centralidade do poder e a burocracia. Com isso, os colegiados promoverão a participação dos segmentos e da comunidade, a busca pela qualidade social e a tomada de decisão de forma coletiva.

CAPÍTULO 2 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo apresenta as conceituações teóricas de democracia, gestão democrática e conselhos escolares que subsidiarão a análise deste estudo. Essas conceituações são apresentadas na perspectiva da gestão democrática e referendadas pelos autores selecionados que tratam do objeto estudado. Ainda, apresentamos as informações sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004) enquanto elemento da política nacional e da ação articuladora para a implantação dos conselhos escolares nos sistemas de ensino brasileiro.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

Para a compreensão da necessidade de implantação dos conselhos escolares nas escolas é indispensável se compreender os aspectos relacionados à democracia e os princípios que orientam uma gestão democrática.

A discussão sobre a democracia remonta à Grécia Antiga, encontrando uma abordagem metódica em Platão e Aristóteles. Para esses filósofos, a democracia “figura entre as formas corrompidas de governo” (SAVIANI, 2017, p.64). Nesses primórdios, o conceito de democracia vai se moldando a partir de uma experiência histórica que conferiu *status* civil às classes subordinadas, criando e/ou formando o cidadão camponês. Há alguns pontos marcantes da democracia antiga que podem ser ressaltados, principalmente após as reformas de Sólon e Clístenes, em que se elevou o “*demos*” à condição de cidadania.

Os cidadãos atenienses adquiriram condições cívicas ao participarem no *demo* (WOOD, 2011).

O estabelecimento do *demo* por Clístenes como unidade constituinte da *polis* representou essencialmente a fundação da democracia. Ele criou uma identidade cívica que abstraía as diferenças de nascimento, uma identidade comum à aristocracia e *demos* simbolizada pela adoção de uma *demotikom* pelos cidadãos atenienses, um nome local, distinto do patronímico [...] (WOOD, 2011, p. 181).

Ao trazer essa explicação, a autora constata que há uma incorporação da aldeia ao Estado e do camponês à comunidade cívica, conferindo um certo grau de liberdade. Assim, fundada sob o *demo*, a *polis* democrática foi construída por meio da comunidade natural na

“Ética a Nicômano”¹³, isto é, a comunidade em questão possuía o que Wood (2011) chama de implicações políticas reais.

Esse modelo estabelece que o sujeito tenha o direito de participar diretamente das decisões ligadas à vida em sociedade em prol da melhoria da “cidade”. Esse é um modelo adotado pela Atenas democrática, na qual os cidadãos se reuniam para discutirem e votarem sobre os principais problemas existentes. Vale ressaltar que a democracia da Grécia antiga era uma democracia escravagista, havendo uma divisão de classe (homens livres e escravos). Esse é um modelo de governo aristocrático, isto é, a essa distinção sócio econômica, pobre e rico, denominado por Aristóteles de oligarquia e democracia. Eleições oligárquicas para favorecer os notáveis, os ricos e bem-nascidos e o democrático aos pobres (WOOD, 2011).

Segundo Wood (2011, p.187), Aristóteles pensou em uma “junção” entre elemento oligarquia e de democracia, isto é, construir uma constituição “mista” como os principais elementos da oligarquia e da democracia. O fato é que na democracia grega, somente filhos e netos de cidadãos que residem na “*polis*”¹⁴ poderiam opinar e/ou votar em prol de questões da “*polis*”. Por exemplo, em Atenas, os cidadãos atenienses tinham o direito de votar em prol das questões que julgavam justas para sua comunidade.

Ainda, com base em Wood (2011), certamente há uma questão em comum entre a democracia antiga e a moderna, pois em ambos os modelos há a dissociação entre a identidade cívica e o *status* socioeconômico, permitindo a coexistência da igualdade política e a desigualdade de classe, notoriamente os sentidos políticos, social, ou econômico são distintos tanto na democracia antiga quanto na moderna. Na democracia ateniense, o direito do cidadão não era determinado somente pela condição econômica. Porém, não se pode esquecer de que se trata de uma sociedade baseada no modo de produção escravocrata, na qual somente os atenienses considerados cidadãos eram livres para a exploração econômica extra, e sua participação nas assembleias e/ou na rua era especificamente política.

No que tange à democracia moderna ela é marcada pela ascensão das classes proprietárias¹⁵. Nessa democracia, há uma clara separação entre as condições cívicas e a posição de classe, isto é, a posição socioeconômica do sujeito.

¹³ Principal obra de Aristóteles sobre a Ética.

¹⁴ Polis: palavra utilizada para denominar o modelo das antigas cidades gregas.

¹⁵ Classe proprietária citada por Wood (2011, p.177); é a burguesia da época que irá, como pontua a autora, afirmar a sua independência em relação às reivindicações da monarquia. Sendo essa questão a origem dos princípios constitucionais modernos, das ideias de governo limitado, da separação de poderes que irão implicar o “governo pelos demos”, sendo um equilíbrio de poder entre ricos e pobres como critério central da democracia.

Na democracia moderna, nomenclatura que corresponde ao período entre o fim do século XIX e no decorrer do século XX, as condições entre o capital e o trabalho sobrevivem à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Dessa forma, a igualdade política coexiste com a desigualdade socioeconômica, isto é, o direito à cidadania não é determinado pela situação socioeconômica do indivíduo. Tanto nos Estados Unidos como na Europa, a questão que envolve a inclusão do povo com direito de escolher seus representantes, foi uma ideia disputada até meados do séc. XX (WOOD, 2011).

Segundo Wood (2011), tendo em vista a diferença entre as relações de propriedade da antiga Grécia e do capitalismo, observa-se uma clara alteração no significado do conceito de cidadania, bem como a universalidade dos direitos políticos, principalmente em relação ao sufrágio universal. No modelo capitalista, torna-se possível a existência de uma democracia na qual os direitos políticos têm um efeito mínimo sobre as desigualdades sociais ou sobre a esfera dominada em relação às dominantes; assim no capitalismo foi possível projetar uma democracia formal, na qual é possível deixar “intocadas” as relações econômicas entre as elites e a classe trabalhadora.

Para Saviani (2017, p.654), democracia é regime político baseado na soberania popular, isto é, nesse regime o soberano não é mais o rei, um monarca, mas o próprio povo que passa a deter a prerrogativa de escolher os governantes. De acordo com esse autor, o significado de cidadão remete à capacidade de governar e/ou de eleger seus governantes, assim como de ter o poder de fiscalizar. O cidadão é um indivíduo que possui direitos e deveres de participar da organização e da direção. Porém, no cotidiano do mundo moderno e na contemporaneidade, essa participação vem sendo incorporada aos poucos conforme a redefinição da democracia vai sendo processada.

Desde o último quarto do séc. XVIII até a redefinição de democracia proposta pelos americanos, o significado adotado de democracia era o mesmo dos gregos que inventaram a palavra “governo pelo *demos* (povo)”, com duas definições: uma de *status* cívico e a outra como categoria social. Desse modo, houve um avanço expressivo no entendimento desse conceito, incluindo outras expressões no vocabulário político, sendo que se incluiu o povo na escolha dos representantes. (WOOD, 2011, p. 177).

Nesse processo de redefinição, o conceito de democracia foi submetido a novas pressões ideológicas pelas classes dominantes, exigindo não somente a alienação do poder, mas a separação entre democracia e o *demos* e/ou o afastamento do poder popular como um critério de valor democrático. Dessa forma, a democracia se agrega naturalmente à vida em sociedade, principalmente pelas classes dominantes. Em consequência, há uma mudança de foco, que

passa do exercício ativo do poder popular para o “gozo passivo¹⁶” dos direitos constitucionais, processuais e do poder coletivo das classes subordinadas (WOOD, 2011).

Assim, a democracia, conforme Souza (2006 *apud* CHAÚÍ, 1997), tradicionalmente é apresentada por meio de alguns princípios, tais como a igualdade, soberania popular, reconhecimento dos direitos e liberdade. Nessa perspectiva, as discussões acerca da democracia apresentam ambiguidade, principalmente quando se trata do seu significado. O termo democracia é usado em diferentes vertentes de governos e permite arranjos autoritários, muitas vezes sendo visto como irrelevante para a vida em sociedade. Porém, sabe-se que a democracia, enquanto eixo organizacional da vida em sociedade, demanda acesso e condições para que seja vivenciada, sendo necessário que se entenda o seu significado e como viver sob esse modelo.

Assim, ao tratar de democracia, é preciso ter a ciência de que ela possui diferentes formas de definição, em diferentes graus de desenvolvimento (SOUSA, 2021). Para tanto, a democracia é “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, segundo a célebre frase proferida pelo presidente Lincoln¹⁷. Nesse entendimento de democracia, o povo é soberano e toma as decisões sobre a vida do coletivo, de modo a escolher seus representantes para organizar a sociedade, ganhando o direito de participar direta e indiretamente do governo (WOOD, 2011).

Ainda, na democracia os sujeitos possuem direitos de participar politicamente, são representantes e/ou são representados, eles são ativos nas tomadas de decisões de uma instituição com políticas consolidadas que irão dar base para a atuação dos governantes, respeitando os “desejos” da população.

Quando há democratização dentro de um processo, há um progressivo alargamento do número daqueles que podem votar em um indivíduo considerado apto a ser representante do coletivo. Nesse processo, o sujeito constitui seus direitos políticos coletivos, rompendo-se a diferença entre os que decidem e os que acatam as decisões tomadas. Assim, a participação é o ponto-chave para o processo de democracia; o sujeito deve ter presente em seu cotidiano a democracia como uma prática, ao avaliar a atuação dos governantes (BERNADINI, 2021); (ESCOLA DA CÂMARA, 2021) e (WOOD, 2011).

Na modernidade, segundo Saviani (2017), a democracia foi instituída como uma forma dominante e generalizada de governo, apresentando duas vertentes:

¹⁶ Gozo passivo, segundo Wood (2011, p. 179), relacionado a um conceito de cidadania, representa os direitos individuais que são associados à comunidade de cidadãos ativamente engajados na busca por um bem comum.

¹⁷ Abraham Lincoln, 16º presidente dos Estados Unidos, utilizou essa frase, que se tornou célebre, no discurso da vitória da Guerra de Secessão “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Utiliza essa frase para reafirmar a independência dos Estados Unidos e a liberdade dos cidadãos, o que, segundo ele, traria a igualdade para o povo. Esse discurso é estudado nas escolas, mencionado por meios de comunicação e em obras culturais. Também citado por Wood (2011), uma escritora estadunidense.

Uma, cujo principal formulador foi Locke, [que] se expressa na forma da democracia representativa mediante a qual o povo não exerce diretamente o poder político, mas elege representantes aos quais delega o poder de definir as normas de funcionamento da sociedade aprovando as leis que obrigam a todos os seus membros. A outra, que tem como principal porta-voz Rousseau, é a democracia direta em que o poder legislativo é exercido pelos próprios cidadãos. A primeira forma foi a que se tornou hegemônica sendo adotada praticamente por todos os estados liberais contemporâneos por meio de eleições periódicas realizadas na vigência do sufrágio universal (SAVIANI, 2017, p. 654, *grifo meu*).

A democracia representativa é o “governo pelo povo” (WOOD, 2011, p.194), “e nela os sapateiros e ferreiros são representados por seus superiores sociais” (WOOD, 2011, p. 186). Porém, segundo Wood (2011), com os americanos foi dado um novo rumo ao significado de democracia, com a transferência de poder para aqueles que foram escolhidos como “representantes do povo”. Cria-se a concepção da representação como uma forma de distanciar os sujeitos da política, a fim de privilegiar os proprietários. Assim, “a democracia representativa, tal como uma das misturas de Aristóteles, é a democracia civilizada com um toque de oligarquia” (WOOD, 2011, p. 188).

Isso significa que em uma democracia representativa, um sujeito é eleito por votação para representar um grupo social, havendo uma clara separação entre quem representa e quem é representado. Nesse caso, os representantes do povo estão agrupados em distintas esferas governamentais, como câmaras, congressos, entre outros. Esse modelo de democracia representativa recebe críticas, principalmente pelo fato de que a população não participa de forma efetiva das principais tomadas de decisões, mas é somente consultada nas eleições, como, por exemplo, no caso brasileiro, em que a população (os eleitores) elege seus representantes.

A democracia participativa está presente em todos os momentos da vida em sociedade, a participação passa a ser uma regra, sendo elemento importante para a prática democrática. Segundo Medeiros e Luce (2006), a democracia participativa é aquela em que o indivíduo que está inserido na sociedade exerce o seu papel de cidadão e tem parte na condução desta, de modo a construir uma “nova sociedade da qual se sente parte” (MEDEIROS; LUCE, 2006, p.17). Nessa perspectiva, a democracia participativa é a ampliação do controle da sociedade sobre os interesses que regem a vida, como trabalho, escola, comunidade, assim participando das discussões relevantes para o interesse coletivo, criando uma cogestão entre o governo e o povo.

Nessa concepção, o povo é soberano, ativo na participação; dessa forma, considera-se importante a presença da educação, pois é por meio dela que as pessoas irão aprender a exercê-la, o que pode ser observado em Saviani (2017, p. 654) ao tratar da educação assumindo a função política:

A escola passa a ser entendida como um instrumento para transformar os súditos em cidadãos, portanto, um instrumento de participação política, a via efetiva para se implantar a democracia. Vemos, então, que a escola democrática se relaciona com a questão da cidadania, sendo entendida como a instituição que forma cidadãos ou, como consta da legislação, que prepara para o exercício consciente da cidadania (SAVIANI, 2017, p.634).

Nesse sentido, no caso da escola pública brasileira, a escola irá preparar o educando para o exercício da cidadania, formando indivíduos, auxiliando-os na transformação do mundo em que estão inseridos, além de transformá-los em cidadãos críticos, autônomos, conscientes, ativos e transformadores, possibilitando-lhes alargar a participação na tomada de decisões junto ao coletivo. Assim, democracia na escola é a ampliação da participação dos segmentos que participam da comunidade escolar nas tomadas de decisões, rompendo com a centralidade do poder. É nessa perspectiva que se inserem alguns mecanismos, como os conselhos escolares que contribuirão para o cumprimento da função social e da qualidade do ensino e aprendizagem da escola pública. Sobre esse assunto Souza (2009) afirma que a ação educativa, no sentido da educação política, dará base à democracia no cotidiano da escola, oferecendo alternativas para utilizarem mecanismos da gestão democrática, tais como conselhos escolares e grêmios estudantis nas práticas coletivas dos sujeitos que atuam na escola.

Ainda em relação à democracia, entende-se que ela passou por diversos processos de transformação ao longo do tempo. Fernandes (2018) afirma que a democracia e educação são indissociáveis, pois, uma democracia está sustentada em um projeto educacional que por sua vez estará sustentando o direito à educação para todos. Quando se fala de democracia e educação, trata-se da articulação entre elas, bem como sobre pensar a prática da gestão democrática. Essa autora trata esse processo como a mediação entre Sociedade, Estado e Educação.

2.2. A GESTÃO E A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO ELEMENTOS DEMOCRÁTICOS DA EDUCAÇÃO

O processo de democratização da educação no Brasil apresentou dois momentos: em 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, que inclui o direito à educação e as

discussões de Anísio Teixeira sobre a democratização. Depois retorna nos anos de 1980, quando ocorrem movimentos pela democracia, levando à conquista da gestão democrática como um princípio da educação na Constituição Federal de 1988.

Segundo Mendonça (2001), a educação brasileira experimentou uma democratização tardia, em sua origem, visto que a educação foi desenvolvida para atender as elites. Porém, algumas questões levantadas no século XX, já haviam surgido anteriormente em países que tradicionalmente utilizavam a democracia como modelo a ser seguido.

Os cerca de sessenta anos de luta concreta pelo direito à educação, aliados a uma circunstância de desmobilização política da sociedade, permitiram que tenhamos chegado aos dias de hoje empunhando bandeiras sociais superadas em países mais avançados, como a universalização de matrículas, e ampliação de rede física escolar, distribuição de material e merenda, entre outros (MENDONÇA, 2000, p.80).

Assim, o autoritarismo predominou, intercalando-se com os primeiros sinais de democracia; a educação se desenvolve dentro dos princípios do patrimonialismo, no qual prevalece a relação entre dominado e dominante. De certa forma, na educação o patrimonialismo se revela pelas relações sociais que estão presentes no ambiente, no caso específico da gestão, por meio das nomeações de diretores, professores e técnicos com critérios políticos e não técnicos, contradizendo os critérios burocráticos da impessoalidade, legalidade e moralidade impressos no artigo 37 da CF/1988.

É nesse contexto que a construção da democratização da educação esteve presente em diferentes momentos da história da educação brasileira, passando pelo direito universal ao acesso e permanência na escola, ensino de qualidade e a participação democrática na gestão da educação. Desse modo, foi com a Constituição Federal de 1998 que pela primeira vez a gestão democrática é estabelecida como um princípio da educação, estando relacionada diretamente aos movimentos em prol da redemocratização do Brasil, a partir dos anos de 1980, de certa forma favorecendo a implantação de mecanismos de gestão democrática. Dessa maneira, o processo democrático na educação não é um fato isolado, mas está inserido em um movimento geral em prol da retomada da democracia no Brasil.

Em 1987, durante o processo constituinte, entram em debate no cenário nacional discussões sobre a centralidade administrativa, hierarquia nos sistemas de ensino, verticalização, burocratização, além do direcionamento da estrutura que enfraquece a autonomia da escola, da separação do planejamento e execução das atividades, portanto restringindo a participação e a tomada de decisão nas práticas coletivas no ambiente educativo (MENDONÇA, 2000); (DRABACH; SOUZA, 2014).

Mendonça (2000, p.132) afirma que a participação,

é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil, nos quais estiveram envolvidos em diversos graus, diferentes atores sociais. A gestão democrática da educação está tão estreitamente vinculada aos processos participativos [...]. Constata-se, ainda, que a participação é um fenômeno essencial nos processos de gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino quando são analisados os estudos e pesquisa elaborados sobre esse campo de conhecimento. Muitos deles tomam como objeto de estudo ou como temática principal a participação, em especial a participação da população usuária.

Notoriamente, sabe-se que a gestão democrática propõe a transformação da escola e do sujeito que está inserido nesse ambiente. A transformação de um sujeito emancipado e crítico ocorre com base nos conteúdos culturais, intelectuais, morais que conduzirão à democracia, justiça e a exclusão da desigualdade. É nesse contexto que a participação é ponto primordial para que a gestão escolar ocorra baseada na ideia de ter uma gestão democrática na escola. Para isso, é necessária a formação de um sujeito crítico, reflexivo, participativo, impulsionando o educando a apropriar-se do saber, potencializando-o para que possa alcançar outros patamares.

No caso brasileiro, enquanto proposta, a gestão democrática contrapõe-se à organização e o tecnicismo, bem como o combate às teorias e aos procedimentos administrativos dados pelos princípios da gerência científica. Esses movimentos que deram início à retomada da democracia e à origem de discussões e encaminhamentos são base para a gestão democrática como um princípio da educação entre os setores público e privado, principalmente no sentido da participação, direcionando de um lado mecanismos com possibilidade de participação na prática coletiva no ambiente escolar e de outro restringindo (ADRIÃO E CAMARGO, 2003) essa [...] participação popular na escola, enquanto demanda de oportunidades educacionais. (CUNHA, 1991, p.57).

Certamente, tem-se a ciência de que a participação no ambiente escolar vai além da manutenção da escola e/ou mera colaboração quando solicitada. A participação é uma prática coletiva que permite a interlocução entre a gestão escolar e pedagógica, em que todos devem colaborar para a transformação da escola em direção ao objetivo que ela deseja alcançar (PARO, 2016).

Incluir a gestão democrática como um princípio no ensino na CF/88 foi uma inovação e uma possibilidade de enaltecer práticas existentes, porém, não se distinguem quais modalidades de ensino deveriam ser adotadas. A determinação legal, segundo Mendonça (2000, p.21) constituiu-se na “obrigatoriedade de sua adoção por todas as instituições públicas de educação”, assim, significando que as administrações dos entes federados (federal, estadual,

municipal), em todos os níveis da educação, devem ter seus mecanismos de gestão democrática. Com a inclusão do princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino, houve a possibilidade de incorporar experiências que já vinham sendo realizadas, como o Conselho Escolar, promovendo dentro da prática cotidiana a viabilidade de propostas e oportunidade de cooperação em conjunto com as comunidades escolar e local, eliminando as relações de centralidade e hierarquia que são comuns nas escolas.

Assim, a gestão democrática faz parte da cadeia ampla de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que envolve as políticas educacionais e o planejamento (MENDONÇA, 2000). O autor vai além, afirmando que a gestão está ligada à execução, no sentido de estar no final da cadeia. Mendonça (2000) ressalta que a literatura que trata da gestão democrática possui diferentes ênfases, tais como: escolha do diretor escolar, autonomia escolar, descentralização administrativa, financeira e pedagógica, a constituição e funcionamento de conselhos escolares e a participação dos segmentos no processo de gestão, conforme pode se verificar nessa citação:

essas diferentes ênfases estão relacionadas às acepções que a gestão democrática assumiu, conforme os diversos momentos e circunstâncias sócio políticas que envolveram a educação e influenciaram a construção de uma visão hegemônica sobre a função social da escola (MENDONÇA, 2000, p. 97).

Adrião e Camargo (2002) afirmam que a defesa da gestão democrática implica na organização institucional dos estudantes, dos docentes nos três níveis de ensino, da participação da comunidade e da sociedade civil nas decisões e rumos da escola e universidades em nível municipal, estadual e nacional.

Bogatschov et.al (2012, p. 2810) pontuam que a gestão democrática é um desafio que começa pela democratização das instâncias participativas, pois, o fato de “garantir a participação via aparato legal e a própria existência de mecanismos participativos na escola, não garante o processo democrático”.

Sobre o assunto, Souza (2007) expõe que a gestão democrática é compreendida como um processo político no qual os indivíduos que atuam na prática escolar se propõem a identificar problemas, debater e decidir coletivamente a melhor maneira para que haja o desenvolvimento da instituição de ensino, buscando a solução das demandas recorrentes do seu cotidiano. De modo que, esse processo está “sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, dando base para a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar” (SOUZA, 2007,

p. 144). Ressalta que todos os mecanismos de gestão democrática são uma maneira de assegurar a participação. O autor ainda ressalta que não é apenas as ações democráticas ou a de participação, mas trata de ações voltadas para a educação política, pois, estas ações irão criar e/ou recriar alternativas democráticas no cotidiano escolar (SOUZA, 2007).

Assim, para Drabach e Souza (2014, apud Souza, 2007, p.137), a construção da gestão democrática implica

uma conscientização política que leva ao comprometimento com a escola e conseqüentemente com a sociedade. O potencial transformador da gestão escolar democrática se confirma na medida em que as pessoas “tomam a democracia e o diálogo como princípio não apenas das suas relações na escola, mas como um fundamento da vida, em todas as esferas da sociedade”.

Neste contexto, Hora (2004) pontua que a gestão democrática na educação está intimamente articulada ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores. A autora ainda ressalta que essa perspectiva de ação administrativa enquanto construção coletiva exige a participação de toda a comunidade escolar nas decisões.

Já Medeiros e Luce (2006, p.18), afirmam que a gestão democrática está associada ao “estabelecimento de mecanismos institucionais” e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social, na formulação de políticas educacionais. Sendo importante os mecanismos de participação, como “instrumentos e medidas” (p.22) que irão dar a possibilidade para a participação.

A literatura estudada está constantemente levantando bandeiras para que se dê continuidade ao debate sobre a gestão democrática e a participação dentro de diferentes ênfases. Assim, a gestão democrática indica a descentralização da administração do poder central, pela participação e pela transparência, dando a chance de todos terem informações sobre o que ocorre na instituição. Com isso, tem-se o conhecimento que a gestão democrática na escola propicia ações para a ocorrência do processo de tomada de decisão, para compreensão do processo político e para uma busca racional de objetivos em comum.

Nessa perspectiva, a gestão democrática não acontece somente pela participação em termos numéricos, mas também pela atuação de seus componentes, na medida em que incluam os sujeitos durante esse processo havendo o diálogo, a humanização, a reunião de esforços coletivos para os fins educativos com essa comunidade.

Para Medeiros e Luce (2006), a população constrói a participação quando rompe com a perspectiva daqueles que decidem e/ou planejam no que representa vantagens, benefícios, privilégios etc. Assim, a participação deve estar presente no processo de democratização no

sentido de ter uma atuação efetiva de seus membros. As autoras entendem a participação como uma necessidade humana, sendo uma chave central para a política.

Em relação a participação, Bortolini (2013), utiliza a expressão ‘planejamento participativo’ para explicar a participação que permite a reflexão e ação no ambiente escolar que levem à compreensão de que a função da educação é um processo que promoverá a emancipação do sujeito. Assim, há a necessidade de se ter uma cultura participativa que dê a possibilidade de os sujeitos estarem envolvidos na prática. Ou seja, “planejar as ações de forma coletiva significa encontrar unidade na diversidade” (BORTOLINI, 2013, p. 4-5).

Além disso, a participação remete ao trabalho e/ou uma prática coletiva, resultante do processo intencional no ambiente escolar e intrincado na busca por romper com as relações autoritárias. O ato participativo requer a mediação de atividades que sejam concretas no ambiente escolar visando à emancipação do sujeito. Sendo assim, todos terão dentro dessa perspectiva participativa a oportunidade de se expressarem e apresentarem suas questões de modo a tomarem decisões coletivamente.

Para Paro (2016), a participação da comunidade encontra dificuldades quando se trata da sua atuação na gestão da escola e acaba-se por desistir no primeiro obstáculo encontrado. Assim, a participação da comunidade é um processo que caminha lentamente. O autor discute sobre as quatro condições e/ou elementos que determinam a participação no interior das unidades escolares (PARO, 2016):

- o primeiro elemento seriam as condições de trabalho, no sentido do desenvolvimento das práticas de gestão democrática na instituição, mas que também pode se refletir na falta de recursos materiais e financeiros;
- o segundo elemento levantado seriam os de ordem institucional, referentes ao poder hierárquico de distribuição da autoridade, no sentido de que as relações são estabelecidas verticalmente;
- o terceiro elemento posto é referente aos interesses dos segmentos nas práticas coletivas no interior da instituição, relacionados às múltiplas relações que existem na escola, já que há também momentos conflituosos que irão auxiliar na busca pela democratização da gestão escolar,
- o quarto elemento faz uma reflexão sobre as crenças e com o que os sujeitos acreditam estarem envolvidos, ou seja, são crenças e concepções que já estão tradicionalmente enraizadas, o que dificulta a participação do usuário nas questões da instituição (PARO,2016).

Há também os fatores externos à unidade escolar. O primeiro fator que se reflete na participação da comunidade são as condições em que vivem, principalmente no que diz respeito ao tempo e cansaço de um dia exaustivo de trabalho, problemas de cunho psicológico, a luta

diária pela sobrevivência, além da falta de espaços adequados para discutir sobre a vida escolar dos filhos.

O segundo fator é a condição cultural, isto é, qual é a visão que a população e/ou usuário da instituição tem sobre a escola, o que os pais pensam sobre a educação e de que maneira os pais nessa comunidade são chamados a participar (na educação ou como ajudante de manutenção). São questões que fazem refletir sobre a forma como esses sujeitos são chamados, talvez sem terem frequentado a escola e desejando proporcionar aos seus filhos uma educação formal, não sabendo, assim, qual seria a proposta de gestão democrática (PARO, 2016).

O terceiro fator de participação externa à unidade escolar é referente às condições institucionais, no sentido dos mecanismos que possibilitarão a participação da comunidade, mas também o conhecimento da escola sobre as principais influências daquela área, por exemplo, uma central de ajuda à comunidade, uma rádio. O conhecer e/ou ter um olhar diferenciado sobre a comunidade é um papel realizado pelos mecanismos de gestão democrática, como o Conselho Escolar, órgão colegiado cuja proposta pode unir os aspectos presentes na comunidade ao currículo da escola, trazendo aquilo que já havia sido citado em um currículo com base na realidade da comunidade (PARO, 2016).

Assim, a participação é primordial no processo de democratização, pois quando esta ocorre com a participação dos segmentos na prática escolar e na tomada de decisão, haverá condições para que a escola tenha autonomia e recursos para promover uma educação de qualidade social.

A produção de conhecimento da área indica que a gestão democrática é o ponto de partida para abordar questões como o acesso e a permanência dos alunos na escola e a qualidade do ensino. Além disso, há de se pensar na possibilidade da formação e/ou vivência democrática dos segmentos na escola, indo ao encontro do que se discute ao longo deste capítulo: a administração e o pedagógico unidos para transformação da escola e do sujeito. Isso na perspectiva de que a gestão democrática propicia a prática de variados sujeitos como pressuposto do diálogo entre eles e a busca por soluções envolvendo a escola. Assim, para Silva (2014) a participação não se dá somente na manutenção da escola e/ou em festividades, ela cria novas possibilidades para a gestão escolar, sendo os conselhos escolares uma das expressões dessa participação.

Para Silva (2020), a participação irá ocorrer quando há ausência de burocratização na instituição escolar. Ressalta ainda que para a efetivação da participação é primordial a atuação dos mecanismos da gestão democrática, como o Conselho Escolar, composto por todos os

segmentos eleitos pelos seus pares. Além disso, o autor levanta a questão de que a gestão democrática não deve ser definida somente pelo poder público, mas por uma política que envolva diretrizes gerais, definidas por todos.

Ainda sobre a participação ressalta-se que para Mendonça esta se constitui em um desafio para a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino e para as escolas públicas, pois dentro desse processo há uma diversidade de crenças, concepções e opiniões que muitas vezes pode ser um obstáculo para a gestão democrática, se os sujeitos da educação não souberem lidar com a pluralidade de opiniões.

[...] uma gestão participativa vai ocorrer uma vez que mecanismos forem criados para permiti-la. Na escola, são muitas as possibilidades de abertura à participação, incluindo os procedimentos de escolha democrática de dirigentes, a formação, implantação e funcionamento de colegiados consultivos e deliberativos. Estes últimos, em especial, são uma instância privilegiada da participação coletiva e, nesse sentido, possibilitadora da busca de interesses comuns que sejam capazes de integrar os diversos segmentos e superar as propostas individualistas ou corporativistas (MENDONÇA, 2000, p.165).

É unânime em todas as pesquisas levantadas e analisadas neste estudo que a atuação dos mecanismos da gestão nas práticas coletivas da escola, mediante a participação dos segmentos na construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e do currículo da instituição propiciará condições para que se promova a transformação do educando para um sujeito emancipado.

Fica evidente que a gestão democrática tem sua importância na área educacional, principalmente quando se trata de auxiliar aqueles que prestam serviços à escola, ou seja, aqueles diretamente ligados à prática escolar, no que tange identificar problemas, debater, planejar, avaliar, buscar soluções, tomar decisões coletivamente, buscando o melhor para a escola em que atuam. Além disso, a gestão democrática necessita da criação de mecanismos que propiciem a institucionalização de processos e de instâncias deliberativas, de maneira que viabilizem todo o processo de gestão democrática no ambiente escolar. Entre eles pode se destacar os conselhos escolares como um dos mecanismos que possibilite visibilidade a esse processo de gestão democrática. Esse processo de gestão, no sentido da ideia definida pelos autores que tratam do assunto, necessita da participação de diferentes segmentos (pais, alunos, professores, corpo administrativo, diretores, etc.) no que diz respeito à organização da escola.

2.3 OS CONSELHOS ESCOLARES NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O processo de gestão democrática, para ser consolidado, deve estar aliado ao aspecto pedagógico para que possa promover a formação do educando com bases científicas, técnicas, morais e democráticas. A democratização da escola fornece elementos e/ou base para a busca da qualidade social e efetividade da educação a fim de formar vínculos com a comunidade. Um desses vínculos é a implantação e o funcionamento dos conselhos escolares, aliado ao conhecimento da realidade local para construção da sua proposta educacional da escola.

Segundo Almeida (2006), os conselhos escolares surgem no cenário nos anos 1980, juntamente com o processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil. Esses conselhos de participação são primordiais para a própria gestão escolar, como já apresentado. Nesse cenário, Mendonça (2000) pontua que há registros de existência de conselhos escolares anteriores à promulgação da CF/88. Os registros mais antigos de funcionamento e de atuação dos conselhos escolares estão entre os anos de 1977 e 1979, com experiências nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Distrito Federal.

Para Adrião e Camargo (2002) a implantação dos conselhos escolares sinalizou a incorporação dessas experiências já existentes de democratização da gestão da educação. Assim, nas redes públicas, resultavam em uma teia de organização e também refletiam as disputas existentes entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade. Os autores ressaltam que atualmente há diferentes concepções a respeito da gestão escolar.

Assim, os conselhos escolares são espaços privilegiados para superar práticas “pretensamente harmoniosas” (p. 6), ao mesmo tempo em que são espaços de articulação de soluções para os problemas escolares (ADRIÃO; CAMARGO, 2002). Medeiros e Luce (2006) afirmam que os conselhos representativos, sejam eles em nível nacional, estadual, municipal e/ou institucional (em unidade de ensino ou em escola) são instrumentos indispensáveis nos processos de democratização. Para Caldas (2013) amparada em Melo (2006) e Werle (2003) os conselhos escolares constituem em um indicador de construção da gestão democrática na escola, isto é, eles são um mecanismo para democratização que as escolas buscam no seu interior.

Dessa forma, enquanto esse processo é desenvolvido e efetivado, os conselhos escolares se consolidam como espaços favoráveis para a construção da prática coletiva e democrática por possibilitar uma reflexão sobre a qualidade da educação, objetivos a serem traçados pela escola, também sobre a descentralização do poder e sobre as reivindicações da comunidade (MENDONÇA, 2000).

Nessa perspectiva Mendonça (2000) considera que os colegiados têm o propósito de defender os objetivos educacionais, bem como criar relações com aqueles que estão presentes na escola para que se concretizem os objetivos educacionais. Os colegiados são articuladores de esforços coletivos de diversos segmentos da comunidade escolar e local, sendo sua participação um caminho para superar a centralização com bases técnicas, visando a uma gestão democrática que possibilite transformação.

É importante ressaltar que o autor destaca que quando há atuação dos colegiados na assessoria da gestão escolar, promove-se um espaço de discussão dos problemas cotidianos que possibilitará a corresponsabilidade da busca por qualidade do ensino e da aprendizagem. Assim, quando ativos, esses elementos serão a base para que haja a mobilização da comunidade nas tomadas de decisões coletivas, dando a esses órgãos a autonomia necessária para deliberarem sobre todas as questões que são importantes para a instituição na qual atuam.

O Colegiado como instância de participação coletiva é visto como uma possibilidade superadora da ordem autoritária, a partir de uma concepção de administração escolar democrática que promova o envolvimento de todos os que atuam direta ou indiretamente no processo educacional (MENDONÇA, 2000, p. 266).

Essa coletividade possibilita que os segmentos se aproximem não somente dos professores, técnicos e alunos, mas também da comunidade escolar e local, oferecendo assim a possibilidade de comporem o colegiado passando a conhecer os sujeitos que dão relevância àquela localidade em que a escola pública que atuam está inserida.

A participação nos conselhos escolares enquanto exercício democrático viabiliza a gestão democrática caracterizada pela descentralização, possibilitando que os diferentes segmentos proponham novas ideias para um fim comum. Assim, para Silva (2020), a gestão democrática,

caracteriza-se pela retirada do poder das mãos de poucos e ao mesmo tempo o coloca para que seja problematizado e revisto como estratégia de mudança. Sendo uma forma de oportunizar a participação dos sujeitos a olharem para uma outra margem possível, pressupõe movimento de circularidade das ideias, possibilita a oxigenação dos pressupostos trazidos pelas representações ali assentadas como interfaces da cultura cidadã (SILVA, 2020, p. 47).

Dessa forma, um colegiado efetivo possibilita que a escola desenvolva práticas democráticas, garantindo a participação de todos na tomada de decisão. Um Conselho Escolar ativo acarreta a descentralização de decisões e poder, na autonomia para fiscalizar e avaliar as

ações executadas pela escola, na promoção da participação e representatividade da comunidade, além de contribuir para a busca da qualidade do processo de ensino e aprendizagem.

Em relação ao Conselho Escolar, Luiz e Gomes (2014) constatam que a construção de um espaço democrático ocorre a partir da participação dos sujeitos que estão envolvidos no cotidiano da instituição, ressaltando que essa participação deve se dar de forma igualitária e inclusiva. Esse espaço está baseado no diálogo estabelecido com o objetivo de responder às demandas dos diferentes segmentos da escola. Essa participação irá articular as relações e organizar atitudes dos indivíduos envolvidos na gestão, pois esses sujeitos estarão comprometidos com os objetivos e funções da escola.

Os autores pontuam também que a construção da participação na escola acontecerá por meio de certas práticas, tais como atividades pedagógicas, reflexões e análises do desenvolvimento do ensino e da aprendizagem e de soluções para as demandas da escola. Nesse processo contará com mecanismos para incentivar as práticas democráticas da escola, quais sejam: Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo (ATPC), reuniões do Conselho Escolar (CE), reuniões da Associação de Pais e Mestres (APM), entre outros (LUIZ E GOMES, 2014).

É importante a atuação dos conselhos escolares de modo que os gestores estimulem a participação de todos os segmentos dos colegiados, tendo como perspectiva a cultura local, conhecendo os principais sujeitos que compõem a comunidade, sua história, participação em projetos sociais, entre outros. O incentivo à participação mobiliza a comunidade para as tomadas de decisão nos debates sobre os problemas presentes na realidade da escola, na construção do processo de ensino e aprendizagem. Esse colegiado deve ser o porta-voz da comunidade, no sentido de sugerir uma proposta educativa e os encaminhamentos de demandas da educação escolar, ou seja, o espaço de diálogo para o exercício democrático na escola. Para Vargas (2018, p. 77) o Conselho Escolar é mais uma ferramenta que,

concede à escola um caráter democrático, pois é através dele que se inicia o diálogo e a correlação entre os agentes diretos da escola (direção, corpo docente e demais funcionários, alunos) e os agentes indiretos (membros da comunidade) (VARGAS, 2018, p. 77).

Para Bogastchov et.al (2012) os conselhos escolares são locais de debates e discussões, nos quais pais, professores, funcionários e alunos explicitam seus interesses e reivindicações. Constituem também um local de delegação de responsabilidades, gerador de descentralização, pois estas delegações irão permitir a comunicação vertical e horizontal. Dessa forma, os autores

pontuam que os colegiados são o órgão máximo da direção da escola e instrumento da gestão democrática e de participação da comunidade escolar.

O autor pontua ainda que o desafio da implantação de um conselho escolar, é que a comunidade escolar se aproprie do espaço que é o colegiado escolar, enquanto “espaço de poder decisório e não somente um espaço técnico e/ou burocrático” (BOGASTCHOV et.al, 2012, p. 2808). Assim, é importante esclarecer as atribuições que competem aos colegiados escolares nesse processo de gestão democrática na escola pública para que se possa desenvolver o compromisso e a responsabilidade dos seus membros e da comunidade.

Drabach e Souza (2014) consideram que os conselhos escolares são mecanismos fundamentais para a democratização da gestão democrática na escola pública. Sendo assim, esses colegiados são mecanismos de ampliação da capacidade decisória e de formação política da comunidade, e da sua constituição como espaços privilegiados para construção da cidadania. Conforme Drabach e Souza (2014) amparado em Camargo (1997) afirma que na visão de Camargo (1997), o Conselho de Escola apresenta-se

como um espaço público privilegiado, onde as tensões e conflitos a respeito das questões educacionais podem surgir, mas ao mesmo tempo é um espaço institucional com capacidade de articular soluções locais possíveis” (1997, p.349). (DRABACH; SOUZA, 2014, p.234).

Assim, os colegiados escolares significam um avanço na construção da autonomia da escola.

Souza (2006, p. 4) pontua que o conselho escolar é uma instituição que “cotidianamente coordena a gestão escolar”, isto é, os colegiados são órgãos responsáveis pelo estudo e planejamento, debates e deliberações. Assim, os conselhos escolares se constituem em um espaço coletivo de identificação de problemas, acompanhamento, controle e avaliação das questões pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas. Ainda o autor afirma que o Conselho Escolar não é uma instituição apenas de controle social,

todavia mesmo não sendo este o seu estatuto, quando o conselho desenvolve esta tarefa pode estar se portando não como uma organização independente necessária à democracia, conforme Robert DAHL (1982, p.1), mas como um instrumento que garante que as ações públicas são acompanhadas e fiscalizadas pelos próprios financiadores delas, o povo. O que ocorre, porém, e que nem essa função tem sido desempenhada pela maioria dos conselhos (SOUZA, 2006, p.4-5).

O autor reflete que não trata-se somente da criação de instituições e aparelhos que normatizem a vida coletiva e que estabeleçam regras para o processo de tomada de decisões, mas também trata-se de pensar na educação, no sentido da educação ser compreendida como um processo de formação humana e não apenas como instrução escolar, ou seja, não seria somente o fato do contato com a instrução escolar que permitiria ao sujeito o contato com a experiência democrática, por meio do estudo, da troca de experiência. O autor ressalta ainda que não dá para estudá-la hoje e implantar amanhã, é preciso estudar, investigar as possibilidades de se resolver coletivamente problemas, mas ao mesmo tempo é preciso praticar o diálogo, da tolerância e da solidariedade (SOUZA, 2006).

Assim, o conselho escolar “é uma instituição que está presente em parte considerável das escolas brasileiras, mas que demanda um funcionamento regular, com encontros mensais, por exemplo, para garantir-se como um espaço que favoreça o diálogo e a participação” (SOUZA, 2009, p.278). Destaca também que os conselhos escolares são espaços que tem a capacidade de dar voz a quem não tem voz, sendo espaços que possibilitam o diálogo (SOUZA, 2009).

Para Hora (2004) os conselhos escolares tem papel importante para a democratização da educação e da escola, sendo, um espaço importante no processo democrático, quando reúnem diretores, professores, funcionários, estudantes, pais, e representantes da comunidade para possam discutir e acompanhar o desenvolvimento do projeto político pedagógico da escola. Segundo essa mesma autora, a criação dos conselhos escolares é fundamental, no sentido em que o processo de diálogo desenvolvido pelos segmentos permite a possibilidade de uma “ação conjunta de corresponsabilidade no processo educativo” (HORA, 2004, p.57). Dessa forma irá canalizar todos os esforços da comunidade escolar em direção à renovação da escola, buscando a melhoria do ensino e da sociedade humana, dentro de uma vivência democrática.

Retomando o conceito de Conselho Escolar apresentado por Drabach e Sousa (2014) e neste momento fundamentados em Paro (2001) esses autores concluem que desde o surgimento dos conselhos escolares, estes encontram dificuldade em constituírem-se de forma que funcionem, visto estarem relacionados com a organização do poder da escola que ainda está concentrada na figura do diretor. Afirmam ainda que os conselhos escolares estão tomando medidas isoladas, desligadas das políticas mais amplas de democratização da escola, evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática. Sobre esse assunto, Paro (2008, p.6) diz que:

Em termos organizacionais, os mecanismos autoritários de mando e submissão devem dar lugar a processos e dispositivos que favoreçam a convivência democrática e a participação de todos nas tomadas de decisão. Nesse sentido é que devem ser implementados os conselhos escolares, os grêmios estudantis e outras formas que favoreçam a maior participação de todos os usuários e o relacionamento mais humano e mais democrático de todos os envolvidos nas atividades escolares.

Paro (2016) ressalta que os conselhos escolares funcionam como um órgão de assessoramento e fiscalização da administração e teria como propósito fazer da participação dos pais um objeto de preocupação e um fim da própria escola, para aproximar a família das questões pedagógicas e tornar a unidade escolar integrada ao seu meio e não ser um corpo estranho.

Assim, a prática democrática deve envolver a instituição escolar, possibilitando a todos a participação na tomada de decisões (PARO, 2015). Dessa forma, o Conselho Escolar, quando efetivo, contribui para a descentralização do poder assegurando um espaço democrático na instituição, contrapondo-se à ideia de que o diretor da escola é o único que decide por ela. Os conselhos escolares têm ações relevantes dentro da escola, como, por exemplo, participar da equipe gestora da escola por meio de consultas e debates entre os segmentos. Esses mecanismos têm o dever de garantir a efetivação e/ou a execução da gestão democrática de modo a se tornar um espaço participativo e corresponsável pela gestão democrática da escola.

2.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS CONSELHOS ESCOLARES NA LEGISLAÇÃO E NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

A educação aparece em diferentes dispositivos da Constituição Federal de 1988, iniciando-se quando estabelece a educação como um direito social, em seu art. 6º. Está presente novamente no art. 205, ao prever que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, e deverá ser 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.

A Constituição estabeleceu pela primeira vez a gestão democrática como princípio da educação pública, conforme prescrito no artigo 206:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - Garantia de padrão de qualidade.

VIII- Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

IX - Garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, s/p, grifo meu).

Para Luiz e Gomes (2014), tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei n.º 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases (LDB), são conquistas da educação no quesito de superação de questões de centralização e autoritarismo na educação brasileira. São marcos resultantes da mobilização e participação da sociedade, permitindo que ocorresse na escola um processo democrático. No que tange à gestão democrática, a LDB reafirma no seu Art. 3º, Inciso VIII, como um dos princípios da educação nacional:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996, s/p).

Riscal e Luiz (2016) pontuam que com o estabelecimento do princípio da gestão democrática, há um direcionamento nas políticas públicas para que se utilize de mecanismos para a efetivação dessa gestão democrática, contando com a participação dos professores e comunidade, na busca da qualidade do ensino e da aprendizagem na escola. Nessa perspectiva, ressaltam que na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), os conselhos escolares são vistos como uma estratégia e/ou um mecanismo da gestão democrática. A legitimação de seu estabelecimento nas escolas está definida em seus artigos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – Participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica;

II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às escolas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira (BRASIL, 1996, p.4).

Além disso, o Art. 56 da LDB ressalta que as instituições públicas de ensino superior também serão regidas pela gestão democrática e compreenderão a existência de órgãos colegiados com função deliberativa, compostos pelos segmentos das comunidades institucional, local e regional (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, o entendimento de gestão democrática materializou-se a partir de movimentos e anseios da sociedade em participar da administração e das tomadas de decisões. Assim, organizou-se a gestão do sistema educacional para possibilitar a vivência da gestão democrática daqueles que atuam na escola, constituindo-se a gestão da escola pública por meio de colegiados, de forma que estes sejam espaços privilegiados para participação da sociedade nas escolas. Com a legislação básica da educação brasileira, destacando-se a CF/1988 e na sequência a LDB n.º 9.394/96, asseguraram-se meios democráticos à participação na organização e administração da vida escolar; entre esses meios, pode se destacar o funcionamento dos conselhos escolares e/ou equivalentes.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), criado pela Lei n. 10.172/2001, com vigência para dez anos, ampliou o debate sobre o funcionamento dos conselhos escolares, entendido como um mecanismo de democratização da gestão escolar.

Para Zanferari; Guill; Almeida (2017), o desenvolvimento do Plano foi marcado por lutas entre projetos de interesses distintos: o da sociedade brasileira, com objetivos voltados à educação, e o do executivo federal, em favor da manutenção dos interesses da classe dominante.

Nesse contexto, o interesse democrático e popular expressava as propostas da sociedade e propunha o fortalecimento da escola pública e a democratização da gestão educacional, ao mesmo tempo em que apresentava um eixo de reforço em direção à universalização da educação básica. No entanto, o outro interesse se voltava às políticas do capital financeiro internacional e à ideologia das classes dominantes. (ZANFERARI; GUILL; ALMEIDA, 2017).

No PNE 2001/2011, são ratificados os princípios da gestão democrática, principalmente por meio dos objetivos:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais

da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001, s/p).

Para Dourado (2010), no contexto histórico em que o país se encontrava, o PNE teve diferentes finalidades. Para o autor, as metas e diretrizes do PNE 2001/2011 não se encontravam articuladas; além disso, apesar de ter sido uma proposta civil, não atendeu aos interesses da sociedade civil, se constituindo sua aprovação em manobra do governo.

Assim, ficou estabelecido no PNE 2001/2011 que caberia às instituições escolares implantar a gestão democrática por meio dos conselhos escolares, visando à participação da comunidade educacional e local, bem como definir formas de escolha da direção escolar. Essas medidas visavam garantir o compromisso com a proposta pedagógica da escola, com a participação dos colegiados escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. Para que isso se efetivasse, seria necessário que os sistemas de ensino, em sua autonomia, inserissem a gestão democrática na forma da lei, por intermédio dos Conselhos de Educação, que reúnem competências técnicas e representativas dos diversos setores da educação. (BRASIL, 2001/2011).

As diretrizes do PNE (2001-2011), no que tange à gestão democrática, estabeleceram que cada sistema de ensino definisse normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. Previa também o desenvolvimento de um padrão de gestão que tivesse como elemento a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. (BRASIL, 2001/2011).

Em relação aos objetivos do PNE (2001/2011), encontram-se propostas de definição de normas para a efetivação da gestão democrática, edição de diretrizes desburocratizantes para a concretização de ações inovadoras nas escolas e o desenvolvimento de um padrão de gestão com elementos relacionados com a destinação de recursos para as atividades pedagógicas, descentralização, autonomia, equidade e participação da comunidade.

Em relação aos objetivos e metas traçadas para esse período, o número de objetivos e metas variam conforme o assunto, o ponto que trata de financiamento e gestão, para financiamento constatou-se 18 metas e para gestão cerca de 25 metas. Na leitura dos pontos que tratam da gestão democrática, constatou-se a preocupação com a implantação de conselhos escolares, tanto na Educação Infantil como no Ensino Fundamental e Médio. Nesse processo tornou-se necessária a formação de pessoal técnico de secretarias de educação e dos conselheiros escolares. Em relação a essa formação, durante a vigência do PNE 2001-2011

destaca-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares que realizou cursos de formação continuada direcionados aos técnicos das secretarias de educação e aos conselheiros escolares.

Esse PNE (2001/2011) teve como foco especificamente a educação básica. Nesse contexto, previa a garantia da participação da comunidade escolar por meio da implantação de conselhos escolares. Nesse sentido a Meta 16, que trata da educação infantil, estabeleceu a implantação dos conselhos ou outras formas de participação da comunidade. A Meta 9, sobre o ensino fundamental, refere-se à participação da comunidade na gestão da escola e a “institucionalização em até dois anos, de conselhos escolares ou órgãos equivalentes no país”. Já a Meta 13, sobre o ensino médio, trata da gestão democrática referente à criação de mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas (SCALABRIN, 2018) (BRASIL, 2001/2011).

Porém, para, Dourado (2010),

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (DOURADO, 2010, p. 681).

É importante ressaltar que com o processo de execução do PNE 2001/2011 e sua proposta para a gestão democrática, em 2004 criou-se o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, discutido neste capítulo 2, item 2.5, que trata de sua constituição. Nesse contexto, para Dourado (2010), o Programa “constitui-se em avanços frente ao pragmatismo das políticas do governo para a gestão escolar”, e, ao mesmo tempo, disputa espaço com programas financiados, implicando a secundarização das políticas escolares de gestão, resultando em forte descompasso entre a proposição e a materialização das políticas (DOURADO, 2007, p. 937).

Para Fernandes (2018), no contexto social e político que se desenvolveu entre os anos de 2003 e 2014 foram promovidas discussões com propostas relativas à ampliação da centralidade da gestão democrática na educação. Como uma das consequências dessas discussões, a partir do ano de 2007, segundo essa mesma autora, inicia-se a realização das Conferências Nacionais de Educação, que se dedicaram à educação básica. Já em 2010, com o

“processo de correlação de forças sociais”¹⁸, a Conferência foi realizada com o objetivo de discutir a construção de um novo PNE para o período 2014/2024.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, criado pela Lei nº 13.005/2014 estabeleceu vinte (20) metas detalhadas em cinquenta e quatro (54) estratégias a serem cumpridas. Entre as metas estão a qualidade, a universalização e o financiamento da educação, bem como a gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação, entre outras

Nesse Plano a gestão democrática faz-se presente em alguns pontos da Lei nº 13.005/2014, como em seu art. 3º que retoma o texto da Constituição Federal de 1988; no art. 9º, meta 7, estratégias 7.16 e na meta 19 que estabelece prazos para o cumprimento da efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, traçando estratégias para sua consecução, como a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares como mecanismos de participação e fiscalização na gestão escolar.

Dessa forma, a gestão democrática do ensino passa a se tornar um quesito constante desde a redemocratização do país e o PNE 2001-2010, apresentando alicerces importantes para a construção do PNE 2014-2024. No entanto, é preciso alertar que entre os pilares da democracia temos a eleição para os diretores escolares e o Conselho Escolar, que ganham força quando decidem juntos os rumos da escola onde estão inseridos. Notoriamente no site do observatório do PNE¹⁹ (MEC/BRASIL, 2022), que apresentam relatórios das metas por estado e município, apontou para o cumprimento da estratégia 19.5, a qual prevê a atuação dos conselhos municipais de educação. As demais estratégias não estão disponíveis no parecer técnico; o documento não oferece a dimensão sobre como está o andamento das demais estratégias.

Para o Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2014), o Plano Nacional de Educação é um instrumento que viabiliza ações conjuntas entre os entes federados, ações estas que estão ligadas aos processos de monitoramento e execução do plano. Para isso, fica instituído no Art. 5º que o “cumprimento de suas metas” será objeto de monitoramento contínuo e de avaliação periódica. Tais ações deverão ser realizadas pelo MEC, pelo poder legislativo por meio de suas comissões de educação, pelo Conselho Nacional de Educação e ainda pelo Fórum Nacional de Educação. Cabe ao MEC divulgar os resultados do monitoramento e da avaliação, propor políticas públicas para o cumprimento das metas e a análise e revisão de investimentos públicos (BRASIL, 2014).

¹⁸ Fernandes (2018) entende a correlação de forças sociais no sentido da existência de diferentes forças presentes nas lutas por projetos.

¹⁹ Site do observatório PNE: <https://www.observatoriodopne.org.br/>

Ressaltam-se aqui alguns pontos importantes no texto do PNE referentes à gestão democrática. O primeiro ponto está presente no Art. 2º que estabelece as diretrizes do PNE, onde se destaca no inciso VI a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014).

Em relação ao artigo 9º, tanto a Meta 7 como a 19 e suas respectivas estratégias tratam da gestão democrática. O Art. 9º da Lei nº 13.005/2014, regulamenta o papel dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aprovação de leis específicas sobre a gestão democrática para os sistemas de ensino:

Art. 9º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Já na Meta 7, estratégia 7.16, ficou definido que:

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática. (BRASIL, 2014).

E, por fim, a gestão democrática está presente na meta 19:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Sobre a Meta 19, Carvalho (2015) observa que ela expressa um modelo gerencialista de administração ao propor a meritocracia e o desempenho como fatores relevantes, deixando em segundo plano a participação da comunidade escolar.

Essa Meta é subdividida em 8 (oito) estratégias que abordam desde o repasse de recursos da União aos entes federados até o desenvolvimento de programas para formação de diretores e gestores escolares. O objeto de estudo deste trabalho, os conselhos escolares, está contemplado nessa Meta, constando nas seguintes estratégias:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) Conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de

políticas públicas, garantindo a esses Colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

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

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de Conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014).

A estratégia 19.2 refere-se ao fortalecimento dos conselhos, bem como à formação dos conselheiros escolares, para que possam exercer suas funções. A estratégia 19.4 é direcionada aos segmentos (pais e alunos) de maneira a criar formas de participação destes por meio de grêmios estudantis, Associação de Pais e Mestres (APM), articulados ao Conselho Escolar. Já a estratégia 19.5 refere-se à criação dos conselhos escolares como instrumentos, segundo o Plano, de participação da comunidade, bem como o estabelecimento de programas de formação de conselheiros.

Para Gasparelo, Ganzeli e Machado (2018), a meta 19 traz estratégias a serem pensadas, principalmente no que se refere à participação em contexto local, sendo um instrumento para a participação na formulação das políticas públicas. Essa discussão é importante para fundamentar as políticas de Estado, sendo necessária a mobilização da sociedade para atingir avanços na educação, na gestão democrática e para garantir o acesso e permanência na escola. Sobre a meta 19, os autores apresentam as seguintes considerações:

A meta 19 do PNE (2014-2024) dá continuidade às políticas que já vinham sendo praticadas. Portanto, no âmbito das formulações políticas, os limites quanto à democratização estão postos. Resta às equipes de gestão das escolas públicas intervirem no processo de implementação da Meta 19, com planos e projetos democráticos nos contextos locais [...] (GASPARELO, GANZELI e MACHADO, 2018, p. 17).

Com o estudo da legislação básica da educação em relação à gestão democrática, pode-se inferir que a efetivação da gestão democrática romperá com a centralidade do poder. Isso possibilitará a participação dos sujeitos na tomada de decisão, de modo a construir um novo modelo para a gestão escolar, proporcionando novas concepções para a prática administrativa e pedagógica da escola. Dessa maneira, é necessário mobilizar a comunidade escolar e local

por meio de mecanismos de participação na gestão democrática para garantir o ensino e a aprendizagem, a educação de qualidade, o acesso e a permanência, entre outros.

As escolhas conduzidas para este capítulo partiram da necessidade de explicitar a importância dos conselhos escolares como um mecanismo da gestão democrática, constituindo um espaço privilegiado para a atuação de alunos, professores, diretores e comunidade local dentro das instituições de ensino. É esse conhecimento adquirido pelos conselheiros que lhes dará condições de atuação junto aos conselhos escolares nas instituições de ensino, colocando em prática novas perspectivas para sua efetivação. Com essa perspectiva, como coloca Barbosa (2013), é necessário que se deixe de idealizar os conselhos e os conselheiros e se passe a trabalhar com o que realmente está presente na escola, a fim de vivenciar e compreender o cotidiano da instituição, buscando alcançar os objetivos comuns da escola.

Os conselhos escolares não são fórmulas prontas, mas se constroem no cotidiano da prática escolar. Aqueles que atuam nessa prática darão sentido a esse colegiado, possibilitando enfrentar as questões levantadas no interior das escolas. Assim, a atuação dos conselhos escolares é um caminho longo a ser percorrido na busca do conhecimento e da democratização da escola.

O Plano Nacional de Educação e a Meta 19 foram alinhados ao Plano Estadual de Educação/MS e aos Planos Municipais de Educação do estado de Mato Grosso do Sul.

O Plano Estadual de Educação Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, aponta no Art 1º inciso VI “a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, formando uma interlocução com as leis vigentes no país. No art. 10 desta mesma lei, dispõe que tanto o estado quando os municípios dentro de suas competências deverão aprovar leis específicas para a gestão democrática.

Art. 10. O Estado e os Municípios, no âmbito de suas competências, deverão aprovar lei específica para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos, contado da publicação do PNE (PEE-MS,2014-2024, p.13).

A partir dessa perspectiva a primeira regulamentação do princípio da gestão democrática veio por meio do Decreto n. 5.868/1991, que dispõe sobre a estrutura básica das redes estaduais de ensino, estabelecendo, em seu art.13, as eleições para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares; a participação de pais, professores, funcionários e alunos; e ainda institui colegiados escolares de caráter deliberativo, composto por diferentes segmentos das respectivas escolas e eleito por seus pares. O Decreto n. 13.770/2013, revoga o Decreto n. 5.868/1991,

estabelecendo outras prerrogativas para o princípio da gestão democrática. O capítulo II do documento normativo é referente à estrutura das unidades escolares.

Art. 3º As unidades escolares da Rede Estadual de Ensino têm a seguinte estrutura de funcionamento:

- I - Direção Escolar;
 - II - Secretaria Escolar;
 - III - Coordenação Pedagógica;
 - IV - Corpo Docente;
 - V - Corpo Discente;
 - VI - Serviço de Apoio Técnico Operacional;
 - VII - Serviços Auxiliares:
 - a) Associação de Pais e Mestres;
 - b) Colegiado Escolar;**
 - c) Grêmio Estudantil.
- (MATO GROSSO DO SUL, 2013, grifo nosso).

No capítulo XVIII, o art. 38 dispõe sobre os Conselhos Escolares, sendo este integrante da estrutura da unidade escolar. Assim, os municípios que não apresentam sistema de ensino próprio utilizam dessa composição para os Conselhos Escolares. Como visto abaixo:

Art. 38. O Colegiado Escolar é o órgão integrante da estrutura da unidade escolar, com funções de caráter deliberativo, executivo, consultivo e avaliativo (MATO GROSSO DO SUL, 2013, s/p).

Nota-se que nas redes municipais de ensino, os Conselhos Escolares têm a função de deliberar, consultar, fiscalizar e mobilizar, assumindo a corresponsabilidade pela gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola. E o art. 39 dispõe sobre o que compete aos Conselhos Escolares da rede estadual. No documento fica estabelecido que o Conselho Escolar é um órgão que integra a estrutura da unidade escolar.

Art. 39. Compete ao Colegiado Escolar:

- I - Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar, na elaboração, avaliação e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico (PPP), do Regimento Escolar e do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE);
- II - Propor, em articulação com as lideranças da unidade escolar, medidas voltadas para a melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes;
- III - propor e acompanhar, em articulação com a direção escolar e a Associação de Pais e Mestres, a destinação dos recursos financeiros recebidos pela unidade escolar;
- IV - Emitir parecer, quanto às prestações de contas dos recursos recebidos pela unidade escolar;

V - Divulgar, semestralmente, em articulação com a direção escolar e a Associação de Pais e Mestres informações à comunidade escolar, relativas à aplicação dos recursos financeiros, aos resultados obtidos e à qualidade dos serviços prestados;

VI - Encaminhar, quando necessário, à autoridade competente, proposta de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, relativa às irregularidades ocorridas no âmbito da unidade escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2013, s/p).

Dados levantados no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do sul (2014-2024), apontam que cinquenta e três por cento (53%) das escolas que compõem a Rede Estadual de ensino possuem conselho escolar, além disso, ressaltam ser um passo importante para a construção da autonomia da escola, embora não implique diretamente a efetivação de práticas democrática, dado pelo fato que a potencialidade de uma gestão democrática dentro da ação de um colegiado somente se verifica na prática cotidiana.

Outro ponto importante levantado pelo PEE-MS (2014-2024) é que cerca de quarenta e três por cento (43%) dos municípios sul-mato-grossenses possuem Planos Municipais de Educação (PME/ 2015-2025). O respectivo plano ainda pontua que o estado de Mato Grosso do Sul carece de políticas e práticas que consolidem a gestão democrática da educação, por meio de “fortalecimento de mecanismos institucionais devidamente regulamentados de participação efetiva da comunidade nas decisões dos sistemas e das instituições de ensino (PEE-MS, 2014-2024, p.102).

Dado o fato que o art. 9 do PNE aponta para a regulamentação da gestão democrática, enfatizando que os entes federados deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática. Como podemos ver na citação abaixo:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática na educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos, contados da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014, s/p).

Assim, o estado de Mato Grosso do Sul conta com medidas para assegurar a implantação da gestão democrática no sistema de ensino, que correspondem a cinquenta e três por cento (53%) da rede consta algum mecanismo para efetivar a gestão democrática.

2.5 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES (PNFCE/MEC) ENQUANTO POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica (BRASIL, 2004).

As diretrizes e os princípios prescritos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) possibilitaram ao Ministério da Educação (MEC) definir políticas educacionais por meio da articulação entre a União e os sistemas de ensino para melhoria da qualidade social da educação e pela formulação de programas para a efetivação da gestão democrática, como a descentralização administrativa e a participação da comunidade escolar. Entre eles incluiu a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (BRASIL, 2004).

Entre os anos de 2003 e 2014, a gestão democrática ganhou novamente centralidade nas discussões sobre a educação. Segundo Félix (2012), no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), foi lançado o programa para a educação intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil” (BRASIL, 2002-2005), que apresentou três diretrizes: “a) democratização do acesso e garantia de permanência, b) qualidade social da educação e c) instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão” (FÉLIX, 2012, p. 123).

Por democratização da gestão, o documento do programa definiu a participação como eixo central. A qualidade social da educação foi entendida como a oferta de educação escolar e de outras modalidades para todos. E, por fim, a instauração do regime de colaboração visava à articulação entre os sistemas de ensino e a criação de instâncias democráticas. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

A proposta desse governo, segundo Félix (2012) enfrentou desafios internos e externos; os internos estavam nas políticas educacionais e na mediação com a sociedade civil e política, já os externos se encontravam nos movimentos sociais organizados e os representantes do poder legislativo. Ademais, salienta que as ações propostas buscavam promover a participação da comunidade, efetivando a gestão democrática de modo que aumentasse a autonomia da escola nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

Entre os anos de 2006 e 2009, os conselhos escolares ganharam notoriedade, ocorrendo o aumento de sua adesão pelos entes federados. Assim, todas as propostas realizadas pelo governo Lula (2003-2011) em torno da gestão democrática, principalmente com a implantação

do PNFCE, certamente representaram uma indução aos entes federados quanto à implantação de conselhos escolares (FELIX, 2012).

Segundo Caldas (2013), no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo focaliza sua atenção no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)²⁰, amparado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto Federal n. 6.094, de 24 de abril de 2007) e pelo Plano de Ações Articuladas (PAR). O PDE constituiu-se em mais de 40 programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Para explicar o que significa o PDE, o Ministério da Educação elaborou o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”. O documento explica que o PDE procuraria traçar uma visão sistêmica da educação brasileira, com objetivos de socialização e autonomia. Assim, o nível da educação deveria ser tratado de maneira a ampliar o horizonte de todos os envolvidos no processo educativo.

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlances da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade (BRASIL, 2007, p. 5).

Como base de sustentação do PDE, o referido documento aponta seis pilares, a saber: I) Visão Sistêmica da Educação, II) Territorialidade, III) Desenvolvimento, IV) Regime de Colaboração, V) Responsabilização e VI) Mobilização Social. O documento aponta que esses pilares são a divisão dos princípios e objetivos previstos na CF/1988 “[...] com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro” (BRASIL, 2007, p. 11).

Segundo Caldas (2013), para que o PDE estivesse oficializado, foi lançado pelo governo federal em 2007 o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, por meio do

²⁰ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) recebeu a mesma sigla do PDE Escola. Ressaltamos que o PDE Escola foi implementado em 1998, em parceria entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, voltado à melhoria da gestão escolar. Visava à participação da comunidade por meio de uma autoavaliação diagnóstica cujo resultado traçava estratégias de atuação em quatro pontos: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura (BRASIL, 2007).

Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, cuja ementa estabelece um regime de colaboração entre os entes federados e a participação da comunidade por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, com o objetivo de mobilizar a sociedade em prol da qualidade da educação (BRASIL, 2007). Essa perspectiva expressa pelo documento faz uma tentativa de oferecer a responsabilidade à sociedade civil, embora muito tenha sido deixado de fora da discussão (CALDAS, 2013).

O Decreto Federal n. 6094/2007 estabeleceu em quatro capítulos o que seria implementado pelos entes:

Capítulo I - do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação que estabelece vinte e oito diretrizes a serem implementadas pelos entes federados com o apoio direto da União.

Capítulo II- do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Capítulo III - da Adesão ao Compromisso, determina que a vinculação dos entes federados seja feita através da “adesão voluntária” do gestor local mediante a assinatura de um termo de compromisso com a promoção da melhoria da qualidade da educação básica na esfera de sua competência.

Capítulo IV- da Assistência Técnica e Financeira da União, que está subdividido em: Seção I - que dispõe sobre os critérios de aplicação financeira que privilegiarão a implementação das vinte e oito diretrizes tendo como critério prioritário o IDEB; e em Seção II - que estabelece o Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisito para que se dê assistência técnica e financeira aos entes federativos participantes do Compromisso (BRASIL, 2007, s/p).

Assim, a adesão dos entes federados deve ser voluntária ao “Compromisso e a exigência do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, dando encaminhamento à educação básica brasileira, de forma a receber apoio técnico e financeiro da União (CALDAS, 2013, p. 70). A participação da União no compromisso, prevista no Art. 2º do Decreto n. 6094/2007, estabeleceu que é responsabilidade da União de forma direta quando couber ou na forma de incentivo e/ou apoio a implementação por municípios, Distrito Federal e estados: “estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”, entre outros (BRASIL, 2007).

As diretrizes apontaram que a adesão às metas significava o compromisso de todos com a educação brasileira, principalmente com a qualidade do ensino. Nesse mesmo sentido, o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é plurianual e conta com a participação dos gestores e

educadores, baseado no diagnóstico participativo para nortear suas atividades, permite uma análise em quatro dimensões:

- gestão educacional,
- formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar,
- práticas pedagógicas e avaliação,
- infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007).

Para Caldas (2013), o PAR apresentou intensa movimentação dos diferentes setores do MEC, pois a Secretaria de Educação Básica (SEB), naquele ano (2007), apresentou estratégias voltadas à gestão democrática, representadas pelo PNFCE/MEC (BRASIL, 2004) como um programa de apoio aos sistemas de ensino integrante do PDE/PAR.

As ações propostas pelo PDE ofereceram elementos para que o governo federal atuasse nas escolas cujos resultados, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da instituição de ensino, fossem abaixo da média. Assim, foram estabelecidas estratégias de longo prazo para que cada escola encontrasse o seu próprio desenvolvimento. Essas estratégias induziram a promoção da gestão democrática, tendo sido importante a sua incorporação na prática escolar, possibilitando o diálogo, promovendo a participação, a humanização e a capacitação do sujeito para uma atuação voltada ao objetivo que a unidade escolar deseja alcançar.

O PDE Escola é voltado ao apoio à gestão escolar, tendo como base um planejamento participativo como estratégia para auxiliar a unidade escolar na gestão. As escolas recebem repasses de recursos que visam apoiar as atividades da gestão escolar das instituições com baixo rendimento no IDEB (BRASIL, 2021). Para receber o recurso, a escola deve obrigatoriamente possuir uma Associação de Pais e Mestres (APM), que é um órgão jurídico da unidade escolar. A associação tem por objetivo a integração entre a comunidade e a escola, além da função de gerir as verbas públicas recebidas, sendo também um espaço para a promoção da autonomia e de participação (RISCAL, 2010); (DOURADO, 2007); (BOGATSCHOV et.al, 2012).

Sobre esse assunto, as pesquisas e estudos que discutem a temática e o acompanhamento desse processo nos permitem afirmar que os sistemas de ensino muitas vezes têm estabelecido orientações que têm confundido os papéis tanto da APM quanto dos conselhos escolares. Em função dessas orientações, esses órgãos muitas vezes realizam assembleias e/ou reuniões conjuntas, embora possuam papéis diferenciados dentro da instituição de ensino. Fundamentando-se nas diretrizes do MEC (Brasil, 2006) considera-se que os conselhos escolares são órgãos deliberativos, consultivos e fiscalizadores das demandas do cotidiano da

escola e as APM são órgãos jurídicos de intermediação entre a comunidade e a escola, além de gerir recursos.

2.5.1 O PROGRAMA: OBJETIVOS, DIRETRIZES, FORMAÇÃO, MATERIAL DIDÁTICO. LIMITES E POSSIBILIDADES

Conforme Aguiar (2008), ao reconhecer as reivindicações dos educadores para o estabelecimento da gestão democrática nos sistemas de ensino, o Ministério da Educação (MEC) definiu, nesse sentido, políticas educacionais direcionadas à participação democrática por meio da Portaria Ministerial n. 2.896/2004 (BRASIL, 2004), cujo Art. 1º prevê:

Art. 1º Criar, no âmbito da Secretaria de Educação Básica - SEB, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, com os objetivos de:

- 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 a 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).

Entre as prioridades desse programa encontra-se a democratização da gestão de ensino público e a promoção da participação da comunidade escolar e local na gestão, por meio dos colegiados escolares e/ou órgãos equivalentes (BRASIL, 2004).

O Ministério da Educação, no uso de suas atribuições, estabeleceu no Art. 11²¹ do Decreto nº 5.159²², de 28 de julho de 2004, em seus incisos IV e IX, que:

²¹ Foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, tendo em vista o disposto no inciso II, do art.14, da Lei nº 9394, 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.

²² Revogado pelo Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019 **que estabelece nova estrutura para o MEC, substituindo as funções do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, transferindo-as para a SEB, dando nova redação para suas atribuições:**

Art. 11. À Secretaria de Educação Básica compete:

IV - implementar e acompanhar políticas e programas: a) em âmbito nacional, de formação para profissionais da educação básica, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Educação e com outros órgãos e entidades públicas e privadas; b) de desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação básica, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Educação e com outros órgãos e entidades públicas e

Art. 11 - Ao Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino compete:

IV - Orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espaços educacionais;

IX - Criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica (BRASIL, 2004).

Entre os objetivos do PNFCE/MEC (BRASIL, 2004) está o de apoiar as ações dos conselhos escolares, propondo a ampliação da participação das comunidades escolares internas e externas na gestão administrativa, financeira e pedagógica das instituições de ensino público e em conjunto com os sistemas de ensino, instituindo políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares.

O Programa estava estruturado em três pilares: a elaboração de material pedagógico, a formação continuada presencial e a formação continuada à distância. Esses pilares buscavam qualificar a participação dos conselheiros escolares, compreender a natureza e as funções do Conselho Escolar, favorecer o envolvimento de todos os segmentos, refletir sobre a prática de ser conselheiro e compartilhar experiências com o coletivo (PNFCE/MEC BRASIL, 2004).

Tendo em vista esse contexto, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, envolveu outras entidades nacionais e internacionais no processo de desenvolvimento do Programa e constituiu grupos de ação para análise e criação de propostas voltadas à gestão democrática e aos conselhos escolares (AGUIAR, 2008).

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), foi criado um grupo de trabalho que contou com a participação de organismos internacionais e nacionais, o qual analisou, discutiu e propôs a sua 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) (BURAKI; ZANARDINI, 2018, p. 8).

privadas; e c) que utilizem as tecnologias da informação e comunicação para promover a interatividade e a integração das diferentes linguagens e mídias, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Educação e com outros órgãos e entidades públicas e privadas;

IX - Estimular o regime de colaboração entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação do Sistema Nacional de Educação

Nesse processo, a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) buscou também consultar especialistas na área de gestão escolar nas universidades brasileiras, com o objetivo de analisar e expor propostas que assegurassem o fortalecimento da gestão democrática, bem como os conselhos escolares nas escolas públicas do sistema brasileiro de educação.

Sobre a equipe de especialistas, Aguiar (2008) informa que esse grupo era formado por especialistas na área de gestão da educação vinculados às universidades brasileiras, aos quais foi atribuída a tarefa de produção do material pedagógico a ser utilizado no processo de formação dos conselheiros. Esse processo de construção do material durou cerca de 1 (um) ano. Esse processo foi considerado essencial para o sucesso da proposta do programa.

Com a atuação de diferentes sujeitos na preparação do material, houve uma influência no direcionamento do programa pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), que procurou participar de todo o processo de elaboração dos materiais, gerando uma dinâmica entre gestores e especialistas, o que influenciou no formato da formação dos conselheiros (AGUIAR, 2008).

Ainda nesse contexto, ocorreu a promoção de parcerias com os sistemas de ensino, mediadas pelas secretarias estaduais e municipais de educação, sendo essa uma estratégia política, visando ao alcance do objetivo e ao fortalecimento da colaboração entre os entes federados, pretendendo ampliar a ação política pedagógica que, de certa forma, poderia se refletir nas redes de ensino dos estados brasileiros e seus respectivos municípios. Segundo Aguiar (2008), ao atuar dessa forma, o governo buscou favorecer o pacto federativo e também os atos para as políticas educacionais de maneira a gerar uma repercussão favorável nas escolas públicas envolvidas na definição de um projeto de gestão democrática.

Nesse sentido o Programa realizou o Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselho Escolar, Fase I e Fase II no período de 2005 a 2011, que contou com a participação de 18.761 (dezoito mil, setecentos e sessenta e um) técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, que atuavam na área de gestão escolar. Atendendo as demandas do Plano de Ações Articuladas (PAR), as universidades procederam à seleção dos cursistas. Em relação às formações presenciais ocorreram palestras e debates sobre conselhos escolares e a gestão democrática, oficinas de elaboração de projetos de implantação e fortalecimento de conselhos escolares e relatos de experiências. Os encontros foram realizados em parceria com as secretarias municipais e estaduais de educação e contaram com 11.973 (onze mil novecentos e setenta e três) participantes entre técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e conselheiros escolares, significando que nesse período de 2005 a

2011 ocorreram 22.340 (vinte e duas mil trezentas e quarenta) formações. (BRASIL/MEC, 2021)

Em relação aos recursos financeiros o PNFCE/MEC recebeu em 2006 o montante de R\$ 1.237.800,00 (um milhão, duzentos e trinta e sete mil e oitocentos reais), para custear as ações previstas pelo Programa, no atendimento a seis mil secretarias de educação e sindicatos. (BRASIL, 2006).

Essas atividades de formação, realizadas em 2006, para a democratização da gestão escolar se voltaram aos dirigentes e técnicos das secretarias de educação e em 2007 se estenderam para os conselheiros escolares. Ao priorizar a formação de dirigentes e técnicos municipais de educação, estabeleceu prêmio, parceria com as universidades, criação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação e o monitoramento dos programas/projetos da educação básica, conforme especificado abaixo:

[...] o prêmio Inovações em Gestão Educacional, a parceria com universidades para oferecimento de cursos de pós-graduação em gestão escolar e deu-se continuidade ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação. Destaca-se neste item, o Pradime, programa criado para fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e de suas políticas educacionais, contribuindo para o avanço com relação às metas do Plano Nacional de Educação. Há ainda o monitoramento de planos, 160 programas e projetos educacionais que visam subsidiar os sistemas de ensino na elaboração e acompanhamento de planos de trabalhos para execução de ações voltadas ao desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2006, p. 5).

Segundo Félix (2012), o relatório do programa no ano de sua criação apontou alguns elementos para ação, tais como: criação de portal na *internet* para informações, banco com experiências exitosas, realização de cursos de extensão à distância para capacitação continuada, debates sobre gestão democrática na TV escola, entre outros.

O PNFCE foi apresentado, no planejamento para 2006, com duas ações correspondentes: a) formação de gestores municipais e estaduais de educação como multiplicadores do Programa e b) formação de conselheiros escolares. Essa última demarcou, novamente, uma alteração no público atendido pelo programa, que entre 2004 e 2005 foi composto prioritariamente pelos técnicos das secretarias de educação dos estados e municípios. O mesmo documento destaca, entre os resultados finais previstos para 2006, nos aspectos social e financeiro, o atendimento aos sistemas de ensino por meio de “cooperação técnica e auxílio financeiro, bem como a formação e capacitação dos trabalhadores, gestores, entes e comunidades envolvidos na e com a educação”, com aporte de recursos no valor de R\$33.967,723,00 (trinta e três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, setecentos e vinte e três reais) (Idem, p. 125) (FÉLIX, 2012, p. 157).

Para o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC), os conselhos escolares são mecanismos da gestão democrática em prol da participação e da descentralização da administração. Esses conselhos são órgãos colegiados deliberativos, consultivos, fiscalizadores e mobilizadores que contam com a participação de diferentes segmentos da comunidade escolar e local (BRASIL, 2004). Assim, os conselhos escolares são aliados para o desenvolvimento da democracia nas escolas, tendo o objetivo de mobilizar a comunidade para a tomada de decisões, na busca da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Os conselhos, enquanto colegiados, têm a função de acompanhar e avaliar ações pedagógicas, administrativas e financeiras, incluindo a prestação de contas dos recursos da escola, mobilizar a comunidade, acompanhar a construção, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico da escola, do calendário escolar, do regimento escolar e de suas alterações quando forem necessárias, além de discutir, refletir e acompanhar todas as atividades escolares, analisar e aprovar o plano anual da escola e acompanhar sistematicamente o desenvolvimento das ações da unidade escolar propondo alternativas para melhoria da qualidade social da educação.

Nessa perspectiva o Conselho Escolar também pode estabelecer mecanismos de autoavaliação considerando os principais aspectos da escola, tais como a diversidade dos alunos, suas origens, os segmentos presentes na instituição e na comunidade (PNFCE/MEC BRASIL, 2004).

Os espaços em que os conselhos escolares estão inseridos são ambientes que propiciam a participação de todos aqueles que estão presentes diariamente na unidade escolar, para que juntos na prática coletiva visem a um objetivo comum. Nesse sentido o programa estabelece que

Os Conselhos Escolares são órgãos Colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade (PNFCE/MEC- CADERNO-BASE 1, 2004, p.33).

Quanto à composição dos conselhos escolares, o Programa propõe que estes sejam formados por gestores, professores, funcionários, estudantes, pais ou responsáveis e representantes da comunidade local. Os membros desses conselhos devem ser escolhidos por

meio de eleições diretas e secretas por seus pares, envolvendo todos os sujeitos que são atuantes na prática escolar. As eleições precisam seguir alguns critérios, como voto único, garantia da proporcionalidade do segmento e de transparência, condução de debates e apresentação de planos de trabalho. O candidato escolhido teria um mandato de acordo com o estabelecido em regimento interno, geralmente de dois ou três anos, sendo permitida uma recondução. O número de representantes seria definido por meio de assembleia geral, como especificado em seu regimento e/ou estatuto próprio. Não foi estabelecido nenhum tipo de remuneração para os membros do Conselho Escolar pelas atividades desenvolvidas em conjunto com seus pares.

É importante ressaltar que as diretrizes sobre as funções, composição e eleições dos membros dos conselhos escolares estabelecidas pelo Programa, sejam definidas pelos sistemas de ensino, tanto estaduais quanto municipais.

O PNFCE/MEC (BRASIL, 2004) apresenta, entre outras finalidades, a promoção de atividades de formação para conselheiros escolares e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. Buscando promover ações de formação para conselheiros escolares e técnicos e dirigentes das secretarias estaduais e municipais de educação, o programa utilizou as seguintes metodologias:

§ Oficinas de Elaboração de Projetos para Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares: São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de profissionais da educação (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que desenvolverão ações de formação continuada para Conselheiros escolares das escolas dos seus respectivos sistemas de ensino.

§ Encontros Municipais de Formação de Conselheiros Escolares: São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de Conselheiros escolares. Durante os Encontros são realizadas palestras e oficinas, onde é trabalhado o material didático pedagógico elaborado especificamente para o Programa.

§ Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares: São Cursos que têm como objetivo desenvolver competências e qualificar a atuação de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na promoção de ações para a formação continuada de Conselheiros escolares.

§ Curso de Formação para Conselheiros Escolares (nova modalidade): São Cursos que têm como objetivo a qualificação dos Conselheiros escolares para que participem efetivamente da gestão da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

(PNFCE/MEC BRASIL, 2020).

O Programa estabelecia a formação nas modalidades à distância e presencial. A formação presencial foi prevista em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação com o apoio de Grupos Articuladores de Fortalecimento do Conselho Escolar

(GAFCE). Além disso, ocorria a promoção de encontros como o Encontro Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar.

A formação presencial tinha como objetivo a formação dos conselheiros, sendo que nos encontros presenciais foram realizadas palestras, oficinas e discussão dos materiais didáticos elaborados para o programa, podendo acontecer de diferentes formas, a cargo de cada secretaria (PNFCE/MEC BRASIL, 2004). Essa formação contemplou os membros do Conselho Escolar, equipe gestora, professores e demais funcionários, pais e/ou responsáveis, cujo objetivo era a participação efetiva na gestão da escola de forma que contribuísse para a qualidade educacional. Foi dividida em três módulos, com carga horária total de 40h (28h à distância e 12h presenciais), ministrada em ambiente virtual de aprendizagem (AVA) e gerenciada pelo sistema de informações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (SICE) (PNFCE/MEC BRASIL, 2004).

A programação tinha como objetivo a formação dos conselheiros. Nos encontros presenciais foram realizadas palestras, oficinas e discussão dos materiais didáticos elaborados para o programa, podendo acontecer de diferentes formas, a cargo de cada secretaria (PNFCE/MEC BRASIL, 2004).

A formação à distância ocorreu por meio de parcerias entre as instituições federais de ensino superior e secretarias de educação, com uma carga horária de 200h. Dirigiu-se a técnicos e dirigentes das secretarias de educação buscando a compreensão do princípio constitucional (PNFCE/MEC BRASIL, 2004). “A FASE I do Curso contempla o estudo dos Cadernos de 1 a 5, e a FASE II os Cadernos de 6 a 12, que compõem o material pedagógico do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (PNFCE/MEC BRASIL, 2004, p.17).

A qualificação dos conselheiros escolares requereu estudos da legislação, das funções e das atribuições do colegiado, além do conhecimento da realidade da escola em que atuavam. Com isso, foram apresentados novos rumos para a educação básica, tais como conhecer os espaços possíveis e as ações de construção da autonomia escolar, verificar a relação da organização escolar, as relações existentes entre os segmentos, propor soluções de problemas e estabelecer uma análise crítica do papel da escola, entre outros. Vargas (2018) pontua que:

A formação e a qualificação para a participação consciente como órgão de gestão fortalecem o Conselho Escolar no processo de democratização da escola, tendo em vista a sólida formação teórica e interdisciplinar dos profissionais e da comunidade ali envolvida, bem como a compreensão do contexto educacional da região e do local onde se dá o processo, não desconsiderando atividades de socialização e avaliação dos impactos da ação do CE na realidade a que se destina (VARGAS, 2018, p. 73).

Em sua estruturação o PNFCE/MEC foi organizado, conforme já observado anteriormente, em três pilares, sendo um deles a elaboração de material pedagógico específico direcionado à formação continuada dos dirigentes e técnicos das secretarias de educação e dos conselheiros escolares.

O material didático foi elaborado e publicado em forma de 12 (doze) cadernos-base, com temas diretamente relacionados à gestão democrática e aos conselhos. Além desses foi também elaborado um caderno de caráter geral, intitulado “**Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**” (MEC BRASIL, 2004), especialmente destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Soma-se a eles um caderno de consulta intitulado “**Caderno de Consulta – Indicadores da Qualidade na Educação**”.

Os cadernos-base do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares têm uma linguagem acessível, de fácil compreensão pelos cursistas; além disso, apresentam ilustrações e indicativos dos assuntos tratados. Esses cadernos, como dito anteriormente, foram elaborados por especialistas das universidades públicas em diferentes tempos, de maneira que na sua estruturação são constatadas denominações diversas no trato dos elementos estruturais dos mesmos, porém resguardando sempre a articulação com os objetivos proposto na elaboração para o Programa.

Segue abaixo um quadro simplificado que contempla algumas informações básicas retiradas do material, tais como o título, a especificação do assunto e ano de elaboração/publicação de cada caderno do Programa.

Quadro 1: Cadernos do PNFCE (2004).

Cadernos	Conteúdo/Assunto	Ano de elaboração
Caderno: Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública	Apresenta a compreensão e o papel dos conselhos escolares na gestão democrática; o contexto histórico e a natureza dos conselhos escolares na gestão dos sistemas de ensino; a análise das legislações de alguns estados e municípios sobre conselho escolar e questões suscitadas no processo de implantação dos conselhos escolares.	2004

Caderno 1 - Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania	Explicita o objetivo da criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e apresenta as funções e atribuições dos conselhos escolares; a composição e escolha dos seus membros e o funcionamento desses conselhos.	2004
Caderno 2 - Conselho Escolar e a aprendizagem na escola	Trata a educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados. Desta forma, entende o Conselho Escolar como um mecanismo de gestão democrática e de acompanhamento responsável pela prática educativa que se desenvolve na escola visando sua função político pedagógica.	2004
Caderno 3 - Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade	Elabora uma reflexão acerca da negação da educação para o cidadão, quando não há o reconhecimento do saber e da cultura já adquiridos por este. Aborda os desafios da exclusão; o papel da escola na inclusão a partir da pedagogia da emancipação, do encontro dos saberes, e da pedagogia do respeito e da integração.	2004
Caderno 4 - Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico	Aborda a função da escola de formar o cidadão, assegurando ao educando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício à aprendizagem diferenciando tempo escolar de tempo pedagógico. Destaca a importância da organização do trabalho pedagógico no que se refere à organização curricular.	2004
Caderno 5 - Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor	Discute os pressupostos da gestão democrática na legislação e o papel social da educação e da escola. Trata também dos processos para a consolidação de mecanismos democráticos na escola, como exemplo, o processo eleitoral dos diretores escolares.	2004
Caderno 6 - Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação	Apresenta o papel do conselheiro como construtor da democracia e cidadania no interior da escola, sendo ele corresponsável pela proposta educativa. Para que essa proposta se consolide na escola com qualidade, é necessária a formação continuada dos conselheiros. Propõe a adoção do Círculo de Cultura como uma metodologia adequada a essa formação.	2006
Caderno 7 - Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil	Trata do financiamento da educação no tocante às garantias do direito à educação e apresenta os limites e possibilidades do financiamento na educação básica. Apresenta também o papel dos Conselhos Escolares na gestão financeira dos recursos.	2006

Caderno 8 - Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação	Aborda sobre os trabalhadores da educação básica, identificando historicamente os momentos e causas da desvalorização desses profissionais. Levanta os pressupostos legais que amparam, no contexto atual, a valorização desses trabalhadores. Identifica as formas pelas quais os Conselhos Escolares podem contribuir com a luta dos profissionais da educação.	2006
Caderno 9 - Conselho Escolar e a educação do campo.	Destaca as concepções de campo e de educação do campo. Enfatiza a gestão democrática nas escolas do campo, considerando os elementos constitutivos e os mecanismos de ação. Aborda a importância do Conselho Escolar no acompanhamento pedagógico desse tipo de escola.	2006
Caderno 10 - Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social.	Aponta as questões da desigualdade e a importância de focar o desenvolvimento como forma de superar essa desigualdade. Debate a questão da escola de qualidade como condição para o desenvolvimento do país, reforçando a análise da realidade local como objeto de atenção e estudo da escola; apresenta o Conselho Escolar como mecanismo incentivador de articulação entre a escola e a comunidade, incentivando a participação da escola em projetos comunitários de natureza sócio educativa.	2006
Caderno 11 - Conselho Escolar e Direitos Humanos.	Discute os direitos humanos contextualizando a importância de protegê-los e promovê-los, reconhecendo a garantia dos direitos coletivos e individuais em âmbito nacional e internacional. Aborda os princípios e as diretrizes da educação em direitos humanos, os aspectos conceituais e metodológicos da educação em direitos humanos na escola. Explicita que a contribuição do Conselho Escolar na construção da cidadania e na garantia dos direitos humanos básicos se expressa na mobilização dos segmentos do interior e do exterior da escola.	2008
Caderno 12 - Conselho Escolar e sua organização em fórum.	Apresenta os procedimentos para a criação e o funcionamento do Conselho Escolar, ao mesmo tempo em que trata da concepção política e educacional do Fórum de Conselhos Escolares como uma estratégia de diálogo entre as comunidades escolar e local com o governo. Estabelece também a constituição do Fórum e de seus elementos. Ressalta a importância da existência e do funcionamento do Fórum de Conselhos Escolares.	2009

Fonte: PNFCE /MEC (BRASIL, 2004; 2006; 2008; 2009).

A seguir apresentam-se os conteúdos específicos contidos em cada caderno que se constituiu no material didático utilizado na formação da equipe técnica, dos dirigentes escolares e dos conselheiros escolares que participaram do Curso de Formação de Conselheiros Escolares

(SEB/MEC) proposto pelo Programa Nacional de Formação de Conselheiros Escolares (PNFCE/MEC):

O Caderno Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública – introduz à questão da compreensão e do papel dos Conselhos Escolares na gestão democrática da educação pública. É apresentado em *três partes*, sendo que *a primeira parte* trata do contexto histórico e da natureza desses órgãos colegiados na gestão dos sistemas de ensino e nas escolas públicas. *A segunda parte* apresenta a análise das leis dos sistemas estaduais e municipais que implantaram a gestão democrática sob a égide da Constituição de 1988 e da LDB destacando elementos fundamentais da experiência do processo de implantação nos sistemas de ensino estaduais e municipais. *A terceira parte* trata sobre algumas questões levantadas com a implantação dos conselhos escolares em alguns municípios. São elas: normas instituidoras; institucionalidade da escola; distinções entre os conselhos escolares e demais entidades da escola; significado da representação; processos participativos; capacitação de conselheiros e democratização da gestão do sistema de ensino.

O Caderno 1- Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania – é dividido em *duas partes*. *A primeira parte* explicita o objetivo da criação do **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares** que visa estimular a implantação e implementação dos conselhos escolares como mecanismos da gestão democrática na escola e especifica a legislação que fundamenta a criação dos conselhos. *A segunda parte* trata das funções e atribuições dos conselhos escolares; da composição e escolha dos membros e o funcionamento dos conselhos e a importância dos conselhos escolares na escola, na contribuição para a democratização da escola pública.

O Caderno 2 - Conselho Escolar e a aprendizagem na escola – é dividido em *nove partes*. *A primeira parte* propõe rever os conceitos expressos no caderno 1 que subsidiaram a continuidade dos estudos deste caderno e se constituíram como base para os demais. *A segunda parte* trata da discussão sobre a função político pedagógica do Conselho Escolar e que está comprometida no desenvolvimento do processo educacional, focando na aprendizagem do educando. *A terceira parte* propõe uma reflexão sobre o sentido de pluralidade no que se refere ao respeito às diferenças dos sujeitos no processo educativo. *A quarta parte* aborda como tratar a questão da unidade do trabalho na escola e destaca a importância do projeto político-pedagógico como instrumento de planejamento para garantir a unidade do trabalho escolar, imprescindível para uma educação democrática e de qualidade. *A quinta parte* destaca as diferentes perspectivas sobre o sentido da qualidade, sugerindo uma

reflexão sobre o sentido da qualidade na educação; para isso apresenta o sentido da qualidade mercantil fundamentada na lógica econômica e da qualidade socialmente referenciada, cuja lógica compreende a relevância social da construção do conhecimento na escola para que esta proceda sua escolha em função da perspectiva da educação emancipatória. A *sexta parte* trata da questão da aprendizagem em relação à prática de ensino e sugere a análise de todo o processo pedagógico para indicar uma nova forma de agir do Conselho Escolar. A *sétima parte* apresenta elementos para compor a avaliação do processo de ensino e aprendizagem e a indicação ao Conselho Escolar para o acompanhamento corresponsável da avaliação enquanto processo e produto. A *oitava parte* explicita a importância do Conselho Escolar no acompanhamento do processo ensino e aprendizagem e indica alguns aspectos para serem observados pela escola e pelo conselho. São eles: o contexto social da escola; as condições da escola para uma aprendizagem relevante; os mecanismos utilizados na gestão democrática da escola; a atuação dos trabalhadores em educação no processo educativo; o desempenho escolar dos alunos. A *nona parte* destaca a responsabilidade do Conselho Escolar com a transparência das ações, ou seja, os dados e informações precisam ser divulgados a toda a comunidade para indicar e informar quais ações serão mantidas e quais deverão ser redimensionadas e reorganizadas para garantir um processo de ensino e aprendizagem que atenda a comunidade.

O Caderno 3- Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade – é dividido em três partes. A *primeira parte* aborda o Conselho Escolar e a formação humana e os desafios da exclusão na escola. Sendo assim, quando há o respeito pelo saber e pela cultura do estudante, o professor criará condições para assegurar o conhecimento. Aborda ainda que quando não há o respeito ao conhecimento e à cultura do estudante ocorre a exclusão, sendo papel do Conselho Escolar criar propostas para superação destas práticas. A *segunda parte* trata da escola da inclusão. Enfoca a educação básica e a formação humana e trata do saber e do conhecimento no ato pedagógico. Debate sobre a importância do saber e da cultura dos estudantes no processo didático-pedagógico da escola. Além disso, faz uma reflexão acerca da negação da educação para o cidadão, quando não há o reconhecimento do saber e da cultura já adquiridos por este. Na *terceira parte* do caderno é abordada a valorização e a integração dos saberes dos estudantes bem como as condições para mediar os saberes anteriores com os da escola. O Conselho Escolar é visto, então, como um espaço em que todos os segmentos da comunidade escolar e local debatem e encaminham ações para assegurar as condições de aprendizagem.

O Caderno 4 - Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico – é dividido em duas partes. A *primeira parte* aborda a escola como um ambiente propício ao exercício da cidadania destacando a organização das atividades escolares, das turmas, da avaliação e da recuperação para atendimento do direito do aluno de ter uma educação de qualidade. A *segunda parte* trata do tempo escolar como o período de vivência pedagógica na escola e o tempo pedagógico como a mediação pedagógica para a aprendizagem. Ressalta que todos que participam da escola são responsáveis em garantir que esse tempo tenha sentido ou não seja desperdiçado, destacando assim essa como uma das tarefas do Conselho Escolar. Destaca a importância da organização do trabalho pedagógico no que se refere à organização curricular.

O Caderno 5 - Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor – é dividido em quatro partes. A *primeira parte* apresenta os pressupostos da gestão democrática na legislação e o papel social da educação e da escola. A *segunda parte* aborda o processo de construção da gestão democrática resultante da aprendizagem e exercício de participação coletiva de tomada de decisões e de luta política. A *terceira parte* trata sobre as formas de escolha dos diretores e os mecanismos de participação na escola como espaços de democratização e organização; entre eles, enfatiza o papel dos conselhos escolares nesse processo. A *quarta parte* especifica a ênfase de consolidação dos mecanismos de participação e democratização da gestão escolar para fortalecer a construção da autonomia na escola e de práticas colegiadas visando à construção de espaços de decisões em conjunto.

O Caderno 6 - Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação – é dividido em duas partes. A *primeira parte* trata da importância e do sentido da formação, apresentando a fundamentação e o processo necessário para o trabalho do Conselho Escolar. Para isso retoma as discussões sobre participação e a contribuição do Conselho Escolar na construção da democracia e cidadania, apresentando as bases e exigências da formação e sugere-se a adoção do Círculo de Cultura como forma de trabalho pedagógico. A *segunda parte* especifica o processo de formação no que diz respeito ao Círculo de Cultura como metodologia de construção participativa do saber e da cultura no processo de formação.

O Caderno 7- Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil – está dividido em quatro unidades. A *primeira unidade* discute as lutas em prol da educação, destacando as políticas e gestão da educação e sua articulação com o direito à educação. Especifica as atuais políticas e a gestão da educação e a estrutura do sistema educacional brasileiro. A *segunda unidade* aborda o financiamento da educação básica e o regime de

colaboração, analisando as responsabilidades dos entes federados no financiamento da educação e o papel dos fundos na educação básica – Fundef e Fundeb – e outras fontes de recurso. A *terceira unidade* trata dos recursos financeiros da escola e o acompanhamento do Conselho Escolar: planejamento participativo e estabelecimento de prioridades; programas federais e recursos para a escola; plano de ação coletivo: prestação de contas dos recursos financeiros da escola (modalidades de licitação e prestação de contas). A *quarta unidade* aborda o repensar da gestão financeira da escola e o papel dos Conselhos Escolares; gestão pedagógica e financeira: a construção progressiva da autonomia das unidades escolares. Apresenta a compreensão da gestão administrativa, pedagógica e financeira.

O Caderno 8 - Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação – é dividido em cinco itens. O *primeiro item* é a Introdução que aborda a importância dos Conselhos Escolares na valorização dos trabalhadores da educação básica, o que torna necessária uma reflexão desses colegiados sobre esses trabalhadores. O *segundo item* identifica quem são esses trabalhadores da educação básica, dividindo-os em dois grupos: o grupo dos profissionais da educação, composto por professores, pelos gestores e especialistas em educação. O outro grupo é constituído pelos servidores técnico-administrativos. O Conselho Escolar tem o papel de compreender a realidade e somar junto à luta pela valorização do trabalho de professores e funcionários. Apresenta a próprio entendimento desses sujeitos como integrantes da comunidade escolar que vivem o exercício da cidadania e da democracia participativa. O *terceiro item* vai tratar da desvalorização dos professores e funcionários da educação básica, e dos movimentos sociais criados para reverter essa situação. O *quarto item* aborda a valorização do trabalhador da educação na legislação brasileira. O *quinto item* trata do papel dos conselhos diante dos trabalhadores da educação básica. Nesse contexto, esses colegiados contribuem para superar essa desvalorização, fomentando o debate e o aprofundamento da temática abordada, discutindo os planos de carreira, políticas salariais e as formas de inserção e participação desses trabalhadores nos conselhos escolares.

O Caderno 9 - Conselho Escolar e a educação do campo – é dividido em três partes. A *primeira parte* vai tratar do campo na concepção em que ele é considerado como um espaço de diversidade cultural, um território de produção de vida, de novas relações sociais, de novas relações entre os homens e a natureza, entre o rural e o urbano. A educação do campo abordada pelo caderno é aquela que considera aspectos do campo que influenciam na dinâmica da sociedade camponesa, como: o tempo, a cultura dos moradores, estações do ano, migração, entre outros. Assim, a educação do campo deve levar em conta todos esses aspectos e formar esses estudantes para o mundo, respeitando a cultura que ele traz. A *segunda parte* aborda a

gestão democrática, todos os aspectos que envolvem a gestão e os mecanismos de participação, isto é, nesta parte, o caderno traz o Conselho Escolar como um mecanismo importante para a democratização. Enfatiza que é importante a escola do campo constituir espaços de participação, como o Conselho Escolar, de modo que esse órgão possa somar com os Grêmios Estudantis e as Associações de Pais e Mestres (APM) para dividir a corresponsabilidade da educação na escola do campo. A *terceira parte* aborda a o Conselho Escolar e o acompanhamento pedagógico, focalizando predominantemente o Projeto Político-Pedagógico como eixo do trabalho do Conselho Escolar. Sugere desenvolver ações no sentido de definir a qualidade na educação, a organização da escola, o eixo norteador da articulação do Conselho com a escola e a forma de avaliação da forma da prática social.

O Caderno 10- Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social – é dividido em três itens. O *primeiro item* aponta as questões da desigualdade e a importância de focar o desenvolvimento como forma de superar essa desigualdade. Esse item apresenta as políticas e a gestão da educação básica no cenário de combate às desigualdades. O *segundo item* do caderno debate a questão da escola de qualidade como condição para o desenvolvimento do país, reforçando a análise da realidade local como objeto de atenção e estudo da escola; propõe a realização, no entorno da escola, de ações visando contribuir para o exercício coletivo da cidadania. O *terceiro item* apresenta o Conselho Escolar como mecanismo incentivador de articulação entre a escola e a comunidade, na perspectiva do aluno valorizar a história do bairro, os líderes populares, sua raça, seu gênero e sua classe social. Outro aspecto abordado é a participação da escola em projetos comunitários de natureza sócio educativa.

O Caderno 11 - Conselho Escolar e Direitos Humanos – está dividido em três partes. Na *primeira parte*, o caderno discute os direitos humanos e o seu processo de internacionalização, abordando a importância de protegê-los e promovê-los, reconhecendo a garantia dos direitos coletivos e individuais. Além disso, afirma que proteger e promover a cidadania ajuda a afirmar a democracia e o estado democrático de direito, bem como o respeito à dignidade humana. A *segunda parte* aborda os princípios e as diretrizes da educação em direitos humanos, os aspectos conceituais e metodológicos da educação em direitos humanos na escola. Dessa maneira, a escola e os conselhos escolares devem promover reflexão e debate para uma educação voltada aos direitos humanos. A *terceira parte* aborda três conceitos: a cidadania, participação e democracia, retomando algumas questões, como a participação como direito humano, a escola como espaço de construção da cidadania, a educação como direito humano e o Conselho Escolar como instância de contribuição para a efetivação dos direitos

humanos. A cidadania implica a participação na vida em sociedade, vista aqui como uma parte do exercício de construção da gestão democrática. A participação implica atuar nas tomadas de decisões, acompanhar e avaliar as decisões, estar presente nas eleições de diretores, entre outros. A contribuição dos colegiados na construção da cidadania e garantia dos direitos humanos básicos se expressa na mobilização dos segmentos do interior e do exterior da escola.

O Caderno 12 - Conselho Escolar e sua organização em fórum – está dividido em duas partes. A *primeira parte* aborda o cuidado como essência e raiz da construção do Conselho Escolar, tendo o gestor e vice gestor da escola como organizadores do grupo articulador para a criação do Conselho Escolar, constituindo-se também como embrião da constituição do Conselho Escolar. Apresenta também os procedimentos para a criação e o funcionamento do Conselho Escolar, além da elaboração de reflexões sobre a relação entre Conselho Escolar e a unidade executora. A *segunda parte* trata da concepção política e educacional do Fórum de Conselhos Escolares como uma estratégia de diálogo entre as comunidades escolar e local com o governo; estabelece a constituição do fórum e de seus elementos. Ressalta a importância da existência e do funcionamento do Fórum de Conselhos Escolares para o fortalecimento da rede de ensino no compartilhamento de experiências que apontem o conhecimento das necessidades e soluções para o processo educacional.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004) foi importante para a implantação de conselhos escolares em alguns municípios brasileiros. Essa constatação ocorreu a partir da realização do levantamento bibliográfico deste estudo e da análise das contribuições de autores que tratam sobre o Programa quanto à implantação dos conselhos escolares e à formação dos conselheiros na escola pública. Nesse sentido, foram selecionadas algumas contribuições acadêmicas fundamentadas nessas experiências.

Entre os textos levantados sobre a implantação dos conselhos escolares, apresentam-se as contribuições contidas nos trabalhos desenvolvidos por Nascimento (2018) e Camargo e Monteiro (2019).

Nascimento (2018) relata experiências de implantação dos conselhos escolares em 04 (quatro) centros municipais de educação infantil (CMEI) do município de Natal, no estado do Rio Grande do Norte. Na sua conclusão aponta para os conselhos escolares como um mecanismo de gestão democrática, revelando a diversidade de experiências na gestão democrática nos 04 (quatro) centros municipais de educação infantil pesquisados, com significativos avanços, citando que:

De fato, estes quatro Conselhos estudados configuraram realidades emblemáticas, indicando realidades diferenciadas no cenário da gestão democrática dos CMEI da rede municipal de ensino de Natal. Um deles, pertencente ao Conselho Escolar do CMEI 2, configura-se por ser um Conselho que apresenta todo um esforço de realização de reuniões, em que os Conselheiros se fazem presentes e afirmam a importância de acompanhar o cotidiano da escola. E, embora não consiga exercer o controle social, com maior plenitude e autonomia, acompanham o dia a dia da escola, emitindo opiniões, tomando decisões de cunho administrativo financeiro e até discutindo sobre questões relacionadas à sala de aula (NASCIMENTO, 2018, p. 96).

Camargo e Monteiro (2019) apresentam a análise da experiência de implantação dos conselhos escolares no município de Campo Grande, do estado de Mato Grosso do Sul. O estudo consistiu na análise das falas dos segmentos dos conselhos escolares, por meio dos relatórios da disciplina Prática Pedagógica em Gestão Escolar do Núcleo de Gestão Escolar do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, de 07 (sete) escolas da rede municipal de ensino, significando uma parcela mínima de representação local, já que o município apresenta um quantitativo de 94 (noventa e quatro escolas). Entre os registros encontram-se algumas concepções desses conselheiros sobre gestão democrática, o papel dos conselheiros escolares, formação, participação etc. A pesquisa aponta para o alcance de conhecimento e entendimento sobre as funções dos conselheiros, porém, ainda registra dificuldades dos conselheiros em relação à participação. Dessa forma, as autoras sugerem que:

Embora ainda em processo de construção e organização, é necessário que esses conselhos procurem se constituir em canal de participação da comunidade escolar e local, de compreender a sua natureza e a função dos conselhos na escola pública, buscar o exercício democrático, possibilitando opiniões diferenciadas sobre as questões tratadas na organização do trabalho pedagógico da escola, estabelecendo um projeto de formação para os Conselheiros (CAMARGO; MONTEIRO, s/n, 2019).

Quanto à formação, optou-se pela escolha dos estudos de Brito (2019) que relatam as seguintes experiências:

Brito (2019), objetivou analisar a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) no município de Palmas-TO, a fim de compreender as formas de participação dos segmentos envolvidos, tendo por base os conceitos de democracia representativa e participativa. Partiu do pressuposto de que a implementação do referido Programa se norteou pelos fundamentos da proposta governamental que estabeleceu políticas públicas a serem desenvolvidas e suas prioridades, em termos da gestão administrativa

e financeira. Para essa investigação, realizaram-se estudos conceituais de categorias relacionadas à democracia e à participação.

Em sua análise o autor apresenta como foi constituído o PNFCE/MEC, que sua criação se deu em 2004, período em que se iniciou a mobilização junto aos estados e municípios. Pontua que os anos iniciais do Programa foram dedicados ao processo de formação com a implantação de cursos para estudo do material didático já elaborado. “No estado do Tocantins desde o ano de 2004 identifica-se a participação no Programa especialmente nos encontros nacionais e nos cursos para formação de técnicos das secretarias” (BRITO, 2019, p. 97).

A autora vai discorrer algumas ações voltadas para a efetivação do Programa em Tocantins. Ela conclui que o

Estado do Tocantins implementou políticas de gestão pautadas na autonomia das instituições escolares e na gestão compartilhada, o que indica a necessidade de perscrutar os conceitos propostos pelo Programa e compreender seus princípios, atentos à polissemia dos termos e ao processo de ressemantização que ocorre visando estabelecer práticas que, por vezes, se contradizem (BRITO, 2019, p.101).

Nesse caminho foram iniciadas as ações do PNFCE/MEC, entre, os dias 21 e 23 de novembro de 2005, no CEM - Centro de Ensino Médio de Palmas, do Primeiro Encontro de Formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no estado sendo a 10ª edição nacional do evento. O objetivo principal era aprofundar as discussões sobre a gestão democrática da educação, em especial no que se refere à atuação das comunidades escolares locais e dos Conselhos Escolares. Houve a participação de cerca de 200 pessoas entre técnicos e dirigentes da secretaria estadual e das secretarias municipais de educação e representantes dos trabalhadores da área que atuavam nos sistemas de ensino.

A fim de que pudessem atuar como multiplicadores das ações de implantação e efetivação dos Conselhos Escolares, desde 2005, nos sistemas de ensino foi disponibilizado aos técnicos a matrícula nos cursos de extensão a distância - formação continuada em Conselhos Escolares. Para o desenvolvimento do curso, o MEC mobilizou, mediante a SEB as secretarias estaduais e municipais de educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e as universidades que ofereceram o curso mediante o uso da Plataforma Moodle/MEC (BRITO, 2019, p.103).

A autora em sua análise, no ponto 4.2.4 Formação de técnicos e conselheiros (BRITO, 2019, p.103- 105) destaca um documento intitulado, “Histórico do PNFCE no Tocantins” elaborado pela Coordenação Estadual (SEDUC, 2016, p. 3), que dispõe que foram formados

352 técnicos na fase I e 104 técnicos na fase II, no estado do Tocantins ao longo de aproximadamente 11 anos. E para o curso para conselheiros escolares, em parceria com a Universidade Federal do Ceará, o Estado de Tocantins teve 1.897 membros das Associação de Apoio à Escola/Conselhos Escolares matriculados no curso para conselheiros. Já em 2015, o curso teve 1.502 matriculados e, em 2016, o Estado capacitou 576 conselheiros dos municípios sede das Diretorias Regionais de Educação e dos demais municípios jurisdicionados às 13 Diretorias Regionais de Educação, perfazendo um total de 3.975 conselheiros que tiveram acesso aos estudos sobre os Conselhos Escolares.

Concluiu que os estudos sobre a constituição do PNFCE evidenciaram sua fundamentação teórica e legal, sua metodologia de trabalho e seu desdobramento no Estado do Tocantins. Mesmo que a implantação do Programa tenha sido realizada de forma democrática e participativa, enquanto política pública, não se constituiu forma efetiva para a sua consolidação. Na análise realizada pela autora, por meio de entrevistas, constatou-se a preocupação dos entrevistados quanto ao processo de ruptura dos trabalhos e quanto às questões referentes à continuidade do Programa.

Para Aguiar (2008) o Programa teve uma vasta abrangência ao envolver as secretarias de estados e municípios durante os processos de implantação dos conselhos escolares e formação dos conselheiros, idealizados pelo MEC, buscando coerência entre os fins delineados e as ações, além de procurar responder a algumas demandas dos movimentos sociais e dos educadores em prol de uma gestão democrática participativa. Embora Aguiar manifeste que “visava-se, com os Cadernos Temáticos, estimular a reflexão e o debate sobre as potencialidades do Conselho Escolar como fator impulsionador de novas relações pedagógicas na escola (AGUIAR, 2008, p.10)”, nota-se que isso não ocorreu na generalidade das escolas por diferentes fatores presentes no cotidiano da escola pública.

Considerando o Conselho Escolar como um espaço privilegiado para o desenvolvimento da gestão democrática é necessário, para que as mudanças sejam significativas, que esse colegiado seja atuante. Nesse sentido ele deve articular a participação e a mobilização das comunidades escolar e local, visando a um objetivo em comum e solucionando questões presentes no cotidiano da escola.

Assim, pode-se considerar que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC), foi importante para a formação continuada dos conselheiros escolares, já que essa formação ofereceu possibilidade de uma melhoria de atuação dos conselhos escolares; além disso, esses conselheiros tiveram um aproveitamento das experiências vividas enquanto cursistas, conhecendo a temática em que atuam, tendo

consciência dos limites e das possibilidades da atuação dos órgãos colegiados. Nota-se que a efetivação de conselhos escolares é um desafio para muitos estados, onde a participação ainda é um ponto a ser explorado.

.

CAPÍTULO 3 – OS CONSELHOS ESCOLARES NOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL

Este capítulo propõe-se a analisar os dados coletados nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul em relação ao processo de implantação dos conselhos escolares, objeto de pesquisa desta dissertação. Apresenta inicialmente a metodologia a ser utilizada no estudo, iniciando-se pelo levantamento bibliográfico realizado sobre o assunto e suas contribuições teóricas e metodológicas para ampliação dos conhecimentos; estes novos conhecimentos serão incorporados aos já sistematizados anteriormente, proporcionando subsídios para novas análises. A seguir, contextualiza o Estado de Mato Grosso do Sul a partir da sua criação, marcada pelos movimentos políticos, sociais, econômicos e culturais que perpassaram a história do país na última metade do século XX. Posteriormente pretende apresentar os dados e informações de 14 (quatorze) municípios relativos à regulamentação da implantação dos conselhos escolares.

3.1 A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE CONSELHOS ESCOLARES

Considerando os objetivos deste estudo definiu-se como metodologia a revisão bibliográfica e a análise documental. Em relação à revisão estabeleceu-se o mapeamento de produções científicas referentes ao tema Conselhos Escolares; quanto à análise documental foi realizada a análise de documentos oficiais, legislações que tratam do assunto no contexto nacional, estadual e municipal e, especificamente, as legislações da rede estadual e municipal de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul.

O processo de revisão bibliográfica exigiu um mapeamento de produções científicas referentes à temática. Esse levantamento foi realizado mediante a utilização do banco de dados do Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Redalyc e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD, além dos Periódicos da CAPES. A pesquisa dos trabalhos publicados (artigos, dissertações e teses) realizada exclusivamente em meio eletrônico (*internet*) teve como recorte temporal o período de 2006 a 2020.

Os critérios utilizados para a pesquisa nas teses, dissertações e artigos foram os descritores acerca do conceito na área da gestão escolar a fim de demarcar as discussões sobre Conselhos Escolares, Gestão Democrática e Programa Nacional de Fortalecimento dos

Conselhos Escolares. Usou-se como apoio os operadores booleanos²³ e caracteres especiais que possibilitaram a limitação da pesquisa de acordo com o que mais interessava ou tivesse máxima contribuição para o entendimento do objetivo pesquisado.

O levantamento bibliográfico foi realizado no período de 2020-2021. Os resultados registrados no levantamento apresentaram um total de 71 (setenta e um) trabalhos (teses, dissertações e artigos) catalogados que foram organizados no editor de planilhas Microsoft Excel e que estão apresentados no quadro a seguir.

Quadro 2: Levantamento bibliográfico 2006/2020: Trabalhos Levantados

Base de Dados	Quantidade	Trabalhos
Catálogo de Teses e Dissertações – Capes	12	Silva (2014), Porto (2014), Pinheiro (2014), Dias (2015), Dutra (2015), Santo (2016), Abreu (2015), Delgado (2015), Dublante (2016), Fouyer (2017), Llopis (2017), Ribeiro (2017).
BTSD	14	Camarão (2006), Conceição (2007), Gentil (2007), Quetti (2010), Albuquerque (2011), Correia (2011), Lima (2011) Silva (2013), Monteiro (2014), Vasconcelos (2015), Sousa (2016), Serafini (2017), Vargas (2018), Brito (2019).
Scielo	12	Marques (2003) Werle (2006), Souza (2006), Werle e Andrade (2008), Aguiar (2008), Andrade (2010), Marques (2001), Lima, Aranda e Lima (2012), Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016), Batista (2018) Souza e Pires (2018), Fonseca, Ferreira e Scaff (2020).
Redalyc	19	Neto (2004), Dourado (2007), Marques (2006), Marques (2003), Silva (2010), Neto e Castro (2011), Carvalho e Honório (2013), Carvalho (2013), Caria e Pereira (2014), Melo e Drago (2015), Ribas e Meza (2016), Santos, Pedro e Trajano (2016), Ribeiro e Nardi (2017), Pereira e Silva (2018), Bastos, Gonçalves e Alves (2017), Lima e Cardoso (2017), Ramburger e Marquezam (2017), Fach (2017), Oliveira (2018).

²³ Operadores booleanos (AND, OR, AND NOT) são palavras que têm o objetivo de definir para o sistema de busca como deve ser feita a combinação entre os termos ou expressões de uma pesquisa (SISTEMA DE BIBLIOTECAS – PUC RIO).

Portal de Periódicos da CAPES	14	Bedin (2009), Favinha e Sousa (2012), Diógenes e Gomes (2013), Sabia, Brocanelli e Garcia (2013), Bryan e Colares (2014), Arruda e Colares (2015), Dias (2015), Moraes e Ruiz (2015), Nascimento (2015), Pardal e Silva (2016), Camargo, Jacomini e Gomes (2016), Becker, Sousa e Nardi (2017), Buraki e Zanardini (2018), Mello e Alves (2019).
Tota	71	
I		

Fonte: Elaborado pela autora.

Entre dissertações, teses e artigos foram excluídas 54 (cinquenta e quatro) pesquisas, sendo 16 (dezesesseis) dissertações e teses e 38 (trinta e oito) artigos que foram levantados em diferentes bancos de dados para pesquisas científicas.

Para fins de esclarecimento, os critérios de exclusão adotados neste trabalho foram os seguintes: metodologia e menor destaque quanto à temática abordada ou quanto à especificidade da temática. Ao estabelecer esses critérios de exclusão não se quer dizer que as pesquisas não tenham sua importância, porém no momento elas não têm a importância devida para o objeto estudado.

As pesquisas excluídas no critério “metodologia” foram desenvolvidas por autores cujos trabalhos estão sustentados na teoria estruturalista construtivista ou teoria da reprodução de autoria de Pierre Bourdieu, Weber, Hall.

Já o critério “menor destaque quanto à temática abordada” levou em consideração o raciocínio de que mesmo que a abordagem principal seja a gestão democrática, as pesquisas enfocam temáticas específicas, como: o processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico; a representação dos conselheiros escolares tendo como análise a fala destes; conselhos escolares nas redes estaduais de ensino; o Plano de Ações Articuladas de municípios, Conselhos de Educação; Conferência Municipal de Educação (COMUDE); atuação dos diretores; políticas públicas e os programas governamentais voltados à formação continuada dos gestores municipais e estaduais; principais mudanças na gestão da escola; atuação do diretor em diferentes contextos; avaliação da atuação de pais; as reformas do sistema educacional com foco na gestão democrática e na qualidade da educação.

Essa exclusão trouxe como resultado final um total de 17 (dezesete) trabalhos de pesquisa que ressaltaram algumas questões relevantes quanto à temática abordada nesta dissertação, tais como: participação, gestão democrática e conselhos escolares. Esses documentos, após a análise, aparecem em diferentes momentos durante a construção do entendimento sobre o objeto estudado. Além disso, essa análise buscou compreender a abordagem dos autores sobre as políticas educacionais, o que permitiria melhor entendimento do objeto estudado, do próprio funcionamento dos conselhos escolares e das diferentes análises e perspectivas sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC).

Quadro 3: Levantamento bibliográfico 2006 /2020: Trabalhos Selecionados

Tipo	Título do Trabalho	Autor	Ano	Instituição
Dissertação	A participação no discurso do Conselho Escolar	CAMARÃO, Virna do Carmo	2006	Universidade Federal do Ceará
Dissertação	Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática	CONCEIÇÃO, Marcos Vinícios	2007	Universidade Federal de Santa Maria
Artigo	Conselhos Escolares: análise do sistema municipal de ensino no Brasil	WERLE, <u>Flávia</u> <u>Obino</u> <u>Corrêa</u> . ANDRADE, <u>Alenis</u> <u>Cleusa</u>	2008	Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (Ceief) Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Artigo	Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares	AGUIAR, Márcia Ângela da S.	2008	Universidade Federal do Paraná
Tese	Conselhos Escolares: Desvelando as práticas instituídas em escolas públicas municipais de São Luis-MA	DUBLANTE, Carlos Andre Sousa	2009	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dissertação	O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público	ALBURQUE, Ana Elisabeth M. de	2011	Universidade de Brasília
Artigo	Gestão e democracia na escola: limites e desafios	CARIA, Neide Pena SANTOS, Mileide Pereira	2014	Universidade do Vale do Sapucaí

Dissertação	Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares: fortalecimento de quem?.	PORTO, Maria Isabel Ribeiro	2014	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dissertação	Conselho escolar e gestão democrática do ensino público: Análise da implementação e do papel do conselho escolar em uma escola técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ.	DELGADO, Gabriela de Oliveira	2015	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Artigo	Participação e a Gestão Democrática no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	MORAIS, Aline C. A. RUIZ, Maria José Ferreira	2015	Universidade Estadual Paulista
Artigo	O Conselho Escolar e a Gestão Democrática: pressupostos do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar	BURAKI, Gislaine ZARARDINI, Isaura Monica Souza	2015	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Dissertação	Gestão escolar democrática: diálogos e percepções	LLOPIS, Solange Janjardi Briz	2016	Universidade de Mogi das Cruzes
Dissertação	O papel dos Conselhos Escolares na consolidação da gestão democrática: um estudo no município de Mangaratiba/RJ	FOUYER, Mona Lisa	2017	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Dissertação	Formação continuada a distância e atuação profissional dos egressos: Um estudo sobre o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares.	RIBEIRO, Fabiana Lopes	2017	Universidade Federal de Santa Catarina.
Artigo	As leis de gestão democrática da educação nos estados brasileiros	SOUZA, Ângelo Ricardo de PIRES, Pierre André Garcia	2018	Universidade Federal do Paraná
Dissertação	A gestão democrática na escola municipal: o Conselho Escolar em questão”	VARGAS, Ana Lúcia Silva	2018	Universidade Federal de Santa Maria

Artigo	A concepção de gestão educacional e do Conselho Escolar no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	MELLO, Katielly Patricia de ALVES, Andréia Vicência Vitor	2019	Universidade Federal da Grande Dourados
--------	--	--	------	---

Fonte: Elaborado pela Autora

Foi selecionado um total de 17 (dezessete) pesquisas entre teses, dissertações e artigos, correspondentes a 1 (uma) tese, 9 (nove) dissertações e 7 (sete) artigos que contribuiriam para o enriquecimento das análises sobre Gestão Democrática e Conselho Escolar, permitindo melhor compreensão da temática abordada. Essas pesquisas foram agrupadas em 4 (quatro) categorias de análise: participação; políticas públicas e programas governamentais; o papel do Conselho Escolar; formação.

As pesquisas selecionadas na categoria “participação” indicam que há diferentes estratégias para o funcionamento e a consolidação da participação dos conselhos como corresponsáveis na gestão da escola. Essas pesquisas foram realizadas nas regiões Norte, Sul e Sudeste. Destacam-se neste contexto as pesquisas: “A participação no discurso do Conselho Escolar” (CAMARÃO, 2006); “Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática” (CONCEIÇÃO, 2007); “Conselhos Escolares: análise do sistema municipal de ensino no Brasil” (WERLE; ANDRADE, 2008); “A gestão democrática na escola municipal: o Conselho Escolar em questão” (VARGAS, 2018).

Ressaltou-se nas pesquisas que a gestão democrática é analisada em diferentes abordagens, e centrada especificamente nos conselhos escolares como órgãos de representação da comunidade na gestão da escola.

Camarão (2006) o autor pontuou ter utilizado um referencial teórico metodológico para a pesquisa baseado em Pêcheux e Bakhtin para o desenvolvimento da análise do discurso. O autor investigou os efeitos produzidos pela participação dos diferentes segmentos que compõem os conselhos escolares do município de Fortaleza. Os conselhos escolares são órgãos colegiados que caracterizam uma gestão participativa. O autor concluiu o trabalho apontando para a multiplicidade dos sujeitos que vão se interligando, ou seja, a participação não foi algo cristalizado, mas sim que ocorreu gradualmente dentro da escola, necessitando de ações e mecanismos para sua efetivação.

Conceição (2007) conduziu a análise de uma pesquisa empírica seguindo os princípios da dialética. O objetivo da pesquisa foi verificar a gestão democrática em diferentes abordagens, centrada especificamente nos conselhos escolares como órgãos de representação da

comunidade na gestão da escola. O autor analisou a educação e a democracia no contexto neoliberal e, em um segundo momento, discorreu sobre o contexto educacional brasileiro e a democracia em construção. Ao abordar esses temas, ressaltou serem fundamentais o esclarecimento e o entendimento das legislações.

Para esse autor é com a participação e com o engajamento de todos os atores da ação educativa que se poderá legitimar as mudanças pelas quais a escola historicamente passa. Assim entende o conselho escolar com um espaço de participação coletiva. Esse autor ressalta que a gestão da escola está pautada na participação e na articulação de interesses coletivos e se constituiu como fruto de um longo processo de lutas e reivindicações que há muito se fazem presentes na escola pública.

Ao concluir sua pesquisa, o autor aponta que o estudo sobre o Conselho Escolar, evidencia práticas inadequadas que são nomeadas de democráticas; para ele a participação deveria surgir por meio da discussão, do caráter plural do colegiado formado pelos segmentos. Porém esse autor constatou que:

Os segmentos ocupam lugares importantes de acomodação na estrutura do conselho escolar. Os alunos, pais e funcionários ao julgarem os professores como sabedores dos destinos da escola, eximem-se das discussões e das proposições que poderiam originar uma participação efetivamente democrática e os membros do magistério, de posse do conhecimento e dos lugares do saber, conduzem os destinos da escola e preservam a velha estrutura tradicional da instituição escolar (CONCEIÇÃO, 2007, p. 73)

Para o autor, a pesquisa empírica apresentou contradições quanto à implantação, constituição e funcionamento dos conselhos escolares, que, até mesmo em sua percepção, contrariaram a própria legislação vigente do município de Santa Maria/RS.

Werle e Andrade (2008) desenvolveram uma análise sobre o perfil dos segmentos da comunidade escolar, partindo da análise das diferentes dinâmicas de funcionamento dos conselhos escolares. Para os autores, os conselhos escolares são espaços de democratização da gestão escolar que acolhem representantes dos segmentos que compõem a escola e são constituídos pela diversidade de possibilidades de contribuição de cada segmento da comunidade escolar. A pesquisa teve como objetivo a reflexão dos dados levantados, tais como faixa etária, escolarização e experiências anteriores à participação no Conselho Escolar. Essas categorias tornaram-se primordiais para que se levantassem hipóteses acerca do funcionamento dos conselhos escolares no município pesquisado pelos autores.

Vargas (2018) realizou um estudo de caso utilizando o método de pesquisa qualitativa e uma revisão de literatura pertinente ao assunto. A temática abordada pelo autor constituiu em estudar os conselhos escolares como espaços de democracia no sistema municipal de educação de Alegrete/RS. A pesquisa abordou as formas de democracia destacando os pontos relevantes, bem como a gestão democrática e os espaços de democracia na escola. Para o autor, a gestão democrática deve ser um mecanismo de transformação das práticas pedagógicas e administrativas, tendo a compreensão da participação efetiva dos segmentos da comunidade (pais, professores, estudantes e funcionários) na construção e no acompanhamento do ensino-aprendizagem.

Em relação às pesquisas sobre “políticas públicas e programas governamentais”, destacam-se estudos sobre PNFCE/MEC, Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e Plano Nacional da Educação (PNE), ressaltando a gestão democrática no sistema de ensino. Os trabalhos destacados nesta categoria foram: “Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares (AGUIAR, 2008)”;

“O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público (ALBUQUERQUE, 2011)”;

“Gestão e democracia na escola: limites e desafios (CÁRIA; SANTOS, 2014)”;

“Participação e a Gestão Democrática no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (MORAIS; RUIZ, 2015);

“As leis de gestão democrática da educação nos estados brasileiros” (SOUZA e PIRES, 2018a);

“O Conselho Escolar e a Gestão Democrática: pressupostos do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar” (BURAKI; ZARARDINI, 2018);

“A concepção de gestão educacional e do Conselho Escolar no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”(MELLO; ALVES, 2019).

Aguiar (2008) analisou a implementação do PNFCE (MEC/BRASIL, 2004) adotado pelo Ministério da Educação no âmbito da Secretaria de Educação Básica, a fim de identificar os mecanismos utilizados na gestão democrática pela Secretaria de Educação e a escola. Também analisou o envolvimento dos gestores e conselheiros escolares nos processos de formação no período de 2004 a 2006.

Segundo a autora, no contexto de lutas pela participação política, os educadores têm papel importante no que tange às políticas para democratização da educação. Os esforços desses educadores convergiram para o princípio da gestão democrática da educação na CF/1988, logo após, a LDB ratifica esse preceito e depois o PNE. Dessa maneira tais leis passarão a orientar ações, programas e políticas que visam garantir o acesso, a permanência com qualidade, a gestão democrática e o financiamento da educação, em seus diferentes níveis e modalidades.

No artigo, a autora contextualiza todo o processo de criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004).

Para essa autora, os cadernos-base do programa estimulam a reflexão e o debate sobre os conselhos escolares como um fator impulsionador de novas relações pedagógicas na escola, além de empreenderem os meios para materializar as finalidades da escola. Concluiu que o programa favoreceu a compreensão sobre os conselhos escolares como órgãos de participação e decisão de caráter pedagógico e político, um canal de democratização da gestão escolar.

Albuquerque (2011) analisou o processo de institucionalização do princípio da gestão democrática na legislação, além de programas do Ministério da Educação, tais como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica. Para a autora, a gestão democrática da educação significa a participação das comunidades escolar e local, bem como que a participação não se restringe somente ao auxílio da manutenção física. A autora concluiu que a gestão democrática foi concebida como um subcampo do campo educacional em que se disputa a sua definição conceitual e tenta impor ao campo as suas concepções. Ressalta ainda que considerar a gestão como um subcampo é considerá-la como um campo de produção de ideologias e cultura. Assim, o estudo da autora evidenciou que a gestão democrática tem pilares nos movimentos sociais de democratização e expressam as experiências e lutas por uma gestão mais participativa do sistema de ensino.

Cária e Santos (2014) abordaram a evolução do princípio da gestão democrática na educação brasileira. As autoras analisaram parte da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1996) visando à compreensão dos limites e desafios da democracia na escola. Elas criticaram o modelo centralizador de gestão e ressaltaram a participação dos segmentos nos processos de gestão. Concluíram, então, que a gestão democrática, prevista nos documentos, necessitava que os profissionais da educação tivessem consciência e maior e efetiva participação dos segmentos, pois havia uma baixa representatividade em reuniões, debates e construção do Projeto Político-Pedagógico.

Moraes e Ruiz (2015) contribuíram para a análise de concepções de participação e de gestão democrática propostas pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC) (BRASIL, 2004). As autoras estabeleceram uma discussão acerca do fortalecimento dos conselhos. Além disso, analisaram os cadernos instrucionais elaborados para o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC) (BRASIL, 2004) e trouxeram relatos de experiências nas escolas. Concluíram que a democratização é um

fator importante e que o fortalecimento dos conselhos escolares é indispensável, pois se trata de um importante mecanismo da gestão democrática da educação que possibilita a participação dos segmentos.

Souza e Pires (2018) analisaram as normativas da gestão democrática da educação. Para isso, procederam a um levantamento *online* nas páginas das assembleias legislativas dos estados e na câmara distrital. Os dados obtidos pelos autores afirmam que os principais mecanismos de gestão democráticas nas escolas estão ligados a eleições de diretores ou ao funcionamento dos conselhos escolares, os dados contam com legislações específicas sobre o assunto. Para os autores, as escolas esforçavam-se para garantir que as relações em seu interior se pautassem na gestão democrática, principalmente nos processos de tomada de decisão, acompanhamento e avaliação dos resultados. Concluíram que havia uma influência das legislações estaduais sobre a gestão democrática, com um total de onze (11) estados que possuíam normativas para a gestão democrática do sistema de ensino.

Buraki e Zarardini (2018) analisaram o contexto histórico e as legislações vigentes referentes ao Conselho Escolar e à gestão democrática e concluem que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC) (BRASIL, 2004) atua com o Plano de Ações Articulado, de forma a conduzir a implantação e o fortalecimento dos conselhos escolares. Além disso, acreditam que o PNFCE/MEC enfatiza a participação em vista de uma qualidade da educação, concretizando assim a responsabilidade da comunidade com a qualidade.

Mello e Alves (2019) buscaram compreender a concepção de gestão democrática e do Conselho Escolar no Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar (PNFCE/MEC) (BRASIL, 2004). Elas apresentaram os colegiados como instrumentos da gestão democrática na escola que promoveu a participação por meio de diálogo, coletividade, autonomia e descentralização. Finalizaram afirmando que o fortalecimento dos conselhos escolares é uma ação importante para a efetivação da democracia na escola, sendo uma proposta positiva quando há políticas públicas para sua efetivação.

Os estudos selecionados em diferentes abordagens sobre “O papel do Conselho Escolar” são apresentados a seguir: “Conselhos Escolares: Desvelando as práticas instituídas em escolas públicas municipais de São Luis- MA” (DUBLANTE, 2009), “Conselhos Escolares e Gestão Democrática do Ensino Público: Análise da Implementação e do Papel do Conselho Escolar em uma Escola Técnica Estadual de Ensino Médio em Campos dos Goytacazes/RJ (DELGADO, 2015)”; “Gestão Escolar Democrática: Diálogos e Percepções”

(LLOPIS, 2015); “O papel dos Conselhos Escolares na consolidação da gestão democrática: um estudo no município de Mangaratiba/RJ” (FOUYER, 2017).

Dublante (2009) apresenta em sua pesquisa uma experiência da prática da gestão escolar nas escolas públicas de São Luís/MA. O autor objetiva analisar as práticas de gestão nas escolas públicas de São Luís, evidenciando nos seus fundamentos a influência da reforma do Estado e em decorrência, as reformas educacionais no desenvolvimento do conjunto das ações da escola. O autor utiliza como parâmetro de análise o Projeto Político Pedagógico e o funcionamento dos conselhos escolares. Para seu estudo, realizou a pesquisa:

em três escolas, nas quais analisou-se o PPP na sua forma documental, o Regimento Interno das escolas da rede municipal, o Estatuto e as Atas dos Conselhos Escolares. Consubstanciando essas análises entrevistou-se as gestoras, professoras, pais e alunos das escolas (DUBLANTE, 2009, p. 8).

O autor ressalta que o critério de escolha das escolas inicialmente foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e frisa que por esse critério as escolas como melhor indicadores estão localizadas na área urbana da cidade de São Luís. O autor revela que se optou por não revelar o nome das escolas e nem o bairro que estão localizadas, mas reafirma que são bairros da área urbana da cidade, mas ele traz algumas características das escolas como seu ano de criação e o quadro de funcionários para elucidar as escolas escolhidas. Além dessa caracterização, há ainda a caracterização dos sujeitos que foram entrevistados, como por exemplo, o gestor da “unidade I” que exerce o cargo de presidente do Conselho Escolar e a professora que representa o corpo docente no Conselho Escolar.

Pontua em seu estudo, também que o desenvolvimento de procedimentos de gestão no espaço escolar, cerceia a plena participação dos professores, alunos e pais nas questões voltadas para a escola, e caracterizam-se como uma prática comum entre os gestores educacionais. Mesmo com instrumentos legais, entre eles os órgãos colegiados que têm por objetivo a participação dos diversos segmentos da escola e dá condição para que esse órgão possa acompanhar as ações pedagógicas e administrativas, o autor ressalta que muitas vezes essa participação não ocorre de forma efetiva. Para Dublante (2009, p.87)

O Projeto Político-Pedagógico das Escolas, bem como seus Conselhos Escolares constituem-se em dois desses instrumentos, materializados no contexto da escola, cujos objetivos, entre outros, são explicitarem os caminhos da escola no desenvolvimento de suas ações e promover a participação da comunidade na gestão escolar.

Para o autor o Conselho Escolar tem se constituído em uma instância de caráter deliberativo em que o poder de decisão não está centrado apenas na figura do gestor da escola, pois exige a participação de diferentes segmentos.

Na entrevista com o gestor da “unidade I”, o mesmo respondeu ao seguinte questionamento: “Se no Conselho existiam representantes de todos os segmentos da escola e como se dava a escolha/eleição dos membros”, da seguinte forma:

É representado por todos os segmentos. A escolha dos membros ocorreu por assembleia. Uma assembleia com a presença de pais, alunos e professores. Na oportunidade eu fiz a leitura do estatuto e depois cada um colocou, deixei aberto para quem quisesse participar, eles se colocaram, pais, professores e alunos... só que a de alunos foi separada. Eu fiz primeiro com os pais, professores e funcionários, de forma única e aí teve a votação. E a dos alunos, cada turma escolheu um aluno e aí teve votação entre eles (gestora da UEB São Luís- MA) (DUBLANTE, 2009, p. 111).

Além disso, o autor traz a visão que cada segmento tem sobre a participação no conselho escolar, como por exemplo, a visão de um aluno da “unidade II”:

A única coisa que fiz parte foi da eleição, de lá prá cá não aconteceu mais nada. Disseram que ia ter uma reunião, mas até agora não aconteceu, eu estou esperando (Aluno da UEB São Luís 2) (DUBLANTE, 2009, p. 122).

O autor conclui que a análise realizada sobre conselhos escolares corrobora para a afirmação de que o discurso se distancia da prática. Nas escolas que foram núcleo de pesquisa existem conselhos instituídos com a finalidade de “colaborar” com a gestão da escola, porém a escolha dos representantes é realizada a partir de indicações, as reuniões acontecem em sua maioria com a presença do presidente e dos professores. Pais e alunos não são comunicados das reuniões. E a existência dos conselhos escolares está voltada mais para questões de ordem financeira, para que os membros assinem as atas referentes a prestações de contas do recurso do PDDE.

Delgado (2015) trouxe uma análise sobre como os conselhos cumprem com sua função democratizante e formativa. A concepção que a autora tem sobre os conselhos escolares é de um mecanismo capaz de contribuir para a gestão democrática das instituições de ensino público, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e também como possível espaço de vivência de práticas democráticas por parte dos sujeitos em processo de formação. A pesquisa realizada trata de uma experiência quanto à constituição dos conselhos escolares em

uma escola no município de Campo dos Goytacazes²⁴, estado do Rio de Janeiro. Para a pesquisadora, a implantação dos conselhos escolares na região foi um processo lento. Ela constatou em entrevistas com os conselheiros que após a implantação, o principal debate desses colegiados envolveu questões financeiras, administrativas, pedagógicas e o próprio funcionamento dos conselhos escolares.

Assim, nos parece importante ressaltar que o conselho aparece como algo positivo para todos que tiveram contato direto com ele, mas paradoxalmente também, é possível notar que ele é praticamente desconhecido pela comunidade escolar como um todo. Todavia, seus membros têm conhecimento dessa invisibilidade. É constantemente ressaltada nas entrevistas a questão da participação e a questão da divulgação. Uma explicação possível para o fato é o receio de parte dos gestores com relação à participação da comunidade. Entretanto, também se deve considerar a quantidade de burocracia envolvida nos procedimentos de aquisição de verbas indicada pelo PDDE (DELGADO, 2015, p. 85).

Concluiu que foi possível perceber em seu estudo a importância do papel dos conselhos em se constituírem como espaços de participação a partir da tomada de decisões. Ressalta, porém que sua análise levou à percepção da falta de informação sobre o papel dos conselhos escolares, até mesmo entre os segmentos e sujeitos da comunidade escolar, muitos dos quais nem sequer estão cientes da sua existência.

Llopis (2015) analisa a percepção dos profissionais da educação quanto ao processo de gestão democrática nas escolas. A pesquisa da autora está pautada no diálogo e buscou descrever diferentes perspectivas dos sujeitos no processo de gestão escolar, além disso, estabeleceu uma análise das políticas educacionais brasileiras. A proposta foi identificar uma gestão democrática pautada na dialogicidade, concluindo que ocorreu nas escolas estudadas uma gestão democrática com vista ao diálogo devido à integração entre os membros da comunidade escolar interna e externa, refletindo-se de maneira satisfatória nos objetivos a serem alcançados pelas escolas estudadas.

Fouyer (2017) ressaltou a importância da gestão democrática para uma prática coletiva e de representação, além de afirmar que a gestão democrática é um princípio do sistema de ensino brasileiro. Essa autora trata tanto da implantação dos conselhos escolares como da formação dos conselheiros no município de Mangaratiba, estado do Rio de Janeiro. A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de setembro de 2016 a janeiro de 2017. A autora utilizou

²⁴ Delgado (2015) aponta que na escola estudada, os conselhos escolares foram implantados no ano de 2009, porém, a lei que regulamenta os conselhos de escola no estado do Rio de Janeiro data do ano de 1997. A Lei nº 2838 de 1997 dispõe sobre a criação dos conselhos escolares, assinada pelo deputado estadual Sérgio Cabral Filho.

um roteiro de entrevista semiestruturado contendo questões de ordem abertas e fechadas com a participação de 06 (seis) conselheiros escolares em uma escola e 04 (quatro) em outra unidade escolar, totalizando 10 (dez) representantes destes colegiados com o objetivo de observar a formação e atuação destes nos conselhos escolares em Mangaratiba/RJ cuja implantação foi normatizada pelo Decreto Estadual nº 44.773, de 6 de maio de 2014 e pela Resolução Municipal nº 03, de 16 de abril de 2009 que instituiu os conselhos escolares em Mangaratiba. A autora se propôs analisar “os significados atribuídos pelos conselheiros na compreensão de sua função, nos sentidos e reivindicações acerca da gestão democrática, do exercício da cidadania na consolidação ou não, da democracia e no incremento à participação da comunidade nos caminhos da escola” (FOUYER, 2017, p. 72).

A autora ao fazer perguntas semiestruturadas aos membros do conselho escolares, obteve a seguinte resposta, ao perguntar “o que faz um conselho de escola” (FOUYER, 2017, p. 87), o representante dos pais afirmou que o conselho é para decidir em conjunto todos os caminhos e diretrizes que a escola tem que tomar, assim achando que o conselho escolar deve atuar em todas as áreas da escola.

Entende-se que o sentido e as reivindicações acerca da gestão democrática, conforme essa autora discorre sobre a atribuição dada ao diretor como presidente do conselho escolar, no momento em que trata do conhecimento das legislações e documentos acerca da gestão democrática ou quando trata da formação.

Outro ponto discutido por ela na entrevista é que na resolução de institucionalização dos conselhos escolares, o documento apresenta que o diretor é o membro nato e o presidente dos conselhos escolares, a diretora entrevista afirma que: “Eu não acho que necessariamente o diretor tem que ser o presidente do conselho escolar. Qualquer outro membro poderia assumir essa responsabilidade. Isso não tem que ser uma exigência (FOUYER, 2017, p. 97). Ocorreu também perguntar aos membros quanto a formação, os membros afirmam que não tiveram formação, mas que a diretora passou o necessário para que eles pudessem atuar, como documentos do conselho escolar, regimento interno, em outro momento, afirmam participar de reuniões e suporte vindos da secretaria de educação local.

Sua análise destaca que as políticas que objetivam a democratização dos processos participativos como o Conselho Escolar pode ou não se constituir como mecanismo de exercício da democracia, pois depende da voz que os institucionaliza, podendo representar o poder emancipatório desse colegiado para a defesa dos interesses da escola, sendo necessária a formação crítica dos sujeitos que atuam no destino da escola e do sistema de ensino. Fouyer (2017) ainda apresenta:

[...] como política pública para a formação desses sujeitos a proposta do Programa Nacional de Fortalecimentos dos Conselhos Escolares. Porém, pelos dados apresentados nessa pesquisa, parece ter se tornado secundário se considerado no contexto de algumas iniciativas voltadas para a gestão promovidas pelo MEC. Apesar do material 100% disponibilizado enfatizar a importância da implantação e do fortalecimento deste órgão Colegiado na perspectiva da gestão democrática afirmando em seus cadernos que “o Conselho Escolar constitui a própria expressão da escola, como seu instrumento de tomada de decisão” (BRASIL, 2007, p.34) ao que tudo indica, o mesmo não tem caminhado no sentido de dar solução de continuidade e aperfeiçoamento aos Conselheiros escolares (FOUYER, 2017, p. 99-100).

Além disso, a formação dos conselheiros escolares proporciona-lhes o conhecimento dos princípios da gestão democrática, da LDB e do PNE, bem como de suas funções, beneficiando uma reflexão de sua atuação na escola, onde ocorre a participação dos segmentos na gestão administrativa, pedagógica e financeira. Em contrapartida, embora seja ofertada a formação continuada aos conselheiros escolares, a implantação dos conselhos escolares não vem se concretizando na mesma velocidade. Ocorrem ainda tímidas atuações, que não apresentam o impulso necessário para que mudanças significativas possam ser efetivadas no interior da escola (FOUYER, 2017).

Ainda, concluiu que a escola é um ambiente propício para a promoção da cidadania no âmbito da gestão democrática, de modo a contribuir para a sua emancipação como cidadão de uma sociedade democrática. A gestão democrática tem o foco nas autonomias administrativa, pedagógica e financeira. Para a autora, os conselhos escolares têm de serem canais para a constituição da gestão democrática, de modo que ocorram a autonomia da escola e a participação das comunidades escolar e local nas decisões sobre as questões da escola. Nesse sentido a escola é um ambiente propício para a promoção da gestão democrática, de modo a contribuir para a emancipação do sujeito na sociedade e os conselhos escolares se caracterizam por uma gestão participativa. Além disso, o Conselho Escolar representa o espaço de multiplicidade de sujeitos que interagem entre si e atuam direta ou indiretamente na escola.

Quanto à política de formação do curso ofertado pelo Ministério da Educação (MEC) via Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004), em relação ao conteúdo, considera que é necessário levar em conta as experiências dos cursistas sobre sua atuação. Dessa forma, ao conhecerem o conteúdo apresentado pelo Programa, terão consciência das possibilidades das ações dos conselhos escolares. A autora afirma ainda que:

Esse ato de refletir sobre o programa possibilita questionar de que tipo de fortalecimento, nesse contexto, estaríamos falando. Seria um fortalecimento

conquistado por meio da formação de técnicos das secretarias estaduais e municipais e posteriormente dos conselheiros escolares? (FOUYER, 2017 p. 71).

Concluiu, sobre esse assunto que as respostas para esses questionamentos só irão surgir a partir do momento em que os conselhos escolares forem analisados em seus contextos.

Em relação às pesquisas sobre “Formação”, destacam-se os estudos: “Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares: fortalecimento de quem? (PORTO, 2014) e “Formação continuada a distância e atuação profissional dos egressos: Um estudo sobre o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares (RIBEIRO, 2017)”.

Porto (2014), objetiva em sua pesquisa a análise da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), no que concerne ao potencial de contribuição das estratégias e processos de formação de técnicos e de conselheiros para o fortalecimento de todos os segmentos do Conselho Escolar, destacando o segmento pais. A pesquisa está norteada pela seguinte questão: em que medida os cursos de formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares são eficazes para consecução do principal objetivo do programa: fortalecer os conselhos escolares?.

A pesquisa foi realizada a partir de cinco fontes principais: a experiência da autora em Conselho Escolar; conteúdos e procedimentos de um curso de formação do PNFCE oferecido por uma instituição de educação superior, do qual também participou a autora; documentos legais e normativas relativos à gestão da educação e ao PNFCE; produção científica sobre o tema dos conselhos escolares e a gestão da educação; informação e materiais didáticos do PNFCE, principalmente os doze cadernos do programa.

No ponto 3 de sua dissertação a autora faz todo um reconhecimento do que é o programa PNFCE/MEC, pontuando os objetivos, publicações dos cadernos, como foi elaborado, os relatos de experiências exitosas que estão disponíveis no site do MEC; segundo a autora estão cadastradas 180 experiências. Nesse ponto há mais registros de experiências em São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul.

A autora destaca a formação, utilizando como campo de análise o documento do Ministério da Educação que dispõe sobre o número de cursistas por instituição e por fase do curso, entre 2005 a 2011. Ela concluiu em sua pesquisa que os oito anos em que vigorou a Portaria Ministerial que criou o PNFCE, não ocorreu nenhuma regulamentação adicional, e os cursos de formação somente foram ofertados a técnicos, o que na concepção da autora demonstra as formas pelas quais as políticas públicas vão sendo modificadas conforme novos atores vão fazendo parte do processo.

Ao responder a sua pergunta inicial a autora conclui que pensa que só foi aceita no curso de conselheiro porque havia iniciado seu percurso no mestrado e que pouco pode contribuir com o curso, já que houve muita resistência por parte dos encarregados, mas que o curso contribuiu de forma positiva para construção de sua dissertação. Concluiu que dificilmente os conselhos escolares serão fortalecidos caso não haja a reflexão, especialmente nos cursos de formação, se há a intenção dos grupos representantes dos segmentos em encontrar uma forma de discutir a corresponsabilidade, o respeito, a solidariedade, a educação oferecida pela escola. Segundo a mesma, sem esse olhar, a eficácia do curso de formação fica comprometida por restringir o acesso ao conhecimento. Após a conclusão de sua pergunta inicial, a autora fecha seu raciocínio com outra pergunta, explicando que pode ser que esteja nesta pergunta o “nó da resistência a um conselho fortalecido” (PORTO, 2014, p.110). A pergunta deixada pela autora é a seguinte: estamos preparados para admitir um Conselho Escolar que promova a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação?

Ribeiro (2017) pontua a experiência de Santa Catarina. Os sujeitos da pesquisa são os egressos dos cursos de FCCE oferecidos por 12 das 14 Instituições Federais de Ensino Superior parceiras do Ministério da Educação.

Caracterizam-se por serem adultos que possuem algum vínculo empregatício com as Secretarias de Educação dos Municípios e dos Estados, se inscreveram para participar do curso ou foram indicados pelos seus gestores. Optou-se por analisar todos os dados recebidos pelos cursistas egressos, tanto os que fizeram as duas fases do curso, quanto por aqueles que fizeram somente uma ou se enquadram em outra situação (RIBEIRO, 2017, p.60).

A autora analisou dados coletados de 1143 questionários encaminhados pelos egressos, ainda foram excluídas algumas respostas usando critérios como: Negativas ao termo de consentimento livre esclarecido (5); Respostas duplicadas de um mesmo indivíduo (18). Ao final, obtiveram um total de 1113 respostas válidas consideradas para análise.

No tópico 4.3 intitulado “QUAIS FORAM OS ALCANCES GEOGRÁFICOS DO CURSO NO RECORTE DA PESQUISA?”, a autora traz outros números, foram identificados 25 estados da federação e 580 municípios, segundo o mapa disponibilizado pela pesquisadora, as regiões de concentração da pesquisa foram: Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo. Portanto, há uma concentração de egresso da região sudeste, dado ao fato do grande número de respondentes egressos da UFCAR, universidade que atende àquela região.

A pesquisa está focada no “CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM CONSELHOS ESCOLARES- FCCE”, na implantação e/ou fortalecimento dos conselhos escolares nos municípios catarinenses e em nível nacional. A pesquisadora sistematiza sua análise na perspectiva dos egressos desse curso, também traz questões levantadas sobre o PNFCE. Além de se deter no perfil dos conselheiros que participaram da formação continuada na modalidade à distância.

Por meio dos relatos dos egressos, foi possível identificar as condições reais sobre a existência ou não dos Conselhos Escolares em suas redes de ensino. Segundo 135 respondentes, não existiam Conselhos Escolares em seu município/rede de ensino/escola quando iniciaram o curso; para 109 respondentes existiam Conselhos Escolares em fase de criação (já regulamentados); para 176 respondentes existiam Conselhos Escolares em fase de regulamentação; para 607 respondentes existiam Conselhos Escolares em funcionamento/consolidados, e 86 respondentes não se encaixam em nenhuma das categorias estipuladas, ressaltando-se que nesta questão foi permitido selecionar mais de um dos itens, de forma que contabilizamos a partir da categoria mais abrangente (RIBEIRO, 2017, p.124).

A autora constatou também que a oferta do curso nessa modalidade representou uma experiência muito positiva, envolvendo um grande potencial de comprometimento com os outros afazeres desses sujeitos inseridos nesse processo de busca de conhecimento. Dessa forma, por meio de questionário online, a autora concluiu que o curso possibilitou uma nova viabilidade para uma escola democrática, participativa e mais cidadã, na qual são respeitadas as diferentes opiniões e se chega a um consenso em prol da escola democrática. A autora reconhece que o levantamento de dados foi realizado somente com base na aplicação de um questionário online, com a maior parte das questões fechadas e passíveis de induzir às respostas esperadas pela pesquisadora. Além disso, não foram ouvidos gestores dos cursos ofertados, nem membros das Secretarias de Educação dos estados ou dos municípios.

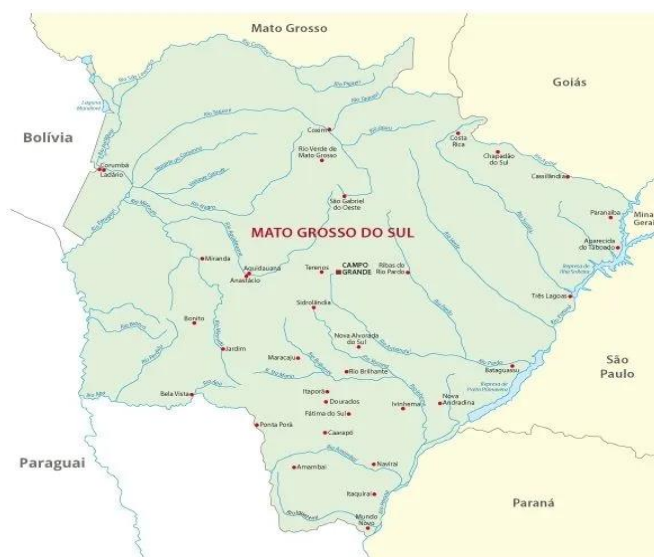
Por fim, a autora concluiu que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004) apresentou grandes contribuições para o fortalecimento e a implantação de conselhos escolares em Santa Catarina. A pesquisadora registrou que além da formação, grandes contribuições foram promovidas com a realização de seminários, fóruns, discussões e publicações científicas importantes para viabilizar o objetivo principal do programa (RIBEIRO, 2017).

O levantamento e a análise desses trabalhos, além das contribuições teóricas e metodológicas para este estudo, oportunizaram uma reflexão sobre a complexidade das questões apresentadas na implantação dos conselhos escolares nos diversos sistemas de ensino.

3.2 O CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL, ECONÔMICO E EDUCACIONAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O Estado de Mato Grosso do Sul, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi criado em 1977 e implantado em 1979, tendo completado 44 anos de criação em 2021, em uma trajetória marcada por movimentos políticos, sociais, econômicos e culturais. O estado é um dos três que integram a região Centro-Oeste, fazendo divisa com Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná, além de fazer fronteira com o Paraguai e a Bolívia.

Figura 1. Mapa de Mato Grosso do Sul



Fonte: Banco de dados Google Maps

3.2.1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado por meio da Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977, assinada pelo então Presidente da República Ernesto Geisel (1974-1979), como resultado do desmembramento de parte da área do Estado de Mato Grosso.

É importante ressaltar que a ideia divisionista já era uma bandeira antiga, defendida por políticos e produtores rurais do sul de Mato Grosso. Por um breve período de tempo (10 de julho a 2 de outubro de 1932), durante os movimentos da Revolução Constitucionalista de 1932 ocorrida no governo Vargas, foi criado, sem autorização do governo central, o Estado de

Maracaju, com quase a mesma área hoje ocupada por Mato Grosso do Sul. O movimento separatista foi encabeçado por um grupo em que se destacou Vespasiano Barbosa Martins, na época prefeito da cidade de Campo Grande. Ao findar a Revolução Constitucionalista com a derrota dos paulistas (apoiados por esse grupo de Mato Grosso), o novo estado foi dissolvido. As repercussões dessa Revolução aceleraram o processo divisionista historicamente inter-relacionado com a formação demográfica da região sul do Estado de Mato Grosso. A ideia da separação de Mato Grosso foi se consolidando, no sul do Estado, até se efetivar no governo Geisel. (CAMPESTRINI; GUIMARÃES, 1991)

Bigarella e Oliveira (2018) amparadas em Hermann (2005) afirmam que a implantação do novo estado foi resultado da intenção governamental de ampliar a ocupação territorial, utilizando para esta política a região Centro-Oeste e a Amazônica. A ênfase política era tornar o país mais produtivo, retomando as raízes históricas, com o discurso que o Brasil era um país de vocação agrícola; assim justificava a necessidade de disponibilizar mais empréstimo para agricultores e/ou empresários agrícolas. Nessa perspectiva o Governo pretendia tornar o território sul mato-grossense em um Estado modelo, de modo que possibilitaria a utilização do projeto político e ideológico do regime militar.

O novo estado da federação que passou a existir em 1 de janeiro de 1979 assumiu uma área territorial de 357.147,995 km², com 55 municípios e uma população aproximada de 1.425.000 habitantes. (Revista INTERIOR, Ano III, nº 20, 1977) Atualmente possui 79 municípios e uma população de 2.809.394 habitantes com densidade demográfica de 6,86 habitantes por km² (IBGE, 2021).

Os dados divulgados pelo IBGE, baseados nas estimativas populacionais para ano de 2021, previam que a população do estado para esse ano chegaria a 2,84 milhões de habitantes, ocorrendo um crescimento de 1,06% em relação à estimativa de 2020. Mato Grosso do Sul encontra-se entre os estados brasileiros que apresentam baixo índice de densidade demográfica. (MATO GROSSO DO SUL, 2021).

A população sul mato-grossense se caracteriza por possuir tradições e costumes oriundos de migrantes e pelos imigrantes, como: africanos, europeus, paraguaios, bolivianos, asiáticos, por imigrantes das próprias regiões brasileiras, como a do sul do país. Há também a influência dos povos indígenas (Ofayé Xavante, Kadiwéu, Guató, Guarani, Kaiowá, Terena e outros grupos). Essa influência de povos diversos deu uma característica marcante para a população, para a produção regional e festejos religiosos, como: Festa do Divino, Procissão dos Navegantes, Festa do Peixe, Banho de São João, Festa do Sobá, entre outras (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

Essa influência de povos distintos tem sua história preservada e lembrada em museus e prédios históricos, que compõem o quadro do patrimônio histórico e cultural de Mato Grosso do Sul, conforme explicitado no:

“DNA” cultural e a influência dos processos de desenvolvimento econômico e social: Dom Aníbal Barreira, em Porto Murtinho (Padaria Velha); Cine São José e Aduana, em Bela Vista; antigo quartel da PM, em Ponta Porã; Usina, de Miranda; Esplanada Ferroviária em Três Lagoas, Campo Grande, Água Clara, Aquidauana, Miranda e Corumbá. Na Capital os principais museus são José Antonio Pereira (da fundação de Campo Grande), do Exército, da História Natural (Dom Bosco), Memorial da Cultura Apolônio de Carvalho, Museu de Arte Contemporânea, Museu da História da Medicina, Instituto Histórico e Geográfico, Memorial da Cultura Indígena, Casa da Ciência e da Cultura, Museu da Imagem e do Som. (MATO GROSSO DO SUL, 2022, s/p).

Além de toda essa diversidade cultural, o Mato Grosso do Sul possui uma riqueza de ecossistema. O estado abriga 70% do Pantanal, considerado Patrimônio Natural da Humanidade e reserva da Biosfera pela Unesco. Ele é formado por três biomas: Cerrado, Chaco Boliviano-Paraguaio e Floresta Amazônica, contando ainda com a presença de espécies da Caatinga. O município de Corumbá é conhecido pela atividade de turismo de pesca no rio Paraguai. Outro importante ponto de turismo é o complexo Bodoquena-Bonito. Essa região apresenta um turismo denominado de ecoturismo. A Serra da Bodoquena abriga o Rio Formoso, que possui águas cristalinas; já Bonito tem uma variedade de grutas e lagos cristalinos, sendo considerada uma das mais conhecidas a Gruta do Lago Azul. Próximo a Bonito situa-se o município de Jardim que é outro ponto de ecoturismo muito procurado na região centro-oeste. Mato Grosso do Sul é muito rico em aspectos culturais e ecológicos (MATO GROSSO DO SUL, 2021).

Tendo como referência os dados do IBGE, as estimativas mensais domiciliares de renda per capita indicam um rendimento crescente que era de R\$ 1.044,00 no ano de 2015 passou para R\$1.488,00 em 2020, no ranking do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a renda do estado está em 7º lugar em relação às demais regiões brasileiras (IBGE, 2020).

O Estado de Mato Grosso do Sul, no que se refere ao Produto Interno Bruto (PIB), registrou em 2019 o equivalente a R\$ 106.969 bilhões. O estado é o 12º PIB em relação aos demais estados brasileiros. Segundo dados divulgados no Boletim Focus do Banco Central (BC)²⁵, em março de 2022, foi estimado para o ano de 2022, um crescimento de 1,6% no PIB.

²⁵ Divulgação da estimativa pelo governo do estado de MS: <http://www.ms.gov.br/pib-de-ms-deve-ter-o-3o-melhor-desempenho-em-2022-segundo-projecao-de-economistas/>

Conforme consultoria realizada pelo governo do estado estima-se que o PIB de Mato Grosso do Sul deve ter o 3º maior desempenho por estado brasileiro. Ressalta-se que os dados atuais do estado levantados pelo IBGE, ainda não foram divulgados, somente os dados das consultorias estão disponíveis na mídia do governo de estado de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2022)

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁶, o Estado de Mato Grosso do Sul registrou em 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,729. Segundo a classificação utilizada pelo programa, esse IDH é considerado alto (de 0,700 a 0,799) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,629. Em consulta ao ranking territorial no sistema do PNUD o estado de Mato Grosso do Sul está em 10º lugar no IDHM. O IDH registrado na educação do Mato Grosso do Sul no ano de 2010 foi de 0,629, estando em 11º no ranking do programa. Ressalta-se que o ranking é realizado pelo PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP), com dados divulgados pelo IBGE e de registros administrativos, que estão disponíveis das mídias do PNUD (IBGE, 2022) (PNUD, 2020).

Em termos administrativos o Estado de Mato Grosso do Sul, está dividido em três regiões intermediárias e doze imediatas, essa é uma divisão utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2017, conforme o quadro abaixo:

Quadro 4: Estado de Mato Grosso do Sul - Regiões intermediárias e imediatas

Regiões Intermediárias	Regiões Imediatas
Campo Grande	Campo Grande, Três Lagoas, Paranaíba, Chapadão do Sul, Cassilândia, Coxim
Dourados	Dourados, Naviraí, Mundo Novo, Nova Andradina, Ponta Porã, Amambai
Corumbá	Corumbá, Jardim, Aquidauana e Anastácio

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE (2017)

A distribuição espacial dos 79 municípios elaborada pelos órgãos de planejamento político do governo do Estado de Mato Grosso do Sul teve como um dos seus objetivos a médio

²⁶ Site de consulta de ranking do PNUD: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>

e longo prazos a redução da desigualdade regional, bem como a ampliação e a integração regional na economia sul-mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, 2015). Essa distribuição encontra-se listada a seguir:

- Pantanal: Corumbá, Ladário, Miranda, Aquidauana e Anastácio.
- Campo Grande: Capital Campo Grande, Corguinho, Rochedo, Bandeirantes, Jaraguari; Ribas do Rio Pardo, Terenos, Dois Irmãos do Buriti, Sidrolândia e Nova Alvorada do Sul.
- Grande Dourados: Maracaju, Rio Brillhante, Itaporã, Douradina, Fátima do Sul, Jateí; Glória de Dourados, Vicentina e Caarapó.
- Norte: Coxim, Figueirão, Costa Rica, São Gabriel do Oeste, Camapuã, Rio Verde de Mato Grosso, Rio Negro, Alcinópolis, Pedro Gomes e Sonora.
- Bolsão: Chapadão do Sul, Paraíso das Águas, Cassilândia, Inocência, Paranaíba, Aparecida do Taboado, Água Clara, Selvíria, Três Lagoas, Brasilândia e Santa Rita do Pardo.
- Cone Sul: Juti, Naviraí, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Eldorado e Mundo Novo.
- Leste: Nova Andradina, Bataguassu, Anaurilândia, Batayporã, Taquarussu, Novo Horizonte do Sul, Angélica e Ivinhema.
- Sudoeste: Porto Murtinho, Jardim, Guia Lopes da Laguna, Bonito, Bodoquena, Nioaque, Caracola e Bela Vista.
- Sul - Fronteira: Antônio João, Ponta Porã, Laguna Caarapã, Aral Moreira, Amambai, Coronel Sapucaia, Tacuru, Paranhos e Sete Quedas (MATO GROSSO DO SUL, 2015).

Em relação a essas regiões, apresenta-se abaixo uma síntese do documento intitulado “Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento”, do ano de 2015, com a caracterização da economia do Estado de Mato Grosso do Sul:

Quadro 5: Economia Regional do Estado de Mato Grosso do Sul

Região Campo Grande	O município de Campo Grande é o principal polo da região, sendo o maior centro industrial, comercial e de serviços do estado. Há uma expansão nos setores de alimentos, confecções, combustível e metalmeccânico, com destaque para os municípios de Campo Grande, Sidrolândia e Nova Alvorada do Sul.
Região da Grande Dourados	Teve seu crescimento baseado na exploração de lavouras de soja, milho e trigo, bem como na exploração da pecuária. As principais lavouras estão localizadas nos municípios de Maracaju, Caarapó, Rio Brillhante, Itaporã e Dourados.

Região do Bolsão	A região se expandiu a partir da exploração da pecuária. Atualmente, desenvolveram-se na região polos industriais (oleiro-cerâmica, derivados de leite, têxtil, confecções, frigorífico, silvicultura e sucroalcooleira), destacando-se os municípios de Três Lagoas e Aparecida do Taboado. A agricultura não tem expressividade, exceto pelo município de Chapadão do Sul.
Região Cone- Sul	Essa região é banhada pela Bacia do Rio Paraná e faz divisa com o estado do Paraná, exceto pelos municípios de Japorã (divisa com o Paraguai), Iguatemi (divisa com fronteira-sul) e Juti (divisa com a região da Grande Dourados). A economia da região tem base na agropecuária, destacando-se a produção de grãos (milho, soja e cana-de-açúcar) em Naviraí e Iguatemi. Pecuária Bovina em Iguatemi, Naviraí e Itaquiraí, bem como a exploração de avicultura em Itaquiraí e Juti. Além disso, Naviraí expande seus polos industrial e agroindustrial (setores de alimentos, com beneficiamento de carne, grãos, mandioca, leite, o sucroalcooleiro, da metalurgia, de cerâmica e o têxtil).
Região do Pantanal	A pecuária foi a responsável pelo desenvolvimento da região. Recentemente, outras atividades foram incorporadas ao seu desenvolvimento econômico, como o turismo ecológico de pesca e rural, mineração e comércio na fronteira (Corumbá- Puerto Suarez). Também se destacam as instalações do Gasoduto Bolívia-Brasil, Hidrovia Paraguai-Paraná e o polo minero-siderúrgico de Corumbá.
Região Leste	Uma área voltada à exploração agropecuária. A região concentra uma atividade fundiária, onde há exploração de mandioca, com destaque para Ivinhema. Há também o cultivo de cana-de-açúcar nos municípios de Angélica e Nova Andradina. Além disso, a região explora soja, arroz, feijão e algodão herbáceo. A pecuária é expressiva na região (bovinocultura, suinocultura, avicultura e a ovinocultura). Os principais polos industriais estão nos municípios de Nova Andradina, Bataguassu e Ivinhema.
Região Norte	A pecuária bovina é bem expressiva nessa região, destacando-se os municípios de Camapuã, Coxim e Rio Verde de Mato Grosso. Explora-se também a suinocultura, por meio da indústria de corte instalada no município de São Gabriel do Oeste. Esse cultivo também se destaca no município de Costa Rica. Os polos industriais (sucroalcooleiro, frigoríficos, cerâmica e ração animal) se concentram nos municípios de Sonora e Rio Verde de Mato Grosso. Costa Rica destaca-se por abrigar a indústria de geração de energia elétrica e do setor sucroalcooleira.
Região sul-fronteira	Predomínio da exploração comercial, com destaque para o município de Ponta Porã. Essa região possui forte dependência econômica ligada à produção rural, cultivando soja e milho, principalmente nos municípios de Ponta Porã, Aral Moreira, Laguna Caarapã. A mandioca tem importância na alimentação da população e é usada como matéria-prima para fecularias. A erva-mate também é cultivada nessa região para manutenção econômica e cultural, concentrada no município de Aral Moreira. A pecuária também é explorada, bem como produção de ervais, com destaque para os municípios de Amambai, Tacuru e Ponta Porã, sendo também direcionada a indústria de chá.
Região Sudoeste	Por conter parte do Pantanal e recursos naturais, essa região se destaca pelos atrativos do ecoturismo nos municípios de Bonito, Jardim e Porto Murtinho. Há ainda a exploração agropecuária nos municípios de Porto Murtinho e Bela Vista.

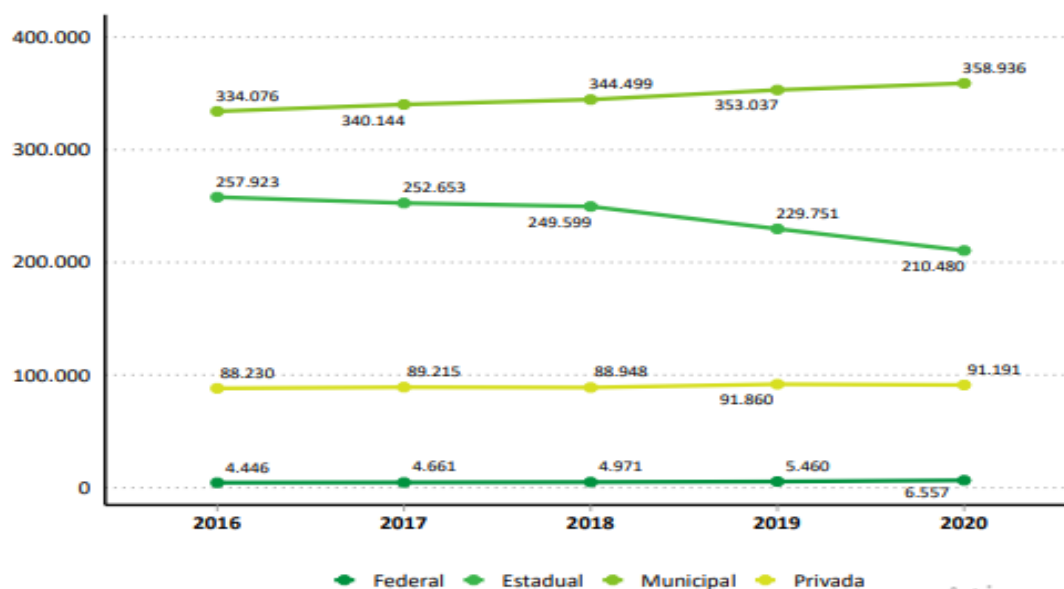
Fonte: “Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento” (MATO GROSSO DO SUL, 2015). Síntese elaborada pela Autora.

Assim, o processo de desenvolvimento ainda ocorre gradualmente no estado de Mato Grosso do Sul. Com o passar dos anos, foram se modificando as dinâmicas de exploração, havendo avanços econômicos. O estado é repleto de riquezas e diversidade populacional, conforme caracterização já apresentada anteriormente.

3.2.2 EDUCAÇÃO BÁSICA NO MATO GROSSO DO SUL

Tendo como referência o Resumo Técnico do Censo da Educação Básica, optou-se por apresentar os indicadores educacionais sobre a matrícula da educação básica, a dependência administrativa e do número de docentes atuantes nas diferentes etapas de ensino no período de 2016 a 2020.

Gráfico 1- Matrículas na Educação Básica nas Redes de Ensino Mato Grosso do Sul - Período 2016- 2020



Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Básica 2020.

Analisando os números apresentados no gráfico 1 verificou-se que no período de 2016 a 2020 em relação às matrículas da educação básica nas redes federal e particular houve aumento de matrículas. A rede federal em 2016 registrou 4.446 (quatro mil, quatrocentos e quarenta e seis) matrículas e em 2020 apresentou um total de 6.557 (seis mil, quinhentos e cinquenta e sete) matrículas, significando um aumento de 2.111 (dois mil cento e onze) matrículas, número que representa um percentual de 1%.

A rede privada, em 2016, registrou 88.230 (oitenta e oito mil duzentas e trinta) matrículas, tendo o quantitativo aumentado em 2020 para 91.191 (noventa e um mil cento e noventa e uma) matrículas, representando um aumento de 2.961 (duas mil novecentos e sessenta e uma) matrículas, ou seja, um percentual de 13,6 %.

Em relação à rede pública municipal constatou-se um aumento no número de matrículas no período de 2016 a 2020, ou seja, em 2016 registrou 334.076 (trezentas e trinta e quatro mil e setenta e seis) matrículas e em 2020 registrou 358.936 (trezentas e cinquenta e oito mil novecentas e trinta e seis) matrículas, apresentando um aumento de 24.860 (vinte e quatro mil oitocentas e sessenta) matrículas, o que corresponde a um percentual de 53,8%.

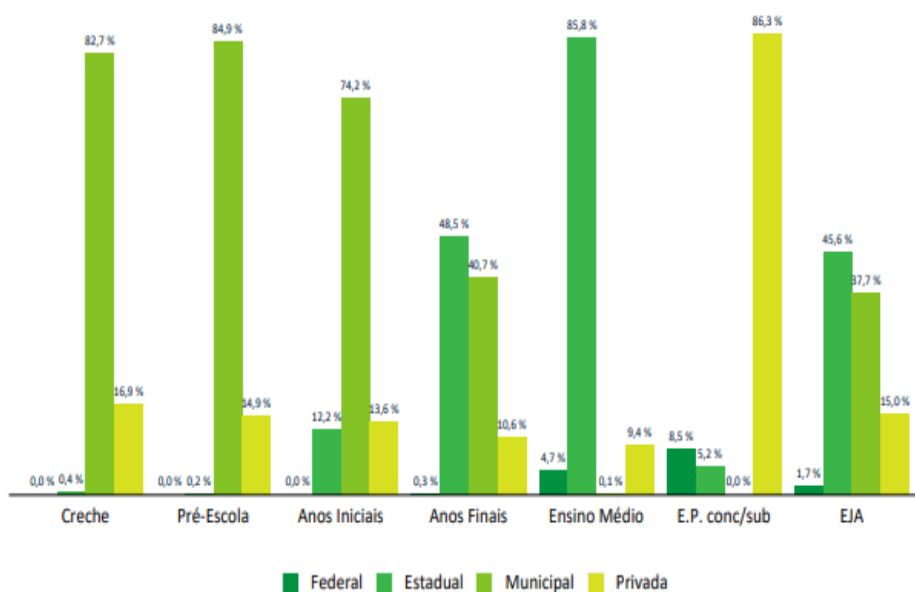
Em relação à rede pública estadual, esta apresentou uma redução de número de matrículas, considerando que em 2016 registrou 257.923 (duzentas e cinquenta e sete mil novecentos e vinte e três) matrículas e em 2020 registrou 210.480 (duzentas e dez mil quatrocentas e oitenta) matrículas, significando uma redução de 47.443 (quarenta e sete mil quatrocentas e quarenta e três) matrículas, correspondendo a um percentual de 31,5%.

Em síntese, pode-se afirmar que embora tenha ocorrido acréscimo no número de matrículas na educação básica em Mato Grosso do Sul, no período de 2016 a 2020, nas redes federal, municipal e privada, houve uma diminuição de número no total geral das matrículas. Essa afirmação pode ser constatada pelos seguintes dados apresentados pelo gráfico 1: considerando que no ano de 2016 nas quatro redes de ensino o total registrado foi de 684.675 (seiscentas e oitenta e quatro mil seiscentas e setenta e cinco) matrículas e em 2020 o total de matrículas foi de 667.164 (seiscentas e sessenta e sete mil cento e sessenta e quatro) matrículas, verifica-se que o total de matrículas diminuiu cerca de 17.511 comparado ao ano de 2016 o que corresponde a uma redução de 2,6% de matrículas (INEP, MEC, 2020a).

É importante ressaltar que essa redução de matrícula pode ser atribuída aos processos de descentralização e ao estabelecimento dos fundos de natureza contábil no financiamento da educação básica (Fundef e Fundeb) uma vez que as redes municipais passaram a ser responsáveis pelas matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Essas etapas representam o maior quantitativo de matrículas da educação básica estabelecendo o processo

de municipalização do ensino e redefinindo o regime de colaboração entre os entes federativos (FERNANDES, 2013). Esse movimento traduz o atendimento dos municípios em relação às prioridades estabelecidas para a referida rede.

Gráfico 2- Percentual de Matrículas na Educação Básica Dependência Administrativa – Mato Grosso do Sul 2020



Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Básica 2020.

Quanto ao percentual de matrículas da Educação Básica do estado de Mato Grosso do Sul apresentados no Gráfico 2, de acordo com os dados a Rede Municipal responde por 53,8% da matrícula da Educação Básica conforme os dados examinados no Gráfico 1. Em relação a Rede Estadual constata-se o percentual de 31,5%. O Ensino Privado corresponde a 13,7% das matrículas. Já a Rede Federal corresponde a 1% em termos percentuais de matrículas (INEP, MEC, 2020a).

Ao analisar os dados apresentados no gráfico 2 sobre a dependência administrativa das matrículas da educação básica por etapa de ensino na Educação Infantil em 2020 constatou-se que o atendimento da Creche nas redes municipais de ensino representou 82,7% das matrículas, nas redes privadas foi de 16,9% e na rede estadual de 0,4%. Em relação à Pré-Escola, a rede

municipal apresentou um índice de 84,9% , na rede privada representou cerca de 14,9% e na rede estadual 0,2% .

Em relação à etapa do Ensino Fundamental nos Anos Iniciais na rede estadual constatou-se um percentual de 12,2% das matrículas, na rede municipal de 74,2% e na rede privada esse índice foi de 13,6% das matrículas.

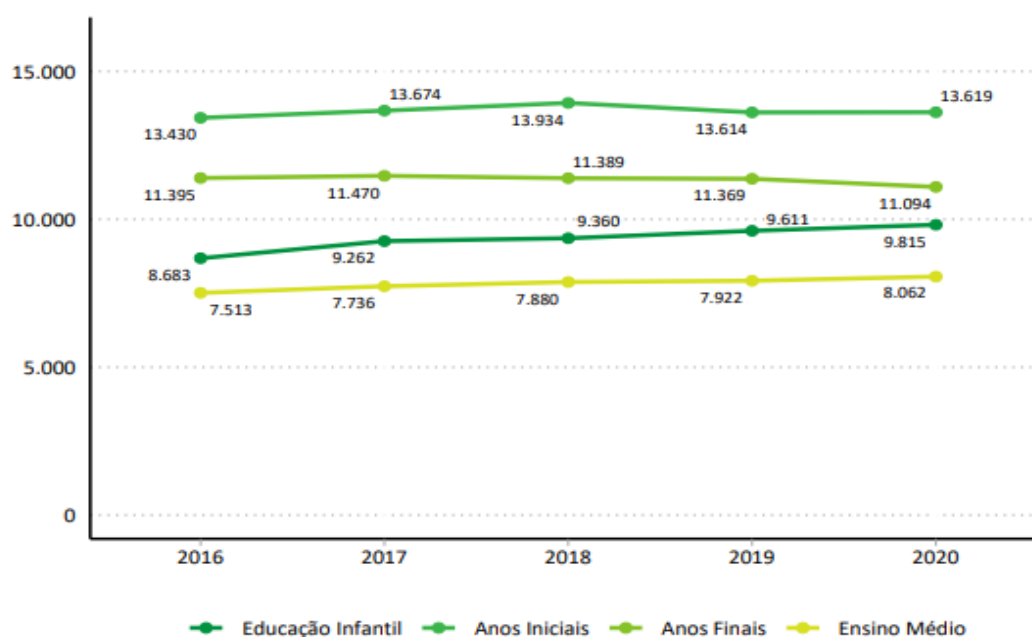
Em relação à etapa do Ensino Fundamental nos Anos Finais, a rede federal correspondeu a um percentual de 0,3%, a rede estadual o percentual foi de 48,5%, na rede municipal correspondeu a um índice de 40,5% e a rede privada 10,7% de matrículas na referida etapa.

No que se trata da oferta da matrícula do Ensino Médio, a rede federal apresentou um índice de 4,7%, a rede estadual apresentou um percentual de 85,8%, a rede municipal correspondeu apenas a um índice de 0,1% e a rede privada apresentou um percentual de 9,4%.

Quando se trata do Ensino Profissionalizante conc./sub, a rede federal apresentou um índice de 8,5%, a rede estadual correspondeu a um percentual de 5,2% e a rede privada correspondeu ao percentual de 86,3% das matrículas nessa etapa.

Ao analisar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no gráfico 2, a rede federal apresentou um percentual de 1,7% das matrículas, na rede estadual tem um percentual de 45,6% das matrículas, na rede municipal apresentou um índice de 37,7% e a rede privada correspondeu a 15,0% das matrículas para essa modalidade de ensino.

Gráfico 3 – Evolução do número de docentes por etapas de ensino Mato Grosso do Sul 2016 – 2020



Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Básica 2020.

Analisando o Gráfico 3 constata-se que no período de 2016/2020 houve aumento no número total de docentes nas etapas de ensino da educação básica, na ordem de 1.569 (um mil quinhentos e sessenta e nove) docentes, correspondendo a um percentual de 16%, ou seja, de 41.021 (quarenta e um mil e vinte e um) docentes em 2016, o número de docentes aumentou para 42.590 (quarenta e dois mil quinhentos e noventa) em 2020.

Na Educação Infantil em 2016 esses docentes eram 8.683 (oito mil seiscentos e oitenta e três), número esse aumentado para 9.815 (nove mil oitocentos e quinze) em 2020, significando um aumento de 1.132 (um mil cento e trinta e dois) docentes. Esse número corresponde a um percentual de aumento de 23%

No Ensino Fundamental, nos Anos Iniciais, havia 13.430 (treze mil quatrocentos e trinta) docentes em 2016 e em 2020 esse número passou a ser de 13.619 (treze mil seiscentos e dezenove), significando um aumento de 189 (cento e oitenta e nove) docentes, o que corresponde a um aumento percentual de 31,9%.

Em relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental, em 2016 o número de docentes era de 11.395 (onze mil trezentos e noventa e cinco) docentes e em 2020 11.094 (onze mil e noventa e quatro), significando nesta etapa de ensino uma diminuição de 301 docentes. Em termos percentuais essa redução significou 26%.

No que se refere ao Ensino Médio, em 2016 havia 7.513 (sete mil quinhentos e treze) docentes, número esse ampliado em 2020 para 8.062 (oito mil e sessenta e dois) docentes, significando um aumento de 549 (quinhentos e quarenta e nove) docentes o que equivale a um percentual de aumento da ordem de 18,9%.

Da análise dos números apresentados no gráfico 3 constatou-se que no período de 2016 a 2020 houve aumento do número de docentes da educação básica no Estado de Mato Grosso do Sul. Em 2016 havia 41.021 (quarenta e um mil e vinte e um) docentes atuando na educação básica, número esse ampliado para 42.590 (quarenta e dois mil quinhentos e noventa) em 2020, o que equivale a um percentual de aumento de 3,8%.

Pode-se afirmar, no entanto, que embora tenha ocorrido acréscimo no número de docentes na educação básica, esse aumento ocorreu apenas nas etapas de Educação Infantil, do Ensino Fundamental Anos Iniciais e do Ensino Médio, apresentando redução no número de docentes nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

A partir dos dados aqui expostos e da análise dos mesmos, fica demonstrado o cumprimento da legislação básica quanto ao oferecimento da educação básica nas redes públicas do Estado de Mato Grosso do Sul no período 2016-2020.

3.2.3. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MS: POLÍTICA EDUCACIONAL E LEGISLAÇÃO

Na Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, a educação está contemplada no capítulo III, seção I, artigos 189 a 201. Esses artigos estabelecem os direitos dos cidadãos, as competências do Estado em relação à educação (deveres, níveis de ensino), caracterização regional e distribuição de recursos destinados à educação.

Em relação à organização do sistema de ensino no Estado, este foi instituído pela Lei nº 2787 do ano 2003, em conformidade com a LDB (BRASIL, 1996), nos seguintes artigos: Art. 8º que estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino; e no Art. 11 que estabelece que os municípios possam optar por integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com um sistema único de educação.

Em relação ao cumprimento do disposto nos artigos citados, os estudos e pesquisas elaborados por Fernandes e Rocha (2018) sobre os sistemas municipais de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul indicam que dos 79 (setenta e nove) municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul 39 (trinta e nove) destes, ou seja, 49% dos municípios estabeleceram seus sistemas de ensino próprio e os demais 40 (quarenta) ou seja, 51% optaram por ter um sistema de ensino vinculado ao Estado, como previsto na LDB n. 9394/96.

As autoras especificam que de acordo com os dados levantados a criação de Sistemas Municipais de Ensino no Estado foi institucionalizada em 1997, nos municípios de Aparecida do Taboado, Campo Grande, Chapadão do Sul, Corumbá, Dourados e Porto Murtinho. Esses municípios optaram por implantar seus respectivos sistemas de ensino; nos anos seguintes ocorreram mais algumas implantações municipais próprias.

Esse estudo é importante porque permite inferir que alguns municípios, por terem sistemas próprios de ensino, puderam implantar os conselhos escolares mediante legislação própria; os demais que optaram por ter o sistema de ensino vinculado ao sistema da rede estadual de educação observaram as normas do sistema estadual nessa implantação.

Apresenta-se a seguir um quadro que permite visualizar a distribuição dos municípios com sistemas próprios de ensino e os que optaram por compor o sistema estadual.

Quadro 6: Os municípios de MS e os sistemas de ensino

Municípios com Sistema de Ensino Próprio: 39	Água Clara, Aparecida do Taboado, Antônio João, Amambai, Anastácio, Aral Moreira, Água Clara, Aquidauana, Bataguassu, Bela Vista, Brasilândia, Bodoquena, Corumbá, Chapadão do Sul, Cassilândia, Coronel Sapucaia, Camapuã, Caarapó, Corguinho, Dourados, Jardim, Laguna Caarapã, Ladário, Miranda, Naviraí, Nova Andradina, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho, Paranaíba, Rio Negro, Ribas do Rio Pardo, São Gabriel do Oeste, Sonora, Sidrolândia, Selvíria, Sete Quedas, Tacuru, Três Lagoas.
Municípios com Sistema de Ensino composto ou vinculado ao Estado: 40	Alcinópolis, Anaurilândia, Angélica, Bandeirantes, Batayporã, Bonito, Caracol, Costa Rica, Coxim, Deodópolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Eldorado, Fátima do Sul, Figueirão, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Iguatemi, Inocência, Itaporã, Itaquiraí, Ivinhema, Japorã, Jaguarí, Jateí, Juti, Maracaju, Mundo Novo, Nioaque, Nova Alvorada do Sul, Novo Horizonte do Sul, Paraíso das Águas, Pedro Gomes, Rio Brilhante, Rio Verde de Mato Grosso, Rochedo, Santa Rita do Pardo, Taquarussu, Terenos, Vicentina.

Fonte: Levantamento feito por Rocha e Fernandes no Trabalho de Conclusão de Curso, no ano de 2018, intitulado “o processo de constituição dos sistemas de ensino no estado de Mato Grosso do Sul” – (ROCHA; FERNANDES, 2018, p.16)

Em relação à implantação da gestão democrática na educação básica no Estado de Mato Grosso do Sul está ocorrendo na rede estadual de ensino no governo de Pedro Pedrossian (1991-1994) (FERNANDES, 2016). Assim, o estado colocou em prática a interlocução entre a educação e a democracia, a partir da proposta intitulada “Programa I - Democratização das escolas”, Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (1991-1994), que tinha como princípio: as eleições de diretores e colegiados escolares; autonomia da escola.

Conforme a autora, a adoção do princípio da gestão democrática, está relacionada ao movimento dos educadores, que dados os desafios colocados pela “conjuntura estadual” (FERNANDES, 2016, p.68), articularam-se com os movimentos nacionais em prol de uma escola democrática.

Dentro desse contexto, instituiu-se o Decreto n. 5.868/1991, que dispôs sobre a estrutura básica das unidades escolares da rede estadual de ensino, estabelecendo, entre outros

pontos, a participação dos diferentes segmentos da escola no colegiado escolar. Esse Decreto foi revogado pelo Decreto de n. 13.770/2013, que “Dispõe sobre a estrutura de funcionamento das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências.” Neste documento a gestão democrática está presente nos artigos 35 e 38, como se verifica abaixo:

Art. 35. Integram os serviços auxiliares da unidade escolar:

I - a Associação de Pais e Mestres;

II - o Colegiado Escolar;

III - o Grêmio Estudantil (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

Art. 38. O Colegiado Escolar é o órgão integrante da estrutura da unidade escolar, com funções de caráter deliberativo, executivo, consultivo e avaliativo (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

Além disso, a Rede estadual de ensino conta com lei específica para a eleição de diretores e diretores adjuntos. Assim, aponta-se que com as legislações vigentes no estado, a rede estadual de educação de Mato Grosso do Sul possui mecanismos adequados para a efetivação da gestão democrática.

3.2.4. O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

A aprovação do Plano Estadual de Educação (PEE), com vigência para dez anos, ampliou o debate sobre a gestão democrática e o funcionamento de um dos mecanismos para sua efetivação que é o Conselho Escolar. Salienta-se que a legislação do Mato Grosso do Sul utiliza a denominação de Colegiados Escolares para esse órgão.

Em relação aos Colegiados Escolares, o Art. 39 do PEE/MS (2014-2024) dispõe sobre o que compete a esses órgãos da rede estadual de ensino:

Art. 39. Compete ao Colegiado Escolar:

I - Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar, na elaboração, avaliação e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico (PPP), do Regimento Escolar e do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE);

II - Propor, em articulação com as lideranças da unidade escolar, medidas voltadas para a melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes;

III - propor e acompanhar, em articulação com a direção escolar e a Associação de Pais e Mestres, a destinação dos recursos financeiros recebidos pela unidade escolar;

IV - Emitir parecer, quanto às prestações de contas dos recursos recebidos pela unidade escolar;

V - Divulgar, semestralmente, em articulação com a direção escolar e a Associação de Pais e Mestres informações à comunidade escolar, relativas à

aplicação dos recursos financeiros, aos resultados obtidos e à qualidade dos serviços prestados;

VI - Encaminhar, quando necessário, à autoridade competente, proposta de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, relativa às irregularidades ocorridas no âmbito da unidade escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

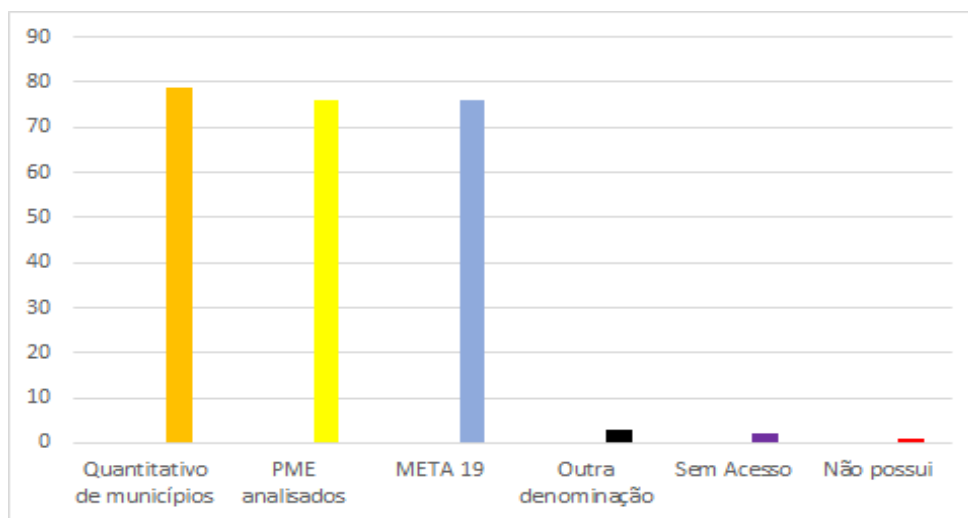
Analisando os dados apresentados no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), verifica-se que 53% das escolas que compõem a Rede Estadual de ensino possuem Colegiado Escolar. A implantação e funcionamento desses Colegiados podem ser considerados importantes para a construção da autonomia da escola, embora não implique diretamente na efetivação de práticas democrática. Outro dado importante apresentado no PEE-MS (2014-2004) no seu período de elaboração é a constatação de que 43% dos municípios sul-mato-grossenses já possuíam Planos Municipais de Educação.

O Plano Estadual de Educação, em sua avaliação, pontua que o estado de Mato Grosso do Sul carece de políticas e práticas que consolidem a gestão democrática da educação, por meio de “fortalecimento de mecanismos institucionais devidamente regulamentados de participação efetiva da comunidade nas decisões dos sistemas e das instituições de ensino” (PEE-MS 2014-2024, p.102).

3.2.5 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015/2025): UM DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Este item pretende abordar a análise dos Planos Municipais de Educação de Mato Grosso do Sul (2015-2025) no que se refere a dois aspectos: a gestão democrática e os conselhos escolares. Nesse sentido, tomou-se como referência o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o Plano Estadual de Educação (2015-2025) do Estado de Mato Grosso do Sul que tratam das diretrizes e estratégias para a gestão democrática e os conselhos escolares na Meta 19.

Gráfico 4: Planos Municipais de Educação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2015/2025).



Fonte: Análise dos PMEs (2015/2025) – Gráfico elaborado pela autora.

Ao analisar os dados dos Planos Municipais de Educação, verificou-se que todos os 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul elaboraram o Plano Municipal de Educação (PME 2015-2025). Desses municípios, 73 (setenta e três) denominam a meta 19 como gestão democrática e definem as diretrizes e estratégias sobre Conselho Escolar em alinhamento ao Plano Nacional de Educação, correspondendo a um percentual de 92,4% dos setenta e nove municípios. Outros 3,9 % dos demais municípios (Bandeirantes, Angélica e Cassilândia) apontam a meta da gestão democrática e conselho com outra denominação e/ou unindo duas metas em uma só. Um por cento (1,2%) dos municípios (Caracol) embora não trate da gestão democrática no PME pontua nesse documento que cumpre com a Gestão Democrática, mas não apresenta a gestão democrática enquanto Meta, no Plano Municipal de Educação.

Observa-se que no Plano Municipal de Educação há municípios que denominam a meta 19 correspondente à gestão democrática com outro tipo de denominação, como é o caso do município de Bandeirantes, onde a meta da gestão democrática está numerada como meta 17, contendo quinze (15) estratégias, indicando, nesse sentido, que houve uma ampliação das estratégias em relação ao PNE. Entre as estratégias apresentadas pelo município, estão a aprovação de lei específica para o sistema de ensino e a elaboração de normatização, que darão orientação ao processo de gestão democrática.

O PME do município de Angélica, por exemplo, uniu nominalmente as metas 19 e 20, apresentada no PME como “metas 19 e 20 – gestão democrática e financiamento” (ANGÉLICA, 2015/2025, p.77), mas tratou-as separadamente, colocando respectivamente o que estas representam no PNE e, logo depois, o diagnóstico do município e sua estratégia para promover a gestão democrática e o financiamento da educação, apresentando 37 estratégias para o item que discute o assunto, sendo as estratégias voltadas mais para o financiamento da educação.

O PME de Cassilândia estabelece a meta 21 e estratégias sobre a gestão democrática no ponto 4.1.1 da legislação, especificando o comprometimento do município de “assegurar a gestão democrática da educação na rede municipal de ensino mediante lei, no prazo de até um ano após a aprovação do PME” (CASSILÂNDIA, 2015). A meta 19 nesse plano refere-se à valorização do profissional de educação na rede pública de ensino.

O município de Caracol apresenta uma maneira diferenciada de trazer as metas do seu PME, como, por exemplo, “educação especial sua situação e as metas traçadas, ensino superior, educação infantil”. O plano traz também a situação dos programas governamentais dos quais a rede municipal participa. Porém, esse município não traz a meta 19 referente à gestão democrática, somente cita no PME, na introdução do documento que cumpre com a gestão democrática, baseando-se no PNE e na LDB, outro ponto observado é que o município possui Conselho Escolar.

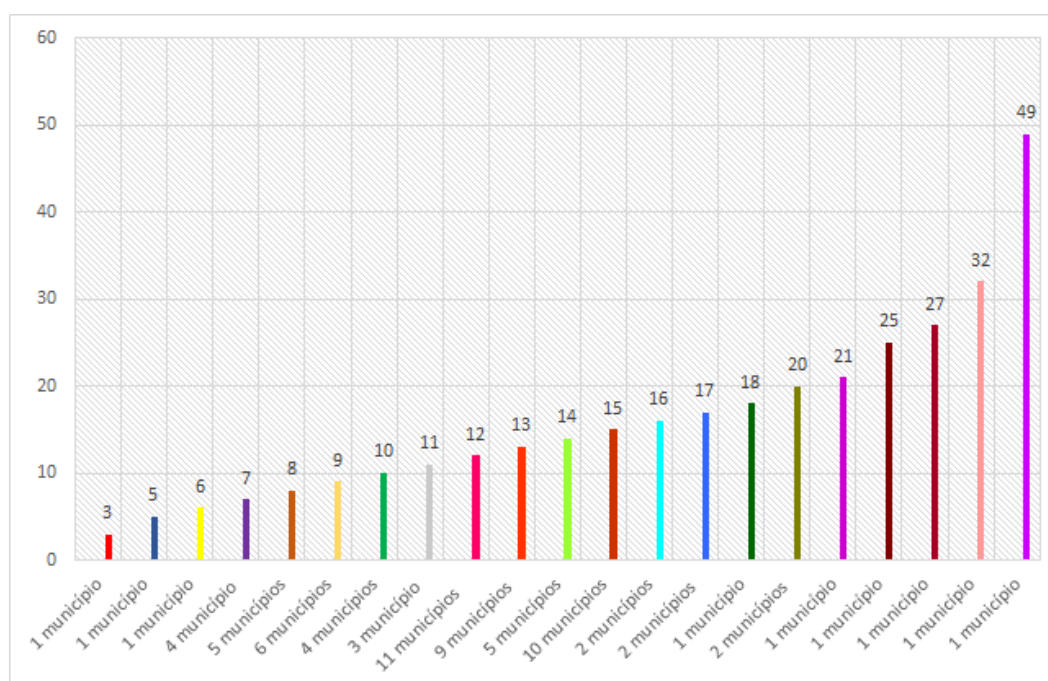
O Plano Municipal de Caracol observará o princípio constitucional de “gestão democrática do ensino público” (C.F. art. 206, VI) gestão democrática de ensino e da educação, proporcionando a garantia de princípios como a transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Nessa direção o Plano Municipal de Educação está em consonância com o espírito e as normas definidas CARACOL, 2015/2025, p. 15).

No Plano Nacional de Educação o município de Aquidauana, em seu PME, denominou a meta 19 como “Plano de Carreira e Gestão Democrática” (AQUIDAUANA, 2014), o que significa que, por plano de carreira, esse documento faz referência à autonomia da gestão administrativa na escolha do diretor e do diretor adjunto.

A gestão democrática, segundo a literatura utilizada, é uma cadeia de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que irão envolver políticas públicas educacionais. A gestão democrática é um processo político que auxilia os segmentos em sua prática a identificar, debater, decidir caminhos a serem percorridos pelos sistemas de ensino e

pela escola. Ressalta-se que todos os instrumentos de gestão são uma maneira de assegurar a participação. A gestão democrática possibilitará a descentralização da participação pela transparência, oferecendo uma chance para que todos tenham conhecimento do que se passa no contexto educacional de cada município.

Gráfico 5: Estratégias da Meta da Gestão Democrática nos PMEs (2015/2025)



Fonte: PMEs (2015/2025) estratégias - Gráfico elaborado pela autora

No gráfico acima está representado o quantitativo de estratégias relacionadas à meta da gestão democrática (Meta 19, Meta 17²⁷ e Meta 21²⁸) dos 76 (setenta e seis) municípios do Mato Grosso do Sul que elaboraram o plano estabelecendo a meta e suas respectivas estratégias.

O PME (Plano Municipal de Educação) de Deodópolis apresenta o menor número de estratégias, 3 (três) enquanto o do município de Jaraguari apresenta o maior número de estratégias, 49 (quarenta e nove).

²⁷ O município de Bandeirantes denomina a Meta 19 como meta 17 quando trata de gestão democrática, especificamente sobre conselhos escolares.

²⁸ O município de Cassilândia denomina a meta 19 como meta 21 no seu documento

O PME de Chapadão do Sul apresenta sete estratégias, incluindo a dinamização e o fortalecimento da atuação dos conselhos escolares, bem como a promoção e incentivo à formação de conselheiros.

Consolidar a integração comunidade e poder público para que se firme como um espaço o debate de questões sociais emergentes, que conduzam à conscientização da importância da participação da sociedade na construção de políticas públicas de qualidade que atendam as demandas dessa sociedade contemporânea;

Dinamizar e fortalecer a atuação dos Conselhos de Escola, órgão colegiado que representa deliberativa, consultiva, avaliativa, pedagógica e fiscalizadora, tendo participação ativa nas tomadas de decisões das unidades escolares;

Promover, incentivar e garantir a formação dos conselheiros, através de participações em: palestras, seminários, encontros, simpósios e cursos com duração variada (CHAPADÃO DO SUL, 2015).

Paranhos, em seu PME, listou 27 (vinte e sete) estratégias. Na estratégia 19.14 consta que “há obrigatoriedade da ‘publicização’ dos mecanismos de gestão democrática em todo o município”; já na estratégia 19.18 torna público o PME, em formato digital e/ou impresso, para conhecimento de todos.

19.14 Garantir, fortalecer, implantar e publicizar os mecanismos e critérios de gestão democrática em todas as instituições educacionais do município de Paranhos/MS, assegurando a participação da comunidade escolar e os casos em que a lei dispuser em contrário;

19.18 Garantir e efetivar a publicização do Plano Municipal de Educação (PME) em formato digital e/ou impresso, bem como o acompanhamento dos resultados obtidos na avaliação do cumprimento das suas metas, criando o Observatório do PME Paranhos/MS, propiciando, desta maneira, condições para participação e transparência a todos os envolvidos, direta e indiretamente, com a educação no âmbito desta municipalidade (PARANHOS, 2015).

Constatou-se na análise dos planos municipais de educação que os municípios de Selvíria e Sete Quedas apontam não possuir políticas para a efetivação da gestão democrática, fazendo-se necessário garantir mecanismos para garantir a participação das comunidades escolar e local, conforme transcrição abaixo:

Pode-se considerar que Selvíria carece de políticas e práticas efetivas com vistas à consolidação da gestão democrática da educação, a ser obtida pela criação e pelo fortalecimento de mecanismos institucionais devidamente regulamentados de participação efetiva da comunidade nas decisões dos sistemas e das instituições de ensino (SELVIRIA, 2015/2025, p.86).

O estado de Mato Grosso do Sul bem como o município de Sete Quedas carece de políticas e práticas efetivas com vistas à consolidação da gestão democrática da educação, a ser obtida pela criação e pelo fortalecimento de mecanismos institucionais devidamente regulamentados de participação efetiva da comunidade nas decisões dos sistemas e das instituições de ensino (SETE QUEDAS, 2015/2025, p.153).

Nos planos de alguns municípios consta o desafio que é o processo de implantação da gestão democrática, considerado de difícil concretização, pois encontram obstáculos quanto à sua implantação.

A gestão democrática é constituída de mecanismos que possibilitarão a deliberação que viabilizará todo o processo de gestão democrática no ambiente escolar. Assim, a gestão se fundamenta na participação efetiva dos segmentos que compõem a escola, ocorrendo a construção coletiva das propostas da escola. Essa participação, por sua vez, é viabilizada pela atuação dos conselhos escolares.

Em relação aos conselhos escolares, alguns municípios afirmam em seu PME que o papel dos conselhos escolares está a cargo da Associação de Pais e Mestres (APM).

Já outros, como o município de Água Clara, pontuam no PME que “[...] a gestão democrática é exercida através da participação dos conselhos escolares e APMs nos gerenciamentos das instituições escolares” (ÁGUA CLARA, 2015).

O PME do município de Japorã coloca como definição da gestão democrática a meta 19, bem como as estratégias para os conselhos escolares:

Meta 19- Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associado a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união.

19.7- Criar e estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares ou colegiados escolares, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo, durante a vigência do PME-JAPORÃ/MS (JAPORÃ, 2015).

A meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e do Plano Estadual de Educação (2015-2015) que trata da gestão democrática e dos conselhos escolares foi incorporada aos Planos Municipais de Educação em Mato Grosso do Sul. Ressalta-se que os Planos Municipais observaram a estrutura estabelecida nos documentos orientadores.

É importante registrar que com a análise dos planos municipais de educação (2015/2025) e das avaliações bienais do PNE subnacional procurou-se sistematizar essas informações visualizando no quadro abaixo o total de municípios de Mato Grosso do Sul, especificando quantos/quais institucionalizaram os conselhos escolares na Rede Municipal de Ensino e os que não o fizeram.

Quadro 7: Relação dos Municípios de Mato Grosso do Sul – Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino

Municípios com conselhos escolares Total: 43	Municípios sem conselhos escolares Total: 36
<ol style="list-style-type: none"> 1. Água Clara 2. Amambaí 3. Angélica 4. Aparecida do Taboado 5. Aral Moreira 6. Bataguassu 7. Bela Vista 8. Caarapó 9. Camapuã 10. Campo Grande 11. Chapadão do Sul 12. Coronel Sapucaia 13. Corguinho 14. Corumbá 15. Costa Rica 16. Caracol 17. Cassilândia 18. Coxim 19. Dois Irmãos do Buriti 20. Dourados 21. Fátima do Sul 22. Figueirão 23. Guia Lopes da Laguna 24. Iguatemi 25. Itapora 26. Japorã 27. Jardim 28. Jateí 29. Ladário 30. Laguna Carapa 31. Miranda 32. Mundo Novo 33. Naviraí 34. Nova Andradina 35. Novo Horizonte do Sul 36. Paranhos 37. Pedro Gomes 38. Ponta Porã 39. Rio Negro 40. Rio Verde de Mato Grosso 41. Santa Rita do Pardo 42. São Gabriel do Oeste 43. Sonora 	<ol style="list-style-type: none"> 1. I-Alcinópolis 2. Anastácio 3. Anaurilândia 4. Antônio João 5. Aquidauana 6. Bandeirantes 7. Batayporã 8. Bodoquena 9. Bonito 10. Brasilândia 11. Deodápolis 12. Douradina 13. Eldorado 14. Glória de Dourados 15. Inocência 16. Itaquiraí 17. Ivinhema 18. Jaraguari 19. -Juti 20. Maracaju 21. Nioaque 22. Nova Alvorada do Sul 23. Paraíso das Águas 24. Paranaíba 25. Porto Murtinho 26. Ribas do Rio Pardo 27. Rio Brillhante 28. Rochedo 29. Sete Quedas 30. Sidrolândia 31. Tacuru 32. Taquarussu 33. Terenos 34. Selvíria 35. Três Lagoas 36. Vicentina
TOTAL DE MUNICÍPIOS: 79	

Fonte: Planos Municipais de Educação (2015-2025) e avaliações bienais de PNE subnacional. Elaborado pela autora.

Com a sistematização dos dados e informações proporcionados pelos Planos Municipais de Educação que apresentam a concepção sobre a gestão democrática e seus mecanismos de participação, pode-se inferir que os 43 municípios que institucionalizaram os conselhos escolares já vivenciam o exercício da gestão democrática em seus sistemas de ensino.

3.3. A REGULAMENTAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Durante o processo de levantamento bibliográfico apresentado no item 3.1 deste estudo, elaborou-se um e-mail e uma carta de apresentação e encaminhados pela autora para as secretarias municipais de educação dos 79 (setenta e nove) municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Esse documento informava os objetivos da pesquisa, ao mesmo tempo em que solicitava informações sobre a institucionalização de conselhos escolares na rede municipal de ensino. Solicitava também a disponibilização da Lei, do Decreto e/outras normativas que tratassem dos conselhos escolares nos municípios.

Pretendia-se com esse levantamento responder as seguintes questões: Quais os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul que estabeleceram normativas para a gestão democrática na educação básica? Quais os municípios que implantaram os conselhos escolares? Quais foram as normativas que regulamentaram os conselhos escolares nesses municípios? Quais municípios criaram os conselhos escolares após a divulgação e adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares/MEC? Quais municípios implantaram conselhos escolares em suas escolas de educação básica, em cumprimento ao estabelecido nos Planos Municipais de Educação (2015/2025) no que se refere à meta e às estratégias de gestão democrática?

Dos resultados a essa solicitação aos 79 (setenta e nove) municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul é importante registrar que apenas 28 (vinte e oito), ou seja, 35,4% responderam à solicitação e os demais 51 (cinquenta e um), ou seja, 64,6% não responderam.

Quando não houve recebimento de resposta aos e-mails enviados, recorreu-se a telefonemas para essas secretarias. Houve situações em que alguns atendentes justificaram não poder responder por telefone porque não havia ninguém para falar sobre o assunto; outro pediu para que se enviasse novo e-mail para o Conselho Municipal de Educação já que não tinha

autoridade para responder; outro desligou quando foi informado da solicitação. Os demais ignoraram a solicitação sobre o levantamento.

Dos 28 (vinte e oito) municípios que responderam, 19 (dezenove) ou 67,8% de percentual, correspondem aos que estabeleceram normativas para a institucionalização dos conselhos escolares nas redes municipais de ensino. Desses, 6 (seis) informaram também que compõem com o sistema de ensino estadual e que observam as normativas desse sistema para a implantação dos conselhos escolares nos respectivos municípios. Desses 19 (dezenove) municípios, em 14 (quatorze) deles foi possível localizar as normativas que tratam da regulamentação da implantação dos conselhos escolares, nas redes municipais por meio de comunicação das secretarias, ou levantadas via internet, ou consultas em diários oficiais.

A título de informação, observou-se que durante o levantamento dos dados foi verificado que a maioria dos municípios apresenta também legislações específicas para outros tipos de conselhos, como o Conselho de Alimentação, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Transporte.

Do resultado do levantamento sobre a implantação dos conselhos escolares procurou-se sistematizar os dados obtidos sobre os 19 (dezenove) municípios que informaram terem implantado conselhos escolares nas suas redes de ensino.

Os municípios que informaram sobre legislação dos conselhos escolares foram: Água Clara, Amambai, Bela Vista, Camapuã, Caarapó, Campo Grande, Corumbá, Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti, Dourados, Fátima do Sul, Itaporã, Jateí, Ladário, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã, Santa Rita do Pardo, São Gabriel do Oeste.

Quadro 8: Mato Grosso do Sul – Normativas²⁹ de implantação dos conselhos escolares

	Município	Normativa	Ano de criação	Acesso ao Documento	Sistema de ensino vinculado ao Estado	Sistema de ensino próprio
1	Água Clara	Lei nº949/2014	2014	Sim		X
2	Amambai	Resolução SEMED nº 08/2001	2001	Não		X
3	Bela Vista	Lei nº 1.380/2009	2009	Não		X
4	Caarapó	Decreto nº 056/2013	2013	Sim		X
5	Camapuã	Lei nº 1644/2009	2009	Sim		X
6	Campo Grande	Decreto nº 10900/2009	2009	Sim		X
7	Corumbá	Lei nº 2264/2012	2012	Sim		X
8	Costa Rica	Decreto nº1.038/1997 Decreto nº 3.874/2009 Decreto nº4.701/2020	1997 2009 2020	Sim	X	
9	Dois Irmãos do Buriti	Lei nº 373/2009	2009	Sim	X	
10	Dourados	Resolução SEMED nº 58/2018	2018	Sim		X
11	Fátima do Sul	Lei nº 793/1998 Lei nº 984/2006	1998 2006	Não	X	

29

Lei: A lei é a norma escrita proveniente do poder competente.

Decreto: Trata-se de um ato normativo secundário, abaixo da lei, que não pode ir contra a Constituição Federal e tem as leis como fonte principal de inspiração, emitida por uma autoridade superior, isto é, emitida por chefes do executivo.

Resolução: A resolução, por sua vez, é um ato legislativo de efeito interno e conteúdo concreto, que regula matérias privadas da Casa Legislativa. Estas são de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Não estão sujeitas à promulgação e nem ao controle preventivo da constitucionalidade, com exceção aos casos que aprovem acordos internacionais. (DIÁRIO OFICIAL- E VIABILIZANDO SUAS PUBLICAÇÕES, 2020).

12	Itaporã	Lei nº 1666/1999	1999	Não	X	
13	Jateí	Lei nº 565/ 2010	2010	Sim	X	
14	Ladário	Decreto nº 2891/2015	2015	Sim		X
15	Naviraí	Resolução nº 2/1997	1997	Sim		X
16	Nova Andradina	Decreto nº 2.176/2018	2018	Sim		X
17	Ponta Porã	Decreto nº 7114/2015	2015	Sim		X
18	Santa Rita do Pardo	Lei nº 13.005/2014	2014	Não	X	
19	São Gabriel do Oeste	Lei nº 7.088/2010	2010	Não		X

Fonte: Legislações municipais que dispõem sobre conselhos escolares. Quadro elaborado pela autora.

Analisando o quadro em relação aos municípios que participaram deste estudo pode-se destacar que desses 19 (dezenove) municípios que informaram sobre a existência de normativa sobre os conselhos escolares apenas 14 (quatorze) municípios deram devolutiva, permitindo dessa forma o acesso aos documentos para análise. São eles: Água Clara, Caarapó, Camapuã, Campo Grande, Corumbá, Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti, Dourados, Jatei, Ladário, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e São Gabriel do Oeste.

Os municípios que possuem sistema de ensino próprio são: Água Clara, Amambaí, Bela Vista, Caarapó, Camapuã, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Ladário, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e São Gabriel do Oeste. Destes 13 municípios 2 (dois) não foram analisados (Amambai e Bela Vista), visto que não disponibilizaram as normativas e não foi possível obter esses dados por outra fonte.

É importante também destacar que os outros 6 (seis) municípios possuem seus sistemas de ensino vinculados ao Estado e, portanto, devem observar a legislação relativa aos conselhos escolares de acordo com a normativa do Estado. São eles: Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti, Fátima do Sul, Jateí, Itaporã e Santa Rita do Pardo. Desses 6(seis) municípios apenas 3 (três) – Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti e Jateí – encaminharam a regulamentação.

Ainda analisando os dados do Quadro 8 em relação à legislação, destaca-se que os municípios recorreram a diferentes instrumentos jurídicos, ou seja: a) 10 (dez) municípios

estabeleceram sua regulamentação via Lei, sendo que 5 (cinco) destes tem sistema de ensino próprio e 5 (cinco) são vinculados ao sistema de ensino do Estado; b) 6(seis) municípios estabeleceram sua regulamentação via Decreto Municipal, sendo que destes, 5 (cinco) municípios tem sistema próprio e 1 (um) está vinculado ao sistema de ensino do Estado; c) 3 (três) municípios que têm sistema próprio de ensino estabeleceram sua regulamentação via Resolução das Secretarias de Educação.

Em relação ao Ano de Criação dos Conselhos Escolares, constata-se que na regulamentação dos municípios que informaram, 2 (dois) municípios criaram suas normativas sobre esses conselhos em 1997; 1 (um) em 1998; 1 (um) em 1999; 1(um) em 2001; 4 (quatro) em 2009; 2(dois) em 2010; 1(um) em 2012;1(um) em 2013; 2 (dois) em 2014; 2(dois) em 2015; 2 (dois) em 2018. Esses dados levantados permitem constatar que 5 (cinco) municípios instituíram os conselhos escolares a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Esses municípios são Costa Rica (1997); Fátima do Sul (1998); Itaporã (1999); Naviraí (1997) e Amambai (2001). Os municípios que instituíram suas leis mais recentemente, entre 2014 e 2018, foram Nova Andradina, Água Clara, Dourados, Ponta Porã.

Como já abordado no item 2.5 no Capítulo 2, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/ MEC), foi instituído em 2004 como uma política da educação básica para contribuir na efetivação da gestão democrática junto aos sistemas e em prol da constituição dos conselhos escolares. Era um dos seus objetivos, também, a consolidação destes como uma estratégia política e educacional para efetivar os princípios da democracia nos sistemas de ensino e nas instituições, no fortalecimento do diálogo dos sujeitos que estão presentes na escola pública.

Entre 2009 e 2010, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul realizou a formação por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE/MEC). A proposta de formação direcionava-se à formação de conselheiros escolares e aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. A meta estabelecida foi formar cerca de 360 (trezentos e sessenta) cursistas (RELATÓRIO INSTITUCIONAL/UFMS/2011).

A oferta do curso foi realizada por meio de contatos com as secretarias estaduais e municipais dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, conforme a demanda encaminhada pelo Ministério da Educação; também contou com o auxílio da UNDIME/MS que promoveu a articulação entre os secretários municipais e a UFMS, para a viabilização do curso (RELATÓRIO INSTITUCIONAL/UFMS/2011).

Como resultado da adesão dos municípios ao PNFCE/ MEC/UFMS no Estado de Mato Grosso do Sul, os dados indicados pelos municípios constantes deste estudo, apontam para a

indução do referido programa na implantação dos conselhos escolares nas redes municipais de ensino em Campo Grande (2009), Bela Vista (2009), Dois Irmãos do Buriti (2009), Jateí (2010), Corumbá (2012), Caarapó (2013) e Ladário (2015).

Com os resultados apresentados no Quadro 9, foi possível constatar que os conselhos escolares em Mato Grosso do Sul foram instituídos pelos sistemas de ensino como um instrumento da gestão democrática, possibilitando e ampliando a participação, com vistas ao exercício democrático na escola pública.

A análise da legislação, já caracterizada acima, é retomada neste segundo momento, apresentando a legislação e suas respectivas ementas. Essa análise foi realizada nos 14 (quatorze) documentos disponibilizados:

Quadro 9: Legislação dos Municípios – Normativas e ementas

	Município	Normativa	Ementa
1	Água Clara	Lei nº 949/2014	Dispõe sobre o processo eleitoral para a escolha do Colegiado Escolar, Diretor e Diretor Adjunto nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Água Clara/MS e dá outras providências.
2	Caarapó	Decreto nº 044/2010 Decreto nº 056/2013	Cria o Conselho Escolar das escolas da rede municipal de ensino do município de Caarapó-MS, e dá outras providências
3	Camapuã	Lei nº 1644/2009	Dispõe da criação do conselho escolar nas unidades escolares da rede municipal de ensino e dá outras providências.
4	Campo Grande	Decreto nº 10900/2009	Dispõe sobre a implantação dos conselhos escolares nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Campo Grande e dá outras providências.
5	Corumbá	Lei nº 2264/2012	Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Corumbá e fixa regras para a eleição de diretores e do colegiado escolar da rede municipal de ensino.
6	Costa Rica	Decreto nº 10388/97 revogada pelo Decreto nº 4.701/2020	Dispõe sobre a estrutura das instituições de ensino e da

			organização da educação básica da rede pública municipal, e dá outras providências.
7	Dois Irmãos do Buriti	Lei nº 373/2009	Dispõe sobre a criação dos conselhos escolares das escolas da rede pública municipal de Dois Irmãos do Buriti e dá outras providências.
8	Dourados	Resolução SEMED nº 58/2018	Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa das unidades escolares da rede municipal de ensino, no âmbito do município de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.
9	Jateí	Lei nº 565/ 2010	Cria o Conselho Escolar e estabelece a sua implantação nos Estabelecimentos de Ensino Fundamental, mantido pelo Poder Público Municipal.
10	Ladário	Decreto nº2891/2015	Cria os conselhos escolares nos estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública municipal e dá outras providências.
11	Naviraí	Resolução nº 2/1997 revogada pelo Decreto nº 78/ 2013	Dispõe sobre as eleições diretas para diretor e Conselho Escolar das unidades escolares da rede municipal de ensino de Naviraí/MS
12	Nova Andradina	Decreto nº 2.176/2018	Dispõe sobre a aprovação do processo eletivo para a escolha dos membros dos Colegiados Escolares das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Nova Andradina/ Mato Grosso do Sul e dá outras providências.
13	Ponta Porã	Decreto nº 7114/2015	Dispõe sobre a eleição para o diretor e do Conselho Escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Ponta Porã e dá outras providências”.
14	São Gabriel do Oeste	Lei Nº 788/2010	Dispõe sobre a eleição de Diretores e composição dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências.

Fonte: Legislações municipais- Quadro elaborado pela autora.

Priorizou-se, a seguir, a análise de outros elementos componentes das legislações referentes à criação dos conselhos escolares no Mato Grosso do Sul. Procurou-se delimitar a

área de análise, estabelecendo os seguintes campos de análise: a função dos conselhos escolares, composição dos conselhos, eleição dos conselheiros, mobilização da comunidade, atribuições desse colegiado.

O quadro abaixo demonstra as funções dos conselhos escolares contidas na legislação dos quatorze (14) municípios.

Quadro 10: Funções dos Conselhos Escolares de acordo com a respectiva legislação municipal

Função Deliberativa	Função Consultiva	Função Avaliativa	Função Fiscalizadora	Função Mobilizadora	Função Executora
13	10	5	5	4	3

Fonte: Legislações de institucionalização dos municípios. Quadro elaborado pela autora.

Na análise dos 14 (quatorze) documentos verificou-se que um deles, relativo ao município de Água Clara, não apresenta as funções desse colegiado. Como consequência, apenas serão registrados os dados sobre as funções dos outros 13 (treze) municípios. As funções expressas nesses documentos são as de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador, avaliativo, mobilizador e executivo. A função deliberativa está presente em 13 documentos, ressaltando-se que o município de Ladário embora não utilize expressamente o termo “deliberativo” usa o termo “propositivo”, no sentido deliberativo, de propor soluções. A função de caráter consultivo está expressa em 10 (dez) documentos, 5 (cinco) apresentam a função de caráter fiscalizador do Conselho Escolar, 5 (cinco) apresentam o seu caráter avaliativo, 4 (quatro) apresentam a função de caráter mobilizador e 3 (três), dos 14 documentos, apresentam o caráter executor do Conselho Escolar.

Esses documentos estabeleceram as funções do Conselho Escolar observando o proposto no caderno-base Nº 1 do PNFCE/MEC intitulado “Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania” (BRASIL, 2004) e na literatura estudada sobre os conselhos escolares. Nesse sentido ele é um órgão de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador, avaliador e mobilizador de representação da comunidade.

A função deliberativa envolve decisões a respeito dos direcionamentos das políticas públicas. Já a função consultiva diz respeito ao assessoramento e à análise das demandas encaminhadas pelos segmentos, apresentando sugestões e soluções que poderão ou não ser

acatadas. A função fiscalizadora, por sua vez, corresponde ao ato de acompanhar e avaliar ações pedagógicas, administrativas e financeiras. Já o objetivo da função avaliadora é o acompanhamento de ações de ensino e aprendizagem propostas pela escola. Finalmente, a função mobilizadora se caracteriza por promover a participação integrada dos segmentos representativos (PNFCE/MEC, 2004).

No contato com alguns municípios, ficou entendido que existe uma confusão entre as funções estabelecidas para os conselhos escolares e aquelas das Associações de Pais e Mestres (APM). Funções estas que são diferentes, já que os conselhos escolares exercem corresponsabilidade com a gestão escolar, são órgãos de deliberação, fiscalização, administração, enquanto a APM é um órgão jurídico, atuante principalmente quando se trata de recebimento de verba governamental destinada à instituição de ensino, de maneira que as redes municipais de ensino sul-mato-grossense contam com o apoio das APMs. A fim de esclarecimento, somente um dos documentos expressa que a parte financeira da escola será tratada pelas APMs; caso a unidade escolar não tenha instalada a APM fica a critério do diretor, destinar a quem caberá tomar as decisões sobre os recursos financeiros da escola.

Sobre esse assunto, conforme o PNFCE/MEC (BRASIL, 2004), os conselhos escolares têm a responsabilidade de definir as formas de se utilizar os recursos em conformidade às decisões da comunidade. Assim, os colegiados definem planos de aplicação, acompanham, avaliam e fiscalizam a aplicação dos recursos obtidos pela escola, de forma a garantir a transparência. A atuação dos conselhos escolares nesse processo auxilia no melhor uso dos recursos proporcionando, além disso, a participação dos segmentos.

Retomando a análise dos documentos relativamente às funções do Conselho Escolar, destacam-se alguns aspectos expressos na legislação dos municípios:

O documento apresentado pelo município de Dois Irmãos do Buriti aponta que os conselhos escolares, dentro das normas legais e das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação, terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas.

O município de Jateí coloca em seu documento que esse colegiado terá as funções consultiva, deliberativa e fiscal, constituindo-se no órgão máximo ao nível da escola.

Quanto aos conselhos escolares criados no município de Caarapó, o documento expressa que esse é um órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal.

O município de Ponta Porã apresenta em seu documento que os conselhos escolares terão caráter deliberativo e executivo no que se refere à tomada de decisões quanto ao

direcionamento das ações pedagógicas, administrativas e de gerenciamento dos recursos públicos destinados à unidade escolar.

Para o município de Nova Andradina os órgãos colegiados têm a função de deliberar e executar no que se refere à tomada de decisão e quanto ao direcionamento das ações pedagógicas e administrativas, respeitando as normas legais vigentes.

O município de Dourados estabelece que os conselhos escolares terão caráter deliberativo, consultivo e avaliativo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira.

A legislação do município de Ladário expressa que o Conselho Escolar nas redes municipais terá funções consultiva, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora.

O município de Camapuã estabelece em sua legislação que o Conselho Escolar é um órgão de caráter deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador.

O município de Naviraí expressa que o Conselho Escolar é um órgão de natureza deliberativa, responsável pelas ações e avaliação das atividades administrativas, pedagógicas e financeiras da Unidade Escolar.

No documento do município de Água Clara está expresso que os conselhos escolares são um órgão de caráter deliberativo, sendo esse colegiado integrante da unidade escolar; entretanto, o documento não estabelece as funções desses colegiados.

Como resultado das análises efetivadas nos documentos normativos sobre Conselho Escolar e suas funções, constata-se que essas legislações indicam o cumprimento da política educacional em vigência.

Alguns municípios expressaram no documento analisado seu entendimento sobre as funções, o que significam na prática. Exemplifica-se abaixo o entendimento de alguns desses municípios.

O município de Campo Grande, no que tange às funções, estabelece no Art. 2º especificamente:

Art. 2º O Conselho Escolar é um órgão representativo da comunidade escolar e local, de **caráter deliberativo, fiscalizador, consultivo e mobilizador**, e tem por finalidade auxiliar nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as normas legais vigentes (CAMPO GRANDE, 2009, Grifos da autora).

Ainda no que se refere às funções desse colegiado, o documento do município de Corumbá estabelece no Art. 9º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º:

Art. 9º O Colegiado é órgão de **caráter deliberativo, executivo, consultivo e avaliativo, da gestão democrática pedagógica, administrativa e financeira**, dos estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas legais vigentes.

§ 1º **As funções deliberativas e executivas** referem-se à tomada de decisões quanto ao direcionamento das ações pedagógicas, administrativas e de gerenciamento dos recursos públicos destinados ao estabelecimento de ensino.

§ 2º **As funções consultivas** referem-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas e resolver situações nos setores administrativo, pedagógico e financeiro, no âmbito de sua competência.

§ 3º **As funções avaliativas** referem-se ao acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pelo estabelecimento de ensino, objetivando a identificação de problemas, propondo alternativas para a melhoria de seu desempenho (CORUMBÁ, 2012, Grifos da autora).

O município de Costa Rica, sobre as funções do Conselho Escolar estabelece:

Art. 14 Cada instituição de ensino conta com um Conselho Escolar, órgão de **caráter deliberativo, consultivo, avaliativo e mobilizador**, nos assuntos referentes à gestão pedagógica e administrativa da instituição, respeitadas as normas legais vigentes editadas pelo Município ou órgãos superiores

§ 1º **As funções deliberativas** referem-se à competência de aconselhar e emitir opiniões sobre questões, assuntos e problemas relacionados à instituição, bem como assessorar e encaminhar as questões levadas pelos diversos segmentos, que poderão ou não ser acatadas pela instituição de ensino.

§ 2º **As funções consultivas** referem-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas sobre situações decorrentes das ações pedagógicas e administrativas, bem como a proposição de alternativas de solução e de procedimentos para a melhoria da qualidade do trabalho escolar, respeitada a legislação em vigor.

§ 3º **As funções avaliativas** referem-se ao acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pela instituição de ensino, objetivando a identificação de problemas e verificando a adequação das decisões.

§ 4º **As funções mobilizadoras** referem-se à participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da instituição de ensino e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação (COSTA RICA, 2020, Grifos da autora).

Quanto ao documento do município de São Gabriel do Oeste, ele expressa em seu Art. 12 parágrafos 1º, 2º e 3º as funções do Conselho Escolar:

§ 1º A **função deliberativa** refere-se à tomada de decisões quanto ao direcionamento das ações pedagógicas, administrativas e punitivas relacionadas à unidade escolar.

§ 2º A **função consultiva** refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas e resolver situações no âmbito da competência da unidade escolar.

§ 3º A **função avaliativa** refere-se ao acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pela unidade escolar, objetivando a identificação de problemas, propondo alternativas para melhoria do seu desempenho. (SÃO GABRIEL DO OESTE, 2010, Grifos da autora).

É importante salientar a presença da função mobilizadora nas normativas de 4 (quatro) municípios: Camapuã, Campo Grande, Costa Rica e Ladário. Essa função é a que possibilita ao Conselho Escolar a articulação entre os segmentos da comunidade escolar e entre a comunidade escolar com a comunidade externa.

A composição dos conselhos escolares conta com a representação dos pais, alunos e/ou responsáveis, professores, corpo técnico, diretores, representantes da comunidade do entorno da escola. Cada um desses membros é acompanhado de um suplente; assim, os colegiados escolares representam a comunidade escolar e local na prática escolar, na qual irão definir caminhos para alcançar o objetivo proposto pela escola (PNFCE/MEC BRASIL, 2004).

Quanto à composição dos membros do Conselho Escolar, nos 14 (quatorze) documentos analisados, nota-se a representação dos segmentos pais, alunos, funcionários administrativos e professores caracterizando um percentual das vagas para cada segmento. Os diretores e os diretores-adjuntos aparecem como membros natos.

- Para o município de Corumbá, ficam determinados os seguintes quantitativos: 50% das vagas são destinadas para os profissionais da educação básica, 50% das vagas para alunos, pais e/ou responsáveis e diretor como membro nato. Afirma ainda que caberá ao regimento interno determinar a quantidade de membros de forma a assegurar paridade e representatividade.
- Para Ladário, os quantitativos de composição do Conselho Escolar são os seguintes: 50% das vagas para pais e/ou responsáveis e alunos, 50% das vagas para professores e funcionários efetivos da instituição de ensino.
- Quanto a Dois Irmãos do Buriti, os quantitativos de representatividade são os seguintes: pais e/ou responsáveis e alunos ficam com 50% das vagas, professores e servidores públicos com 50% e o diretor aparece como membro nato. O quantitativo de membros deve ser composto por número ímpar, não podendo ser inferior a 5 (cinco) nem exceder 11 (onze) pessoas. O documento cita a representatividade dos suplentes.
- O documento de Campo Grande especifica os seguintes quantitativos: 1 (um) membro da equipe técnica pedagógica, 1 (um) da supervisão escolar e 1 (um) da orientação educacional, 2 (dois) professores, 2 (dois) servidores administrativos, 3 (três) pais e/ou responsáveis, 3 (três) alunos maiores de 14 (quatorze) anos e o diretor como membro nato.

- Para Ponta Porã, ficam determinados os seguintes quantitativos: 50% das vagas sendo um terço (1/3) composto por funcionários administrativos; um terço (1/3) pela coordenação pedagógica; um terço (1/3) será constituído por professores. Os demais 50% das vagas serão compostos da seguinte forma: um terço (1/3) por alunos; dois terços (2/3) por pais e/ou responsáveis. Conforme esse percentual, a composição do Conselho Escolar será de 6 (seis) membros. O diretor será membro nato.
- No município de Nova Andradina a representatividade tem os seguintes quantitativos: 50% das vagas para servidores e professores de carreira profissional da educação básica; 50% das vagas para pais e/ou responsáveis e alunos; o diretor e o diretor adjunto são membros natos e atuarão como secretários executivos. Ainda ressalta que o número de membros que irá compor o Conselho será determinado pelo Regimento Interno do colegiado, e dependerá do número de alunos que estão matriculados na instituição de ensino.
- O documento de Água Clara determina os seguintes quantitativos: apresenta o diretor como membro nato, 50% das vagas são reservadas para os profissionais da educação básica; 50% das vagas para alunos, pais e/ou responsáveis.
- Em Costa Rica o documento determina os seguintes quantitativos para a composição do Conselho Escolar: o diretor como membro nato; 50% das vagas para a comunidade interna; 50% das vagas para pais e/ou responsáveis e alunos. O quantitativo também será determinado no regimento interno desse colegiado.
- Para o município de Jateí ficam determinados os seguintes quantitativos: 1 (um) representante da supervisão de ensino ou da orientação educacional; 1 (um) representante dos professores; 1 (um) do grupo ocupacional operacional; 2 (dois) representantes de pais e/ou responsáveis; 2 (dois) alunos maiores de 16 anos. O parágrafo único do Art. 5º dessa Lei prescreve que se a unidade não tiver alunos maiores de 16 anos, a representação de pais se estenderá para 4 (quatro) membros.
- O município de Dourados estabelece os seguintes quantitativos: o diretor, na qualidade de secretário executivo; os professores, os coordenadores pedagógicos e os funcionários administrativos com 50% das vagas; os alunos, os pais ou responsáveis e outros segmentos com os demais 50% das vagas.
- No município de Caarapó, ficam determinados os seguintes quantitativos: O Conselho Escolar será composto por um mínimo de 6 (seis) e no máximo 16 (dezesesseis)

representantes de todos os segmentos. O número de suplentes é igual ao de titulares. O diretor é um membro nato.

- O município de Camapuã determina os seguintes quantitativos: representantes eleitos dos segmentos sendo: Profissional da Educação Básica, com 50% das vagas que correspondem a 1 (um) representante do segmento dos Professores; 1 (um) representante do segmento dos Coordenadores pedagógicos; 2 (dois) representantes do segmento dos Servidores Administrativos. Os demais 50% das vagas correspondem a 2 (dois) representantes de alunos e 2 (dois) representantes do segmento pais ou responsáveis; o diretor é membro nato e secretário executivo do órgão.
- O município de Naviraí apresenta a composição do Conselho Escolar, dependendo das etapas de ensino, a saber: Nas unidades do Ensino Fundamental a representação é composta pelo diretor, na qualidade de Secretário Executivo; 2 (dois) professores e 2 (dois) funcionários administrativos com seus respectivos suplentes; 2 (dois) pais ou responsáveis com seus suplentes; 2 (dois) alunos maiores de 12 anos. Nas unidades de Creche, nos Centros de Educação Infantil e no Centro Integrado de Educação Infantil a composição é a seguinte: o diretor, na qualidade de Secretário Executivo; 1 (um) professor e 1 (um) funcionário administrativo com seus respectivos suplentes; 2 (dois) pais ou responsáveis com seus suplentes.
- O município de São Gabriel do Oeste também apresenta a composição do Conselho Escolar, dependendo das etapas de ensino, a saber: Nas unidades do Ensino Fundamental a representação é composta pelo diretor, na qualidade de membro nato e Secretário Executivo; 50% das vagas estão assim distribuídas: 1 (um) pedagogo, 2 (dois) professores e 1 (um) funcionário administrativo. As outras 50% das vagas são reservadas para alunos e pais ou responsáveis. Nas unidades que oferecem a Educação Infantil a composição é a seguinte: o diretor, membro nato, na qualidade de Secretário Executivo; 50% das vagas para os profissionais da educação básica, sendo 1 (um) pedagogo, 2 (dois) professores e 1 (um) servidor administrativo; as demais 50% das vagas são reservadas para os pais ou responsáveis.

Ao analisar os documentos, constata-se na composição dos conselhos escolares a presença de funcionários administrativos, coordenadores pedagógicos, servidores de carreira, representantes da supervisão de ensino, representantes da orientação educacional, grupo ocupacional operacional, representantes de pais ou responsáveis por alunos, técnicos pedagógicos e representantes de alunos.

A participação na gestão possibilitará o envolvimento de diferentes indivíduos na dinâmica da escola. Conseqüentemente, as instituições têm sua gestão democrática fortalecida e seus próprios conselhos escolares consolidados (PARO, 2016). Assim, a participação é uma possibilidade de superação do autoritarismo tendo como chave a gestão escolar como fonte para promover a mobilização daqueles que atuam direta e/ou indiretamente na escola (SOUZA, 2021). Um espaço democrático só ocorre com a atuação dos conselhos escolares mobilizando a comunidade; sendo assim, a participação dará base para um diálogo que responda às demandas e estabeleça relação entre os segmentos (LUIZ; GOMES, 2014).

Segundo o PNFCE/MEC (BRASIL, 2004), as eleições devem ocorrer de acordo com cada sistema de ensino. Os membros são escolhidos pelos seus pares, atuando juntamente à equipe gestora na unidade escolar. Porém, cada município define na sua documentação o tempo do mandato de cada Conselho Escolar. Nos documentos analisados, 7 (sete) municípios (Água Clara, Caarapó, Dourados, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e São Gabriel do Oeste) optaram por estabelecer o tempo de mandato dos seus membros em 3 (três) anos. Outros 4 (quatro) municípios (Campo Grande, Costa Rica, Dois Irmãos do Buriti e Jateí) estabeleceram um mandato de dois (2) anos para a atuação dos membros desse Conselho, permitindo-se uma única recondução. Os outros 3 (três) municípios (Camapuã, Corumbá e Ladário) não especificam em suas normativas o tempo de mandato dos membros do Conselho Escolar: Camapuã deixa essa atribuição a cargo do Regimento Interno; Corumbá e Ladário não mencionam esse item.

As normativas seguem alguns critérios estabelecidos para as eleições dos conselhos escolares, seguindo a proposta dos cadernos-base do PNFCE/MEC (BRASIL, 2004) e/ou o que propõe o Tribunal Eleitoral, tais como: voto único, impossibilidade de votar mais de uma vez, garantia da proporcionalidade do segmento, transparência e plano de trabalho.

Quanto à participação nas eleições, as normativas expressam como devem ser realizadas as eleições para a composição do Conselho Escolar, definindo que dela participam todos os segmentos: pais, professores, alunos, corpo técnico pedagógico e administrativo. Não podem participar das eleições o diretor (membro nato) e os alunos com idade inferior à estabelecida nas normativas. Os membros devem ser escolhidos pelos seus pares que estão envolvidos na prática escolar, seja por eleição direta ou por aclamação.

A mobilização da comunidade é tratada nos cadernos-base do PNFCE/ MEC (BRASIL, 2004) como interação possível, a partir da qual a realidade local é inserida no currículo da escola como base cultural, intelectual e moral que conduzirá aos valores democráticos. A escola é um espaço que contribui para o desenvolvimento do cidadão, tendo

uma função social. Sendo assim, os conselhos escolares devem atuar na articulação entre a comunidade escolar e a local na participação de projetos comunitários, no sentido de favorecer as iniciativas que mudam a realidade local, bem como priorizar situações que favoreçam a valorização da história do bairro, da raça, do gênero e das classes sociais, entre outros.

Conforme análise dos documentos, todos especificam que os membros não receberão nenhum tipo de remuneração pelo seu trabalho junto aos colegiados escolares; entretanto reconhecem ser esse um exercício relevante para o serviço público.

Outro ponto analisado foram as atribuições dos conselhos escolares. Conforme o PNFCE/MEC (BRASIL, 2004), aos colegiados compete: acompanhamento e avaliação pedagógica, administrativa e financeira, promoção da integração entre comunidade e escola mediante ações de mobilização, participação na elaboração do regimento escolar, análise e aprovação do plano anual, acompanhamento na elaboração e na execução do Projeto Político Pedagógico (PPP), dentre outras atribuições. Ainda, deve realizar uma autoavaliação considerando alguns aspectos presentes na escola, tais como a origem dos alunos, os segmentos atuantes na instituição que são representantes da comunidade.

O resultado da análise das normativas dos 14 (quatorze) municípios, indicam que 6 (seis) municípios (Caarapó, Camapuã, Campo Grande, Dois Irmãos do Buriti, Jateí e Naviraí) apresentam as atribuições do Conselho Escolar. O número de atribuições constantes nas normativas varia, dependendo dos municípios – apresentaram 6 (seis), 7 (sete), 11 (onze), 15 (quinze), 16 (dezesesseis) e 24 (vinte e quatro) atribuições. Entre os municípios, Jateí, estabeleceu em sua normativa de implantação do Conselho Escolar 16 (dezesesseis) atribuições obrigatórias e deixou a cargo do Regimento Interno do Conselho a possibilidade de estabelecer outras. Entre as atribuições constantes em todos os documentos estão aqueles referentes ao acompanhamento e avaliação pedagógica – incluindo a elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola – além do acompanhamento dos aspectos administrativos e financeiros. A participação na elaboração do Regimento Escolar está presente em 5 (cinco) normativas. Apenas o documento do município de Naviraí estabelece como atribuição do Conselho Escolar “promover os meios de integração entre a Unidade Escolar e a Comunidade”. Outra atribuição verificada em apenas 1 (um) documento, o do município de Dois Irmãos do Buriti, foi a de analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para melhoria de seu desempenho.

Os demais 8 (oito) municípios (Água Clara, Corumbá, Costa Rica, Dourados, Ladário, Nova Andradina, Ponta Porã e São Gabriel do Oeste) não apresentam em sua legislação sobre a implantação dos conselhos escolares as atribuições desse Colegiado.

O objetivo deste capítulo foi inicialmente realizar um levantamento da produção acadêmica sobre os conselhos escolares e posteriormente das regulamentações para a implantação desses conselhos nos municípios de Mato Grosso do Sul. Nesse processo retomou-se a legislação básica sobre gestão democrática e sobre os conselhos escolares por serem estes um mecanismo para a efetivação da democratização nas escolas das redes públicas municipais de ensino. Também se procedeu à consulta e análise do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dos Planos Municipais de Educação, no tocante à meta da gestão democrática e das estratégias referentes à implantação dos conselhos escolares. Por último foram realizadas análises das regulamentações que tratam da institucionalização dos conselhos escolares enquanto órgãos de participação democrática nas escolas das redes de ensino analisadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática é compreendida como um processo, no qual todas as pessoas que atuam na prática escolar direta ou indiretamente debatem e decidem em conjunto questões que levarão à democratização da escola e, conseqüentemente à formação e emancipação do sujeito em uma sociedade democrática. Nesse processo, a centralização da administração central da escola é substituída pela participação dos diversos segmentos da comunidade escolar e da comunidade externa, oportunizando a transparência das ações, ao mesmo tempo em que permite o acesso às informações sobre o funcionamento da escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros.

É importante ressaltar que essa participação democrática na gestão da escola ocorre quando ela não se resume apenas a uma participação em termos numéricos, mas se traduz na atuação de seus membros, fomentando oportunidades de diálogo, dando voz a quem tradicionalmente não tem voz, estabelecendo discussões num esforço coletivo para alcançar os fins educativos estabelecidos pela escola.

Nesse sentido, para a efetivação da gestão democrática no ambiente escolar é necessária a criação de mecanismos que propiciem a institucionalização de processos e de instâncias deliberativas que na sua composição contem com a representação da comunidade escolar e local. Entre essas se destacam os conselhos escolares como um dos mecanismos que possibilitam visibilidade a esse processo de gestão democrática, por serem eles entendidos como órgãos colegiados deliberativos, consultivos, fiscalizadores, mobilizadores e participativos nas questões pedagógicas, políticas, administrativas e financeiras da escola. Tornam-se assim corresponsáveis pela gestão democrática da escola.

Considerando a importância dos conselhos escolares na perspectiva da gestão democrática, esta pesquisa optou pelo estudo do tema “Conselhos Escolares” e sua implantação nos municípios de Mato Grosso do Sul e para isso definiu como objetivo analisar a regulamentação do processo de implantação do Conselho Escolar nas redes municipais de Mato Grosso do Sul. Para essa análise foi necessário o levantamento das normativas legais que criaram os conselhos escolares nas escolas das redes municipais de ensino.

A temática dos conselhos escolares é parte dos debates sobre a gestão democrática e por esse motivo requer dos entes federados a inclusão de legislações para a institucionalização dos conselhos escolares enquanto mecanismo para promover a efetivação da gestão democrática. Para esse processo foi necessário recorrer às leis que regulamentam os conselhos escolares no Estado e nos municípios do Mato Grosso do Sul que são a Constituição Federal de

1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; as leis do Sistema Estadual de Educação que regulamentam a rede de ensino estadual e as dos municípios que estão vinculados ao Sistema Estadual e as normativas instituídas pelos municípios que possuem Sistema de Ensino Próprio.

Concomitante a esse processo, foi feita uma revisão bibliográfica sobre os Conselhos Escolares que resultou num total de 17 (dezoito) trabalhos que contribuíram para o aprofundamento das análises deste estudo.

No tocante ao levantamento das normativas, pretendia-se analisar as legislações de implantação dos conselhos escolares dos 79 (setenta e nove) municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul. A partir de contatos realizados com esses municípios acreditava-se ser de fácil acesso a disponibilização desses documentos. No entanto, apenas 14 (quatorze) municípios disponibilizaram suas normativas para a pesquisa o que resultou em uma nova delimitação desse universo, significando nesse contexto apenas 17,7% da realidade dos municípios sul-mato-grossenses. Um fator a ser considerado para o baixo retorno das informações é que este trabalho foi realizado durante uma pandemia, levando as escolas a trabalharem no sistema híbrido (presencial e remoto) gerando maior dificuldade de acesso às informações.

Para agregar outros dados pertinentes ao objeto da pesquisa optou-se pela análise dos Planos Municipais de Educação do Mato Grosso do Sul (2015-2025) no tocante ao estabelecimento da Meta relativa à Gestão Democrática e das Estratégias estabelecidas em relação aos Conselhos Escolares.

O resultado dessa análise indica que os 79 (setenta e nove) municípios do Estado elaboraram os Planos Municipais de Educação (2015/2025). Desses, 77 (setenta e sete) foram analisados, o que significa que 97,5% dos municípios estabeleceram nos seus Planos a meta relativa à Gestão Democrática como Meta 19 ou outra denominação. Apenas 2 (dois) municípios, ou 2,5%, embora tenham informado possuir o PME não o disponibilizaram para a pesquisa. É importante ressaltar que a análise dos Planos Municipais de Educação não se constituía objeto inicial de análise para esse fim. A incorporação desses dados no estudo se justifica pela importância das informações contidas nesses documentos que demonstraram o cumprimento das exigências legais estabelecidas na Constituição Federal/88 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que expressam nos seus respectivos Planos a Meta da Gestão Democrática e as Estratégias sobre Conselho Escolar.

A partir da regulamentação apresentada pelos municípios procedeu-se à identificação e análise dos elementos estruturais constantes em todos esses documentos: a categoria do

documento, sua ementa e o ano de criação. Além disso, foi também analisada a forma como esses documentos estabeleceram: a função dos conselhos escolares, sua composição, a eleição dos conselheiros, as atribuições desse colegiado e o modo como esses municípios pretendem proceder à mobilização da comunidade para que os conselhos escolares possam realmente se tornar um mecanismo da gestão democrática.

Os resultados da análise sobre a implantação dos conselhos escolares indicam que na legislação sobre essa implantação os municípios recorreram a diferentes instrumentos jurídicos, ou seja: alguns municípios estabeleceram sua regulamentação via Lei; outros estabeleceram sua regulamentação via Decreto Municipal e os demais estabeleceram sua regulamentação via Resolução das Secretarias de Educação.

Em relação ao Ano de Criação dos Conselhos Escolares, constata-se que na regulamentação dos municípios que informaram, houve aqueles que criaram suas normativas sobre esses conselhos a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Outros municípios instituíram suas normativas após a adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Outros o fizeram mais recentemente, entre 2014 e 2018.

Como exposto anteriormente, as funções dos conselhos escolares são de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador, avaliativo e mobilizador. Essas funções estão expressas em 13 (treze) documentos, visto que 01 (um) dos documentos não apresenta as funções dos seus conselhos escolares.

Quanto à composição do Conselho Escolar, nos 14 (quatorze) documentos analisados, nota-se a representação dos segmentos pais, alunos, funcionários administrativos e professores caracterizando um percentual das vagas para cada segmento. Os diretores e os diretores-adjuntos aparecem como membros natos.

Todos os documentos contemplam os procedimentos para a eleição dos conselheiros. Alguns deles optaram pela eleição direta, outros por eleição por aclamação. Esses documentos também estabelecem o tempo de mandato para os componentes dos conselhos escolares: alguns estabelecem 02 (dois) anos, outros optaram por um mandato de 03 (três) anos.

Quanto às atribuições dos conselhos escolares, dos 14 (quatorze) municípios, elas constam em apenas 06 (seis) documentos. O número de atribuições constantes nas normativas, dependendo dos municípios, varia de 06 (seis) a 24 (vinte e quatro) atribuições. Um desses municípios estabeleceu as atribuições consideradas por ele como obrigatórias, deixando para os regimentos internos dos seus conselhos escolares o estabelecimento de outras mais que

julgassem necessárias. Os 08 (oito) municípios restantes não fazem constar em suas normativas as atribuições do Conselho Escolar.

A mobilização da comunidade ainda é um aspecto pouco explicitado nos documentos. Alguns expressam ações de mobilização apenas relativas aos procedimentos internos da escola para eleição dos membros componentes dos vários segmentos da comunidade escolar. Apenas um dos documentos optou por expressar como uma das atribuições desse colegiado “promover os meios de integração entre a Unidade Escolar e a Comunidade”.

Retomando as questões formuladas no projeto inicial da pesquisa, expostas no capítulo 03 (três) as análises se limitaram apenas aos 14 (quatorze) municípios que disponibilizaram sua documentação. Desses, pode-se afirmar que todos estabeleceram normas, em diferentes categorias de documentos, relativas à gestão democrática e à implantação dos conselhos escolares na educação básica. Também todos eles fizeram constar em seus documentos a meta e estratégia relativa à gestão democrática.

Entre os documentos analisados é importante ressaltar que 04 (quatro) deles indicam terem implantado os conselhos escolares após a elaboração dos Planos Municipais de Educação – sendo 02 (dois) documentos datados de 2015 e 02 (dois) de 2018.

Como resultado da adesão dos municípios ao PNFCE/ MEC/UFMS no Estado de Mato Grosso do Sul, os dados constantes deste estudo, nos documentos apresentados pelos municípios, apontam para a indução do referido programa na implantação dos conselhos escolares nas redes municipais de ensino em 06 (seis) municípios.

O programa contribuiu para a formação dos conselheiros em relação às possibilidades de vivência da gestão democrática nas redes municipais de ensino. Com a baixa adesão dos municípios à pesquisa, não foi possível compreender se houve mudanças significativas quanto à implantação desde que se instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no âmbito do estado do Mato Grosso do Sul.

Concluindo, sugere-se como proposta que os municípios sul-mato-grossenses, mediante seus sistemas de ensino, reavaliem continuamente suas ações em relação à implementação dos conselhos escolares. É também importante que busquem a formação continuada dos seus membros componentes, o que pode ser viabilizado, inclusive, pela articulação com as universidades. Sugere-se ainda que os municípios possam fazer uso de mídias sociais para apresentar o funcionamento dos conselhos escolares mediante o relato de suas experiências no desenvolvimento de ações que retratem a inserção da gestão democrática na escola pública. Esses procedimentos possibilitariam ainda maior transparência nas ações,

permitindo o exercício vivência democrática nas escolas, em um país com pouca solidez nas instituições e que ainda não experimentou a democracia de forma ampla.

]

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de & ADRIÃO, Theresa (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo, Xamã, 2002.
- AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR.
- ARRUDA, Elenise Pinto de.; COLARES, Maria Lília Imbiriba de Sousa. Gestão Democrática: Trajetória e desafios atuais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 66, p. 222-246, dez2015.
- ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de.; PEREIRA, Elson Bastos. Políticas públicas, estado e gestão escolar no Brasil: compassos e descompassos. **Revista diálogo educacional**. Vol. 16, no. 47. 2016.
- ALMEIDA, Janaina Aparecida de Mattos. OS CONSELHOS ESCOLARES E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO: HISTÓRIA, AVANÇOS E LIMITAÇÕES. Curitiba, 2006.
Disponível em:
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/Pedagogia/dconselho_escolar.pdf. Acesso em: out de 2021
- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. Universidade de Brasília. Brasília- DF. 2011.
- BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. Brasília- DF, nov.2004.
- BRASIL. **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. Brasília- DF, nov.2004.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e a aprendizagem na escola**. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade**. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor.** Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar como espaço de formação de cultura e qualidade da educação.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e a educação do campo.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão 2006.** Brasília: [s.n.], 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e direitos humanos.** Brasília: MEC, SEB, 2008.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselho Escolar e sua organização em fórum.** Brasília: MEC, SEB, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1998.** Brasília- DF, 1998.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional.** Brasília- DF, 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica: **Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos escolares.** Brasília/ DF: 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Portaria N.2.896/2004.**

BRASIL. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.** MEC. Brasília, 2006.

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

BRASIL. Ministério da educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos escolares. (slide de apresentação). Ministério da educação (MEC). Brasília – DF, 2010.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** HADDAD, Fernando (org) – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/O+Plano+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+raz%C3%B5es%2C+princ%C3%ADpios+e+programas/3c6adb19-4c2e-4c60-9ccb-3b476bed9358?version=1.6>. Acesso em: out de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação/ MEC. **Mídia Digital.** Brasília-DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação/ MEC. **Mídia Digital.** Brasília-DF, 2022.

BRASIL. Plano de desenvolvimento da escola. **Mídia Digital.** Brasília- DF, 2021. Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>. Acesso em: out de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **TV ESCOLA- FAZENDO ESCOLA - A HISTÓRIA E OS CAMINHOS DA GESTÃO ESCOLAR.** Brasília-DF, 2012. Disponível em:
 <<https://www.youtube.com/watch?v=IcTVOtoCH-4&t=616s> >.

BRASIL. **DECRETO Nº 6094/2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados.

BRASIL. Monitoramento e Avaliação dos Planos Subnacionais de educação. Avaliação dos PMEs. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: nov de 2021.

BRASIL. Repositório do PNE em movimento. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: nov de 2021.

BRASIL. Diário oficial- e viabilizando publicações. Qual a diferença entre lei, decreto, norma, resolução e portaria?. Disponível em: <https://blog.diariooficial-e.com.br/dicas-uteis/qual-diferenca-entre-lei-decreto-norma-resolucao-e-portaria/>. Acesso em: jan de 2022.

BASSO, Daniela; NETO, Luiz Bezerra. AS INFLUÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. **Revistas UFG.** Primeiro semestre 2014, volume 1, número 16. Disponível em:
 <<https://www.revistas.ufg.br/rir/article/view/29044/17224>>. Acesso em: maio de 2020.

BORTOLINI, Jairo César. O Papel do Diretor na Gestão Democrática: Desafios e Possibilidades na Prática da Gestão Escolar. Interletras, volume 3, Edição número 17, abril 2013/setembro.2013.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano/** Genuíno Bordignon- São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009- (Educação Cidadã;3).

BOGATSCHOV, Darlene Novacov. et al. A ESCOLA COMO NÚCLEO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: PRÁTICAS COLETIVAS NA ORGANIZAÇÃO. **IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”** Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

BARCELLI, Juliana Carolina; CONTI, Celso; RISCAL, Sandra Aparecida; RAMOS, Géssica Priscila; FERNANDES, Maria Cristina; SILVA, Flávio Caetano da.; SILVA, Ana Lucia da., GOMES, Ronaldo Martins; PASETTO, Júlia Pires; PAULA, Lucécia de Souza; WELLICHAN, Viviane; OLIVEIRA, Lariska Nicolle de.; GIANGARELLI, Drieli Camila. **Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação/** Maria Cecília Luiz (organizadora; Juliana Carolina Barcelli... [et al.]. – São Paulo: Xamã, 2010. 151 p.; 23 cm.

BURAKI, Gislaine; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. O Conselho Escolar e a Gestão Democrática: pressuposto do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar. v. 10 n. 20 (2018): **educação profissional e formação docente: políticas, saberes e práticas educativas**. Disponível em:

<<https://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/679>>. Acesso em: jan. de 2021

BEZERRA, Juliana. Toda a Matéria. Fordismo.2021

BEZERRA, Juliana. Toda a Matéria. Toyotismo.2021

BRITO, Katia Cristina Custódio Ferreira. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares : Um estudo no município de Palmas – TO. Univerisdade Federal de São Carlos. SÃO CARLOS, SP 2019. Disponível em:

BIGARELLA, Nadia; DE OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. A trajetória histórica do conselho estadual de educação de Mato Grosso do Sul: organização, composição e representatividade. **Revista HISTEDBR -On-line**, v.18, n.1, p.184-211,2018.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no brasil. **Revista PPGCS UNESP Marília**. v. 2 n. 1 (2008). Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1192>>. Acesso em: set de 2020

CARIA, Nádia Pena; SANTOS, Mileide Pereira. Gestão e democracia na escola: limites e desafios. Revista de gestão e avaliação educacional. V.3, n.6, Jul/dez, 2014. Disponível em:< <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/13789>>. Acesso em: maio de 2020

CARVALHO, J.L.M. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014 -2024: a gestão democrática na educação se faz presente? **HOLOS**, vol. 8, 2015, pp. 41-52. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4815/481547291005.pdf>>. Acesso em: maio de 2020

CAMARGO, Júlia Irigaray; MONTEIRO, Aureotilde. **Conselhos escolares na rede municipal de Campo Grande/MS: espaços de efetivação da gestão democrática**. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 2019.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº1, 2003.

CALDAS, Carmem Ligia. **Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: O processo de Implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010)**. UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO, CAMPO GRANDE- MS, 2013. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/13845-carmen-ligia-caldas.pdf> . Acesso em: out de 2021.

CAVALCANTI, Maria Clara. **Quero Bolsa. Toyotismo. 2021**.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **A participação no discurso do Conselho Escolar**. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFC7_f7775f0c2c1d9e500df972176eb90111>. Acesso em: maio de 2020.

CONCEIÇÃO, Marcos Vinícius. Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática. Manancial. **Repositório digital da UFSM**. Universidade Federal Santa Maria. Santa Maria-RS, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/6788>>. Acesso em: maio de 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. Luiz Antônio Cunha. - São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLASCO do Brasil, 1991.

CAMPESTRINI, Hildebrando e GUIMARÃES, Acyr Vaz – História de Mato Grosso do Sul. Assembleia Legislativa de Mao Grosso do Sul. 1991

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 da outras providencias. Campo Grande. 2009.

CAARAPÓ. **DECRETO MUNICIPAL N. 056/2013, DE 1º DE JULHO DE 2013**. Cria o Conselho Escolar das escolas da rede municipal de ensino no município de Caarapó-MS, e dá outras providencias. Caarapó. 2013.

CAMPO GRANDE NEWS. **Ensino público de MS perdeu 30 mil alunos em quatro anos - CREDITO**: CAMPO GRANDE NEWS. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/educacao-e-tecnologia/ensino-publico-de-ms-perdeu-30-mil-alunos-em-quatro-anos>. Acesso em: set de 2021.

CAMAPUÃ. **Lei Ordinária nº 1644/2009 de 29 de setembro de 2009**. "DISPÕE DA CRIAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". Camapuã. 2009.

CORUMBÁ. **LEI Nº 2264, 23 DE AGOSTO DE 2012**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de corumbá e fixa regras para a eleição de diretores e do colegiado escolar da rede municipal de ensino. Corumbá. 2012.

COSTA RICA. **DECRETO Nº 4.701, DE 17 DE AGOSTO DE 2020**. Dispõe sobre a estrutura das instituições de ensino e da organização da educação básica da Rede Pública Municipal, e dá outras providências. Costa Rica. 2020.

DOURADOS. **RESOLUÇÃO SEMED Nº 58 DE 01/12/2016**. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, no âmbito do município de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Dourados, 2016.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DRABACH, Nádia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.16, n.33, p. 221-248, Jul/dez. 2014.

DELGADO, Gabriela de Oliveira. **Conselhos escolares e gestão democrática do ensino público: análise da implementação e do papel do Conselho Escolar em uma escola técnica estadual de ensino médio em Campos dos Goytacazes/RJ**. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro- UENF. Campos dos Goytacazes- RJ. 2015. Disponível em:
<file:///C:/Users/HOME%20USER/Downloads/GABRIELA%20DE%20OLIVEIRA%20DELGADO%20(1).pdf>. Acesso em: maio de 2020

DERISSO, J. L.; DUARTE, R. de C. Crítica ao ideário neoliberal na educação: precarização e descaracterização da escola pública paulista. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 17, n. 4, p. 1169–1185, 2017. DOI:10.20396/rho.v17i4.8651218. Disponível em:
<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8651218>>. Acesso em: dez. 2020.

DICIONARIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Significado da palavra implantação. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/implantacao/>

DOMINGOS, Luciana Cardoso; THOMAZ, Cláudia Malvina. Gestão democrática da escola: desafio para a consolidação de uma educação de qualidade na rede pública. In: VIEIRA, Najjar Jorge Nassim. **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: alguns temas em debate** / Jorge Nassim Vieira Najjar, Alba Valéria Baensi, Débora da Silva Vicente. - Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão democrática: o processo de representação nos conselhos escolares na rede pública municipal de São Luís - MA**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal- RN. 2016. Disponível em:
<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/22524/1/Gest%C3%A3oDemocr%C3%A1ticaProcesso_Dublante_2016.pdf>. Acesso em: maio de 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: LIMITES E PERSPECTIVAS.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

DOIS IRMÃOS DO BURITI. **Lei. 373/2009.** Dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares das Escolas da rede pública municipal de Dois Irmãos do Buriti e dá outras providências.

FARIAS, Saulo Cezar Guimarães de. **DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS. ATOS DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO -PPGE/ME FURB** ISSN 1809-0354, v. 7, n. 1, p. 122-142, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/1815/1939>. Acesso em: out de 2021.

FARIA, Caroline. Doutrina Truman. **Infoescola.** 2022. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/doutrina-truman/>. Acesso em: Jan de 2022.

FÉLIX, Robson Gonçalves. **Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010)** / Robson Gonçalves Félix. – 2012. 287 f.

FERNANDES. Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão Democrática da Educação no Brasil: A emergência do Direito à Educação.** Editora e Livraria Appris Ltda. Curitiba/PR. 2018.

FERNANDES, Cláudio. "**Patrimonialismo**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestela.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>. Acesso em 20 de maio de 2021.

FERNANDES, Solange Jarzem; MONTEIRO, Aureotilde; FERREIRA, Pamela Roberta. Escola e democracia: a dimensão pedagógica do Conselho Escolar. **Revista Multidisciplinar em Educação.** Porto Velho, v.7, p. 395-414. Jan/dez, 2020.

FERNANDES. Maria Dilnéia Espíndola. Política Educacional A gestão Democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994). **Intermeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação- UFMS, v.3.n.5,2016.**

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Disponível em:

<<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20OSGRADUACAO/MILTON%20FRIEDMAN/Capitalismo%20e%20Liberdade%20-%20Milton%20Friedman.pdf>. Acesso em: set de 2020>. Acesso em: abril de 2021.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Espaço temático • Rev. katálysis** 18 (1) • Jan-Jun 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/thzkKkhPh3SwyNScS6GCRfy/?lang=pt>. Acesso em: set de 2021.

FELIX, Maria de Fatima Costa. **Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial?.** coleção educação contemporânea. Cortez editora- autores associados. São Paulo – SP. 1986.

FOUYER, Mona Lisa. **O papel dos conselhos escolares na consolidação da gestão democrática: um estudo no município de Mangaratiba (RJ).** Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em:

<file:///C:/Users/HOME%20USER/Downloads/DISS_MONA%20LISA_PDF.pdf> Acesso em: maio de 2020.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira.in:

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; GANZELI, Pedro; MACHADO, Cristiane. **Gestão democrática da escola: análise da meta 19 do plano nacional de educação (2014-2024)**. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/2423>>. Acesso em: maio de 2020.

GOMES, Ana Valeska Amaral; MARTINS, Paulo de Sena; GILIOLI, Renato S.P. **Plano Nacional de Educação (PNE): Análise Comparativa entre os Planos de 2001 e de 2014**. Consultoria Legislativa. Março/2017.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola.: artes e ofícios de participação coletiva/** Dinair Leal da Hora- Campinas, SP: Papyrus, 1994. – 11ª edição, 2004- (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

HARVEY, David. O neoliberalismo: História e implicações. Edições Loyola; 5ª edição. 2014.

JATEI. **LEI MUNICIPAL Nº. 565, DE 20 DE ABRIL DE 2010**. Cria o Conselho Escolar e estabelece a sua implantação nos Estabelecimento de Ensino Fundamental, mantido pelo Poder Público Municipal. Jatei. 2010.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. Carta Goiânia. IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO 2 a 5 de setembro de 1986. Revista Retratos da Escola. v. 12, n. 24 (2018)

JESUS, G.; MANFIO, A... Descentralização da educação, autonomia da escola pública e política de avaliação em larga escala: paradoxos? In: XI EDUCERE E II SIRSSSE e IV SIPD- Cátedra Unesco, 2013, Curitiba. XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO? EDUCERE, II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS? EDUCAÇÃO? SIRSSSE e IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE? SIPD/CÁTEDRA UNESCO: Formação docente e sustentabilidade: um olhar transd, 2013. p. 838-850. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/10498_6503.pdf. Acesso em: out de 2021.

LADARIO. **DECRETO Nº 2.891/2015**. Cria os Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública municipal e dá outras providencias. Ladário. 2015

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli. Abordagens quantitativas de pesquisa: a pesquisa etnográfica e o estudo de caso. IN: LUDKE, Menga; ANDRE, Marli. **Pesquisa em educação abordagens qualitativas**. São Paulo:EPU, 1986. Capítulo III,p. 24-44.

LUIZ, Maria Cecília; GOMES Ronaldo Martins. Teoria do Reconhecimento e Conselho Escolar: subsídios para a compreensão e constituição da Gestão Democrática. In: **Conselho Escolar e gestão democrática: contribuições de uma formação para cidadania** / [organizado por] Daniela Karine Ramos. – Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

LUCE, Maria Beatriz. MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**/ Organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Leticia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LOMBARDI, José Claudinei. Educação e nacional-desenvolvimentismo (1946-1964). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 56, p. 26-45, maio 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640432/7991>

LOPES, E. C. P. M., & Caprio, M. (2016). As influências do modelo neoliberal na educação. **Revista online De Política E Gestão Educacional**, (5). Disponível em: <<https://doi.org/10.22633/rpge.v0i5.9152>. Acesso em: dez de 2020>. Acesso em: dez de 2020

LLOPIS, Solange Janjarsi Briz. **Gestão escolar democrática: diálogos e percepções. Universidade de Mogi das Cruzes. Mogi das Cruzes- SP**. 2016. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=486826> . Acesso em: maio de 2020.

LOCATELLI, Cleomar. A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: resultados e consequências. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESS_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/A_POLITICA_DE_DESCENTRALIZACAO_NA_EDUCACAO_BRASILEIRA_RESULTADOS_E_CONSEQUENCIAS.pdf. Acesso em: set de 2021.

LIMA, Beatriz Botelho Menezes. RESQUÍCIOS DOS MODELOS PATRIMONIALISTA E BUROCRÁTICO DE ADMINISTRAÇÃO NA GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR LOCADO PELA SEDF: Prejuízos na efetividade da prestação do serviço aos estudantes. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.se.df.gov.br/bitstream/123456789/1091/1/BEATRIZ%20LIMA.pdf>. Acesso em: agosto de 2021.

MARRACH. Sonia Além. **Neoliberalismo e educação**. 2015. Disponível em: <<http://portal.iadebrasil.com.br/pos/biblioteca/alfabetizacaoletramento/moduloI/pdf/3%20Neoliberalismo%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. > Acesso em: dez de 2020

MARQUES, Luciana Rosa. A cultura democrática na gestão da escola pública: um estudo da análise do discurso dos conselheiros escolares. **Revista portuguesa de Educação**, v.24. n.1 Braga 2011. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872011000100004>. Acesso em: maio de 2020

MELLO, Katielly Patrícia de.; ALVES, Andréia Vicência Vitor. A concepção de gestão educacional e do Conselho Escolar no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos

Escolares. **Revista educação**. v. 7, n. 14. .2019. disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/horizontes/article/view/9989>>. Acesso em: junho de 2021.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Dossiê: "Políticas educacionais"** • Educ. Soc. 22 (75) • Ago. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dxChfBYZjdfgPRc3v3wYZXS/?lang=pt>. Acesso em: agosto de 2021.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra E O Jogo: Democracia E Patrimonialismo Na Educação Brasileira**/ Erasto Fortes Mendonça. Campinas, SP: FE/ UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MORAES, ALINE C. A; RUIZ, Maria Jose Ferreira. **A participação e a gestão democrática no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos escolares**. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9384/6235>>. Acesso em: fev. de 2021.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. **TOPOI**, v. 7, n. 12, jan.-jun. 2006, pp. 178-221.

MARTINS, Fernando José; ALMEIDA, Janaina Aparecida de Mattos. MOVIMENTO SOCIAL E EDUCAÇÃO: O CASO DO FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA: UM MOVIMENTO?. |Reunião Científica Regional da ANPED: Educação, movimentos sociais e políticas governamentais. UFPR- Curitiba/Paraná. 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-3_FERNANDO-JOS%C3%89-MARTINS-JANAINA-APARECIDA-DE-MATTOS-ALMEIDA.pdf. Acesso em: set de 2021.

MIRANDA, *Victor Bacelet*. **O Corpo Político do Contrato Social de Jean- Jacques Rousseau**. 2021. Disponível em: < <https://domtotal.com/direito/pagina/detalhe/38894/o-corpo-politico-do-contrato-social-de-jean-jacques-rousseau>>. Acesso em: maio de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Mídia Social. Site do Governo do estado de Mato Grosso do Sul

MATO GROSSO DO SUL. Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Campo Grande, MS. 2015. Disponível em: http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/estudo_dimensao_territorial_2015.pdf. Acesso em: nov. de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Tabela situacional de Covid-19. Governo do estado de Mato Grosso do Sul. Secretaria de saúde do estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS. Disponível em: <http://www.saude.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/PACTUA%C3%87%C3%83O-INTERFEDERATIVA-2019-E-2020.pdf>. Acesso em: nov. de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. MS tem crescimento populacional acima da média nacional, com agronegócio impulsionando interior. Governo do estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.ms.gov.br/ms-tem-crescimento-populacional-acima-da-media-nacional-com-agronegocio-impulsionando-interior/>. Acesso em: nov. de 2021.

MATO GROSSOS DO SUL. **DECRETO Nº 13.770**. Dispõe a estrutura da rede estadual de ensino. Mato Grosso do Sul. 2013.

NASCIMENTO, D.S.Q. Gestão democrática: reflexões de como o programa ensino médio inovador contribui para sua construção in; NAJJAR, J.N.V; BAENSI, A.V; VICENTE, D.S (org.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019

NASCIMENTO, Luiz Carlos Ferreira do. **Conselho Escolar como estratégia de gestão democrática: discutindo as experiências dos conselhos escolares nos centros municipais de educação infantil em Natal/RN**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN. 2018. Disponível em:
<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/26986/1/Conselhoescolarestat%c3%a9gia_Nascimento_2018.pdf> Acesso em: fev. de 2021.

NETO, Filinto Jorge Eisenbach; CAMPOS, Gabriela Ribeiro de. O IMPACTO DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. IV Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação. 2017. Disponível em:
https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24420_12521.pdf. Acesso em: out de 2021.

NAVIRAI. **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 14 DE AGOSTO DE 1997**. Estabelece as atribuições do Conselho Escolar da rede municipal de ensino. Naviraí. 1997.

NOVA ANDRADINA. **DECRETO Nº 2.176, DE 3 DE SETEMBRO DE 2018**. Dispõe sobre a aprovação do processo eletivo para a escolha dos membros dos Colegiados Escolares das Unidades escolares da rede municipal de ensino de Nova Andradina Mato Grosso do Sul e dá outras providencias. Nova Andradina. 2018

OLIVEIRA, Monica. Operadores Booleanos. SISTEMA DE BIBLIOTECAS – PUC – RIO. Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, João Ferreira de.; MORAES, Karine Nunes de.; DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implantação. Disponível em:
http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/5gestao_escolar_democratica_definicoes_principios_mecanismo_implementacao.pdf. Acesso em: jan. de 2022

PARO, Vitor Henrique, 1945. **Administração escolar: introdução crítica**/ Vitor Henrique Paro. 4ª São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**/ Vitor Henrique Paro. – 4. ed.- São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: Educadores ou gerente?** / Vitor Henrique Paro. São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**/Vitor Henrique Paro.- São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. Blog de Vitor Henrique Paro. **Pitacos Teóricos**. 2020/2021.

PARO, Vitor Henrique. Política Educacional e Prática da Gestão Escolar. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL, 2., FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5., 2008, Torres, Anais eletrônicos... Torres: Ulbra, 2008. Disponível em: <http://forum.ulbratorres.com.br/2008/conferencias_texto/PARO.pdf>. Acesso: em 20 abril. 2022. ISSN: 1982-987X

PAULA et. al. Uma reflexão sobre a pesquisa, extensão e formação continuada em conselhos escolares: discutindo a gestão democrática e participativa. In: PAULA, Lucília Augusta Lino de.; OLIVEIRA, Lia Mairia Teixeira de. **Conselho Escolar: Formação e participação**/ Lucília Augusta Lino de Paula, Lia Maria Teixeira de Oliveira (organizadoras). – Rio de Janeiro: Outras Letras, 2014.

PMEs. **Plano Municipal de Educação (2015/2025)**. Água Clara ; Alcinoópolis ; Amambai ; Anastácio ; Anaurilândia ; Angélica ; Antônio João ; Aparecida do Taboado ; Aquidauana ; Aral Moreira ; Bandeirantes ; Bataguassu ; Batayporã ; Bela Vista ; Bodoquena ; Bonito ; Brasilândia ; Caarapó ; Camapuã ; Campo Grande ; Caracol ; Cassilândia ; Chapadão do Sul ; Corguinho ; Coronel Sapucaia ; Corumbá ; Costa Rica ; Coxim ; Deodápolis ; Dois Irmãos do Buriti ; Douradina ; Dourados ; Eldorado ; Fátima do Sul ; Figueirão ; Glória de Dourados ; Guia Lopes da Laguna ; Iguatemi ; Inocência ; Itaporã ; Itaquiraí ; Ivinhema ; Japorã ; Jaraguari ; Jardim ; Juteí ; Juti ; Ladário ; Laguna Carapã ; Maracaju ; Miranda ; Mundo Novo ; Naviraí ; Nioaque ; Nova Alvorada do Sul ; Nova Andradina ; Nova Horizonte do Sul ; Paraíso das Águas ; Paranaíba ; Paranhos ; Pedro Gomes ; Ponta Porã ; Porto Murtinho ; Ribas do Rio Pardo ; Rio Brillhante ; Rio Negro ; Rio Verde de MT ; Rochedo ; Santa Rita do Pardo ; São Gabriel do Oeste ; Selvíria ; Sete Quedas ; Sidrolândia ; Sonora ; Tacuru ; Taquarussu ; Terenos ; Três lagoas ; Vincentina. Mato Grosso do Sul, 2015/2025.

PIRES, Daniela de Oliveira. Os desafios para a consolidação do estado social e de direito brasileiro e as consequências para a gestão democrática da educação. IN: PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim; KADER, Carolina Rosa (ORG). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. São Leopoldo; Oikos, 2018.

PERONI, Maria Vidal. **RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NO CONTEXTO DE NEOCONSERVADORISMO NO BRASIL**. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e241697, 2020.

PERONI, Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015344, p. 1-20, 2020 Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>.

PORTO, Maria Isabel Ribeiro. Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares: fortalecimento de quem?. Univerisdade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1687142 Acesso em: jan de 2021.

RISCAL, José Reinaldo. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala: o desempenho de escolas públicas no Brasil** / José Reinaldo Riscal, Maria Cecília Luiz. -- São Carlos: Pixel, 2016. 159 p. – (Coleção Especialização).

RIBEIRO, Fabiana Lopes. **Formação Continuada a distância e atuação profissional dos egressos: um estudo sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Universidade Federal de Santa Catarina.** Florianópolis. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/HOME%20USER/Downloads/Maria%20Isabel%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: maio de 2021.

ROCHA, Andrea Braga Sodré; FERNANDES, Solange Jarzem. **O processo de constituição dos sistemas de ensino no Estado de Mato Grosso do Sul.** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande- MS. 2018.

RODIGUES, Dhyana Ramayana Ramos. **REVOLVENDO RAÍZES: Um contraponto à oposição entre cultura ibérica e cultura moderna em Raízes do Brasil.** UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA. BRASÍLIA. 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18060/1/2017_DhyanaRamayanaRamosRodrigues.pdf. Acesso em: agosto de 2021.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. **Políticas Públicas.** Campo Grande/MS: Editora UFMS, 2010.

Revista INTERIOR – Revista do Ministério do Interior. Ano III, Nº 20. Edição especial. Novembro 1977.

SAVIANI, Demerval. A educação na ruptura política para a continuidade socioeconômica. *In*: _____. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Demerval. Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional**, SP. Volume 21, Número 3, setembro/dezembro de 2017:

SANDER, Benno, 1936. Gestão da educação na América Latina: **Construção e reconstrução do conhecimento/ Benno Sander.** - Campinas, SP: Autores Associados, 1995- (coleção educação contemporânea).

SANTOS, Flávio Reis dos; NETO, Luiz Bezerra. Estado, Educação e Tecnocracia na Ditadura civil- Militar Brasileira. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n.40, p. 113-125, dez. 2010- ISSN: 1676-2584. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639809/7372>>. Acesso em: maio de 2021.

SANTO, Natalia cortes do espirito. **Gestão democrática e (m) escola de tempo integral: os conselhos escolares em foco.** Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/HOME%20USER/Downloads/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20PPGEdu%20-%20NATHALIA%20CORTES%20DO%20ESPIRITO%20SANTO.pdf.> Acesso em: maio de 2021.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 334-363, jul./dez. 2019.

SILVA, Jeane Lopes da... **Conselhos escolares: por uma alfabetização democrática. Universidade do Rio Grande do Norte. Natal- RN, 2020.** Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/29175/1/Conselhosescolaresalfabetizacao_Silva_2020.pdf>. Acesso em: maio de 2021.

SILVA, Alba Valeria Baensi da. **O processo de implementação dos conselhos escolares na rede municipal de ensino de Magé/RJ: caminhos para a democracia na escola.** Universidade federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora- MG. 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo de... Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em revista**, vol. 25, n, 3 Belo Horizonte, dec. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982009000300007>. Acesso em: maio de 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 27, n. 1, 273-294, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2009v27n1p273/12301> Acesso em: abril de 2022

SOUZA, Ângelo Ricardo de.; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/qLkpKmKtMCsK89ZY9yMN87H/?lang=pt&format=pdf#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20gest%C3%A3o%20democr%C3%A1tica,%2C%20na%20forma%20da%20lei%E2%80%9D>. Acesso em: abril de 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL.** 2006. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/democratizacao_gestao_educacional.pdf Acesso em: dez de 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perfil da Gestão Escolar no Brasil. 2007. 302 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2006

SOUSA, Rafael. **Mundo Educação.** Taylorismo. 2021.

SCALABRIN, Ionara Soveral. “Mérito, desempenho” e “participação”: Adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. **Tese de doutorado em educação.** Programa de pós-graduação em educação. Universidade de Passo Fundo, 2018. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/bitstream/tede/1677/2/2018IonaraScalabrin.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. **O Papel da Escola Superior de Guerra na**

Sustentação do regime autoritário brasileiro. Revista Direito e Práx. Jul-Sep. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/B3Mf6tLfNHYY9FM8HDZfjvG/?lang=pt> Acesso em: jan. de 2022.

TAVARES, Ana Carolina Cerveira. MARTINS, Fabiane Silva. CHICAR, Soraya Tatiara Costa Lopes. O FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – FNDEP NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA DE 1988. Congresso Nacional de Educação (CONEDU).

UFMS. **Relatório institucional**. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2009-2010.

VARGAS, Ana Lucia Silva. **A gestão democrática na escola municipal: o Conselho Escolar em questão**. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria- RS. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/16223>>. Acesso em: maio de 2020.

WERLE, Flavia Obino Correa; ANDRADE, Alenis Cleusa. Conselhos escolares: análise de sistema municipal de ensino no brasil. **Revista Lusofana de educação**. n.11, Lisboa, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502008000100006&lang=pt. >Acesso em: maio de 2020.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**/ Ellen Meiksins Wood; tradução Paulo Cezar Castanheira- São Paulo: Boitempo, 2011.