

CARMEN LÍGIA CALDAS

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL
DE ENSINO DE CAMPO GRANDE, MS: O PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES (2007-2010)**



CARMEN LÍGIA CALDAS

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL
DE ENSINO DE CAMPO GRANDE, MS: O PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES (2007-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira



Ficha catalográfica

Caldas, Carmen Lígia

C141p Plano de ações articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos conselhos escolares (2007- 2010) / Carmen Lígia Caldas; orientação Regina Tereza Cestari de Oliveira. 2013.

147 f. + anexos

Dissertação (mestrado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013.

1. Escolas públicas 2. Conselhos escolares 3. Plano de ações articuladas
4. Política educacional I. Oliveira, Regina Tereza Cestari de II. Título

CDD – 371.2

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE CAMPO GRANDE, MS: O PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES (2007-2010)**

CARMEN LÍGIA CALDAS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira - UCDB R.C Oliveira
Profa. Dra. Marília Fonseca - UnB M.Fonseca
Profa. Dra. Mariluce Bittar - UCDB Mariluce Bittar

Campo Grande, 21 de outubro de 2013.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM DOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO
E DOUTORADO

Dedico este trabalho:

Aos meus pais, Arlindo (*in memorian*) e Maria, a quem devo hoje e para sempre tudo o que sou.

Ao meu filho João Pedro, e meu esposo, Pedro, amores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por conceder-me mais esta oportunidade...

À minha amada família, por acreditar que seria possível realizar este sonho e pela compreensão em minhas ausências.

À minha querida Orientadora, Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, pelos ensinamentos, pela orientação com competência e dedicação, pela atenção, pelo incentivo e carinho... Meu eterno agradecimento e admiração!

À ANPED/IPEA, pela bolsa de estudo concedida para este curso.

À Prof^a Dr^a Mariluce Bittar, competente professora, que incentiva e valoriza seus alunos, sempre apontando a importância do estudo para a pesquisa com muito carinho e dedicação. Obrigada pelos ensinamentos e pela valiosa contribuição na Banca Examinadora.

Ao Prof. Dr. Jefferson Carriello do Carmo, pelas excelentes reflexões durante as aulas e pela contribuição por meio de análises críticas e sugestões por ocasião da Banca de Exame de Qualificação.

À Prof^a Dr^a Marília Fonseca, por aceitar participar da Banca Examinadora, contribuindo com seguras análises e sugestões.

À Prof^a Ms. Maria Cecília Amêndola da Motta e ao Prof. José Chadid, Secretários de Educação do Município de Campo Grande no período da realização deste Mestrado, por me dispensarem para participar das aulas e das atividades complementares inerentes ao curso.

Ao amigo Paulo Vitor de Oliveira, diretor-adjunto da E.M. Pe. José Valentim, pela compreensão e por assumir minhas responsabilidades quando necessário.

À comunidade escolar “Pe. José Valentim”, pelo incentivo e pela compreensão em minhas ausências, em especial ao Warley e ao Maurílio que me auxiliaram com as transcrições das entrevistas.

Às técnicas da SEMED e aos membros do CE das Escolas Municipais participantes da pesquisa, pela atenção na coleta de dados.

Agradeço também às companheiras e aos companheiros do Mestrado em Educação e do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação

(GEPPE), pelos prazerosos momentos de socialização e de construção dos nossos conhecimentos, em especial à Maria Edinalva, com quem dividi publicações, apresentações em eventos e também angústias.

Enfim, minha profunda gratidão ao PPGE da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), por me proporcionar uma boa estrutura para a construção de meus conhecimentos.

CALDAS, Carmen Lígia. *Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: O processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010)*. Campo Grande, 2013. 147 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

O objetivo geral desta Dissertação é analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR), período 2007 a 2010, integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído em 2007, no segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). A pesquisa vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), pertencente à Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente da UCDB, e contou com bolsa de estudo do IPEA/ANPEd. Os objetivos específicos são: a) verificar o processo de elaboração do PAR e as ações definidas pelo Município de Campo Grande-MS, referentes à dimensão gestão educacional, com base nas recomendações da Carta Constitucional, de outros textos legais e da proposta do Plano; b) examinar as estratégias utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação para a implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS; c) verificar como os Conselhos Escolares se constituíram nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, e qual a sua implicação para a participação de segmentos internos e externos na gestão escolar. Os procedimentos metodológicos compreenderam: pesquisa bibliográfica, levantamento e análise de documentos oficiais que regulamentam a política educacional em estudo, com destaque para o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR do Município de Campo Grande; e entrevistas semiestruturadas com representantes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), responsáveis pelo PAR e com sujeitos de duas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, localizadas na zona urbana. Os dados mostram a implantação dos Conselhos Escolares por força do Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009, e da Resolução SEMED n. 130, de 15 de julho de 2009. Conclui-se que os Conselhos Escolares foram implantados nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, em atendimento a um dos Indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR), evidenciando a indução do governo central, por meio do MEC, na sua implantação, como um dos instrumentos de gestão democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional. Plano de Ações Articuladas (PAR). Conselho Escolar.

CALDAS, Carmen Lígia. *Joint Action Plan on Municipal Schools of Campo Grande, MS: The process of implementation of School Councils (2007-2010)*. Campo Grande, 2013. 147 p. Thesis (Mastering in Education). Dom Bosco Catholic University.

ABSTRACT

The general objective of this dissertation is to analyze the deployment process of School Councils in Municipal Schools in Campo Grande, in the context of the Joint Action Plan (PAR), in the period from 2007 to 2010, belonging to the Education Development Plan (PDE), established in 2007, Luiz Inácio Lula da Silva's second term of government (2007-2010). The research is linked to the Studies and Research Group of Policy Public and Management Educational (GEPPE) belonging to Educational Policy Line Research, School Management and Teacher Training of UCDB, this work had IPEA / ANPEd scholarship. The specific objectives are: a) verify the process of preparing the PAR and actions set by the Campo Grande city, referring to the educational management dimension, based on the recommendations of the Constitutional Charter, other legal texts and the proposal of the PAR; b) examine the strategies used by the Municipal Education Department for the implementation of School Councils in Campo Grande- MS Municipal Schools; c) verify how the School Councils were constituted in Teaching Units of Municipal Schools in Campo Grande - MS, and what is its implication for the involvement of internal and external segments in school management. The methodological procedures included: literature review, survey and analysis of official documents that govern educational policy in this study, focusing the PDE, the Everyone for Education Target Plan Commitment and the PAR of the Municipality of Campo Grande and semi-structured interviews with representatives of the Municipal Education Department (SEMED) responsible for PAR and subject of two school units of Campo Grande- MS, located in the urban area. The data show the implementation of the School Councils by Decree n. 10.900 of July 13th 2009, and SEMED Resolution n.130 of July 15th, 2009. It is concluded that the School Councils were implemented in the Municipal Schools in Campo Grande - MS, in response to one of the indicators of the Joint Action Plan (RAP), suggesting the induction of central government, through the Ministry of Education, in its implementation, as a democratic management instrument.

KEYWORDS: Educational Policy. Joint Action Plan (PAR). School Councils.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACC's	- Atividades Curriculares Complementares
ACP	- Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública
APM	- Associação de Pais e Mestres
CE	- Conselho Escolar
CEE	- Conselho Estadual de Educação
CEINF	- Centro de Educação Infantil
CF	- Constituição da República Federativa do Brasil
CME	- Conselho Municipal de Educação
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIGEB	- Divisão de Gestão da Educação Básica
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
ETI	- Escola em Tempo Integral
ETR	- Escola em Tempo Regular
FACSLUL	- Faculdade Mato Grosso do Sul
FATEC	- Faculdade de Tecnologia
FIES	- Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNLEC	- Fundação Lowtons de Educação e Cultura
GEPPE	- Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação
GIFE	- Grupo de Instituto Fundações e Empresas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IESF	- Instituto de Ensino Superior da FUNLEC
IFET	- Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia
IFMS	- Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação
MS	- Mato Grosso do Sul
MT	- Mato Grosso
MTPE	- Movimento Todos pela Educação
OCDE	- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	- Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAES	- Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNFCE	- Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPA	- Plano Plurianual
PPP	- Projeto Político-Pedagógico
PRB	- Partido Republicano do Brasil
PROEJA	- Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	- Programa Nacional da Inclusão de Jovens
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
REME	- Rede Municipal de Ensino
REUNI	- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEB	- Secretaria de Educação Básica
SEMED	- Secretaria Municipal de Educação
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIPS	- Sistema de Indicadores de Percepção Social
TPE	- Todos Pela Educação
UCDB	- Universidade Católica Dom Bosco
UEG	- Universidade Estadual de Goiás
UEMS	- Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEx	- Unidade Executora
UFBA	- Universidade Federal da Bahia
UFES	- Universidade Federal do Espírito Santo
UFGD	- Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UnB	- Universidade de Brasília
UNDIME	- União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIDERP	- Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal
UNIGRAN	- Centro Universitário da Grande Dourados

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dissertações e Teses relacionadas aos descritores: gestão democrática e conselhos escolares no período de 1996 a 2009	20
Tabela 2 - Número de Estabelecimentos de Ensino de Educação Básica em Campo Grande-MS na Área Urbana e Rural no período de 2007-2010	85
Tabela 3 - Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS no período de 2007-2010 na Área Urbana e Rural	86
Tabela 4 - Número de Docentes na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS na Área Urbana e Rural	86
Tabela 5 - Percentual de Docentes por nível de formação da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS - 2010.....	87
Tabela 6 - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no período de 2007 a 2010 na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS.....	87
Tabela 7 - IDEB e Metas do Brasil, Mato Grosso do Sul e Campo Grande período 2005-2009	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Política Educacional do Governo Lula - PPA 2004-2007.....	47
Quadro 2 - Objetivos do Governo Lula: PPA 2008-2011	53
Quadro 3 - Propostas para os Eixos Norteadores do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	62
Quadro 4 - Movimento Todos pela Educação: empresas mantenedoras e empresas parceiras	69
Quadro 5 - Síntese das Dimensões do PAR do Município de Campo Grande-MS - 2007-2010.....	95
Quadro 6 - PAR do Município de Campo Grande 2007-2010 - Dimensão Gestão Educacional: indicadores, pontuação e demanda de ações	96

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Carta de autorização para realização da coleta de dados da Pesquisa.....	132
Apêndice B - Termo de consentimento livre e esclarecido para Pesquisa	133
Apêndice C - Instrumento de pesquisa para os Técnicos da SEMED	134
Apêndice D - Instrumento de pesquisa para Integrantes do Conselho Escolar	136

LISTA DE ANEXOS

Anexo A - Dimensões, Áreas e Indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR)	139
Anexo B - O PAR do Município de Campo Grande 2007-2010: Dimensão, Áreas, Indicadores, e Ações.....	143
Anexo C - A Dimensão Gestão Educacional no PAR do Município de Campo Grande-MS: Área Gestão Democrática e Indicador Existência e Funcionamento de Conselho Escolar	146

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI.....	30
1.1 Elementos presentes nos ajustes estruturais e administrativos da Reforma do Estado nos anos 1990	31
1.2 Gestão democrática da educação nos marcos legais	34
1.3 Gestão democrática da educação: elementos constitutivos e estratégias	38
1.4 Conselho escolar como mecanismo de gestão democrática	42
1.5 Proposta de gestão democrática no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)....	44
CAPÍTULO 2 - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO ÂMBITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE).....	57
2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	57
2.1.1 O Movimento Todos pela Educação	64
2.2 Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: Decreto n. 6094/2007	70
2.3 Plano de Ações Articuladas (PAR) no cumprimento das metas do compromisso e o regime de colaboração	76
2.3.1 Estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR).....	78
CAPÍTULO 3 - IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE – MS.....	81
3.1 O Município de Campo Grande-MS: caracterização	81
3.2 Plano de Ações Articuladas do município de Campo Grande-MS	89
3.3 Instituição de Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino	97
3.4 Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICES	131
ANEXOS	138

INTRODUÇÃO

O objeto de análise desta pesquisa é o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR), correspondente ao segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2007 a 2010.

A pesquisa vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), pertencente à Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente” do Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Integra o projeto denominado Plano de Ações Articuladas: Implicações para a Oferta e Gestão Educacional¹. Esse projeto, por seu turno, articula-se à pesquisa interinstitucional denominada “Gestão das Políticas Educacionais: O Impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Municípios Sul-Mato-Grossenses”, desenvolvida com apoio do CNPq, sendo coordenada pelas Professoras Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB) e Elisângela Alves Scaff (UFGD), cujo objetivo geral é analisar os impactos do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010.

Este projeto insere-se no grupo nacional em rede cuja pesquisa intitula-se “Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus Mecanismos de Centralização e Descentralização: O Desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, desenvolvida com a participação de pesquisadores e estudantes de diversas universidades brasileiras, entre elas a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), sob a coordenação geral da Professora Marília Fonseca (UnB), com apoio do CNPq.

¹ Projeto coordenado pela Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira (docente da UCDB e pesquisadora do CNPq).

Esta pesquisa contou com bolsa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria firmada com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), por meio do Acordo de Cooperação Técnica que visa a estimular integração de ações de pesquisa em rede nas áreas temáticas definidas pelo IPEA, concedida mediante seleção no concurso de bolsas de estudos para curso de Mestrado em Educação, conforme Edital n. 01/2011 ANPEd/IPEA.

A escolha da temática pesquisada está relacionada com a minha trajetória profissional de educadora de escola pública, atuando na Educação Básica e interessada em compreender como as políticas públicas educacionais são implementadas no contexto escolar (“chão da escola”), concordando com Melo (2006, p. 252) quando afirma “[...] ser nesta instituição que se materializam as políticas e programas governamentais para a educação, dela retornando para a sociedade”.

Como educadora de escola pública e atualmente na condição de diretora de uma escola municipal de Campo Grande-MS, acredito na importância do diálogo como base das relações democráticas. No entanto, percebo a existência da falta de consulta e informação aos educadores que atuam na escola com relação à implantação e a implementação de muitas políticas educacionais, não oportunizando a participação dos mesmos, e ainda, em muitos casos, responsabilizando-os pela materialização sem a devida conscientização/compreensão do estabelecido.

Ao considerarmos o acima destacado, gostaríamos de refletir que a presença da gestão democrática, definida como princípio do ensino, entre outros, na Constituição Federal (BRASIL, 1988), tem sido deste então um dos temas mais estudados e pesquisados na área educacional, haja vista a abrangência desse princípio e a importância de sua incorporação na gestão do sistema e da escola.

Assim, a gestão democrática como princípio da educação nacional é “[...] presença obrigatória em instituições escolares públicas, é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico [...]” (CURY, 2007, p. 489).

Fundamentamos dessa forma, o entendimento de que a gestão democrática da educação “supõe a transparência de processos e de atos” (CURY, 1997, p. 205), o que implica

[...] um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação, segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos (CURY, 2005, p. 14).

Neste sentido a gestão democrática é um princípio constituinte dos Conselhos intra-escolares, como os Colegiados, o Conselho da Escola, os Conselhos dos Professores e outras formas colegiadas de atuação (CURY, 2002).

Na mesma ótica, Vieira (2009, p. 46) “[...] afirma que mais do que simples espectadores, os educadores têm anseios de maior participação na formulação e gestão da(s) política(s). A gestão democrática da escola é um desses espaços de intervenção que se articula com outros [...].” E ainda, como assinala Gracindo (2005, p. 40), “[...] para a concretização do Estatuto da Gestão Democrática, estabelecido em lei exige-se, entre outras coisas, a criação de espaços propícios para que novas relações entre os diversos segmentos escolares possam acontecer”.

Entre esses espaços encontram-se os Conselhos Escolares como órgãos representativos nas instituições escolares, destinados à ação de conciliar, isto é, entrar em comum acordo nas tomadas de decisões, utilizando o diálogo. Cury (2006), esclarece que a expressão Conselho

[...] vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. [...] Conselho é também o lugar onde se delibera. Deliberar implica a tomada de uma decisão, precedida de uma análise e de um debate (CURY, 2006, p. 47-48).

Analizar, debater e tomar uma decisão implica em participar. E “participar é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições” (CURY, 2006, p. 53).

Desse modo, elegemos nesta pesquisa as seguintes categorias de análise: gestão democrática, participação e Conselhos Escolares, ancorados nos conceitos acima definidos.

A escolha da temática também está atrelada ao compromisso com o Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas e Gestão da Educação (GEPPE), do qual sou membro desde o ano de 2010, anterior ao ingresso no curso de mestrado em educação, e entendo que esta condição significa responsabilizar-me em materializar o objetivo a que o Grupo se propõe, como estudar, pesquisar e contribuir com a construção do conhecimento no campo da política pública educacional, sobretudo relacionada à Educação Básica.

Desse modo, compreendemos que estudar o processo histórico de implantação dos Conselhos Escolares em uma Rede Municipal de Ensino, no âmbito de uma política educacional nacional, consiste na possibilidade de analisar a materialização de uma política

pública do governo federal em uma realidade específica e de contribuir cientificamente com dados relevantes para a discussão das prováveis implicações na construção da gestão democrática, tanto no âmbito do sistema de ensino como da escola.

Este ato, além de justificar a relevância da pesquisa, integra o projeto em rede que consolida um campo de pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da UCDB, relacionado ao planejamento e à gestão democrática da educação.

Entendemos que para estudar uma política pública se faz necessário conhecer o contexto histórico em que ela foi construída, considerando as forças e contradições presentes que interferiram na sua implantação, bem como compreendermos a política educacional como uma política de corte social que “[...] consiste em estratégia governamental e normalmente se exibe em formas de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma” (VIEIRA, 1992, p. 22).

Dessa forma, cabe esclarecer que o contexto político nacional da implantação dessa política decorre no segundo Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em abril de 2007, quando foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo principal de melhorar a qualidade da educação brasileira, sendo este considerado a mais importante política educacional em voga no Brasil, pois abrange todos os níveis de ensino do país. Trata-se de uma política que tem “[...] como eixo articulador estratégico de descentralização o Plano de Metas Compromisso todos Pela Educação, e a execução dos seus programas e ações ocorre por meio da vertente do Plano de Ações Articuladas (PAR) [...]” dos entes federados (CAMINI, 2009, p. 13), com destaque para o princípio da gestão democrática articulado à participação, por portar a estratégia da descentralização.

Considerando o contexto político acima para a definição do nosso objeto de pesquisa, procedemos ao levantamento da produção do conhecimento relacionada à esta temática, caracterizando esse levantamento como estado do conhecimento².

Para realizarmos o estado do conhecimento, delimitamos Teses e Dissertações, utilizando como descritores os termos gestão democrática e Conselhos Escolares, além do tema PDE/PAR. Por tratar-se de uma política educacional recente, os estudos e pesquisas relacionados ao PDE/PAR ainda estão sendo desenvolvidos.

² Segundo Ens e Romanowski (2006, p. 39-40) “[...] embora recentes, os estudos de ‘estado da arte’ que objetivam a sistematização da produção numa determinada área do conhecimento já se tornaram imprescindíveis para apreender a amplitude do que vem sendo produzido. Esses estudos são justificados por possibilitarem uma visão geral do que vem sendo produzido na área e uma ordenação que permite aos interessados perceberem a evolução das pesquisas na área, bem como suas características e foco, além de identificar as lacunas ainda existentes [...]. Sendo que, [...] o estudo que aborda apenas um setor das publicações sobre o tema estudado vem sendo denominado de ‘estado do conhecimento’ [...]”.

Assim, levando em conta ser este um projeto relacionado a uma pesquisa interinstitucional, optamos, em um primeiro momento, por fazer um levantamento no *site* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) sobre as pesquisas cadastradas, segundo os descritores citados, realizadas nos Programas de Pós-Graduação em Educação das Universidades vinculadas ao “Grupo Nacional”³ delimitando como recorte temporal 1996 a 2009⁴, considerando para tal o ano em que foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9394/96, que deu ênfase à gestão democrática, em decorrência da Constituição Federal de 1988.

O quantitativo de pesquisas encontradas nos Programas das Universidades selecionadas, de acordo com o critério e período estabelecido acima, se encontra discriminado na Tabela 1.

Tabela 1 - Dissertações e Teses relacionadas aos descritores: gestão democrática e conselhos escolares no período de 1996 a 2009.

Universidades do Grupo Nacional	1996 - 2000		2001 - 2005		2006 - 2009	
	Dissertações	Teses	Dissertações	Teses	Dissertações	Teses
UCDB	-	-	02	-	01	-
UEG	-	-	-	-	-	-
UEMS	-	-	-	-	-	-
UFBA	02	04	07	02	14	05
UFES	02	-	01	-	08	-
UFGD	-	-	-	-	-	-
UFMS	01	-	02	-	03	-
UnB	12	01	23	03	20	07
Total	17	05	35	05	46	12

Fonte: Banco da CAPES - Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 30 maio 2011. Tabela elaborada pela autora para esta Dissertação.

O número de pesquisas encontradas nessas instituições totalizou 120. Segundo os termos definidos no período delimitado, desse número, seis se relacionam, de alguma forma, com a temática deste trabalho, sendo descritas a seguir.

³ Universidades do grupo nacional: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual da Bahia (UFBA), Universidade Estadual do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade de Brasília (UnB).

⁴ Justifico como limite o ano de 2009, devido ao fato de que o banco da CAPES estava atualizado até esse ano no período correspondente ao levantamento.

Na UnB foram encontrados os seguintes trabalhos: o primeiro, uma Dissertação de Mestrado denominada “Participação dos pais de alunos no Conselho Escolar: uma conquista do processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas?”. Nessa dissertação, Costa (2002) buscou verificar se o processo de gestão democrática no Distrito Federal (DF), após a implantação da Lei nº 957/95 no DF, especificamente em três escolas públicas de Ceilândia, colaborou para que pais de alunos tivessem ampliadas as formas de participação nas decisões da escola nos aspectos administrativos e pedagógicos.

A autora buscou identificar os obstáculos encontrados para a consolidação da participação dos pais no processo de gestão. A pesquisa analisou como a participação desse segmento, indicada pela referida lei como mecanismo privilegiado de gestão democrática, configurou-se no cotidiano escolar (COSTA, 2002).

Outra Dissertação de Mestrado foi defendida na UnB por Abicalil (2005), intitulada “Plano Nacional de Educação na República Federativa do Brasil: um instrumento de retórica ou política pública para a realização do direito à Educação Básica?”. O autor analisou os aspectos essenciais do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172 de 2001, realizando um exame crítico das proposições de origem parlamentar e apreciadas/deliberadas dentro da mesma legislatura que deu concretude ao Plano, em especial no que concerne à cooperação entre os entes da Federação (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) e a prevista colaboração entre os sistemas de ensino. Segundo o autor, o exame envolveu considerações de diferentes ordens: o processo de tramitação, a interferência do modelo econômico, a influência de pressupostos neoliberais, os vetos presidenciais, o confronto entre as disposições do PNE elaborado pelo Executivo e o PNE como proposta da sociedade brasileira (ABICALIL, 2005).

Falcão (2007), também em Dissertação de Mestrado, intitulada “Primeira experiência de gestão democrática da Educação no DF- 1985-1986”, caracterizou e analisou o processo de implantação da primeira experiência institucional de gestão democrática realizada na Rede de Ensino Público do Distrito Federal, no período de 1985 a 1986. De acordo com a autora, a sistematização dos dados empíricos coletados em documentos que regulamentaram a experiência de gestão democrática e as entrevistas com atores que participaram desse processo foram analisados com base em três categorias que foram definidas pela incidência com que surgiram nos documentos e nas falas dos entrevistados e pela sua capacidade de aglutinar informações consideradas relevantes. São elas: concepção de educação, influência do movimento sindical e dos partidos políticos e a democratização da gestão escolar (FALCÃO, 2007).

Farias (2008), na Dissertação de Mestrado “Gestão Escolar no DF: a comunidade local e o local da comunidade”, analisou a forma de participação da comunidade local na gestão escolar de duas escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. A metodologia escolhida para o desenvolvimento dessa investigação situou-se na abordagem qualitativa.

Segundo o autor, na análise dos dados encontrados buscou-se um “olhar dialético” sobre a realidade concreta e objetiva, tendo a contradição uma das importantes categorias dessa análise. Apresentou uma visão crítica da democracia liberal e de suas limitações. Analisou também a relação entre a sociedade civil e o Estado, por meio da democratização da educação. Compreendendo a participação como elemento central na realização de um processo democrático, o autor realizou uma incursão na legislação educacional e analisou diversas concepções de gestão e de Conselhos e concluiu que é possível criar novos espaços para a participação da comunidade local, oferecendo-lhe condições efetivas de participação, pois ela se mostra interessada nisso.

Na UFES foi identificada a Dissertação de Mestrado de Nascimento (2005), intitulada “Modos de funcionamento do Conselho de Escolas na Rede Municipal de Colatina: práticas instituintes?”. A autora deu visibilidade à construção histórica das organizações coletivas, por meio das experiências concretizadas em diferentes tempos e lugares, focando as forças em luta que forjaram modos de participação e funcionamento. As análises empreendidas sinalizaram para a potência instituinte dos Conselhos de Escola na construção cotidiana de outras possibilidades de exercício democrático na gestão da escola pública (NASCIMENTO, 2005).

Na UFBA, encontrei a dissertação de Raic (2009), “Sistema de Ensino e Regime de Colaboração: o dito e o por dizer - um estudo de caso no município de Jequié”. O trabalho traz como objetivo compreender e explicar como se efetiva, na prática, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como referência o município de Jequié, o Estado da Bahia e a União, por meio de um estudo de caso, apoiando-se na análise documental e nas entrevistas focadas como as fontes de evidência. O trabalho aponta que os programas e projetos entre os sistemas têm mais se configurado em políticas de governo e menos em políticas de Estado, inviabilizando uma ação de corresponsabilidades e de gestão compartilhada (RAIC, 2009).

Ao realizar em um segundo momento, o levantamento das produções relacionadas ao PDE/PAR, encontrei três pesquisas concluídas recentemente e consideradas relevantes por se aproximarem mais especificamente do objeto desta pesquisa.

No Instituto de Educação da UFMT, a Dissertação de Mestrado de Souza (2010), intitulada “O Plano de Ações Articuladas - PAR - das Redes Municipais de Ensino de Mato Grosso”, discute o instrumento de diagnóstico e analisa, além dos dados levantados, os limites e avanços no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nas redes municipais de ensino de Mato Grosso.

Segundo Souza (2010), a análise do diagnóstico apontou para um quadro preocupante em relação ao descumprimento de orientações e diretrizes nacionais, a baixa participação no controle social da educação e carências estruturais nas escolas municipais do estado de Mato Grosso. Considerou que o processo de implantação do PAR conseguiu aproximar o MEC da realidade dos municípios mato-grossenses, iniciando o processo de efetivação de regime de colaboração entre o estado e os municípios, previsto na Constituição Estadual de Mato Grosso de 1989 e na Lei Complementar nº 49, que desde 1998 propõe a instituição do Sistema Único de Educação Básica no estado. Na análise da autora, o PAR é avaliado como orientador para os sistemas educacionais em relação aos itens diagnosticados e serve como ponto de partida para a proposição do Sistema Nacional Articulado de Educação (SOUZA, 2010).

Na UFGD, a Dissertação de Mestrado de Alves (2010), “Fortalecimento de Conselhos Escolares: Propostas e Práticas em Municípios Sul-Mato-Grossenses” examina o apoio técnico específico da União aos Conselhos Escolares, o impacto na gestão municipal para elevação do IDEB e o que revela essa relação entre União e municípios (2005-2008). Foi realizada uma investigação segundo a abordagem qualitativa, tendo como campo empírico dez redes escolares municipais sul-mato-grossenses destaque no IDEB de 2007.

Ao analisar iniciativas da política brasileira voltada para a gestão da educação básica, com especial atenção ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), Alves (2010) constatou que a política de fortalecimento desses Conselhos se constitui numa iniciativa secundária do MEC entre as diversas políticas voltadas à gestão da educação básica e que o fortalecimento dos Conselhos Escolares não está entre as maiores preocupações das redes escolares municipais onde a pesquisa foi realizada (amostra), pois as maiores preocupações desde o ano de 2005 são a melhoria do IDEB e a formação de professores (ALVES, 2010).

A pesquisa de Alves (2010) apontou para o seguinte:

[...] a) nas redes escolares municipais está ocorrendo um desinteresse gradativo pela democratização da gestão, o foco maior é o bom desempenho escolar; b) a gestão gerencial continua em ascensão procurando ressignificar

mecanismos da gestão democrática sob uma ótica economicista e uma concepção liberal pluralista de democracia; c) o fortalecimento do Conselho Escolar não é uma política nas redes escolares municipais observadas e o PNFCE não impactou a gestão de suas escolas, indicando baixa colaboração entre municípios e União; d) não há evidências de que práticas de gestão democrática segundo uma concepção republicana de democracia tenham contribuído para ganhos no Ideb das redes municipais; e) práticas de gestão direcionadas para a busca de resultados foram encontradas em todos os casos e podem ter contribuído para a melhoria do Ideb, revelando que a esfera do monitoramento de metas vem estabelecendo um maior grau de colaboração entre município e União (ALVES, 2010, p. 124).

Também na UFGD, a Dissertação de Mestrado de Amorim (2011), “A Qualidade da Educação Básica no PDE: Uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas”⁵, objetivou explicitar e analisar a concepção de qualidade que vem se efetivando na política educacional recente, com vistas a compreender as implicações dessa política na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação de dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, Dourados e Ponta Porã (AMORIM, 2011, p. 2). A metodologia adotada foi a análise bibliográfica, assim como análise de documentos oficiais. Para complementar as informações necessárias foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos e Secretários de Educação dos municípios citados.

Amorim (2011) utilizou como parâmetro para analisar os dados da pesquisa o princípio constitucional de garantia da qualidade na educação básica que aponta para a efetivação de uma política capaz de melhorar a educação básica pretendida pela sociedade brasileira. Nesse sentido, assinala que o conceito de qualidade expresso nas políticas educacionais atuais está pautado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Constatou que aqueles municípios sul-mato-grossenses estão deixando de construir seu próprio conceito de qualidade e aderindo ao conceito nacional em troca de maior assistência técnica do MEC e, principalmente, de recursos financeiros (AMORIM, 2011).

Mais recentemente, foi defendida na UCDB a Dissertação de Mestrado de Antunes (2012), denominada “A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)”⁶. A autora analisou como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim utilizam os resultados da avaliação externa de modo específico no âmbito do PAR.

⁵ Essa Dissertação integrou o projeto em rede “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas em municípios sul- mato-grossenses”.

⁶ Essa Dissertação também integrou o projeto em rede “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas em municípios sul mato-grossenses”.

A metodologia utilizada baseou-se na análise de documentos oficiais, com destaque para o PDE e o PAR dos municípios pesquisados, e na realização de entrevistas de caráter semiestruturado com as Secretárias de Educação dos municípios e os responsáveis pelo PAR. Antunes (2012) evidenciou que os dois municípios informam os resultados das avaliações externas para a comunidade escolar e propõem ações voltadas para a avaliação desses resultados, por meio da introdução de exames simulados e preparação dos professores de acordo com a metodologia da Prova Brasil, reproduzindo os instrumentos nacionais, e que a forma de divulgação dos resultados intensifica a perspectiva de responsabilização desses resultados pelas escolas.

A autora concluiu que esses resultados não têm sido utilizados por aqueles municípios como aprimoramento para o planejamento de ações que incentivem a melhoria da qualidade do ensino de suas redes de ensino (ANTUNES, 2012).

Este estado do conhecimento também é composto por Teses de Doutoramento, entre elas a de Aranda (2009), defendida na UFMS, com o título “O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI: o declarado no PPA ‘Brasil de Todos’(2004-2007)”. Esse trabalho teve o objetivo de apreender o significado do princípio da participação, presente na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, e definiu como objeto de estudo o significado do princípio da participação presente no PPA- Brasil de Todos: inclusão e participação (2004-2007), documento que norteou a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

A autora utilizou na metodologia a pesquisa bibliográfica e documental e em suas análises interpretativas pôde constatar que: a ênfase na participação no limiar do século XXI continua sendo um meio para consolidar e aperfeiçoar projetos hegemônicos na sociedade, demonstrando a prevalência da participação política, agora incrementada pela cidadania ampliada; que a concepção de participação social/popular declarada demarca nitidamente a distância em relação à noção presente na orientação dada pelas lutas de classes; a política educacional, no conjunto de suas ações, com destaque feito às voltadas aos “Conselhos Escolares”, não dispensa o significado de participação declarada no PPA, cuja concepção prevalece nos princípios educativos que a encaminha; a noção de participação supera o foco presente na política educacional da década de 1990, no sentido de que o sujeito da educação antes concebido como “cliente/consumidor” recebe agora a denominação “cidadão” (ARANDA, 2009).

Aranda (2009, p. 11) concluiu que:

O significado do princípio da participação na política educacional brasileira, no limiar do século XXI, está fundamentado nos pressupostos da cidadania ampliada projetada pelos ideais liberais que visam ao bem-estar material ao nível da civilização vigente na sociedade capitalista e não como proposta alternativa no que concerne à superação capital/trabalho, demonstrando que é preciso persistir na continuidade do principal objetivo marxista: a crítica radical ao capitalismo.

A outra tese é de Camini (2009), defendida na UFRGS e intitulada “A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, em que se analisam os aspectos da configuração no tempo-espacó compreendido entre o período de elaboração e a fase inicial da implantação nos estados e municípios do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Camini realizou um estudo de natureza qualitativa e focalizou a relação do MEC com os entes federados e a gestão educacional, sendo possível evidenciar um Plano sem debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional. Seu estudo revelou a permanência da disputa existente na sociedade brasileira entre a concepção de gestão democrática e a condução da gestão gerencialista/burocrática mantida pelas elites (CAMINI, 2009).

Por fim, a Tese de Doutorado de Felix (2012), defendida na UFMS com o seguinte título: “Políticas de Gestão Educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004 - 2010)”, cujo objeto de investigação consistiu na análise do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) no âmbito das políticas de fortalecimento institucional da gestão educacional do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A metodologia utilizada por Felix (2012) compreendeu a técnica de pesquisa documental, revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas que subsidiaram as análises dos delineamentos do PNFCE no contexto social e governamental em meio aos mecanismos, possibilidades e limitações de indução à gestão democrática das escolas públicas de educação básica no Brasil. O autor constatou que:

No âmbito das determinações da reconfiguração do Estado e do movimento dialético e contraditório das políticas federais em suas relações com a realidade concreta, o PNFCE expressou politicamente o discurso de constituição, legitimação e defesa da democracia e da participação social. [...] o PNFCE, está situado entre programas e ações focalizados, representou tanto avanços na conquista de novos espaços e condições de participação e democratização sociopolítica, quanto, contraditoriamente, não representou profundas rupturas com a lógica conservadora da gestão pública federal (FELIX, 2012, p. 10).

Felix apontou que transformar em política de Estado os princípios de democratização da gestão pública implica combater barreiras ideológicas, culturais, sociais e econômicas que restringem o investimento necessário à formação política e técnica dos sujeitos e das instituições para o exercício da autonomia crítica, democrática e participativa (FELIX, 2012).

Os estudos levantados aproximam-se de alguma forma do objeto de análise dessa pesquisa e subsidiaram a compreensão da política em estudo.

Assim, elegemos como problema central deste estudo: como ocorreu o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS e quais as estratégias políticas utilizadas para implantação das ações do Plano de ações Articuladas (PAR), em âmbito local, no período 2007 a 2010?

Para responder a esse questionamento, definimos como objetivo geral analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR), no período 2007 a 2010.

Como objetivos específicos foram definidos: a) verificar o processo de elaboração do PAR e as ações definidas pelo Município de Campo Grande-MS, referentes à dimensão gestão educacional, com base nas recomendações da Carta Constitucional, de outros textos legais e da proposta do Plano; b) examinar as estratégias utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação para a implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS; c) verificar como os Conselhos Escolares se constituíram nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS e qual a sua implicação para a participação de segmentos internos e externos na gestão escolar.

A pesquisa foi realizada no Município de Campo Grande-MS. Justificamos a escolha desse município pelo fato de ser a capital do estado de Mato Grosso do Sul, tendo a maior Rede de Ensino municipal, com sistema próprio de ensino e Conselho Municipal de Educação, e só ter constituído os Conselhos Escolares no contexto da elaboração do PAR.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 1), “[...] para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele”.

Com base nesse entendimento, realizamos levantamento e estudo da bibliografia referente ao tema “políticas públicas educacionais e Conselhos Escolares” (pesquisa bibliográfica) que fundamentaram a interpretação das informações e dos dados coletados, bem como levantamento e análise de documentos oficiais (pesquisa documental) existentes e que regulamentam a política educacional em estudo, como: Constituição Federal de 1988; Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394, de 1996; Decreto n. 6094, de 24 de abril 2007; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e Plano de Ações Articuladas (PAR) do município definido, entre outros.

Com a finalidade de coletar informações dos envolvidos no processo, realizamos entrevistas semiestruturadas com base em um roteiro de questões abertas, focalizando os objetivos específicos desta pesquisa. As entrevistas ocorreram na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e em duas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, localizadas na zona urbana.

Para a realização das entrevistas na Secretaria Municipal de Educação (SEMED), os sujeitos escolhidos foram dois técnicos, selecionados com base nos seguintes critérios: um membro da Equipe Local⁷, representante da SEMED e responsável pela demanda municipal de implantação dos Conselhos Escolares no PAR 2007-2010, identificado neste trabalho como Técnica A; e outro membro da Equipe Local, representante da SEMED e responsável pela sistematização das respostas no levantamento diagnóstico, denominado de Técnica B.

Com relação às unidades escolares, estabelecemos como critérios de escolha a organização temporal, as etapas de ensino oferecidas e o número de alunos matriculados. Assim sendo, selecionamos dentre as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS uma escola em que os alunos permaneçam em tempo integral (08 h e 30 min.) e que oferece a Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e tem o maior número de alunos matriculados entre as escolas com essas características; essa escola foi denominada **ETI**. Na outra escola os alunos permanecem no horário regular (04h) e ela funciona em três turnos (matutino, vespertino e noturno), oferecendo a Educação Infantil, os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e tendo o maior número de alunos matriculados entre as escolas com essas características, sendo denominada de **ETR**. Justificamos a definição desses critérios por se tratar de estruturas diferentes de organização escolar e que poderiam oferecer informações importantes sobre a organização da gestão escolar e a constituição de um Conselho Escolar.

Os sujeitos escolhidos nas referidas escolas foram três membros integrantes do Conselho Escolar, utilizamos como critérios de seleção os diferentes níveis de representação e sua atuação na estrutura escolar. Dessa forma, foram entrevistados o diretor escolar (membro

⁷ “Equipe Local é a equipe técnica que elabora o PAR no município, composta do dirigente municipal de educação, técnicos da Secretaria Municipal de Educação, representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e rural, dos coordenadores, do quadro técnico administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares, do Conselho Municipal de Educação(quando houver)” (BRASIL, MEC, 2007d, p. 6).

nato), um representante do segmento pais/responsável e um representante do segmento dos professores.

As entrevistas foram realizadas de 18/09/2012 a 22/11/2012 no campo empírico mencionado, todas com prévio agendamento dentro desse período.

Os dados coletados foram sistematizados, analisados e contextualizados para a elaboração do texto dissertativo desta pesquisa. Para análise dos documentos e das entrevistas, foram considerados alguns eixos, entre eles: processo de elaboração do PAR no município; estratégias do município para elaboração do PAR: a dimensão gestão educacional; apoio técnico e financeiro do MEC; processo de implantação do Conselho Escolar (CE) na Rede Municipal de Ensino (REME); receptividade da comunidade escolar à implantação do CE; composição do Conselho Escolar; e relação Conselho Escolar e Associação de Pais e Mestres (APM) (atribuições, ações).

Observamos ainda que a ética na coleta das informações foi contemplada, entre outros procedimentos, pelo consentimento prévio dos entrevistados em participar da pesquisa, registrado no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”. A utilização dos dados das entrevistas no texto da pesquisa ocorreu devido à autorização dos participantes contidas nesse Termo, e a adesão à pesquisa foi voluntária.

Diante do exposto, este trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “Política e Gestão Educacional no Brasil na Primeira Década do Século XXI”, onde contextualizamos a política e a gestão educacional no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), com ênfase no segundo mandato (2007-2010), ressaltando a presença da gestão democrática nos marcos legais e nos documentos relativos ao Governo Lula.

No segundo capítulo, “Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”, caracterizamos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecido por meio do Decreto n. 6.094/2007 para a Educação Básica, e o instrumento que o viabiliza, ou seja, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Quanto ao terceiro capítulo, “Implantação dos Conselhos Escolares no Município de Campo Grande - MS” analisamos o processo de implantação dos Conselhos Escolares, realizado na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS no âmbito do PAR, bem como verificamos como os mesmos se constituíram nas unidades escolares.

As considerações finais (re) visam destacar os aspectos relevantes do estudo em questão.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

O presente capítulo tem por objetivo contextualizar a política e a gestão educacional no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), nos dois mandatos, ou seja, de 2003-2006 e de 2007-2010, com ênfase no segundo, pelo fato de ser o período em que foi instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma das principais políticas reguladoras para a Educação Básica.

Para a compreensão dessa política no mencionado governo, consideramos ser necessário retomar os principais elementos das políticas educacionais a partir da década de 1990, tomando como referência a Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Estado efetivada em 1995, sob o comando, à época, do ministro Bresser Pereira.

Assim, iniciamos este capítulo abordando alguns dos elementos que influenciaram e por sua vez justificaram a política de gestão educacional da última década do século XX e da primeira década do século XXI, porém em conjunturas⁸ políticas diferenciadas.

⁸ Referimo-nos a conjuntura no sentido que “[...] não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que os produzem” (FRIGOTTO, 2010, p. 237).

1.1 Elementos presentes nos ajustes estruturais e administrativos da Reforma do Estado nos anos 1990

As políticas públicas no Brasil, a partir da década de 1990, foram marcadas pelas transformações ocorridas no Estado para adequação às orientações neoliberais, em voga no mundo capitalista, e suas estratégias para a gestão pública, sobretudo a educacional. Essas transformações foram responsáveis pela implantação da gestão nos moldes gerenciais nas instituições públicas. Conforme afirmam Fonseca e Oliveira:

A administração pública adquiriu um formato gerencial, mais ágil e flexível, com o objetivo de imprimir eficiência ao desempenho do Estado, tornando-o mais compatível com a atual fase do capitalismo global e competitivo. Uma das ações prioritárias foi a descentralização, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para os estados e municípios [...] (2009, p. 234).

O discurso da descentralização mencionado pelos autores ganha destaque na América Latina e no Brasil a partir da década de 1980, após o período de centralização por parte do governo federal, decorrente dos governos militares (1965-1985).

Os autores consideram, também, a intensa mobilização de educadores naquela década, em prol de mudanças na sociedade brasileira para que ações democratizantes fossem implantadas na esfera da política pública e da sociedade. Ainda que suas reivindicações não tenham se materializado *in toto*, alguns quesitos significativos foram incluídos na Carta Constitucional, na LDBEN/96 e nos planos nacionais de educação.

Fonseca e Oliveira (2009, p. 235) assinalam que, na década de 1990, “[...] as mudanças que orientaram a reforma do Estado brasileiro tiveram efeitos imediatos na gestão do sistema educacional [...]”, pois nessa década

[...] foram desenvolvidas modalidades de gestão que prometiam a melhoria dos indicadores de evasão e repetência, além do rendimento dos alunos, a autonomia e a participação da família, da comunidade educacional e da sociedade em geral em decisões afetas à escola.

Marcadamente, os anos finais de 1980, correspondentes ao Governo Sarney (1985-1990), até a metade dos anos de 1990, no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), são assinalados por Vieira como de “transição para a democracia”, caracterizando um período em que as discussões sobre políticas públicas no sentido de democratizar a educação no Brasil são efervescentes, pois a “[...] política

educacional autoritária, concebida em tempos áureos da ditadura não mais se sustenta [...]” (VIEIRA, 2000, p. 20), voltando-se a ênfase para os direitos sociais.

As orientações que acompanharam as reformas nas políticas educacionais foram expressas e enfatizadas nos elementos orientadores como: descentralização, autonomia, participação, responsabilização e qualidade (eficiência/eficácia) no âmbito de um modelo globalizado⁹ de sociedade.

Segundo Barroso (2005, p. 726), com medidas pautadas nesses elementos e em “função de critérios de modernização, desburocratização e combate à ‘ineficiência’ do Estado”, é que decorrem os modos de regulação do poder público a partir daquele período, configurando características da chamada “política neoliberal¹⁰”.

O autor também afirma que a influência das ideias neoliberais na educação importou valores como: competição, concorrência, excelência, entre outros, do modelo de gestão empresarial (BARROSO, 2005, p. 741). Esses valores resultaram, por exemplo, na ênfase em resultados por meio das avaliações como estratégia para garantia do ensino de qualidade.

Krawczyk e Vieira (2010, p. 3), ao realizarem estudo comparado sobre a reforma educativa nacional dos anos 1990 ocorrida na América Latina, o fizeram sob o ponto de vista histórico-sociológico e enfatizam que:

[...] é importante destacar que o consenso construído acerca da reforma educacional nos diferentes países foi consequência da fetichização da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial. Assim, a reforma do Estado - vetor das transformações educacionais foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal.

Essa reflexão das autoras nos remete à compreensão das ingerências dos organismos multilaterais nas políticas social e econômica dos países de capitalismo periférico que ocorreram naquele período, com destaque para o Brasil. As autoras também salientam que

⁹ A globalização, conforme Machado e Machado (2008, p. 44), “[...] é resultado da aceleração de conjunto de processos relacionados à luta competitiva entre empresas capitalistas”. Assim, verifica-se “[...] a propagação do pragmatismo educacional com a priorização dos critérios de utilidade e satisfação das necessidades do mercado” e “[...] assiste-se, também a apologia dos métodos de gestão das empresas privadas como modelo adequado à melhoria da eficácia educacional e das escolas”.

¹⁰ Barroso (2005, p. 741) afirma que por meio do tatcherismo, referindo-se a Margaret Thatcher na Inglaterra, e do reganismo de Ronald Reagan nos EUA, assistiu-se ao surgimento das chamadas “políticas neoliberais”, que preconizam a redução do papel do Estado e a criação de mercados, ou quase-mercados, nos setores tradicionalmente públicos, como a saúde, educação, transportes, etc. Essas políticas neoliberais foram, segundo o autor, adotadas como referenciais para os programas de desenvolvimento conduzidos por organizações internacionais, como o FMI, Banco Mundial, OCDE e outros na América Latina.

o eixo dessa reforma foi a nova relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, que resultou em um tipo de regulação baseado na distribuição de responsabilidades por parte do Estado, assinalando que:

O compartilhamento de deveres foi incentivado pelos governos nacionais com a definição de mecanismos que objetivavam a autonomia das instituições e a participação dos diferentes segmentos sociais no âmbito local e principalmente, no gerenciamento das unidades escolares (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p. 15).

Os mecanismos apontados pelas autoras constituem-se o foco da reforma dos anos 1990, que trouxe sérios problemas para a implementação de políticas educacionais, pois na realização dos ajustes para a descentralização, estados e municípios nem sempre estiveram em condições de assumir as obrigações repassadas pelo governo federal (RODRIGUEZ, 2004, p. 18). A descentralização administrativa da educação redefiniu as funções atribuídas ao Estado, trazendo um “[...] processo reformista precedido na maioria dos casos, da transformação que os países procuravam”, como:

- 1) Uma maior eficiência administrativa, maior rapidez na tomada de decisões e relações menos burocráticas.
- 2) Redistribuição da responsabilidade financeira da educação, “aliviando” o governo central.
- 3) Maior democratização nas decisões e fortalecimento da participação da sociedade.
- 4) Maior flexibilidade na gestão escolar, maximizando o processo informativo para facilitar a tomada de decisões por parte da comunidade, de forma a responder às necessidades locais.
- 5) Subsídio à demanda, mediante uma educação regulada pelas leis do mercado, baseada na livre escolha, e fortalecimento da concorrência na oferta.
- 6) Neutralização de diferentes centros de poder (burocracias estaduais e municipais, organizações sindicais, entre outros).
- 7) Transferência de poder e recursos de certos grupos de influência a outros.
- 8) Melhoria da qualidade da educação, propiciando a tomada de decisões mais próxima do nível escolar, promovendo um maior compromisso e melhoria dos resultados (RODRIGUES, 2004, p. 18).

Os pontos acima se fazem presentes, de alguma forma, nas legislações educacionais dos países que passaram por modificações na estrutura administrativa e política nos anos 1990, como o Brasil, adotando políticas educacionais com vistas a atender ao mecanismo da descentralização que, segundo Rodriguez (2004, p. 18-19), encontra-se valorizado em ações que priorizam eixos como os da gestão, da equidade e da qualidade, da

capacitação dos professores e do financiamento, uma vez que estes orientam as políticas de educação dos países latino-americanos desde a última década do século XX.

Assim, esses pontos podem ser identificados nos marcos regulatórios que fundamentam e legalizam as reformas educacionais brasileiras, como por exemplo, o item três (3), relacionado à democratização nas decisões, bem como ao fortalecimento da participação prescrita na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394, sancionada em 20 de dezembro de 1996.

1.2 Gestão democrática da educação nos marcos legais

A Constituição Federal (CF), promulgada em 5 de outubro de 1988 no Governo José Sarney, foi resultado de um longo debate e de grandes mobilizações da sociedade em geral.

Essa Constituição ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, pelo nível de participação e pelas conquistas geradas e que se fazem presentes em seus capítulos e artigos. Conforme o prescrito em seu preâmbulo e no art. 1º, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em “Estado Democrático de Direito”¹¹ e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Autores como Vieira (2000, p. 63) costumam afirmar que “a Constituição de 1988 apresenta o mais longo capítulo sobre a educação de todas as constituições brasileiras”. Em seu “Título VII- Da Ordem Social” o Capítulo III, na Seção I, dez artigos são destinados inteiramente à estrutura organizacional da educação no país. Oliveira (2007, p. 23) acentua que “o texto de 1988 apresenta várias novidades em relação ao tema. Pela primeira vez em nossa história constitucional, explicita-se a declaração dos direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação”.

Dentre os dez artigos relacionados à educação, destacamos o art. 205, que assim define: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e

¹¹ Segundo Cury (2002, p. 172), “o Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece e explicita concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado”.

incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), essa responsabilidade é reafirmada em seu art. 2º, com a seguinte redação: "A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1996). Ao analisar esses artigos da Constituição Federal e da LDBEN, Saviani alerta para a inversão da ordem das palavras família e Estado na redação dos artigos e comenta:

Chama atenção, porém, a modificação de alguns detalhes no texto constitucional. O primeiro deles é a inversão operada no enunciado do art. 205. Enquanto ali se lê 'dever do Estado e da Família', na lei está escrito 'dever da família e do Estado'. Dir-se-ia que tanto faz, que a ordem dos fatores não altera o produto. Pode ser. Mas não deixa de ser estranho (SAVIANI, 2008, p. 202).

O autor ainda lembra que "[...] coincidência ou não, o fato é que o grande mentor, ao lado de Hayek, do neoliberalismo, Milton Friedman, também defende explicitamente a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação" (SAVIANI, 2008, p. 202).

Outro artigo da CF que merece destaque, aqui, é o art. 206, referente aos "princípios"¹² norteadores do ensino no país, em que se prescreve:

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 do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

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

VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988, grifos meus).

¹² "O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais" (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 65).

Esses princípios são ainda reafirmados no art. 3º da LDBEN/9394. Ao princípio da “gestão democrática do ensino público” (VI), foi acrescido “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Importante destacar a atribuição do município como ente federado e autônomo pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), portanto, responsável pela implantação da legislação local.

Adrião e Camargo (2007, p. 65) assinalam que esse princípio “ao mesmo tempo em que se configurou conquista, [...] representou uma conquista parcial”, pelo fato de que o termo “na forma da lei” possui o sentido de regulamentação posterior e, segundo os autores “significou que sua aplicabilidade foi protelada”, referindo-se ao art. 14 da LDBEN, que transfere a responsabilidade da gestão democrática aos sistemas de ensino.

A gestão democrática como princípio, portanto, presente na CF de 1988 objetivou trazer para o interior das unidades escolares a alteração reivindicada na dinâmica das relações de poder, apoiando-se em uma gestão coletiva, conforme Adrião (2006, p. 57): “eleição para dirigentes escolares, participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos, constituição de instâncias coletivas de trabalho docente e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público”, isto é, “a democratização da gestão escolar e educacional”, ilustrando “a importância da gestão democrática naquele período”.

No entanto, o contexto dos anos 1990, segundo Adrião (2006, p. 620), “[...] trouxe alterações no conteúdo e gestão das políticas educacionais e, por conseguinte, nos discursos que as justificam”, sendo que “[...] a ênfase numa necessária reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos gestores da educação pública assume forma do aumento da ‘responsabilização’ das próprias escolas frente ao fracasso do sistema público”, passando, portanto, o entendimento do termo gestão democrática por uma ressignificação.

Então, o termo “gestão” começa a ser utilizado com maior frequência nas políticas educacionais a partir dos anos 1990, com a Reforma do Aparelho do Estado¹³, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

De acordo com Vieira (2000, p. 171), esse governo

[...] dá continuidade à política econômica inaugurada na década de noventa, mantendo a abertura às exportações, o programa de privatização de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando a inserção do país no contexto de uma economia globalizada. No campo da educação, explicita-se um

¹³ De acordo com Bresser Pereira, “[...] a Reforma do Aparelho do Estado significa tornar a administração pública flexível e eficiente; reduzir seu custo; garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, maior qualidade e levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que valoriza mais o seu trabalho, executando-o com mais motivação” (PEREIRA, 2000, s/p).

projeto político que guarda sintonia com as grandes linhas estabelecidas pela **Conferência Mundial sobre Educação para Todos** (grifos da autora).

A Conferência acima mencionada, “[...] apesar de ter sido organizada por várias entidades, teve como orientação predominante, a da Cepal, que influenciou muito a política educacional brasileira no inicio dos anos 1990” (PERONI, 2003, p. 9).

A esse respeito, Oliveira (1997, p. 90) explicita que a partir da década de 1990 percebe-se uma mudança nas orientações presentes nas reformas educativas no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, assinalando que:

Estas reformas são na sua grande maioria, congruentes com os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda de universalização do ensino básico. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

Os acordos firmados nessa Conferência direcionaram a implantação e a gestão das principais políticas educacionais, construindo um novo cenário para a educação brasileira. As reformas promovidas em torno do setor das políticas sociais, em especial o educacional, “aliam as demandas de maior acesso às questões de ineficiência produtiva do sistema” (OLIVEIRA, 1997, p. 93). A autora acentua que o argumento utilizado para essas reformas no Brasil é de que “a Constituição Federal de 1988 ampliou as obrigações do Estado para com o setor educacional, acolhendo interesses e aspirações dos diversos segmentos sociais, sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade de ação governamental” (OLIVEIRA, 1997, p. 94). Diante das questões apontadas no trecho acima pela autora, o que se constata é a adoção nessa reforma de mecanismos de gestão semelhantes ao empresarial.

Por esse motivo, justificam-se os elementos norteadores das políticas educacionais na definição das políticas públicas como: autonomia, eficiência, eficácia, padrão de qualidade, competência, produtividade responsabilização, participação e outros que marcam os “tempos de transição” (VIEIRA, 2000, p. 201), ou novos “modelos de gestão” inerentes à essa lógica capitalista, sem contar “o importante papel desempenhado pelos organismos multilaterais na formulação de políticas educacionais no período” (DOURADO, 2007, p. 926), bem como a influência nas legislações que promoveram a reforma que levou a gestão democrática a ganhar outro sentido nesse contexto.

1.3 Gestão democrática da educação: elementos constitutivos e estratégias

Desde a promulgação da CF/1988 e a aprovação da LDBEN/1996, o termo gestão democrática da educação tem passado por várias análises, entre elas, a realizada por Arelaro (2000), em que a autora indica a gestão democrática da educação como o “marco divisório” das reformas educacionais na década de 1990.

Segundo a autora, nos anos de 1990 a 1994 “o espírito da Constituição Federal ainda está muito presente, e nela a categoria ‘cidadania’ é a mais presente orientando a formulação dos direitos sociais” (ARELARO, 2000, p. 101). Assim, nesse período, o conceito de gestão democrática está mais relacionado ao sentido de participação popular nos diferentes níveis de gestão da organização pública.

Naquele período, o Ministério da Educação “[...] promove reuniões regionais e nacionais plurais, entendidas como oportunidade para discussão de suas políticas, coerente com o momento político da recém consolidada democracia” (ARELARO, 2000, p. 102). É possível identificar nessas ações a importância conferida à participação, elemento primordial na construção da gestão democrática. É nesse contexto que, após grande movimentação popular, é aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, um grande avanço na legislação nacional no tocante às políticas sociais e que teve repercussão internacional (ARELARO, 2000).

De 1995 a 1999, devido à Reforma do Estado, quando a política educacional assume conteúdos da ideologia neoliberal, a gestão democrática passa por uma reconceituação e se constitui em “[...] uma das diferenças mais significativas nas reformas educacionais que se seguem no período [...]” (ARELARO, 2000, p. 102).

Assim, nesse período a estratégia da descentralização ganha força na gestão das políticas públicas, sobretudo nas educacionais, decorrendo a relação do conceito de democracia ao de descentralização.

Cabral (2011), ao discutir sobre essa questão, acentua que:

No âmbito do ideário do gerencialismo, a descentralização é valorizada porque propicia as condições favoráveis para tornar mais eficazes as políticas públicas; aproxima o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, assegurando-lhes o direito de escolher os equipamentos sociais que oferecem melhor qualidade; permite que os cidadãos participem das decisões que afetam suas vidas. O fulcro desse processo está centrado em uma dinâmica na qual se materializa uma desconcentração de responsabilidades [...] (CABRAL, 2011, p. 264).

E ainda comenta que:

A descentralização, nessa ótica, não cria os mecanismos essenciais para edificar a participação de setores mais significativos da sociedade, interessados na política pública, no processo de tomada de decisão, limitando, desse modo, o seu poder de influir nos destinos dessa política. A participação com essas características se configura notadamente como uma técnica de gestão propiciadora de coesão e consenso, despolitizando, assim, o processo de participação dos setores sociais na formulação, implementação e avaliação da política (CABRAL, 2011, p. 264).

As análises do autor nos permitem inferir que a concepção de gestão democrática reivindicada nos anos 1980 altera-se a partir dos anos 1990, para atender ao contexto em voga e que, “desse modo, a descentralização é estruturada como estratégia de redimensionamento do papel do Estado, em relação às suas obrigações sociais” (CABRAL, 2011, p. 265).

Embora a gestão democrática tenha sido definida na Constituição Federal de 1988 como um dos princípios do ensino (art. 206), ainda há contradições na sua materialização no contexto educacional. Nesse sentido, convém refletir com Peroni (2003, p. 124):

[...] atualmente, a gestão democrática, que inclusive é princípio constitucional, está na prática, cada vez menos sendo construída. Muitas vezes, escutamos o termo como algo que ficou no passado, quando, na realidade, estava ainda dando os primeiros passos, já que a gestão educacional que tivemos historicamente teve grande influência do patrimonialismo, da burocracia, e como parâmetro o mercado. Assim, o novo, historicamente a ser construído é a gestão democrática. O que temos vivenciado é que o novo passou a ser a gestão gerencial, e a gestão democrática ficou no passado.

Concordamos com a análise da autora, pois a gestão democrática é um processo ainda em construção e por isso mesmo alvo de estudos e discussões, principalmente no âmbito das relações presentes nas instituições escolares. Em outras palavras, “no âmbito educacional, a gestão democrática tem sido defendida como dinâmica a ser efetivada nas unidades escolares, visando garantir processos coletivos de participação e decisão” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, s/d., p. 3).

Entre os processos coletivos de participação, destacamos os Conselhos Escolares, objeto de estudo desta pesquisa. Esses Conselhos no interior das escolas públicas brasileiras encontram-se respaldados na legislação educacional, conforme podemos observar nos artigos da LDBEN, que estabelecem como as escolas devem se organizar para garantir o princípio constitucional concernente à gestão democrática:

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

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III- assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV- velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V- prover meios para a recuperação dos alunos com menor rendimento;
- VI-articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII- informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

- I- Participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- [...]
- VI- colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

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

- I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
- [...] (BRASIL, 1996, grifos meus).

Ao analisarmos o art. 12, percebemos que seus incisos relacionam-se com a forma de organização de uma unidade escolar e sua autonomia. Dois desses incisos (VI e VII) “[...] tendem a produzir importantes reflexos sobre a gestão democrática da escola pública, na medida em que estabelecem o dever da escola de levar em conta a família e a comunidade, integrando-as às atividades escolares” (PARO, 2007, p. 78).

Os artigos 13 e 14 complementam-se ao estabelecerem a articulação possível entre os principais sujeitos da unidade escolar, ou seja, os docentes e os pais, chamados a participar da elaboração do projeto pedagógico da escola e de entidades representativas constituídas nos órgãos colegiados.

Segundo Bordignon e Gracindo (2006, p. 148),

[...] a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidas pelas organizações burocráticas.

De acordo com Melo (2006, p. 252-253), “[...] a escola tem um papel fundamental” na construção de uma sociedade democrática e, desse modo, “[...] nesse

aspecto, a proposta da escola, democraticamente construída, implementada, gerida e avaliada, vai fazer grande diferença". Levando em conta tal afirmação, recorremos a alguns indicadores considerados pela autora como fundamentais para o processo de construção da gestão democrática escolar:

1. **a autonomia escolar** considerada como a capacidade de as escolas traduzirem e construírem suas alternativas [...] sistematizadas no projeto político pedagógico coletivo. Isto não significa desvincular-se do sistema e muito menos aceitar a desresponsabilização do Estado na manutenção da educação,
2. **a descentralização do poder**, entendida como método de trabalho coletivo, que divide atribuições e responsabilidades, rompendo com a hierarquização,
3. **a representatividade social dos Conselhos e Colegiados**, abolindo o papel de simplesmente legitimar as ações do poder público. [...] representatividade social, com poder de intervenção na formulação das políticas, com espaços assegurados para defender propostas,
4. **controle social da gestão educacional**, decorrente dos mecanismos de representatividade social; é necessário que as políticas e programas oficiais sejam acompanhados e avaliados pela sociedade[...],
5. **a escolha dos dirigentes escolares por processo de eleição**, mesmo com convicção de que, isoladamente, as eleições para diretor não tem força suficiente para assegurar a democratização da gestão[...]. A importância das eleições não se esgota no ato em si, mas no conjunto de elementos que elas mobilizam [...],
6. **a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar**, considerando não apenas a formalidade do Conselho Escolar que deve representar os pais e alunos e os trabalhadores em educação, mas fundamentalmente criar espaços e abrir possibilidades de incluir a todos no projeto político pedagógico da escola [...] (MELO, 2006, p. 253, grifos da autora).

Esses indicadores demonstram que a gestão democrática escolar está, então, ancorada na autonomia, quando constrói seu Projeto Político Pedagógico, na descentralização do poder, na representatividade, no controle das ações e na participação nas decisões por meio do Conselho Escolar e na escolha do dirigente escolar como representante direto da comunidade, levando em conta os interesses dessa coletividade.

Nesse sentido, destacamos o indicador número 3 como primordial para uma escola, ou seja, a representatividade social, no sentido de construir políticas consistentes, na medida em que, neste trabalho, buscamos analisar o processo de implantação de Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS.

Ressaltamos a importância dos Conselhos Escolares como espaços que proporcionam, apesar das contradições inerentes, a participação dos diferentes segmentos nas decisões pertinentes ao processo educativo.

1.4 Conselho escolar como mecanismo de gestão democrática

O Conselho Escolar, apontado por Melo (2006) como um dos indicadores de construção da gestão democrática na escola, ou seja, um dos instrumentos para a democratização que as instituições escolares brasileiras vêm buscando efetivar no seu interior constituir, representa “[...] um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de fazer democracia” (WERLE, 2003, p. 12).

Aproveitamos essa afirmativa de Werle (2003) para lembrarmos sobre a origem dos Conselhos no Brasil que decorre dos anos 1970, ainda no período ditatorial, quando, segundo Ramos e Fernandes (2010, p. 48), os “[...] conselhos populares e de fábricas começaram a se desenvolver vinculados à luta de movimentos sociais, que passaram a se organizar contra o regime militar brasileiro”. Essa iniciativa naquele período impulsiona no país “[...] uma clara divulgação e reconhecimento político do papel dos Conselhos por parte de diferentes grupos (liberais e de esquerda), como instâncias importantes e indispensáveis para a constituição de uma sociedade democrática” (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 48).

Segundo as autoras, o reconhecimento da importância política dos Conselhos como instâncias de participação nos processos decisórios

[...] não significou a dissolução do caráter contraditório presente na sua constituição histórica: a princípio os conselhos eram instâncias pensadas para o favorecimento da governabilidade por grupos seletos; posteriormente, os conselhos foram apropriados pelos grupos de esquerda como instâncias de caráter descentralizador do poder em prol das bandeiras populares (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 48).

Dessa forma, os Conselhos Escolares ganham destaque e começam a se materializar no Brasil na década de 1980, mais precisamente no final da década, após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Essa década “[...] foi marcada pela rearticulação dos movimentos sociais para quem a bandeira da democratização era parte estruturante de suas reivindicações” (ADRIÃO, 2006, p. 56).

Durante os anos 1990, a ideia de Conselho Escolar foi “[...] plenamente incorporada e reinterpretada nos discursos e nas propostas dos setores liberais” (RAMOS; FERNANDES, 2010, p. 52), haja vista as orientações para as políticas públicas sociais oriundas de programas direcionados por organismos internacionais¹⁴, em que a orientação “[...] era a de que o novo modelo de gestão educacional fosse fundado na dinamização de

¹⁴ Por exemplo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), entre outros.

sistema educativo por meio da ação de vários atores sociais, como elemento essencial para a melhoria de sua eficiência e eficácia”.

Segundo Adrião (2006, p. 77), “[...] os discursos ‘participacionistas’ da década de 1990 alteram a natureza da participação e o caráter atribuído aos agentes extraescolares na gestão da escola e da educação”. Assim, o sentido da participação, naquele período, refere-se mais ao acompanhamento do serviço público oferecido, para identificação por parte de quem o requer (usuário) da qualidade dos resultados, sendo necessário estar informado de como este é realizado e corresponsabilizar-se pela sua materialização. Dessa forma, a “perspectiva proposta pelos reformadores dos anos 1990 centra-se no que denominaram ‘qualificação da procura’” (ADRIÃO, 2006, p. 77).

Na análise de Werle (2003, p. 12), “[...] na medida em que os Conselhos Escolares desenvolverem-se como construção da comunidade escolar, a democracia estará sendo construída,ativamente, e vivenciada em processos concretos”, processos estes que dependem dos sujeitos envolvidos e de seu nível de participação.

A autora também expressa que o “[...] importante para desenvolver processos formativos referentes à participação coletiva é compreender os níveis de representação das estruturas participativas e as relações nelas envolvidas” (WERLE, 2003, p. 28). Dessa forma, a configuração e a composição de um CE se diferenciam nos estados, municípios e nas escolas, pois dependem de alguns fatores como tamanho da escola, número de classes e alunos que ela possui e de como o sistema ao qual a escola pertence o normatizou, sem contar o contexto em que o CE foi implantado.

Considerando a participação como um ato de democracia, independente de como ocorra, Neves e Sant’anna (2005, p. 35) afirmam que “[...] não é possível abrir mão da ideia de participação política, dado que os homens não podem mais ser deixados fora de um processo que, interessados em conquistar sua adesão, ainda que prioritariamente passiva demanda sua presença [...]”, isto é, dizer não ao impedimento da participação nas decisões do que nos interessa como cidadãos.

Ao verificarmos os documentos que apresentam as propostas de gestão educacional no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, identificamos a presença da gestão democrática como eixo principal, com ênfase na participação, na medida em que os documentos apresentam, “[...] no conteúdo programático, a defesa da implementação de políticas públicas federais orientadas para a promoção e indução da gestão educacional democrática” (FELIX, 2012, p. 147), que serão discutidos a seguir.

1.5 A Proposta de gestão democrática no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

No início do século XXI, tem início no Brasil um conjunto de desafios para o Governo Lula, com altas expectativas por grande parte da população.

É importante relembrar que o Programa de Governo 2002 da Coligação “Lula Presidente”, constituída pelos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), apresenta em sua introdução o seguinte trecho:

Pra mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País. A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios [...] (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 2).

Felix (2012, p. 101) comenta que esse

[...] Programa de Governo apontou para a necessária atuação do poder público no reforço da máquina estatal, em prol da redução das desigualdades sociais. Essa orientação foi destacada como prioridade do país e, portanto, eixo orientador do projeto de governo naquele momento.

O documento também discute o resgate da discussão sobre o financiamento das políticas ao afirmar que “[...] somente um novo pacto federativo poderá corrigir as históricas desigualdades regionais” (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3).

O Programa enfatiza a necessidade da participação para a construção da democracia ao defender que:

O controle social dará também mais transparência e eficácia ao planejamento e a execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos serviços públicos em geral. A boa experiência do orçamento participativo nos âmbitos municipal e estadual indica que, apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, um lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3).

Com relação à educação, o Programa “[...] destacou o sucateamento realizado pelo Governo Fernando Henrique em decorrência da redução de investimentos no setor” (FELIX, 2012, p. 102) e enfatizou que “[...] é preciso investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quando no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade” (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 15). Assim, o Programa de governo propôs uma política educacional para o país, anunciando que

[...] não pode mais haver vacilação quanto à importância estratégica dos investimentos nessa área. Todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores [...] a educação tem que ser concebida como um sistema nacional articulado, integrado e gerido em regime de colaboração (União, estados e municípios) e de forma democrática, com a participação da sociedade (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 46).

Conforme o Programa, todos os níveis da educação são valorizados, assim como a necessidade de ampliação de investimentos em todos eles, ressaltando a importância da real existência do regime de colaboração entre os entes federados, destacando a participação da sociedade para a democratização desse processo.

Ainda na área da educação, durante a campanha, foi lançado um Programa específico, intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, assegurando que o projeto de educação para aquele governo obedeceria a três diretrizes gerais: “1) democratização do acesso e garantia de permanência; 2) qualidade social da educação e 3) implantação do regime de colaboração e democratização da gestão” (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 8).

Essas diretrizes apresentaram propostas para a promoção da “[...] participação das comunidades locais e efetivar a gestão democrática” (FELIX, 2012, p. 147), como “[...] fortalecer os fóruns, conselhos e instâncias da educação buscando sempre que possível, ações integradas que evitem a fragmentação e dispersão de recursos e esforços” (PROGRAMA DE GOVERNO 2002: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 13). Segundo Felix (2012, p. 148), essas diretrizes orientaram o Ministério da Educação (MEC) na “[...] formulação e desenvolvimento de programas voltados a indução da gestão democrática, à descentralização administrativa e à ampliação da participação da comunidade na gestão e controle social das políticas educacionais”, entre eles, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE).

Após a divulgação do Programa de governo em sua campanha eleitoral e após vencer o pleito eleitoral, o governo Lula passou, então, a tentar materializar as “estratégias de campanha” (FELIX, 2012, p. 102), por meio da elaboração do Plano Plurianual para o período 2004-2007, que traz como fundamento básico em sua formulação a participação social. Felix (2012, p. 104) também afirma que “a defesa da participação social foi alicerçada no pressuposto de que as desigualdades sociais no país foram agravadas pela alta concentração da renda e riqueza, pelos elevados índices de exclusão social, taxas crescentes de desemprego e de informalidade” ocorridos no final do século XX.

Bittar e Maciel (2011, p. 139) afirmam, também, que “o governo Lula enfatizou em seus Planos de Governos, necessidade de minimizar as desigualdades sociais, por meio da inclusão social, em especial na educação, como estratégia ou ‘instrumento’ de promoção da cidadania”.

Assim, no primeiro período, o Governo Lula apresenta como prioridade a inclusão social no PPA¹⁵ (2004-2007), com a denominação de “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão”.

Conforme documento, o mencionado PPA foi elaborado por meio de discussões realizadas nos estados, denominadas de Fóruns de Participação Social¹⁶. O PPA foi configurado em três blocos de objetivos, que foram denominados de megaobjetivos: 1- Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2- Crescimento com Geração de Emprego e Renda Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais; 3- Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Assim, todos eles voltados para o social.

Aranda e Senna (2007, p. 9) analisam que:

Esse megaobjetivos assinalam para muitos desafios e diretrizes, de início, gerais, depois específicas em relação a cada um dos desafios, expressando os

¹⁵ O Plano Plurianual (PPA) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 em seu Art. 165, com uma vigência para quatro anos. Esse Plano é referente às prioridades de governo do país, elaborado e acompanhado pelo Ministério do Planejamento.

¹⁶ O governo denominou a fase de elaboração do PPA (2004-2007) de “Planejar o Brasil ouvindo a sociedade”. Expõe que “Nessa fase, ao longo de sete semanas, entre maio e julho de 2003, foram realizados fóruns estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal, com a presença de pelo menos um ministro designado pelo Presidente da República. Os ministérios organizaram fóruns temáticos com as organizações dos respectivos setores, com Seminários nacionais sobre grandes temas de caráter geral como política industrial, política de infraestrutura, política de segurança, política de desenvolvimento regional, política científica e tecnológica, entre outras. O governo também participou como convidado de fóruns promovidos por organizações da sociedade para debater o PPA. Os governadores dos estados foram convidados pelo Presidente da República a discutir o PPA em reuniões regionais. Prefeitos e Assembleias Legislativas também foram interlocutores do Governo Federal no processo de discussão e de elaboração desse PPA” (BRASIL, 2003, s/p).

grandes alvos que sugerem os caminhos para a superação de obstáculos à implementação da estratégia de planejamento em desenvolvimento.

A estratégia para atingir esses megaobjetivos dividiu-se em cinco dimensões, assim apresentadas:

- 1-Democrática: cidadania, direitos humanos e participação.
- 2-Social: inclusão social, acesso universal a serviços públicos, desenvolvimento e preservação cultural, maior produtividade do trabalho e melhores salários.
- 3- Econômica: estabilidade macroeconômica, crescimento da renda e do trabalho, investimento e produtividade, maior participação nos mercados internacionais, redução da vulnerabilidade externa.
- 4- Ambiental: harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente; sustentabilidade ambiental.
- 5- Regional: mais igualdade entre regiões, desenvolvimento regional e local (ARANDA; SENNA, 2007, p. 11).

As autoras comentam que “o movimento dado a cada dimensão” parte dos princípios expressos no PPA e apontam que a política educacional do primeiro período do governo busca sua materialização por meio dos programas e objetivos conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Política Educacional do Governo Lula - PPA 2004-2007.

PROGRAMAS	OBJETIVOS
Brasil Alfabetizado	Criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos.
Brasil Escolarizado	Garantir o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica.
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	Promover e fortalecer a gestão democrática, a implementação das políticas educacionais pela via da participação e do controle social.
Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior, democratizando a escolarização, formação, trabalho, desenvolvimento humano e inclusão social.
Educação na Primeira Infância	Ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 3anos de idade.
Escola Básica Ideal	Oferecer atendimento integral e de qualidade em escolas de Educação Básica modelares e de referência.
Escola Moderna	Contribuir para a qualidade do ensino, com práticas pedagógicas modernas, materiais didáticos atualizados, tecnologia e infraestrutura.
Gestão da Política de Educação	Reformar a Educação Superior, estruturar as instituições federais de ensino, ampliando o acesso ao ensino de

PROGRAMAS	OBJETIVOS
	graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, como condições para o desenvolvimento sustentável do País.
Universidade do Século XXI	Reformar a Educação Superior, estruturar as instituições federais de ensino, ampliando o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, como condições para o desenvolvimento sustentável do País.
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores, associadas a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho.

Fonte: Quadro elaborado por Aranda e Senna (2007, p. 12) no artigo A articulação democrática e participação no PPA do governo Lula: “Brasil de Todos- Inclusão e Participação”.

De acordo com a análise de Aranda e Senna (2007, p. 12), “[...] o governo federal em articulação com a política educacional, pretende dar continuidade às ações já desenvolvidas nos governos anteriores¹⁷, priorizando as políticas de combate à fome e à pobreza, tendo a educação como carro-chefe”.

Com relação ao financiamento da educação naquele período de governo, convém destacar o que estava previsto também na diretriz “regime de colaboração e gestão democrática” do Programa Educacional de campanha eleitoral “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, ou seja, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), implantado, por sua vez, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Ela abrange toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado no Governo Fernando Henrique Cardoso e que só priorizava o ensino fundamental, excluindo a educação infantil e o ensino médio.

Aranda (2009), em seu estudo sobre o significado da participação na política educacional brasileira no início do século XXI, com destaque para o PPA 2004-2007 do primeiro Governo Lula, também assinala que por meio de alguns programas sociais o governo

¹⁷ Ressaltamos que no PPA “Brasil em Ação” (1996-1999), correspondente ao Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as ações foram voltadas para a construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira. (BRASIL, 1996), e no PPA correspondente ao segundo mandato do Governo FHC intitulado “Avança Brasil” (2000-2003), as diretrizes e estratégias destinaram-se a consolidar a estabilidade econômica (BRASIL, 2000). Já o PPA “Plano Brasil de todos: participação e inclusão” (2004-2007), elaborado no mandato do Governo Lula fundamentou-se na promoção da participação social para o fortalecimento da democracia (LIMA e LIMA, 2011, p. 91), e o PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), elaborado no segundo mandato do Governo Lula da Silva, foi organizado em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007).

procurou estabelecer articulação com a educação escolar, visando “ampliar a cidadania, indo para além dos direitos jurídicos e civis assegurados no texto da lei maior, primando pelos direitos sociais” (ARANDA, 2009, p. 164).

A autora destaca no conjunto das ações que compuseram a política educacional do Governo Lula a criação do programa que inicialmente foi denominado de “Programa de Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino” e depois substituído por “Programa Gestão da Política de Educação”, cujo objetivo é promover e fortalecer a gestão educacional pública na qual está inserido o já citado “Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (PNFCE), criado no ano de 2004. Acentua que esse Programa está voltado para as secretarias de educação e para as unidades escolares em que o viés é a participação (ARANDA, 2009, p. 167).

Segundo Felix (2012, p. 149), o PNFCE é “uma promoção em parceria com os sistemas de ensino, da participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas”, ou seja, o Programa foi organizado para atuar em regime de colaboração entre as redes públicas de ensino (federal, estadual e municipal), “[...] visando fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica” (BRASIL, 2004, p. 7).

O PNFCE foi instituído oficialmente por meio da Portaria Ministerial nº 2.896, de 2004. Essa “Portaria institucionalizou um grupo de trabalho que teria a finalidade de discutir, analisar e propor meios necessários para a implementação [...]” do Programa. Este foi elaborado por integrantes da SEB/MEC, com a participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (FELIX, 2012, p. 153).

O Programa consistiu, inicialmente, na promoção de encontros e seminários, assim como na produção de materiais instrucionais para as ações de capacitação de membros das secretarias de educação e membros da comunidade escolar, com encontros presenciais e cursos de extensão à distância, por meio de parcerias firmadas em convênios entre as secretarias de educação (municipal e estadual) e as universidades públicas (FELIX, 2012, p. 154 e 167).

Aranda (2009, p. 168) destaca que “[...] a elaboração do material (*kit*) ficou a cargo de um Grupo de Trabalho constituído por educadores/pesquisadores de renome

nacional” na área de gestão democrática da educação como: Genuíno Bordignon, Inez Pinto Navarro, Lauro Carlos Wittman, Luiz Fernandes Dourado, Márcia Ângela da Silva Aguiar e Regina Vinhaes Gracindo.

O material (*kit*) a que a autora se refere foi composto inicialmente de sete cadernos temáticos que foram elaborados e enviados para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no período de 2004 a 2005. Havia o “Caderno Introdutório - Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública” e para as unidades escolares, destinados aos conselheiros escolares, foram enviados seis cadernos, conforme a sequência a seguir: Caderno 1 - Conselhos Escolares: democratização da escola e a construção da cidadania; Caderno 2 - Conselho Escolar e a aprendizagem na escola; Caderno 3 - Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber da cultura do estudante e da comunidade; Caderno 4 - Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; Caderno 5 - Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor; e o Caderno de Consulta - Indicadores da Qualidade na Educação. Felix (2012), ao realizar a análise desses cadernos, ressalta que:

No conjunto, os cadernos instrucionais demonstraram grande aproximação nos fundamentos e nas abordagens desenvolvidas, o que representou, diversas vezes, a retomada de temas em diversos volumes [...]. Sua retomada não apenas reforça a interação entre temas tratados, como destaca a importância de leituras do cotidiano subsidiadas pela compreensão da totalidade do real, seja nas dimensões políticas, sociais, instrumentais ou simbólicas da existência [...] (FELIX, 2012, p. 218).

O autor afirma que o PNFCE, inicialmente (em 2004 e 2005), focou a formação dos técnicos e dirigentes das Secretarias de Educação, assim como dos representantes dos trabalhadores em educação, não evidenciando ações para a formação direta aos conselheiros escolares, e que após avaliação inicial do Programa, nas ações para o ano de 2006, foram inseridas duas ações nesse sentido: “[...] a formação de gestores municipais e estaduais de educação como multiplicadores do programa e a formação de conselheiros escolares” (FELIX, 2012, p. 157).

Porém, o autor afirma que, mesmo assim, ao final de 2006, no relatório de avaliação do PNFCE, não foi possível identificar que a segunda ação tenha sido de fato efetivada, pois “[...] os segmentos representados pelos conselheiros escolares, tais como pais, alunos e membros da comunidade escolar e local, apesar de citados, aparentemente foram atendidos apenas pela impressão e reimpressão dos materiais instrucionais” (os cadernos). Na sequência, observa a continuidade da edição dos cadernos temáticos de 6 a 10, cujos temas

foram assim estruturados: Caderno 6 - Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; Caderno 7 - Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil; Caderno 8 - Conselho Escolar e valorização dos trabalhadores em educação; Caderno 9 - Conselho Escolar e a Educação no Campo; Caderno 10 - Conselho Escolar e a relação entre escola e o desenvolvimento com igualdade social.

Esses cadernos, segundo Felix (2012), fizeram parte de uma das ações executadas pelo PNFCE no ano de 2006, e foram enviados para as escolas com mais de 250 alunos e para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, o que não garante, segundo ele, que estes tenham chegado até os conselheiros como um “instrumento de formação”, resultando no “afastamento do programa ao compromisso firmado anteriormente de atender também aos conselheiros escolares” (FELIX, 2012, p. 162).

Felix (2012, p. 103), ao analisar o primeiro mandato de Lula da Silva, afirma que “[...] a estratégia de aliança defendida pelos setores mais conservadores do Partido dos Trabalhadores não era consensual entre as várias tendências”, assim “[...] os debates sobre as realizações do governo Lula da Silva em seus primeiros anos questionavam inclusive um de seus principais pontos de sustentação ideológica: a ruptura com a doutrina socioeconômica adotada pelo governo Fernando Henrique”. A esse respeito, Oliveira (2009, p. 198) também comenta que:

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos que o precedeu - FHC - mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho.

Dessa forma, o primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva não foi marcado por grandes alterações no setor educacional, porém se inicia ou se retorna o debate de algumas questões como a necessidade da “[...] promoção da gestão democrática da educação em todos os níveis e modalidades de ensino” (OLIVEIRA, 2009, p. 218).

O segundo período do Governo Lula da Silva (2007-2010) estruturou-se com foco no desenvolvimento econômico e social, sendo que a educação foi vista como um mecanismo de inclusão social, e por isso, com maior prioridade com destaque para a educação de qualidade.

No Programa de governo apresentado para reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, intitulado: “Lula de Novo com a Força do Povo” - Programa de Governo

2007/2010, no trecho de abertura, o então candidato assim afirma: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” (LULA PRESIDENTE - PROGRAMA DE GOVERNO 2007/ 2010, s/d., p. 3).

Nesse Programa foi utilizado o termo “compromisso compartilhado”, para citar o acordo assumido pela seguinte coligação partidária: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e a maioria do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O documento foi definido como um “Programa que resume as grandes orientações para o Governo 2007-2010 detalhado em Programas Setoriais” (LULA PRESIDENTE-PROGRAMA DE GOVERNO 2007 / 2010, s/d., p. 5).

Com relação à educação, o referido Programa se comprometeu com:

[...] uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável. Isso exigirá expressivos investimentos na ampliação e acesso ao sistema escolar, bem como a **democratização das unidades educacionais**. [...]. Será dada ênfase ao acesso à escola pública **democrática e de qualidade**. [...] Por serem pressupostos e também fatores fundamentais para garantir a inclusão econômica, social e política de dezenas de milhões de brasileiros e brasileiras, esse compromisso assumirá o caráter **de objetivo estratégico** do segundo governo Lula. Trata-se, portanto, de **conceber a educação como questão nacional de primeira grandeza e torná-la prioridade do Estado e da sociedade** (LULA PRESIDENTE-PROGRAMA DE GOVERNO 2007 / 2010, s/d., p. 12, grifos meus).

Ao detalhar esse compromisso, o Programa destacou:

[...] Democratizar a Gestão Educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo (LULA PRESIDENTE-PROGRAMA DE GOVERNO 2007/2010, s/d., p. 17).

Observamos nesse Programa de governo a preocupação em rever pontos da gestão democrática deliberados na CF e na LDB, bem como as metas do PNE e o regime de colaboração, com a previsão também de uma Conferência Nacional de Educação (CONAE)¹⁸, para avaliar as prerrogativas da LDB e as metas do PNE.

¹⁸ A I Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada no período de 28 de março a 1º de abril do ano de 2010, após as conferências municipais e estaduais realizadas no ano de 2009, quando foram realizados debates sobre a educação brasileira, com a participação de representantes de escolas, universidades e sociedade civil em geral. O tema central da conferência foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Na mensagem n. 650, encaminhada ao Congresso Nacional e a toda sociedade brasileira com o PPA 2008-2011, destacam-se três eixos de ações: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007e, p. 1). Assim, no segundo período de governo (2008-2011), define-se o desenvolvimento econômico e social aliado à educação, com a denominação de: “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Como no PPA anterior, o PPA 2008-2011 destaca a inclusão como instrumento de democracia, como elemento principal, e a participação como base fundamental para o alcance da mesma.

Ao destacar o regime de colaboração como importante eixo de sustentação do segundo Governo Lula, o documento oficial menciona:

[...] o Governo pretende, em articulação com os entes federativos e a sociedade, construir o Brasil, ampliando e reformando a nossa infraestrutura, melhorando significativamente a qualidade da educação, consolidando assim o desenvolvimento sustentável com inclusão social (BRASIL, 2007e, p. 2).

O segundo mandato do Governo Lula da Silva apresenta dez objetivos, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Objetivos do Governo Lula: PPA 2008-2011.

N.	OBJETIVOS DE GOVERNO
1	Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.
2	Promover o Crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.
3	Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.
4	Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.
5	Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional.
6	Reducir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional.
7	Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana.
8	Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica.
9	Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos.
10	Promover a acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Fonte: PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007e, p. 9). Quadro elaborado pela autora para este trabalho.

Dentre esses objetivos, os de n. 1 e n. 3 estão mais diretamente relacionados com a política educacional do período, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implementado por meio do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, para a Educação Básica, “[...] que tem como um dos principais programas de transferência voluntária de recursos aos estados e municípios, o Plano de Ações Articuladas (PAR)” (SCAFF; OLIVEIRA; SENNA, 2011, s/p). O PDE, conforme documento, é parte da agenda estratégica para o desenvolvimento econômico que “[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob a abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da educação básica” (BRASIL, 2007e, p. 16).

A estratégia de desenvolvimento presente no PPA 2008-2011 foi composta de três agendas prioritárias: a) Agenda Social; b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e c) Programa de aceleração do Crescimento (PAC). Essas três agendas estiveram de certa forma imbricadas, pois, de acordo com o PPA 2008-2011, “a agenda social” consiste em iniciativas que priorizam “o fortalecimento da cidadania e efetivação dos direitos humanos”, que perpassam pela “educação de qualidade” a ser alcançada por meio do PDE, que representa o “objetivo estratégico” do governo, “sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza”, necessitando também de “um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos vários setores do serviço público, o qual compreende um conjunto de medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico do país” o PAC (BRASIL, 2007e, p. 13-19).

Scaff, Oliveira e Senna (2011, s/p), ao analisarem esse PPA, ressaltam a ênfase às parcerias público/privado presentes na mensagem presidencial e acrescentam: “exemplo dessas parcerias pode ser identificado no ‘Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação’, instituído pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, cujas metas foram definidas no âmbito do ‘Movimento Todos pela Educação’”.

Felix (2012, p. 164) destaca que no ano de 2007, a implantação do PAR “representou intensa movimentação dos diferentes setores do MEC, com previsão de normalização apenas em meados do ano seguinte”, 2008, quando, segundo o autor, a Secretaria de Educação Básica (SEB) apresentou uma nova estrutura organizativa e instituiu as condições para o projeto de gestão educacional do segundo Governo Lula. Entre as ações encontram-se o fortalecimento e democratização da educação, destacando-se o PNFCE como um programa de apoio aos sistemas de ensino integrante do PDE/PAR.

Assim, esse Programa, voltado para a formação de conselheiros escolares e iniciado no primeiro Governo Lula, teve continuidade no segundo mandato, com algumas alterações.

Nesse contexto, foram publicados os Cadernos 11 e 12 do *kit* do PNFCE, como uma das ações desse Programa: o Caderno 11 intitulado “Conselho Escolar e Direitos Humanos” e o Caderno 12, “Conselho Escolar e sua organização em fórum”, representando uma nova etapa do Programa.

Como os Cadernos foram editados em períodos e conjunturas diferentes, Felix (2012, p. 218) afirma que:

As edições mais recentes sugerem a contribuição periférica e pouco instrumentalizadora dos primeiros volumes, que se voltavam constantemente à abordagem de concepções e análises de temas amplos da conjuntura, muito atrelado aos debates desenvolvidos nos espaços acadêmicos. A contribuição do primeiro grupo de consultores é reiteradamente reforçada pelo pioneirismo e enfrentamento realizados. Entretanto, os novos cadernos apresentam análises e orientações mais voltadas à ação imediata dos sujeitos.

Dourado (2007, p. 936-937) considera que as temáticas abordadas nos Cadernos desse Programa “[...] abrangem importantes questões em debate nas unidades escolares” e afirma que o PNFCE “[...] constitui-se em avanço importante frente ao pragmatismo das políticas do governo para a gestão escolar”.

Com o objetivo de “captar a opinião e a avaliação da população brasileira sobre políticas e serviços públicos em diversas áreas” (BRASIL/IPEA, 2011, p. 2), entre elas a educação, o IPEA¹⁹, por meio do Sistema de Indicadores e Percepção Social (SIPS), realizou uma pesquisa no ano de 2011 e identificou que 71% da população brasileira desconhece a existência dos Conselhos Escolares. O IPEA aponta duas hipóteses para esse alto índice de desconhecimento: a primeira, a baixa participação da comunidade escolar na gestão da escola, devido às dificuldades encontradas pelas escolas para viabilizar uma gestão mais democrática e participativa, envolvendo os pais e responsáveis, e a outra é que pode haver resistência de algumas escolas para criar, manter, fortalecer ou dar relevância prática aos Conselhos Escolares (IPEA, 2011, p. 15).

¹⁹O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos (IPEA, 2011, p. 2). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

A pesquisa de Felix (2012, p. 263) também mostrou que no Governo Lula verificou-se “uma elevação no percentual de municípios com conselhos escolares em 2006 e 2009, de 69, 5% para 77, 1%”, o que “sugere maior adesão dos entes federados no incentivo à participação da população local na gestão educacional”. Tal fato se relaciona com a indução à gestão democrática introduzida por esse Programa, conforme sinalizou o autor.

Assim, foi possível verificar nos dois mandatos do Governo Lula, por meio dos Planos Plurianuais, a “tentativa” de retomar, por exemplo, os princípios de “justiça e igualdade social” e “promoção da cidadania”, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, assim como os princípios do ensino, de modo específico, da gestão democrática, por meio da implantação do PNFCE, induzindo os estados e municípios à implantação de Conselhos Escolares. Essa tentativa, porém, contraditoriamente, está aliada aos mecanismos da reforma do Estado dos anos 1990, presentes nos planos e programas (FELIX, 2012), principalmente no que se refere à descentralização de sua execução.

Ressaltamos que, no segundo mandato, esse governo focalizou, no campo educacional, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), oficializado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, instrumentalizado pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), a ser elaborado pelos governos subnacionais, como exigência para recebimento de assistência técnica e financeira do MEC. Nesse Plano, retoma-se a necessidade de implantação de Conselhos Escolares pelos entes federados.

No capítulo seguinte será contextualizado o PAR, no âmbito do PDE, como política educacional correspondente ao segundo mandato do Governo Lula da Silva.

CAPÍTULO 2

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO ÂMBITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

Este capítulo tem por objetivo caracterizar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecido por meio do Decreto n. 6094/2007 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o instrumento que o viabiliza: o Plano de Ações Articuladas (PAR).

2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

No início de janeiro de 2007, em seu discurso de posse, em consonância com a promessa da campanha que o reelegeu, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que seria lançado um macro programa, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), constituído de uma série de programas em várias áreas que

[...] visam estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infraestrutura. O capital utilizado no PAC é originário dos recursos da União, capitais de investimentos de empresas estatais e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. Também ao lançar o PAC, o governo federal anunciou uma série de medidas com o objetivo principal de favorecer a implementação dos projetos (BRASIL, 2007a, s/p).

Dessa forma, e em conformidade com o PPA 2008-2011, que definiu o PDE como uma das estratégias de desenvolvimento do país, conforme escrito no seu capítulo II, em 15 de

março de 2007, o Presidente Lula e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, anunciaram a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que fora apresentado à sociedade brasileira como parte integrante do PAC, caracterizando-o como o “PAC da educação”. A esse respeito, Saviani (2009, p. 5) comenta: “[...] ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada Ministério teria de indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa”.

Segundo Camini (2009, p. 120), o presidente Lula, após o lançamento do PDE, ao conceder entrevistas para explicar como o mesmo estava organizado, comentou que considerava o Plano o mais abrangente e revolucionário já lançado no Brasil, acentuando que “[...] a experiência acumulada mostra que o Estado Brasileiro, ao longo das últimas décadas, não deu respostas para os problemas da educação”, assim “o século XXI será da elite do saber, e não da elite do berço e sobrenome” (LULA DA SILVA, 2007 *apud* CAMINI, 2009, p. 120), destacando a importância do PDE para a melhoria da qualidade do ensino público no país no segundo mandato do governo. Segundo a autora, diante de afirmações como esta, é possível admitir que “[...] no seu primeiro mandato não houve política e investimentos suficientemente adequados para assegurar a melhoria da qualidade de ensino”, sugerindo que “[...] a ênfase a educação nesse período de gestão seria uma tentativa de superação das lacunas deixadas no exercício anterior” (CAMINI, 2009, p. 120).

Conforme analisa Saviani (2009, p. 5), “[...] na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. De fato, esse Plano é composto, em sua maioria, do agrupamento de ações dos programas do MEC já em andamento e algumas novas ações, com “incidência direta sobre os municípios brasileiros” (NARDI; SHENEIDER; DURLI, 2010, p. 551). Trata-se, portanto, de “ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura” (SAVIANI, 2009, p. 5).

Na mesma linha, Gadotti (2008, p. 23) expressa que o PDE “[...] não se trata de um ‘plano’ no sentido clássico do termo”, e sim de “[...] um conjunto, ainda pouco articulado, de propostas de ação e de programas que visam a responder a desafios históricos da educação brasileira em termos qualitativos e quantitativos”.

Para explicar o PDE, o MEC lançou um documento intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, com o objetivo de esclarecer os seus fundamentos, apresentando-o como um “plano executivo” com “visão sistêmica” que

[...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação [...], o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais [...], ao que designaremos de visão sistêmica da educação [...] (BRASIL, 2007b, p. 7).

Segundo esse documento, a designação “visão sistêmica” busca justificar e se contrapor à visão fragmentada da educação utilizada em governos anteriores, na medida em que níveis, etapas e modalidades eram entendidos “como se não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente”. Essa visão fragmentada, afirma o documento, assenta-se em “princípios gerencialistas e fiscalistas” (BRASIL, 2007b, p. 7).

De acordo com Saviani (2009, p. 22), a visão apresentada pelo MEC [...] “acabou por estabelecer uma aproximação da noção de sistema com ‘enfoque sistêmico’”. Assinala, no entanto, que não “podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado ‘enfoque sistêmico’. Portanto trata-se de coisas distintas”²⁰. Nardi, Sheneider e Durli (2010), relacionam a opção pela abordagem sistêmica à influência do modelo empresarial na educação.

Não resta dúvida de que os empresários consultados influenciaram no delineamento de algumas concepções presentes no PDE. No caso da opção pela abordagem sistêmica, a concepção pedagógica ensejada parece ser a que pretende transportar o modelo empresarial para a educação, consoante à lógica das reformas educacionais iniciadas na década de 1990 (NARDI; SHENEIDER; DURLI, 2010, p. 561).

Como base de sustentação do PDE, o referido documento aponta seis pilares, a saber:

- I) **Visão Sistêmica da Educação:** implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.
- II) **Territorialidade:** o enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais dados pela geografia e pela história se estabelecem e se reproduzem.

²⁰ É importante sublinhar que a expressão “visão sistêmica” expressa no documento denominado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007b) corresponde à articulação entre os níveis e modalidades de ensino que compõem a organização escolar brasileira.

III) **Desenvolvimento:** o enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado.

IV) **Regime de Colaboração:** os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

V) **Responsabilização:** o que se conhece na literatura como *accountability*, se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política.

VI) **Mobilização Social:** a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2007b, p. 6-11, grifos meus).

O documento ainda explicita que esses pilares

[...] são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, 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, 2007b, p. 11).

Assim que o PDE foi lançado, pesquisadores passaram a analisá-lo. Por exemplo, Camini (2009, p. 120) considera que “os princípios estratégicos do PAC e os fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm como referência o texto constitucional de 1988”. A autora destaca, ainda, que esse Plano reúne um conjunto de fatores que tem por base legitimar o prescrito na Constituição Federal, isto é: “[...] a construção da unidade dos sistemas educacionais entre os entes federados - União, estados e municípios, como um sistema nacional, considerando a multiplicidade e não a uniformidade (ordenação territorial)” (CAMINI, 2009, p. 121).

Outro ponto assinalado pela autora como um dos fatores principais do PDE refere-se ao papel da União, conforme a Constituição Federal de 1988, na “função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios” (CAMINI, 2009, p. 121). Vale lembrar o art. 8º da LDBEN/9394, parágrafo primeiro, que estabelece o regime de colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino.

A autora aponta como fundamento para o Plano “o Sistema de Avaliação da Educação Básica, instituído e universalizado pelo INEP/MEC desde meados da década de

1990, que tornou público os indicadores da qualidade do ensino brasileiro”, cujos dados levantados indicam a “necessidade de políticas direcionadas à qualificação do ensino” (CAMINI, 2009, p. 122).

Ainda sobre os fundamentos deste Plano, Camini (2009, p. 122) ressalta que:

[...] retomam-se também compromissos e acordos anteriormente assumidos pelo MEC quando da realização da ‘Semana Nacional de Educação para todos’ em 1993, ocasião em que foi lançado o ‘Compromisso Nacional de Educação para Todos’; em 1994, o Brasil realizou a sua Conferência Nacional de Educação para Todos, em Brasília, de onde resultou o ‘Acordo Nacional de Educação para Todos’ que previa um programa de emergência baseado em três pontos: necessidades básicas de aprendizagem, profissionalização do magistério e regime de colaboração. A política de instituição do FUNDEF, com quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental obrigatório em todo o país (97%), atingiu a meta quantitativa proposta em sua concepção e a implantação do FUNDEB, o qual passou a vigorar a partir de 2007. As diretrizes políticas e metas já estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, sinalizando a urgência de mais investimentos na expansão e qualificação do ensino em todos os níveis, também são referências que justificam as ações educacionais propostas.

No entanto afirma que esses fundamentos, por um lado, respaldam e legitimam “a iniciativa política de apresentação” do PDE, e por outro, mostram a “ausência de sujeitos sociais historicamente comprometidos na discussão e construção de políticas educacionais democráticas no Brasil” (CAMINI, 2009, p. 123), referindo-se principalmente ao não chamamento, por parte do governo, dos educadores para participação na discussão e na elaboração do Plano. Na mesma perspectiva, Dourado (2007, p. 928) ressalta que “[...] o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), não contou na sua elaboração, com a participação efetiva de setores organizados da sociedade brasileira, de representantes dos sistemas de ensino e de setores do próprio Ministério”.

Oliveira (2009, p. 207) considera essa iniciativa do Governo Lula importante “[...] no sentido de buscar recuperar o papel de protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor [...]”, e Krawczyk (2009, p. 100) considera o PDE como “uma nova engenharia de gestão educacional”, enfatizando que

[...] o PDE apresenta-se como uma política e um arranjo institucional resultado de uma revisão das responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e a construção de um mínimo de qualidade educacional para o País. Adjudica ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil. [...] Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus ‘territórios’.

O PDE está organizado “[...] em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização” (BRASIL, 2007b, p. 15). Ou seja, os programas estão divididos nos níveis e nas modalidades em que o ensino está hoje estruturado no Brasil. Para visualização, apresento no Quadro 3, os eixos e as suas grandes propostas de ações.

Quadro 3 - Propostas para os Eixos Norteadores do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Educação Básica	Educação Superior	Educação Profissional e Tecnológica	Alfabetização Educação Continuada e Diversidade
Formação de professores e piso salarial, com destaque para: ações da UAB, PIBID e Nova Capes como responsável pelo futuro sistema nacional público de formação de professores.	Reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI e PNAES.	Educação profissional e educação científica: o IFET. Decreto nº 6095/2007- Diretrizes para o processo de integração dos IFET's no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.	A educação de jovens e adultos (EJA) foi contemplada no FUNDEB, ao mesmo tempo em que a EJA dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio passou a ser integrada à educação profissional pelo PROJOVEM e pelo PROEJA. Decreto nº 6093/2007- Reorganização do Brasil Alfabetizado
Financiamento: salário-educação e FUNDEB. Esse fundo passou a abraçar desde 2006 os três níveis da Educação Básica e suas modalidades de ensino.	Democratização do acesso: PROUNI e FIES.	Normatização: avanços promovidos no que se refere à legislação sobre a educação profissional e tecnologia. Projeto de Lei nº 919/2007-“Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”.	Fortalecimento da inclusão educacional, considerando turmas comuns de ensino regular nas quais haja inclusão, a reserva indígena, a comunidade quilombola ou assentamento. Construção com as comunidades indígenas de arranjos étnico-educativos em respeito à territorialidade das comunidades.
Avaliação e Responsabilização: o IDEB. Avaliação da Educação Básica, introdução da Prova Brasil e do Educacenso.	Avaliação como base da regulação: SINAES.	EJA profissionalizante: integração entre a educação de jovens e adultos e a educação profissional (PROEJA, PROJOVEM)	
O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional. Decreto 6094/2007, para			

Educação Básica	Educação Superior	Educação Profissional e Tecnológica	Alfabetização Educação Continuada e Diversidade
efetivação do regime de colaboração o Plano de Ações Articuladas (PAR).			

Fonte: O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas (BRASIL, 2007b, p. 16 a 37). Quadro elaborado pela autora para esta dissertação.

As propostas para esses eixos inicialmente contaram com mais de 40 programas para atender aos níveis e às modalidades que os compõem. Como se pode acompanhar por meio do *site* do MEC, com o passar do tempo o conjunto geral de ações segue sendo alterado. Assim, o que tem ocorrido é que as ações implantadas estão constantemente sendo “reorientadas em algum aspecto, como o tempo de cobertura, abrangência, base normativa, reconfiguração e outros” (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010, p. 554).

Para viabilizar as propostas do PDE, o governo federal estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” para a Educação Básica; por meio do Decreto n. 6094/2007, que define diretrizes; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como indicador de qualidade para a Educação Básica; e estabelece a necessidade da elaboração de um plano estratégico pelos governos subnacionais como condição para a União oferecer suporte técnico e financeiro para a Educação Básica. Segundo o documento, o Plano de Metas constitui uma das ações do PDE para o eixo Educação Básica, no sentido de firmar o regime de colaboração (BRASIL, 2007b).

É preciso ressaltar que o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação contou com a participação de um grupo empresarial por meio do “Movimento Todos Pela Educação”, organizado para “colaborar” com o Governo Lula e as políticas educacionais do país naquele momento. Saviani (2009, p. 32) analisa que,

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores.

Assim, antes de tratar do Decreto n. 6094, que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, traremos algumas informações sobre esse movimento empresarial constituído no Brasil no período correspondente ao governo Lula, a fim de

entender sua influência na formulação de políticas públicas educacionais, de modo especial, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

2.1.1 O Movimento Todos pela Educação

O Movimento intitulado “Todos pela Educação” (TPE) foi constituído por um grupo de líderes empresariais que, a partir de 2005, iniciaram debates acerca da realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo (MARTINS, 2009, p. 22).

Oficialmente, tal organismo foi fundado no ano de 2006, ano da campanha presidencial para o segundo Governo Lula. Ele se define como “[...] um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil, que o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, s/p). E ainda, como um movimento

Apartidário e plural congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e todas as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, s/p).

De acordo com Martins (2009), tal organismo ganhou mais força após sua participação no congresso “Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina”, um evento organizado por fortes grupos empresariais no ano de 2006 no estado da Bahia, em que o TPE apresentou oficialmente o projeto “Compromisso Todos pela Educação”.

Segundo Martins (2009, p. 23), naquele evento

[...] foi possível apresentar e legitimar politicamente o projeto [...], e fortalecer no meio empresarial a importância de um organismo com capacidade para defender interesses da classe na sociedade civil e intervir na definição de políticas educacionais na aparelhagem do Estado. Os empresários brasileiros saíram com metas, estratégias, cronogramas e uma significativa mobilização para iniciar a construção de um pacto nacional em defesa da Educação Básica brasileira.

O movimento em pouco tempo, recebeu a adesão de “diversas organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, grande mídia e, de forma especial,

do próprio governo federal” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 231). As autoras analisam que “[...] a adesão do MEC ao movimento se expressa na incorporação de suas metas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”.

Assim, em 6 de setembro de 2006, na cidade de São Paulo, em outro evento com a presença de grandes empresários, representantes do poder público (municipal, estadual e federal), dirigentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)²¹ e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)²² foi lançado oficialmente o projeto “Compromisso Todos pela Educação”, em que o TPE apresentou as bases do Compromisso e propôs que fosse selado um acordo em defesa da educação pública brasileira (MARTINS, 2009, p. 24).

A base estrutural do TPE constitui-se no estabelecimento de cinco metas, a saber:

META 1- Toda criança e jovem de 4 a17 anos na escola.

META 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.

META 3- Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.

META 4- Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído.

META 5- Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

A evolução e o alcance das 5 metas serão monitoradas de forma permanente, por meio da coleta de dados e da análise dos indicadores oficiais da Educação²³.

De acordo com a consulta no *site* do Movimento Todos Pela Educação foi possível observar que o TPE é uma organização não governamental muito bem estruturada técnica e politicamente, para a defesa de seus interesses e preparada para a interferência nas políticas educacionais, pois funciona com a seguinte estrutura organizacional: um Conselho de Governança, com seu presidente e vinte conselheiros, todos empresários ou representantes de empresas; o Conselho Fiscal, composto por três conselheiros também empresários; uma Comissão Técnica, com uma Coordenadora também empresária, e quinze membros representantes de empresas, empresários e educadores; e uma Equipe Executiva, formada por dezesseis membros não empresários, mas sim técnicos das mais variadas áreas profissionais (economistas, jornalistas e outros), sob o comando de uma Diretora Executiva. Há também os

²¹ CONSED: é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega por intermédio de seus titulares as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal (Disponível em: <www.consed.org.br>. Acesso em 10 jan. 2013).

²² UNDIME: associação civil, sem fins lucrativos, que proporciona aos representantes/ Secretários (as) de Educação dos Municípios a oportunidade de integração regional e nacional. Disponível em: <www.undime.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2013. Tanto a CONSED quanto a UNDIME constituem instâncias representativas de Secretários da Educação e desempenham um papel importante nos processos de discussão, formulação e implementação das políticas nacionais de educação.

²³ Disponível em: <<http://www.todospelaeducação.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

sócios fundadores, entre eles, o Senador da República Cristovam Buarque (PDT) e o ex-Ministro da Educação, Fernando Haddad (PT)²⁴.

Segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 234), o TPE “visa mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais do chamado ‘terceiro setor’ para atuar de forma convergente, complementar e sinérgica com o Estado no provimento das políticas públicas”.

O “terceiro setor”²⁵, conforme Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 768) comprehende organizações não governamentais (ONG’s), instituições filantrópicas e comunitárias e outras instituições similares. Segundo as autoras “esses organismos criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não lucrativos e fazerem parte da sociedade civil”.

Shiroma, Garcia e Campos (2011), ao estudarem o Movimento Todos pela Educação, assinalam que é fundamental observar também as mudanças de estratégias na ação empresarial, na medida em que

O movimento visa, fundamentalmente, difundir ideias e valores, representações de uma perspectiva gerencial na educação, expressa em formulações que procuram associar princípios, tais como eficácia e eficiência gestionária, com justiça social [...]. Diferente dos movimentos da década de 1990 em que se defendia a adoção de “quase-mercado” na educação (privatização, escolha das escolas pelos pais, focalização apenas nas séries iniciais), agora, nos anos 2000, o papel do Estado é reposto como principal provedor da educação (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 242).

Nesse sentido, as autoras identificam relações de continuidade, consideradas as duas últimas décadas na política educacional brasileira, e destacam que o Movimento enfatiza processos de gestão voltados à escola, aliados aos princípios de escolas eficazes, porém com “ações voltadas à construção de um grande pacto social em prol da educação”. Dessa forma afirmam que “esse parece ser o esforço do atual movimento Todos pela Educação (TPE), cujos enlaces com diferentes atores sociais mostram tanto a penetração social do movimento, como a eficiência do apelo que utiliza” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 231).

²⁴ Disponível em: <<http://www.todospelaeducação.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

²⁵ Peroni (2006, p. 17) analisa o Terceiro Setor como “a estratégia proposta pela Terceira Via em substituição à proposta do Neoliberalismo”. Isto é, segundo essa autora, ambos admitem que a crise estrutural esteja no Estado, “que gastou demais” com a implementação de políticas sociais. Então, “para a Terceira Via, o Estado deve repassá-las para a sociedade, através do Terceiro Setor; para o Neoliberalismo, deve transferi-las para o mercado, através das privatizações”, constituindo assim, uma estratégia desse “novo setor que entra em cena, assumindo responsabilidades que são de outras instituições representativas e com legitimidade junto à sociedade civil”.

Assim, “a agenda empresarial para a educação firmou preceitos e ações, estabeleceu metas e compromissos, articulando consensos e estabelecendo pactos” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 233).

De acordo com Martins (2009), para esse grupo, a educação brasileira não mostra avanços em termos de qualidade (necessária para a nova forma de acumulação do capital), trazendo problemas para o setor econômico e para a competitividade no mercado. Portanto, “o grupo concluiu que a incapacidade técnica dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital” (MARTINS, 2009, p. 22).

Nesse sentido, segundo Ramos (2007), esse grupo empresarial organiza-se para que o Brasil possa, em conjunto com a sociedade civil e o Estado, oferecer uma educação de qualidade para a população. Mozart Neves Ramos, Presidente-executivo do TPE e integrante do Conselho Nacional de Educação (CNE), em entrevista exclusiva ao *site* de comunicação empresarial Movimento Brasil Competitivo (MBC)²⁶ em novembro de 2007 afirma que “O Brasil só será verdadeiramente independente quando todos os seus cidadãos tiverem acesso a uma educação de qualidade” (RAMOS, 2007, p. 1).

Ainda na mesma entrevista, Ramos (2007, p. 3) salienta que

[...] já é possível observar resultados concretos da atuação do movimento na incorporação de ideais do Todos Pela Educação em planos educacionais de governos municipais e estaduais, e até na esfera federal (no recém lançado Plano de Desenvolvimento da Educação).

O discurso do TPE é que “[...] a iniciativa foi criada a partir de uma ampla aliança intersetorial, com o propósito de ser um grande projeto de Nação para a educação brasileira” (GIFE, 2006, s/p)²⁷. Sobre essa “aliança intersetorial”, Martins comenta que: “[...] o fato de envolver um grande número de organismos e pessoas não limita sua função de direção e coordenação política de ações para implementar metas, monitorar os resultados” e ainda, “difundir o preceito da colaboração social para o conjunto da sociedade” (2009, p. 24).

O autor também assinala que “Todo esse movimento promovido pelo TPE confirma que setores importantes da classe empresarial no país alcançaram um nível mais elevado de consciência política, o nível ético-político, neste início de século” (MARTINS, 2009, p. 24).

E acrescenta:

²⁶ Disponível em: <www.mbc.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2013.

²⁷ Disponível em: <www.gife.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2013.

com o referencial gramsciano de análise, é possível verificar também que os esforços coordenados pela entidade se constituíram numa articulada estratégia de hegemonia no campo educacional, abrangendo, pelo menos, duas linhas centrais: (1) orientar uma percepção social de que a sociedade civil se transformou numa instância harmoniosa em que os antagonismos perdem a relevância, pois o mais importante seria o predomínio da ‘coesão cívica’, da “nova cidadania” e da ‘colaboração’ social; (2) legitimar uma determinada perspectiva para a Educação Básica (MARTINS, 2009, p. 24).

O autor chama a atenção para essa nova estratégia utilizada pelo grupo de empresários representante da classe hegemônica, no sentido de interferir e de legitimar uma educação básica que atenda aos seus interesses. Nessa direção, de acordo com Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 237), para os empresários não basta tornar a educação e a escola mais eficazes e adequadas às novas demandas do capital, como também se faz necessário “formar um ‘trabalhador de novo tipo’, com disposições subjetivas e atitudinais compatíveis com a chamada ‘sociedade do conhecimento’” e fazendo com que não sejam somente “qualificados, mas, sobretudo ‘empregáveis’”. Para as autoras, “o que há de novo nesse movimento é o objetivo de ‘educar’ a sociedade, notadamente os pais, para exercerem o controle e a fiscalização sobre as ações da escola e do Estado” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 243).

Martins (2009, p. 23) destaca que os empresários estruturaram o TPE de modo a transformá-lo “[...] num organismo especializado em produzir e difundir conhecimentos e ideias para a educação no país”.

De acordo com o *site* do TPE, as empresas que fazem parte desse movimento são divididas em mantenedoras ou patrocinadoras e as parceiras. Porém, não há uma definição, ou seja, qual o seu papel na organização para serem “mantenedoras” e “parceiras”. Ainda segundo Martins (2009, p. 23), “no conjunto, destacam-se aqueles grupos com atuação predominante no setor financeiro”. Assim, apresentamos no Quadro 4 as atuais empresas mantenedoras e as parceiras do TPE.

Quadro 4 - Movimento Todos pela Educação: empresas mantenedoras e empresas parceiras.

Empresas Mantenedoras	Empresas Parceiras
Banco Santander, Dpaschoal, Instituto Unibanco, Fundação Social Itaú, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Bradesco, Suzano Papel Celulose, Itaú BBA, Faber Castell.	Grupo ABC Comunicação (empresa norte- americana, com sede nos EUA), Amic S Áudio (empresa publicitária), Amigos da Escola (projeto da Rede Globo para “valorizar a educação”), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (maior fonte de financiamento para o desenvolvimento na América Latina e Caribe), DM9 DDB- Agência de Publicidade, Fundação Santillana (empresa espanhola que atua em seu país de origem e na América Latina na realização de eventos em prol da educação e da cultura e acordos internacionais), Fundação Victor Civita (instituição voltada a produzir material gráfico para professores e gestores e influenciar nas políticas públicas), Fundação Vivo Telefônica, Futura- canal de TV (promove mobilização e articulação comunitária, trazendo temáticas presentes na agenda social brasileira para um canal televisivo), Gol Linhas Aéreas, Instituto Ayrton Senna, Instituto HSBC Solidariedade, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, McKinsey & Company (empresa global de consultoria em questões de estratégia, organização, tecnologia e operações), Microsoft, Rede Energia (empresa privada do setor elétrico brasileiro), Rede Globo, Saraiva Editora e PATRI- Políticas Públcas (empresa brasileira prestadora de serviços em políticas públicas).

Fonte: Todos Pela Educação-2013²⁸

Chamamos a atenção para o fato da maioria das empresas mantenedoras e parceiras serem de capital internacional, o que pode indicar a força desse movimento na atual política educacional brasileira (PDE/PAR). Conforme Martins (2009, p. 26),

[...] sua penetração nas instâncias do Executivo e do Legislativo, e a transformação de sua proposição em lei, embora definida sob o argumento da ‘parceria’, é de fato, uma tática empregada nas relações de hegemonia. O que significa dizer que empresários organizados no TPE demonstram compreender que a configuração da sociedade brasileira na atualidade exige ações mais articuladas e requintadas, quando comparadas com as ações do passado.

Assim, sob a influência do movimento Todos pela Educação, o governo lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

²⁸ Disponível em: <www.todospelaelaeducação.org.br/institucional/quem-esta-conosco/>. Acesso em: 10 jan. 2013.

2.2 Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: Decreto n. 6094/2007

Para oficializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para a Educação Básica, o Governo Lula da Silva, por meio do Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007, lançou o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o qual dispõe em sua ementa

[...] a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, pela União Federal, em **regime de colaboração** com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica financeira, visando mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007c, s/p, grifos meus).

Ressaltamos que já na ementa são instituídos os pontos que caracterizam o Plano, com destaque para o regime de colaboração, a participação, a assistência técnica e financeira do MEC e a mobilização da sociedade. É uma tentativa de chamamento à responsabilidade da sociedade em geral, apesar de parcela da sociedade civil ter ficado fora das discussões (como os representantes dos educadores), para a melhoria da qualidade da educação básica, conforme consta no programa de governo para reeleição e no PPA 2008-2011.

Por meio de quatro capítulos, o Decreto n. 6094 estabelece como o Plano deve ser implementado pelos entes federados, utilizando a seguinte disposição:

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, 2007c, s/p, grifos meus).

Os capítulos enfatizam, como já mencionado, a necessidade da adesão voluntária dos entes federados ao Compromisso e a exigência do Plano de Ações Articuladas (PAR), para receberem apoio técnico e financeiro da União. Com relação ao papel da União no Compromisso, é possível encontrá-lo na redação do art. 2º, que estabelece:

A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta quando couber, ou nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das vinte e oito (28) diretrizes (BRASIL, 2007c, s/p).

Segundo o documento do MEC, intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, essas vinte e oito diretrizes se traduzem em ações derivadas de pesquisa realizada pelo MEC, em parceria com o UNICEF, em trinta e três escolas de diferentes unidades da federação que obtiveram um índice satisfatório na primeira Prova Brasil, realizada no ano de 2005 e que funcionou como um pré- teste para a sua implantação. Nessa pesquisa, o “objetivo central dos estudos era indicar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos” (BRASIL, 2007b, p. 24). Assim, as consideradas “boas práticas, foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007b, p. 24).

Os aspectos levantados na pesquisa do MEC dizem respeito à organização estrutural da escola como um todo, com destaque para o papel da gestão do sistema e para o gestor da escola, por isso as diretrizes enfatizam esses pontos para a melhoria do ensino e da aprendizagem. O processo de elaboração das Diretrizes contou com a contribuição da UNESCO e do UNICEF (CAMINI, 2009, p. 142), assim como com as proposições do Movimento TPE conforme descrito acima.

Segundo o MEC, a pesquisa realizada significou para a definição das diretrizes “evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local” (BRASIL, 2007b, p. 24).

Sobre o resultado de essa pesquisa ser utilizado como parâmetro para a construção das diretrizes e a sua implementação ser considerada fator preponderante para o recebimento de apoio da União (principalmente recursos financeiros), Camini (2009, p. 141) acentua que:

[...] nesse aspecto é preciso atentar para o risco de essa pesquisa vir a ser utilizada como justificativa para afirmar que a boa qualidade de ensino não depende de maior investimento de recursos públicos, atribuindo assim a responsabilidade por não atingir bons resultados educacionais aos gestores e profissionais de educação [...]. Pode passar a ideia de que o problema é apenas de gestão e de falta de empenho dos professores, desconsiderando todas as variáveis que envolvem o processo ensino-aprendizagem nas escolas, em especial a necessidade de mais recursos para a educação.

Identificamos nesse comentário da autora o mecanismo do *accountability*²⁹, termo utilizado a partir dos anos 1990 com a reforma do Estado, ao comparar as diversas práticas utilizadas e considerar gestores e demais profissionais como responsáveis, porém, desconsiderar os demais fatores que podem interferir no sucesso ou não dessas práticas. Este mecanismo, conforme Adrião e Garcia (2008, p. 781), está presente na agenda da denominada “Nova Gestão”, sendo que “o que se pretende é introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os ‘prestadores’ de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade”.

Das vinte e oito diretrizes estabelecidas no Decreto n. 6.094 destaco as relacionadas à gestão democrática:

XX- acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI- zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII- promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII- elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso; (BRASIL, 2007c, s/p.).

É possível reconhecer que as diretrizes relacionadas acima estabelecem um caminho para a gestão democrática ao indicarem mecanismos de participação da sociedade em geral na implementação das políticas educacionais, incentivando e sugerindo “a necessidade de abertura à participação através da garantia da existência de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil” (CAMINI, 2009, p. 145), possibilitando à sociedade em geral o exercício do controle social.

Também destacamos nas Diretrizes citadas abaixo, ainda conforme o Decreto n. 6094, a indicação para que se firmem parcerias, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação:

²⁹ A utilização desse termo, segundo Adrião e Garcia (2008, p. 781), é originária do modelo burocrático inglês de gestão gerencial adotado na reforma do Estado, o que significa a prestação de contas dos serviços públicos, com o objetivo de responsabilizar os prestadores, no caso funcionários e gestores públicos, e desresponsabilizar o Estado. Como exemplo, a criação de “ouvidorias e à adoção de mecanismos de premiação ou punição às instituições ou funcionários no atingimento ou não do padrão estabelecido - constituindo um quase mercado”.

XXVII- firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII- organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007c, s/p).

O Comitê Local, previsto na Diretriz XXVIII, deveria ser organizado, formalizado e cadastrado com os dados do diagnóstico encaminhados ao MEC, por ocasião do levantamento dos dados do ente federado para a elaboração do PAR.

Consideramos importante chamar a atenção para o caráter de responsabilização atribuído ao Comitê Local do Compromisso, no sentido de acompanhar principalmente as metas do IDEB, instituído pelo MEC como indicador de qualidade da educação básica.

Vale destacar, também, no Capítulo III do Decreto, os arts. 4º e 5º, referentes à “Adesão ao Compromisso” por parte dos gestores dos entes federados, por meio da assinatura de um termo, comprometendo-se em melhorar a qualidade do ensino, demonstrada por meio da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No mesmo capítulo, o art. 6º prevê a criação de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, que será presidido pelo Ministro da Educação, com a incumbência de formular estratégias de mobilização para a melhoria da qualidade da educação, podendo participar das reuniões desse comitê, além de representantes de outros poderes, representantes de organismos internacionais. O art. 7º prevê a colaboração voluntária de organizações da sociedade civil (sindicatos, fundações, igrejas, famílias...) (BRASIL, 2007c, s/p). Assim, reafirmo que a mobilização maior é em prol do IDEB.

Assim, no Decreto n. 6094 dois pontos podem ser considerados de articulação para o cumprimento das diretrizes: o indicador de qualidade denominado de IDEB e o PAR.

A identidade própria do PDE está dada pelo IDEB (SAVIANI, 2009), estabelecido no Decreto n. 6094/2007, em seu art. 3º: “[...] a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP” (BRASIL, 2007c, s/p).

Para o MEC, de acordo com os dados obtidos com a avaliação realizada em 2005, o índice para a primeira fase do ensino fundamental no Brasil foi 3,8, enquanto a média estimada para os países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

Econômico (OCDE)³⁰ é 6 (seis), de forma que o objetivo é atingir essa média no IDEB daqui a 15 anos, de acordo com o PDE (BRASIL, 2007b, p. 22).

Para a criação de um indicador de qualidade da Educação Básica brasileira, o MEC justifica:

O PDE partiu do diagnóstico de que a ‘indústria da aprovação automática’ é tão perniciosa quanto a ‘indústria da repetência’. Dessa preocupação nasceu a ideia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2007b, p. 21).

A “Prova Brasil” consiste na aplicação de um teste padronizado, aplicado nas quarta e oitava séries (quinto e nono anos), em que os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa com foco em leitura e em matemática com foco na resolução de problemas; o índice é medido a cada dois anos³¹. O MEC sugere em seu portal que pais e responsáveis acompanhem o desempenho da escola de seus filhos, verificando o IDEB da instituição por meio da divulgação que é realizada no mesmo. Esta é inclusive uma ação a ser prevista no Plano de Ações Articuladas (PAR).

A grande novidade consiste em que, a partir do PDE, a educação básica possui um indicador expresso numa escala que vai de zero a 10 e projeta metas de desempenho bianuais para os anos iniciais (os alunos do 5º ano do ensino fundamental são avaliados) e para os anos finais (os alunos do 9º ano do ensino fundamental são avaliados) de todas as escolas e redes públicas do país, para que essas sejam acompanhadas e possivelmente cumpridas até o ano de 2021. As escolas que atingirem as metas projetadas ou forem além receberão recurso financeiro extra, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)³². Mesmo considerando o caráter meritocrático que há nesta pretensão do MEC, Saviani (2009, p. 31)

³⁰ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas, com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. A Organização foi criada depois da Segunda Guerra Mundial, com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Europeia e tinha o propósito de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se no que hoje conhecemos como a OCDE, com atuação transatlântica e depois mundial. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

³¹ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com-content&id=12320&Itemid=246>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

³² “O PDDE consiste na assistência financeira às escolas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantida por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao repasse”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12320&Itemid=246>. Acesso em: 18 nov. 2012.

afirma que “[...] o que confere caráter diferenciado ao IDEB é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo”. No entanto, sublinha que

[...] a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo equipa-se com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas (SAVIANI, 2009, p. 45).

Segundo o MEC, o IDEB procura “[...] superar algumas dificuldades do PNE em torno da questão central: o tratamento dado à qualidade” (BRASIL, 2007b, p. 21). O IDEB, definido como indicador de qualidade da educação básica, tem sido questionado por pesquisadores. Por exemplo, Amorim, ao analisar a qualidade da educação básica evidenciada no PDE, alerta que,

de maneira geral, a concepção de qualidade encontrada nesse novo plano federal possui duas dimensões, por um lado, é embasada por preceitos que favorecem a sociedade, buscando atacar problemas que assolam o social e que prejudicam a concretização do direito à educação que emana da Constituição. Tem-se por outro lado, uma visão gerencial de educação na medida em que o plano incentiva a descentralização através de uma maior autonomia às unidades federadas e a competição por maiores índices, como é o caso do IDEB (AMORIM, 2011, p. 85).

A pesquisadora reconhece a importância de um indicador para evidenciar a melhoria da qualidade do ensino, porém acentua que o fato deste ter sido elaborado em consonância com o movimento empresarial Todos pela Educação, “a visão mercadológica ficou muito acentuada nas ações do plano” (AMORIM, 2011, p. 85).

Adrião e Garcia (2008, p. 792) frisam que o mecanismo “de cumprimento das metas” pode implicar, por um lado, a “redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, uma vez que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos”, e por outro, “os gestores municipais devem ser chamados a responder politicamente pelo direito à uma educação de qualidade para todos e para cada um”. Em outras palavras, pode vir a ocorrer preparação específica para a realização das provas e outras ações, tendo em vista o aumento das médias, para a consecução dos resultados previstos nas metas, já que eles estão vinculados ao recebimento de recursos financeiros.

O MEC afirma que a partir das informações da Prova Brasil o próprio Ministério e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país, objetivando a “[...] redução das

desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias” (BRASIL, 2007b, p. 22).

Convém mencionar a pesquisa de Antunes (2012), realizada em dois municípios sul-mato-grossenses³³. A autora constatou que a divulgação dos resultados do IDEB tem provocado exaltação, entre outros mecanismos, “[...] mediante identificação das escolas, por meio de faixas expostas na fachada daquelas que obtiveram melhores resultados” (ANTUNES, 2012, p. 125). Salienta que esse tipo de ação “acaba por classificar as escolas avaliadas e induzir à comparação e à complexidade entre elas” (ANTUNES, 2012, p. 125), o que corrobora o dito por Amorim (2011) sobre a competitividade que pode ser instalada.

Em suma, o recebimento de recursos técnicos e financeiros do MEC exige dos estados e municípios a adesão ao Plano de Metas, por meio da assinatura em um “termo de adesão ao Compromisso” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), cuja caracterização apresentarei a seguir.

2.3 Plano de Ações Articuladas (PAR) no cumprimento das metas do Compromisso e o regime de colaboração

De acordo com o art. 9º do Decreto n. 6.094 de 2007, “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

Segundo o MEC:

O Plano de Metas, por sua vez, agrupa ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais [...] O PAR é, portanto multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impedimento do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações [...] (BRASIL, 2007b, p. 24-25).

³³ Os municípios em que foi realizada a pesquisa de Antunes (2012) são Campo Grande e Coxim, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul.

Oliveira (2009, p. 205) afirma que o “Plano de Metas constitui-se em um instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios”. O PAR, segundo documento explicativo, é a estratégia a ser utilizada para essa tentativa de regulamentação.

De acordo com o MEC, o PAR constitui o grande desafio de firmar o regime de colaboração. Segundo Abrucio (2010, p. 61), “a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a implementação do regime de colaboração³⁴”. O autor analisa que

o principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Cury (2010, p. 158) ressalta que o reconhecimento dos municípios como entes federados pela Constituição Federal de 1988 “representa uma mudança jurídico-política de grande significado”. Porém, a enorme diversidade regional existente no Brasil trouxe algumas dificuldades para os municípios ao se tornarem autônomos, entre elas, “a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular os programas governamentais” (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Nesse sentido, assinala Cury (2010, p. 160): “[...] o regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado”³⁵. Observa ainda que, “para evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação”, os entes federados “devem promover uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia política a ser coordenada pela União, em regime de colaboração” (CURY, 2010, p. 160).

Ferreira e Fonseca (2011, p. 85) consideram que “as questões referentes ao regime de colaboração foram retomadas por ocasião da elaboração do PAR, [...] o MEC propôs um novo regime de colaboração com estados e municípios, sendo o PAR o instrumento jurídico para a concretização deste novo regime de colaboração”.

³⁴ Cabe ressaltar que, segundo Abrucio, a nomenclatura “regime de colaboração” só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas (ABRUCIO, 2010, p. 61).

³⁵ Cury (2010, p. 164), a CF, ao estabelecer o Regime de Colaboração, faz “a indicação de uma lei complementar que traduza o regime de cooperação recíproca”. Encontramos essa indicação no Art.23 da CF de 1988: “[...] Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, Camini (2009, p. 6) afirma que com o Plano de Metas,

O MEC se propõe a construir na prática o regime de colaboração, comprometendo-se em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de projetos e ações para a melhoria da qualidade da educação. Nessa esteira é que se instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação [...], o qual vem se desenvolvendo na relação direta do MEC com os municípios e estados através da elaboração do Diagnóstico e Plano de Ações Articuladas.

No entanto, a autora afirma que

vêm sendo observadas tensões e tendências nesse processo de constituição do regime de colaboração perseguido pelo MEC na implantação do Plano, visualizando-se também possibilidades de superação dos desequilíbrios hoje existentes nas relações entre os entes federados (CAMINI, 2009, p. 73).

Na sequência apresentaremos a estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de articulação entre a União e os entes federados.

2.3.1 Estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR)

De acordo com as informações do MEC, para elaborar o PAR os governos subnacionais deveriam elaborar, inicialmente, um “diagnóstico minucioso” da situação em que se encontrava a educação. O processo de elaboração desse diagnóstico deveria ocorrer sob a orientação de Equipe Técnica do MEC. A realização do diagnóstico e a elaboração do PAR foram disponibilizadas num ambiente virtual denominado Sistema de Monitoramento do MEC (SIMEC) (BRASIL, 2008).

O PAR possui durabilidade plurianual, sendo elaborado a cada quatro anos. Deve ser construído com a participação dos gestores e educadores locais e ser baseado em um diagnóstico elaborado a partir da utilização do Instrumento de Campo (BRASIL, 2007c, p. 24).

Ferreira e Fonseca (2011, p. 85) destacam a importância do caráter participativo que o PAR anuncia, no sentido de “resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal”.

A estrutura do PAR comprehende três partes: Parte I - Elementos pré-qualificados: essa parte é composta de dados referente ao município; Parte II - Instrumento para coleta de

informações qualitativas; e Parte III - destinada à sistematização das informações coletadas e que servirão de base para a elaboração do PAR (BRASIL, 2008).

A Parte II, segundo o documento, é a mais complexa, pois está estruturada em quatro grandes dimensões: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; e 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (ANEXO A).

Essas dimensões são compostas por Áreas de Atuação, que, por sua vez, correspondem ao conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e de pontuação (BRASIL, 2008, p. 9).

O documento salienta que os Indicadores, sim, representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar, ou seja, expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2008, p. 9). Esses indicadores são específicos de cada área e são pontuados segundo critérios em que a descrição corresponde a quatro níveis, que geraram ações ou não.

Os critérios, por seu lado, são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador (BRASIL, 2008, p. 9). Esses critérios correspondem a quatro níveis de descrição:

Critério de pontuação 4- a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não são necessárias ações imediatas.

Critério de pontuação 3- a pontuação aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

Critério de pontuação 2- a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1- a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes (BRASIL, 2008, p. 9, 10, grifos meus).

De acordo com as orientações, as pontuações atribuídas com base nesses critérios deveriam ser devidamente justificadas e, quando preciso, pela demanda potencial, ou seja, as ações que serão realizadas pela rede de ensino, estabelecidas claramente no diagnóstico. Se houver a impossibilidade de registro, ou falta de informação, ou o entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local, deverá ser utilizada a

condição NSA³⁶ (não se aplica). Também vale ressaltar que “A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações” (BRASIL, 2007d, p. 2).

A parte III é constituída de três quadros que sintetizam o diagnóstico e geram o Plano: 1) Síntese por indicador, que é o quadro com a pontuação gerada para cada dimensão, cada área e indicadores isolados, bem como as justificativas apresentadas e as demandas potenciais; 2) Síntese por dimensão, um quadro com a totalização da pontuação de cada dimensão; e 3) Síntese das questões pontuais, com aqueles questionamentos auxiliares que surgiram durante o preenchimento das alternativas. Essas sínteses são geradas automaticamente pelo sistema (BRASIL, 2008, p. 43).

De acordo com o Instrumento de Campo, após a conclusão do diagnóstico, o PAR é elaborado. Ressaltamos que todos os indicadores podem gerar ações, no entanto, nem todas as ações são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC. Assim, podem ser geradas ações que: contarão com assistência técnica do MEC; contarão com a assistência financeira do MEC; serão executadas diretamente pelo município; ou que contarão com outras formas de apoio (parceiros), conforme o art. 8º do Compromisso. O documento complementa que é a Equipe Local quem seleciona as ações e as subações que julgar essenciais para a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2008, p. 43).

Com isso, segundo Camini (2009), os Planos de Ações Articuladas (PAR) que foram elaborados em âmbito nacional,

[...] em sua maioria, no segundo semestre de 2007, foram submetidos a análise técnica do Ministério da Educação, objetivando a elaboração dos termos de cooperação técnica a serem firmados entre esse Ministério e os estados e municípios (CAMINI, 2009, p. 152).

No Capítulo que segue apresentamos o processo de elaboração do PAR no município de Campo Grande - MS, e no âmbito desse planejamento estratégico, a implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino, conforme Indicador expresso na Dimensão 1- Gestão Educacional do PAR.

³⁶ A condição NSA (não se aplica) a ser utilizada em alguns indicadores representa o indicador em que não há possibilidade de registro, ou pela falta de informação, ou pelo entendimento do conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local (BRASIL, 2007, p. 9).

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE-MS

Este capítulo objetiva analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como verificar como os mesmos se constituíram em unidades escolares dessa Rede. Para tanto, foram utilizadas as informações provenientes das entrevistas semiestruturadas realizadas com dois técnicos da Secretaria Municipal de Educação e representantes dos Conselhos Escolares de duas unidades escolares pertencentes à Rede de Ensino do município em estudo.

Consideramos necessário apresentar, inicialmente, a caracterização do Município de Campo Grande, campo empírico desta pesquisa.

3.1 O município de Campo Grande - MS: caracterização

O Município de Campo Grande possui uma área de 8.092, 97 km², está localizado na região central do Estado de Mato Grosso do Sul, ocupando 2, 26% da extensão do território desse estado. A sede do município localiza-se predominantemente nas imediações da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná. Tem como municípios limítrofes: ao norte, Jaraguari e Rochedo; ao sul, Nova Alvorada do Sul e Sidrolândia; ao leste, Ribas do Rio Pardo; e a oeste Terenos, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1- Localização geográfica do município de Campo Grande- MS



Fonte: Disponível em: <www.sempretemmais.com/mato-grosso-do-sul/cidade>. Acesso em: 8 mar. 2013.

Os primeiros moradores chegaram à região por volta do ano de 1872, vindos em carros de boi do estado de Minas Gerais, iniciando, assim, a formação de um povoado com a construção de ranchos de palha e sapé na confluência dos córregos Prosa e Segredo que cortam o município. “Na verdade, Campo Grande era o nome usado para se referir a uma grande extensão de terras, ao sul da então Província de Mato Grosso”. Em homenagem ao santo de sua devoção, o mineiro José Antonio Pereira denominou o povoado de Arraial de Santo Antônio de Campo Grande (WEINGARTNER, 2011, p. 32).

Em 1889, por meio da Lei nº 793, de 23 de novembro, tornou-se um Distrito de Paz. No ano de 1899, o Distrito tornou-se vila pela Lei nº 225, datada de 26 de agosto desse ano, e em 16 de julho de 1918, de acordo com a Lei nº 772, a vila foi elevada a condição de cidade, um município (WEINGARTNER, 2011, p. 16). A Lei Estadual nº 682, de 11 de dezembro de 1953, criou o Distrito³⁷ de Rochedinho que foi incorporado ao Município de Campo Grande, e pela Lei Estadual nº 1.131, de 17 de novembro de 1958, foi criado o distrito de Anhanduí, também incorporado ao Município de Campo Grande (IBGE, 2010, s/p).

³⁷ Distrito: pequeno povoado ou vila que cresceu ao lado de alguma cidade da qual faz parte (COSTA, 2011, p. 109).

No ano de 1977, o então Presidente da República General Ernesto Geisel assinou a Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro, que desmembrou o Estado de Mato Grosso (MT), criando o Estado de Mato Grosso do Sul³⁸ e estabeleceu em seu art. 3º: “A cidade de Campo Grande é a capital do Estado” (BRASIL, 1977). O estado foi instalado no dia 1º de janeiro de 1979. Assim, Campo Grande começou a funcionar como centro das decisões político-administrativas de uma Unidade da Federação, ou seja, tornou-se a capital do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), passando por uma nova fase de desenvolvimento (WEINGARTNER, 2011, p. 16).

De acordo com dados do IBGE (2010), Campo Grande possui uma população estimada em 786.797 pessoas. Dados do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB) apontam que durante as últimas décadas o município experimentou um importante crescimento populacional, tendo em vista que a população foi multiplicada por 5,6 vezes entre 1970 e 2010. No contexto nacional, Campo Grande é o 22º (vigésimo segundo) município em volume populacional (CAMPO GRANDE, 2011a, p. 67). Essa população corresponde a uma densidade demográfica de 97,22 habitantes por km²; seu IDH³⁹ em 1991 esteve no patamar médio superior (0,770), passando para o nível de alto desenvolvimento 0,814 (PNUD/2000), ocupando a 11ª posição no *ranking* entre as capitais brasileiras. Os dados do IBGE (2008) apontaram um PIB de 10.462.085.899,00 o que lhe proporciona no *ranking* estadual a 1ª posição entre os cinco primeiros municípios classificados em valores do PIB e o 37º no Brasil (CAMPO GRANDE, 2011a, p. 68).

A área urbana do Município de Campo Grande está dividida em regiões, essa divisão ocorrida a partir do ano de 1995, por meio da Lei Complementar nº 5, de 22 de novembro daquele ano, que instituiu o Plano Diretor⁴⁰ da Cidade de Campo Grande. Para fins de planejamento, o território de Campo Grande foi subdividido em nove regiões urbanas

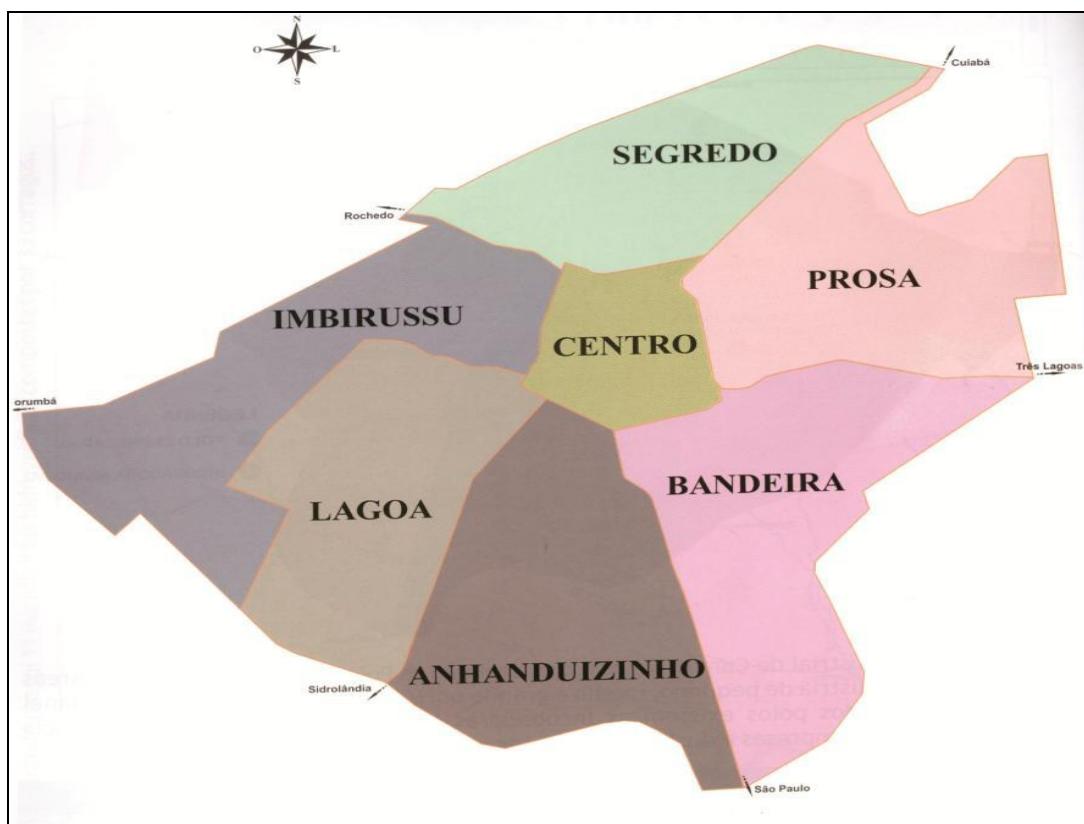
³⁸ O Estado de Mato Grosso do Sul está localizado na Região Centro-Oeste do Brasil, fazendo divisa com a Bolívia (NO), com o Paraguai (OS) e os estados de Goiás (NE), Minas Gerais (L), Mato Grosso (N), Paraná (S) e São Paulo (SE). Possui uma área de 357.124,962 km², dividida em 79 municípios e uma população estimada em 2.449.341 hab. (IBGE/2010), com densidade demográfica de 6,86 hab/km². Seu PIB gira em torno de R\$ 33.145.000.000,00 (2008), com uma renda *per capita* de R\$ 14.188,00. Seu IDH, segundo dados do IBGE/2007 é de 0,830 (7º, elevado) e sua taxa de analfabetismo é de 8,1%. (Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2013).

³⁹ O IDH foi criado para avaliar as condições de vida das pessoas nos países, bem como nos municípios (IDH-M) a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita) (CAMPO GRANDE, PLANURB, 2011, p. 230).

⁴⁰ Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural e na oferta dos serviços públicos essenciais para a população. Essa divisão foi criada, levando-se em consideração os córregos que cortam a cidade (COSTA, 2011, p. 109).

denominadas de microrregiões, sendo sete dentro da sede do município e duas nos Distritos de Rochedinho e de Anhanduí, como mostra a Figura 2.

Figura 2 - Divisão das Regiões Urbanas na sede do Município de Campo Grande-MS.



Fonte: Disponível em: <www.skyscrapercity.com>. Acesso em: 08 mar. 2013

A região urbana do Segredo, localizada na parte norte da cidade, foi uma área agrícola no início do século passado, devido à imigração japonesa que trabalhava no cultivo de hortaliças. A região urbana do Bandeira localiza-se na zona leste da cidade; já a região urbana do Prosa está entre as regiões do Segredo e do Bandeira, e nessa região encontra-se o Parque dos Poderes, onde fica o centro administrativo do Estado de Mato Grosso do Sul. Localizada na região sul e considerada a de maior concentração populacional, está a região urbana do Anhanduizinho, e entre as regiões do Anhanduizinho e Imbirussu a região urbana do Lagoa. Na região urbana do Imbirussu, na zona oeste, encontram-se o Núcleo Indubrasil, um complexo industrial, e a estação ferroviária, para embarque e desembarque de turistas para o Pantanal. A região urbana do Centro é a menor em área territorial, embora seja onde se encontra o centro comercial e financeiro do Município de Campo Grande. O Distrito de Rochedinho está localizado a 32 km do centro e o Distrito de Anhanduí encontra-se na parte

sul, próximo à região urbana do Anhanduizinho e do Bandeira, em ponto que foi rota dos bandeirantes no século XVIII (COSTA, 2011, p. 110-119).

De acordo com dados do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB) 2011, o Município de Campo Grande conta com o quantitativo de 449 estabelecimentos de ensino em todos os níveis (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades (EJA, Educação Especial, Profissional) da Educação Básica, distribuídos entre as Redes Federal, Estadual, Municipal e Particular de Ensino, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Número de Estabelecimentos de Ensino de Educação Básica em Campo Grande-MS na Área Urbana e Rural no período de 2007-2010.

Estabelecimentos	Dependência Administrativa	2007		2008		2009		2010	
		U	R	U	R	U	R	U	R
Escolas de Ensino Regular, Centro de Educação de Jovens e Adultos, Educação Exclusivamente Especial, Educação Profissional, Centros, Unidades de Educação Infantil e Creche	Federal	1	-	1	-	1	-	1	-
	Estadual	90	-	88	-	86	-	86	-
	Municipal	166	7	168	8	175	9	180	9
	Particular	182	-	187	-	182	-	173	-

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande-MS 2011(CAMPO GRANDE, 2011a, p. 162).

Os dados evidenciam no período de 2007 a 2010 (quatro anos) um acréscimo de dez unidades escolares na zona urbana e duas na zona rural da Rede Municipal de Ensino em estudo, acompanhando o crescimento demográfico da população escolar, conforme os dados das Tabelas 3 e 4 a seguir. Esses dados também refletem, em nível local, a política nacional de promoção da inclusão social e do acesso da população brasileira à educação, prevista no PPA daquele período, assim como o cumprimento da meta de universalização do acesso ao Ensino Fundamental, prevista no PNE nº 10.172/2001, no caso do município, priorizando a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Ao analisar esses dados, a SEMED admite que “[...] o acesso à escola, confirmado pelo crescente número de matrículas, aponta para o crescimento da escolarização do Município de Campo Grande, embora não seja um fator determinante de inclusão e de sucesso escolar” (CAMPO GRANDE, 2011, p. 41).

A educação superior no Município de Campo Grande é ministrada por instituições públicas e privadas⁴¹.

Durante o período de 2007 a 2010, houve uma evolução considerável no número de matrículas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, conforme a próxima tabela:

Tabela 3 - Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS no período de 2007-2010 na Área Urbana e Rural.

Anos	2007		2008		2009		2010	
	U	R	U	R	U	R	U	R
Número de matrículas na REME	88.218	1.827	91.628	2.316	93.451	2.239	95.574	2.265
Total	90.045		93.944		95.690		97.839	

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande-MS 2011(CAMPO GRANDE, 2011a, p. 163).

O aumento no número de matrículas demonstra o atendimento por parte do município da educação básica, no âmbito de sua responsabilidade, definida pela Constituição Federal de 1988, ou seja, atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1996), conforme alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996. Em decorrência desse aumento e do número de escolas, cresceu, também, nesse período, o número de docentes que atuam nessa rede de ensino, conforme destacamos na Tabela 4:

Tabela 4 - Número de Docentes na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS na Área Urbana e Rural.

Anos	2007		2008		2009		2010	
	U	R	U	R	U	R	U	R
Número de pessoal docente da REME	3.475	137	4.960	169	4.255	193	5.062	217
Total	3.612		5.129		4.448		5.279	

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande-MS 2011(CAMPO GRANDE, 2011a, p. 165).

⁴¹ Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFEMS). Conta também com as instituições privadas: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Anhanguera/UNIDERP, Instituto de Ensino Superior da FUNLEC (IESF), Faculdade Mato Grosso do Sul (FACSL), Faculdade UNIGRAN capital (UNIGRAN) e Faculdade de Tecnologia SENAI Campo Grande (FATEC) (CAMPO GRANDE, 2011a, p. 180).

De acordo com dados da Secretaria Municipal da Educação (SEMED) de 2010, os docentes que atuam na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande são habilitados em nível superior e desde o ano de 2006 vêm sendo oferecidos aos mesmos cursos gratuitos de especialização, possibilitando a ascensão do grau de escolaridade docente. Segundo a SEMED, no período de 2005 a 2010 foram oferecidos 13 cursos de especialização a 1.785 profissionais. Assim, a Tabela 5 apresenta o percentual do nível de formação dos docentes.

Tabela 5 - Percentual de Docentes por nível de formação da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS - 2010.

Nível de formação docente	% de docentes
Graduação	49%
Especialização	47, 60%
Mestrado	1, 39%

Fonte: Indicadores Educacionais da REME (CAMPO GRANDE, 2011b, p. 18).

Em Campo Grande a taxa de analfabetismo da população de 10 a 15 anos é de 1, 64% e da população de 15 a 80 anos é de 5, 85%. De acordo com o IBGE/2000, o tempo médio⁴² de estudos no Município de Campo Grande é de 7, 45 anos (CAMPO GRANDE, 2011b, p. 15).

Na Tabela seguinte estão os indicadores que evidenciam o perfil de atendimento escolar da REME no período estudado.

Tabela 6 - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no período de 2007 a 2010 na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS.

Anos	2007	2008	2009	2010
Aprovação	84, 51	85, 16	85, 80	88, 87
Reprovação	10, 16	9, 55	10, 43	8, 01
Abandono	5, 32	5, 28	3, 76	3, 12

Fonte: Indicadores Educacionais da REME (CAMPO GRANDE, 2011b, p. 41).

Os dados indicam aumento na taxa de atendimento e de aprovação no período, porém é preciso chamar a atenção que mesmo diante desse aumento e da construção de

⁴² O tempo médio de anos de estudo é uma forma de medir a defasagem e a evasão escolar (CAMPO GRANDE, 2011, p. 14).

unidades escolares nesse período, como mostra a Tabela 2, há ainda “[...] uma grande quantidade de turmas de alunos retidos ou que abandonaram o sistema escolar”, conforme analisa a própria Secretaria Municipal de Educação (CAMPO GRANDE, 2011b, p. 43).

Diante dos dados e da análise da SEMED é possível afirmar que o acesso à escola não significa a garantia do cumprimento do direito à educação. Assim como o abandono da escola é um indício de exclusão do processo de educação escolar, conforme acentua Cury (2007, p. 90) “[...] não basta o acesso à escola é preciso permanecer. A permanência se garante com critérios extrínsecos e intrínsecos ao ato pedagógico próprio do ensino/aprendizagem”.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a Rede Municipal de Ensino apresentou no período estudado os seguintes resultados descritos na Tabela 7.

Tabela 7 - IDEB e Metas do Brasil, Mato Grosso do Sul e Campo Grande período 2005-2009.

IDEB METAS	IDEB- Ensino Fundamental						Metas Projetadas				
	Ano escolar	Anos iniciais			Anos finais			Anos iniciais		Anos finais	
Períodos		2005	2007	2009	2005	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Brasil		3, 8	4, 2	4, 6	3, 5	3, 8	4	3, 9	4, 2	3, 5	3, 7
MS		3, 6	4, 3	4, 6	3, 4	3, 9	4, 1	3, 6	4	3, 4	3, 5
REME/CG		4, 2	5, 1	5, 2	3, 7	4, 5	4, 8	4, 3	4, 6	3, 8	3, 9

Fonte: Indicadores Educacionais da REME (CAMPO GRANDE, 2011b, p. 58).

Os dados dessa Tabela mostram que a REME de Campo Grande tem superado as projeções do MEC nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental desde que foi estabelecido o IDEB. Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação, “[...] este resultado é reflexo dos investimentos em formação continuada de professores, estratégias pedagógicas e envolvimento de estudantes e seus familiares” (CAMPO GRANDE, 2011, p. 59).

O município de Campo Grande possui desde 1997 um Sistema⁴³ próprio de ensino, oficializado pela Lei n. 3.404, de 1º de dezembro desse ano, do qual também faz parte o Conselho Municipal de Educação (CME), criado pela Lei n. 3.438, de 13 de janeiro 1998, atuando com competências, de acordo com o estabelecido na Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007.

⁴³ A LDB/9394 de 1996 estabelece em seu Art. 18 que: “Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições de ensino fundamental, médio e educação infantil mantidas pelo Poder público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação” (BRASIL, 1996).

O primeiro Plano Municipal de Educação (PME)⁴⁴ foi elaborado durante o ano de 2006, com vigência para o período de 2007-2016, sendo aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Executivo por meio da Lei n. 4.508, de 31 de agosto de 2007, ainda na primeira gestão do prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008).

Esse Plano é composto de dez dimensões organizadas em diretrizes, objetivos e metas. Na Dimensão “Financiamento e Gestão”, encontra-se a diretriz de n. 1, “Fortalecimento da Gestão Democrática nas escolas, com vistas à melhoria do processo educacional, promovendo acesso e permanência do aluno”, que estabelece entre seus objetivos e metas “implantar e implementar, em curto prazo, conselhos escolares nas instituições públicas” (CAMPO GRANDE, 2007d, p. 143).

Cabe ressaltar a intenção expressa no Plano Municipal de Educação, pela primeira vez, conforme registros consultados, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, de implantação de Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS.

Diante das características apresentadas e apesar de previsto no Plano Municipal de Educação (2007-2016), até o início de 2009, as unidades escolares do município ainda não contavam, em sua organização, com o Conselho Escolar. A sua implantação ocorreu após a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), processo que será apresentado na próxima seção.

3.2 Plano de Ações Articuladas do município de Campo Grande-MS

Em Campo Grande, o PAR para o período 2007-2010 foi elaborado no segundo semestre de 2007, durante o primeiro mandato do prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁴⁵. Em cumprimento ao estabelecido pelo MEC, o prefeito nomeou a Equipe Local⁴⁶ por meio do Decreto “PE” n. 2.847, de 21 de novembro de 2007, publicado no Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE) n. 2427,

⁴⁴ A Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que institui o PNE, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base no Plano Nacional de Educação, elaborem planos decenais correspondentes e em articulação com o nacional (BRASIL, 2001).

⁴⁵ Ressalto que o prefeito e a Secretaria Municipal de Educação assinaram o “Termo de Adesão” ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 26 de novembro de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007), atendendo ao Decreto n. 6094/2007 (Art. 4º), referente à adesão ao Compromisso.

⁴⁶ Equipe Local é a equipe que elabora o PAR. O MEC sugere que seja composta pelo dirigente de educação municipal, técnicos da secretaria municipal de educação, representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação quando houver (BRASIL, 2008, p. 6).

de 22 de novembro de 2007. Essa nomeação foi retroativa a “16 de outubro de 2007” (CAMPO GRANDE, 2007a, p. 17).

A Equipe Local foi composta pela Secretaria Municipal de Educação, um representante do Conselho Municipal de Educação, um diretor escolar membro do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande (CONDAEM), representando os diretores da Rede, um representante das Associações de Pais e Mestres (APM), representando os pais dos alunos da Rede Municipal de Ensino, um representante de professores, membro do Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP), um representante da Associação dos Supervisores Escolares (ACSE), representando os especialistas em educação⁴⁷ da Rede, um representante do Sindicato dos Servidores Municipais (SISEM), representando os funcionários administrativos que atuam nas escolas, e cinco técnicos membros das superintendências da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) (CAMPO GRANDE, 2007a, p. 17).

Nos documentos do município analisados referentes ao PAR, não encontramos os critérios utilizados para a composição da Equipe Local, porém foi possível observar que o prefeito nomeou representantes de sindicatos, de associações, de conselhos e os ocupantes de cargos de chefia (superintendentes) como representantes da SEMED. Ao todo foram nomeadas doze pessoas para compor a Equipe. O MEC não determina a quantidade de membros para essa Equipe e sim que sejam representantes dos diversos segmentos da Educação Básica local. Consideramos importante destacar a disparidade na composição da Equipe, pois a representatividade da SEMED foi de cinco pessoas, superior às demais representações, com apenas um representante dos segmentos considerados na escolha e que essa disparidade pode comprometer a tomada de decisões, bem como a priorização das ações definidas e seu acompanhamento, pois o PAR deve ser “[...] **coordenado** pelas Secretarias municipais/estaduais de educação, mas deve ser **elaborado** com a **participação da comunidade escolar** e local [...]” (CAMINI, 2009, p. 151, grifos meus).

A respeito da escolha dos superintendentes como representantes da Secretaria de Educação, a Técnica A justifica:

A prática da Secretaria de Educação é envolver principalmente as chefias nos debates em torno da elaboração de documentos, após isso, disseminam as ideias. Então quando o prefeito fez a adesão ao PDE, e aí ocorreu a

⁴⁷ Especialista em Educação é o ocupante do cargo de Supervisor Escolar ou Orientador Educacional nessa rede de ensino. Na Rede Municipal, “ao supervisor escolar compete coordenar o planejamento, acompanhar e avaliar as atividades pedagógicas da unidade escolar em articulação com o diretor-adjunto, visando a eficácia do processo de ensino-aprendizagem”, enquanto “ao orientador educacional compete orientar o processo de ensino e aprendizagem, a fim de que a educação possa atingir seus fins e objetivos” (CAMPO GRANDE, s/d).

organização do PAR. Esse documento foi apresentado para todos na Secretaria de Educação e depois disso **foi organizada uma equipe com algumas pessoas das superintendências, das quatro superintendências que compõem a SEMED, para que a gente discutisse cada item que compõe o PAR** (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

A resposta da Técnica possibilita perceber uma elaboração concentrada nos integrantes da Secretaria Municipal de Educação, não demonstrando a socialização, por exemplo, com as escolas para possível participação. A não participação da escola pôde ser evidenciada no posicionamento dos sujeitos nas escolas sobre a identificação do PAR:

É do Governo Federal não é? Que traz... É... Algumas atividades para a escola. Isso? Mais ou menos. Vagamente (ENTREVISTA, DIRETORA ETR, 19/09/2012).

Tomei conhecimento do Plano quando o Governo Federal começou a falar dos Conselhos Escolares, é... Como eu sempre faço leituras das leis novas por gostar de políticas públicas, em 2004, eu já estava começando a trabalhar com os pais lá na zona rural sobre o Conselho Escolar (ENTREVISTA, DIRETORA ETI, 19/09/2012).

Não. Não (ENTREVISTA, PROFESSORA DA ESCOLA ETR, 19/09/2012).

Sei o que é plano de ação, não sei se é a mesma coisa. Plano de Ações Articuladas, acho que não (ENTREVISTA, PROFESSORA ETI, 19/09/2012).

A mãe entrevistada na Escola ETR não respondeu e o pai entrevistado na Escola ETI expressou:

Já ouvi falar, mas... Bom, Plano de Ações Articuladas acredito que isso aí seja uma articulação entre vários membros (ENTREVISTA, PAI ETI, 28/11/2012).

Esses posicionamentos evidenciam a falta de conhecimento e de informações da comunidade escolar sobre o PAR. Essa constatação, assim como a disparidade na formação da Equipe Local, contraria o caráter participativo que deveria estar presente no processo de elaboração desse plano.

Ferreira e Fonseca (2011, p. 89) corroboram esse entendimento quando afirmam que “[...] a participação dos segmentos da comunidade e da escola é reduzida devido à falta de informações e/ou às injunções decorrentes das relações de poder que inibem o posicionamento autônomo desses atores”. Nesse sentido, vale lembrar a afirmação de Gadotti (2008, p. 83): “a informação é o primeiro de todos os direitos humanos, pois sem ela, as pessoas não têm acesso a outros direitos” e, neste caso, conforme os dados, a informação não

chegou até os sujeitos interessados, contrariando o direito dos envolvidos no processo, podendo dificultar a materialização das ações definidas no PAR, causados pelo desconhecimento. Conforme analisam Fonseca e Albuquerque (2012, p. 72), “[...] se o PAR não for elaborado e executado com base nas demandas do espaço/tempo escolar não trará mudanças significativas no atual cenário dos sistemas de ensino”.

Questionamos as Técnicas da SEMED sobre a preparação para elaboração do PAR como estudos, capacitação/formação após a constituição da Equipe Local, e segundo elas:

O que houve foi a distribuição do documento para a gente ler, tomar conhecimento de algumas orientações, porque a composição dele foi diretamente *online*. Então todo o preenchimento dele na discussão de uma grande equipe que a gente se reuniu por duas vezes ali no DITEC, naquela sala do DITEC e foi *online*. Então primeiro nós tivemos essa reunião para ver como seria feita essa organização, até o chamamento das pessoas para participarem do diagnóstico e do preenchimento do instrumento. Então nós tivemos, sim, mas não caracterizo como uma formação não. Foram orientações que nós tivemos acesso, até para entender o próprio mecanismo: o que significa o PAR e dentro da proposta do PDE. Certo? Então, como houve a adesão do município nós tínhamos interesse mesmo, que isso acontecesse, essa adesão, o prefeito sempre foi muito aberto a qualquer tipo de participação, não há impedimento. Então houve assim, essa troca, entre a própria equipe, a Secretaria nos informando, principalmente das reuniões que elas tiveram em Brasília (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

Foram feitas reuniões mostrando o diagnóstico da Rede: “Bom, o que é a nossa Rede de Ensino?” “O que contempla nossas atribuições?” Alguns indicadores também de aprovação e reprovação para ter uma ideia do geral da Rede para poder decidir pelas ações, o que seria prioritário ou não (ENTREVISTA, TÉCNICA B, 24/09/2012).

De acordo com o relato, foi possível constatar que não foi realizada uma preparação mais detalhada ou aprofundada para a elaboração do PAR, para que as Técnicas pudessem entender e dialogar com os demais membros. Tanto que a Técnica A refere-se a repasse de “informações”, sendo confirmada pela Técnica B, que mencionou tomarem conhecimento somente dos dados relacionados ao diagnóstico da Rede.

No relato as Técnicas afirmaram que não receberam, diretamente, assessoria do MEC. A Técnica A acrescentou que a Secretaria de Educação e sua assessora receberam orientações por meio de reuniões em Brasília, “[...] principalmente por conta do trabalho da Secretaria na UNDIME” (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

Em que pese à capacidade técnica da Equipe Local, com experiência na elaboração de planejamento educacional, por se tratar de um município, não se pode deixar de

questionar, utilizando a seguinte análise de Ferreira e Fonseca (2011), sobre “[...] a prática da descentralização exercida por meio do PAR [...]”, uma vez que:

O MEC se propõe a fortalecer o regime de colaboração, comprometendo-se em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de seus projetos e ações de melhoria da qualidade da educação. As experiências atuais vêm confirmando a tradicional dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central, sobretudo atualmente com as novas regulações introduzidas pelas reformas educativas implantadas desde a década de 1990 (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 87).

Antunes (2012, p. 85), ao discutir o processo de elaboração do PAR em dois municípios sul-mato-grossenses (Campo Grande e Coxim), confirma essa afirmação. Segundo a autora, o Município de Campo Grande “[...] recebeu orientações diretamente do MEC, por meio de reuniões e repasse de informações, referentes ao diagnóstico e ao planejamento. Além disso, obteve informações privilegiadas da UNDIME”, ao contrário do outro município, que obteve orientações apenas da Secretaria de Estado de Educação.

Em relação à metodologia de elaboração do PAR, a Técnica **B** explicou a dinâmica da pontuação dos indicadores para a geração de ações após a realização do diagnóstico.

Primeiro foi respondido o diagnóstico da Rede, todos os atos legais, o que tem de documentação, de criação, tudo mais. Depois respondidas as questões pontuais, onde foi atribuída uma pontuação de 1 a 4 para cada indicador do PAR. Então 1, se não tem, ou está faltando e vai aumentando a graduação até 4, onde tem e está funcionando, ou seja, está bom. Então para cada indicador foi colocada uma pontuação de 1 até 4, uma justificativa e uma demanda potencial da Rede, **para cada indicador, esse campo era obrigatório, mas quem respondia era o grupo que estava trabalhando ali [...]** (ENTREVISTA, TÉCNICA **B**, 24/09/2012, grifos meus).

A explicação da Técnica revela que a metodologia proposta pelo MEC para a elaboração do PAR resultou na ausência de discussão (pois quem respondeu foi o grupo que ali estava) sobre a realidade para a tomada de decisões, no tocante as ações priorizadas (justificativas e demandas), não sendo possível evidenciar, a participação no sentido de “dar parte e tomar parte” (CURY, 2006, p. 53). A Técnica **B** também esclareceu sobre a pontuação 1 (situação crítica) e a 4 (situação positiva), correspondentes aos critérios, detalhando que:

[...] dentro daquela pontuação, se foi atribuído 1, que não tinha, qual era a demanda? **Ou era implantar, ou fazer com que aquilo acontecesse.** Se era 4 então qual era a demanda? Talvez implementar, melhorar alguma coisa nesse sentido. Então o próprio grupo que respondia, **elaborava a**

justificativa daquela pontuação e qual a necessidade dali pra frente, que seria a demanda, no mesmo momento da pontuação. Depois que fizesse essa pontuação, essa justificativa, seria enviado para análise do MEC, que abria as questões do PAR efetivamente. Então quem não concluísse essa etapa não tinha acesso à outra. A partir daí que foi abrindo [...] (ENTREVISTA, TÉCNICA B, 24/09/2012, grifos meus).

É possível observar neste relato, a presença do caráter centralizador expresso na metodologia de elaboração do PAR, na medida em que os Indicadores já estavam previamente definidos pelo MEC, conforme orientações do Instrumento de Campo, assim como os limites impostos pelo próprio sistema de preenchimento do documento.

Ferreira e Fonseca (2011, p 88-89) contribuem com essa discussão quando afirmam que o PAR “[...] é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro”. Intervenção esta aceita e acatada pelo ente federado, devido à vinculação com a assistência técnica e financeira preconizada no Plano de Metas, principalmente a financeira, considerando as desigualdades regionais.

Ainda sobre o controle ou a centralização do MEC evidenciado na elaboração do Plano, a Técnica B informou também que o PAR elaborado para o período 2007 a 2010

[...] só abriu ações para pontuações 1 e 2. Quem pontuou 3 e 4 para aquele indicador, o MEC não disponibilizou nenhuma ação. Então foi feito primeiro toda a parte de pontuação e quando concluiu abriram-se duas ações, mas as ações só para as pontuações 1 e 2 (ENTREVISTA, TÉCNICA B, 24/09/2012).

Essas informações reforçam que, conforme orientações do MEC, somente receberiam assistência técnica ou financeira as ações decorrentes dos Indicadores com pontuação 1 (situação crítica) e 2 (situação insuficiente).

Sobre como as ações (demandas) foram priorizadas para os Indicadores que não receberam pontuação 1 e 2, a Técnica B explica que:

Foi decidida pela equipe. Só que as ações vêm prontas. O MEC determina. A única coisa que a gente conseguiu colocar na ação é o quantitativo, quais as escolas que serão contempladas? Qual o valor? Se é uma aquisição de equipamento, então qual o valor daquele equipamento? Quantidade? Para qual unidade vai? Então a ação ela vem pronta, vem fechada, não é possível alterar a ação (ENTREVISTA, TÉCNICA B, 24/09/2012, grifos meus).

É possível observar, novamente, a ausência de liberdade da Equipe Local em alguns momentos, para definição de ações, apesar de constar no documento elaborado pelo Ministério da Educação que “[...] os critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis, [...] o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local” (BRASIL, 2008, p. 10), necessitando, portanto, de discussão entre as partes.

Diante disso, apresentamos o Quadro 5, com a pontuação atribuída aos Indicadores das Dimensões do PAR no Município de Campo Grande-MS.

Quadro 5 - Síntese das Dimensões do PAR do Município de Campo Grande-MS - 2007-2010.

DIMENSÕES	PONTUAÇÃO				
	4	3	2	1	n/a*
Critérios	4	3	2	1	n/a*
1. Gestão Educacional	11	6	1	2	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	5	2	3	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	3	4	1	0	0
4. Infraestrutura e Recursos Pedagógicos	0	9	5	0	0
Total	19	21	10	2	0

Fonte: Relatório Público do Município de Campo Grande - MS. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatorio_publico/principal.php?system=sintesespar&ordem=>>. Acesso em: 10 out. 2010.

Constatamos que a Dimensão 1 - “Gestão Educacional” obteve maior número de pontos correspondentes ao critério 4 (situação positiva), assim como foi a única Dimensão cujos indicadores receberam a pontuação 1 (situação crítica), especificamente, dois indicadores. Destaque-se, também, que o maior número de indicadores pontuados com os critérios 2 (situação insuficiente) e 3 (situação satisfatória) encontram-se na Dimensão 4 - “Infraestrutura e Recursos Pedagógicos”, que, por sua vez, não recebeu nenhuma pontuação 4.

Assim, o Quadro 6, apresenta a Dimensão Gestão Educacional, com duas ações definidas no PAR.

Quadro 6 - PAR do Município de Campo Grande 2007-2010 - Dimensão Gestão Educacional: indicadores, pontuação e demanda de ações.

DIMENSÃO: Gestão Educacional	
Área	1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
Indicador	1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE's).
Pontuação Recebida: 1	Critério - Quando não existem CE's implantados, a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Justificativa	A REME possui uma Associação de Pais e Mestres nas escolas que têm representação de todos os segmentos da escola e que estabelece ações para respaldo dos aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, caracterizando a participação de todos na gestão da escola, conforme atribuições definidas no seu Estatuto. A SEMED está organizando o processo de implantação do Conselho Escolar em todas as suas unidades, complementando as atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador.
Demandas para a Rede Municipal	Implantação de 87 CE's.
Indicador	9 - Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.
Pontuação Recebida: 1	Critério - Quando não existe Plano de Carreira.
Justificativa	Não existe Plano de Cargo e Carreira do Servidor Público Municipal, entretanto existe o Estatuto do Servidor Público Municipal, a Lei Complementar nº 7, de 30 de janeiro de 1996, que consolida as normas que regem as Relações entre a Administração Pública Municipal e seus servidores; que assegura direitos e vantagens; estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público); avaliação de desempenho através de estágio probatório; vencimento e remuneração; vantagens pecuniárias; benefícios remunerados; aposentadoria e regime disciplinar. Está em fase de elaboração o PCC.
Demandas para a Rede Municipal	Elaboração do PCC para os funcionários administrativos.

Fonte: Quadro elaborado por Oliveira (2012) para o artigo: O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica.

Conforme descrito no Quadro acima, verificamos que a Equipe Local acatou o Indicador 1 - “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE's)” e definiu como demanda para a Rede municipal “Implantação de 87 CE's”, ou seja, em todas as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino (REME). No entanto, justifica que pelo fato de a REME contar com a Associação de Pais e Mestres (APM) nas escolas essa implantação será em complemento “[...] às atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador”.

Dessa forma é possível afirmar que apesar do caráter centralizador expresso na metodologia do PAR, o governo central induziu os governos subnacionais à gestão democrática dos sistemas de ensino, por meio da implantação de Conselhos Escolares. Entendo que estes conselhos, embora com contradições intrínsecas, são importantes espaços na busca da qualidade de ensino e de diálogo entre a escola e a comunidade local (OLIVEIRA, 2012). Assim, o Município de Campo Grande, ao priorizar essa implantação, assume a responsabilidade de materializar essa ação.

Nesse contexto, o Município de Campo Grande, ao priorizar essa ação, assume a responsabilidade de materializá-la e os Conselhos Escolares foram implantados nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

3.3 Instituição de Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino

Para situar a implantação de uma política pública ou como essa foi introduzida na localidade, faz-se necessário conhecer o conjunto de ações que resultaram no estabelecimento da mesma, bem como as dificuldades advindas da correlação de forças presentes no processo para sua implantação, pois “isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (MAINARDES, 2006, p. 50).

É com esse entendimento e com base em dados documentais e de entrevistas semiestruturadas que passaremos a apresentar o processo de elaboração do PAR, a fim de situarmos, a ação referente à implantação de Conselho Escolar nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, identificando uma das demandas do PAR 2007-2010 deste município.

A responsável pela ação de implantação dos Conselhos Escolares, no âmbito do PAR, foi a Técnica A, que nos informa:

Quando nós analisamos o documento, nós vimos que a Dimensão Gestão Educacional priorizou duas ações, dentro da dimensão por inexistência, que recebeu o critério um. E nós já estávamos em processo de discussão [...] a implantação foi para todas as escolas. Todas as escolas da Rede menos os CEINF's (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

A Técnica A mencionou que já havia um indicativo da implantação de CE pela Secretaria Municipal desde o início de sua gestão na SEMED, no ano de 2007,

[...] nós já pensávamos nisso, só o que aconteceu? Nossa entrada foi sendo devagar, construindo essa ideia, por conta que a Rede não tinha essa vivência. Então ela foi sendo construída no dia-a-dia. Tivemos dificuldades para implantar sim, para proceder aos estudos. Então até que chegou o PAR e ele consolidou esse processo. Porque **nós entendemos que a gestão democrática ela tem a necessidade de garantir que ela aconteça por meio de instrumento que possibilite a participação**. Se não houver participação, não há como você falar em gestão democrática e autonomia da escola. A construção dessa ideia era por meio da implantação dos conselhos escolares, pois eu já havia participado da implantação do colegiado escolar na Rede Estadual em 1991, então nós tínhamos a dimensão de como fazer isso no poder público, movimento, e, principalmente porque o MEC também com o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares estava fazendo toda uma política em torno dessa implantação, estimulando os municípios, propondo apoio técnico, consultoria, porque financeiramente no PAR, você viu, o MEC não tem nenhum apoio financeiro. É só apoio técnico. [...] Nós já estávamos em processo, inclusive com assessoria [...] antes da efetivação... Então, a gente já havia pensado, já estava fazendo estudo para essa implantação (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

No relato acima a Técnica A reconheceu que os Conselhos Escolares são mecanismos de gestão democrática, destacando a participação e a autonomia como duas das principais características desse modelo de gestão. Conforme observa Cury (2002, p. 173), “a gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”.

Destacamos a referência que a Técnica A faz ao Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (PNFCE), já mencionado, instituído em 2004. Vale lembrar que o PNFCE é um dos programas do MEC abarcados pelo PDE e utilizado como apoio técnico no PAR.

Embora a Técnica A acentue que houve a assistência técnica do MEC no sentido de capacitar os técnicos da SEMED por meio do Programa citado, ela não reconhece esta ação presente no PAR, como responsável pela implantação do CE na Rede Municipal de Ensino. Em suas palavras,

Porque que eu digo que **foi anterior ao PAR**, a gente já estava com essa perspectiva da construção, da organização dos conselhos na escola, porque nós estávamos participando ativamente da discussão do conselho pelo grupo, que era grupo de fortalecimento dos conselhos, e fizemos a extensão na UnB. E nós já estávamos com essa perspectiva da implantação e também com a Universidade Federal, nós já víhamos estudando os Conselhos, participando, então, preparando a equipe para isso. E aí houve a primeira eleição para os Conselhos, em 2009 (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

Apesar da afirmação da Técnica A, ao analisar o PAR do Município de Campo Grande-MS, verifica-se na ação de implantação dos CE's a seguinte subaçao: “qualificar técnicos da SME que serão os multiplicadores da formação de conselheiros escolares”, com a estratégia “curso de aperfeiçoamento pelo Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares” e a forma de execução dessa subaçao por meio de “Assistência técnica do MEC”. Nesse documento também consta o valor de R\$ 25.600, 76 para a implantação de Conselhos Escolares (ANEXO C - PAR ANALÍTICO DE CAMPO GRANDE-MS, 2011, s/p). Assim, é possível constatar no PAR a ação de implantação dos CE's e a informação quanto à assistência técnica e a assistência financeira.

No decorrer do processo de implantação dos CE's algumas resistências encontradas merecem destaque, conforme assevera a Técnica A.

Nós tivemos algumas **resistências**? Tivemos sim. Nós fizemos primeiro uma reunião com o CONDAEM, que são os representantes dos diretores, para trabalhar essa ideia. **É óbvio que nós encontramos resistência, porque, quais os tipos de questionamentos nós tivemos?** Que ia ter uma dualidade de gestão. E o que a gente percebe nisso? Onde há maior resistência na implantação? Naquelas pessoas realmente que têm uma formação mais fragilizada. Aquele que está estudando, aquele que está buscando a pesquisa, ou que está se formando, que, enfim, acompanha a política pública educacional, esse teve menos resistência, entendeu a proposta, mas aqueles que não têm esse tipo de exercício, eles foram mais resistentes (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/201, grifos meus).

Como se verifica, a Técnica A relaciona a resistência apresentada por alguns diretores escolares à formação profissional dos mesmos.

Os encaminhamentos da Secretaria Municipal de Educação em relação ao processo de implantação, segundo a Técnica A, ocorreu na seguinte sequência: após reunião com os diretores para a “informação” sobre a implantação de CE's nas unidades de ensino, houve também uma reunião com o Conselho de Diretores e Adjuntos das Escolas Municipais (CONDAEM), com técnicos do setor pedagógico da SEMED e com o Sindicato dos Professores do Município de Campo Grande (ACP), para discussão sobre a formação do CE. A Técnica acrescenta que após essa reunião é que foi elaborado, pela equipe da Divisão de Gestão da Educação Básica (DIGEB) da Secretaria de Educação, o “Decreto que foi para a aprovação da Secretaria Municipal de Educação e do Prefeito, para poder ser, depois, publicado no Diário Oficial, sendo assim regulamentado” (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

É importante salientar a informação da Técnica A sobre a participação do Conselho Municipal de Educação (CME) na elaboração do Decreto: “atuou muito pouco, penso até que foi por falta de estarmos também chamando [...]”.

No entanto, a Lei n. 4.507/ 2007, em seu art.14, dispõe que o Conselho Municipal de Campo Grande-MS é um “órgão consultivo, deliberativo e normativo” e entre suas competências está a de “participar da discussão e definição da política municipal de educação” (CAMPO GRANDE, 2007b).

A ausência do CME nas discussões referentes à implantação de CE contraria o princípio de gestão democrática, entendida como um “processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (CURY, 2002, p. 166).

A ação definida no PAR de implantação dos CE’s, portanto, resultou em sua formalização pelo Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009, que dispôs sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, sendo publicado no Diário Oficial de Campo Grande n. 2.827, de 14 de julho de 2009. O Decreto é composto de dez artigos, dentre os quais destaco os seguintes:

Art. 1º - Os Conselhos Escolares passam a integrar as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino.

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 vigentes.

Art. 3º - **O Conselho Escolar tem por objetivo promover a participação e a conjugação de esforços entre a comunidade escolar e demais segmentos da sociedade, e a qualidade de aprendizagem oferecida.**

Art. 4º - Os Conselhos Escolares terão a seguinte composição:

I - diretor escolar, na qualidade de membro nato;

II - dois representantes da equipe técnico-pedagógica, sendo um da supervisão escolar e um da orientação educacional;

III - dois representantes dos professores;

IV - dois representantes dos servidores administrativos;

V - três representantes de pais ou responsáveis por alunos;

VI - três representantes dos alunos maiores de 14 anos.

[...] § 4º A unidade escolar deverá eleger os membros do Conselho Escolar para mandato de dois anos, os quais podem ser reeleitos uma única vez (CAMPO GRANDE, 2009a, p. 1- 2, grifos meus).

É possível observar no Decreto que o CE foi definido como um órgão de representatividade, com as características pertinentes a um Conselho, isto é, uma instância onde se tomam decisões coletivas após “análise e debate” (CURY, 2006, p. 48). Destacamos

também, a definição de sua finalidade relacionada com os aspectos pertinentes ao tripé de sustentação de uma escola, ou seja, pedagógico, administrativo e financeiro visando à qualidade do ensino. Relembramos que o papel do CE como um dos indicadores apontados por Mello (2006) no processo da construção da gestão democrática escolar se refere a um órgão de representatividade social responsável por criar espaços na unidade de ensino para a construção de seu projeto político pedagógico, incluindo todos os interessados no sucesso escolar.

Assim, de acordo com o Decreto n. 10.900/2009, o Conselho Escolar possui as seguintes competências nas unidades de ensino:

Art. 8º - Ao Conselho Escolar compete:

- I - elaborar seu regimento;
- II - acompanhar a execução financeira e as prestações de contas dos recursos financeiros destinados à unidade escolar;
- III - promover a integração da unidade escolar com a comunidade;
- IV - participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico, do regimento escolar e das alterações neles quando necessárias;
- V - participar da elaboração e aprovação do calendário escolar;
- VI - acompanhar sistematicamente o desenvolvimento das ações da unidade escolar, e propor alternativas para a melhoria do desempenho (CAMPO GRANDE, 2009a, p. 2).

Essas funções do CE estão de acordo com o Caderno 1 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do MEC, o qual indica que os CE's devem desempenhar nas unidades de ensino as funções: deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora e consultiva: deliberativa ao decidir, aprovar e elaborar; mobilizadora ao apoiar, avaliar, promover e estimular; fiscalizar ao acompanhar, supervisionar, aprovar e prestar contas; consultiva ao opinar, emitir parecer, discutir e participar (BRASIL, 2004, p. 42).

É importante destacar a análise de Felix (2012, p. 183) sobre tal Caderno, em que o autor pontua que “[...] para além das concepções burocráticas e formais da gestão, o caderno propôs a prática da democracia participativa, com o exercício do controle social por parte da população local”. Dessa forma, a expectativa é de que essa prática possa ser materializada nas unidades escolares do Município de Campo Grande, principalmente quanto ao controle social, um dos principais elementos da democracia.

O processo eleitoral para a escolha dos representantes foi regulamentado por meio da Resolução n. 130, de 15 de julho de 2009, publicada no Diário Oficial de Campo Grande n. 2830, de 17 de julho de 2009. De acordo com essa Resolução, “a direção escolar convocará assembleia geral para comunicar como deve ocorrer o processo eleitoral” (CAMPO

GRANDE, 2009b, p. 9). No art. 3º, a Resolução prevê a designação pela Secretaria Municipal de Educação de uma comissão eleitoral municipal, composta de dois técnicos da Divisão de Gestão Escolar, dois técnicos da Divisão de Monitoramento e Normas e um advogado da Assessoria Jurídica (CAMPO GRANDE, 2009b, p. 9).

A Resolução também orienta, em seu art. 6º, que a direção da escola designará a comissão eleitoral na unidade escolar que organizará o pleito eleitoral dos membros do conselho e define as competências das comissões: eleitoral municipal e da escolar, respectivamente. O seu art. 11 define que “os membros do Conselho Escolar e seus suplentes serão eleitos, pelos seus pares, por aclamação, quando houver uma chapa, e por voto secreto quando houver mais de uma chapa” (CAMPO GRANDE, 2009b, p. 9). Ficou estabelecido que a votação seja realizada por segmento (Art. 13). Após a eleição, de acordo com a Resolução, “o Conselho Escolar será presidido por um de seus integrantes maior de 18 anos, eleito entre seus membros” (ver Art. 16).

A SEMED encaminhou para as unidades escolares, em 14 de setembro de 2009 uma Circular Interna informando-as que a data da eleição para o Conselho Escolar seria no dia 1º de outubro de 2009, colocando-se à disposição para esclarecimentos. A primeira eleição para os Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande ocorreu naquela data.

Segundo a Técnica A, não houve formação do MEC ou da SEMED de forma sistemática para os membros dos Conselhos Escolares eleitos e citou palestra ocorrida com a presença de um integrante do MEC, tendo em vista motivar os diretores escolares para as mudanças decorrentes de uma gestão colegiada.

Nós não sentimos a necessidade de um acompanhamento mais intenso do MEC, mas nós tivemos sim na implantação, o professor do MEC [...], que veio, fez uma fala, à época ele estava à frente, não era do grupo, mas acho que era uma divisão, ou uma coordenação, eu não me lembro agora... Ele era responsável pela mobilização dos Conselhos, e veio, fez uma palestra, inclusive para quê? Para motivar. Para os técnicos da Secretaria e também das escolas, diretores das escolas. Por quê? **A gente tinha uma preocupação com a resistência dos diretores, como a gente encontrou.** Então, uma forma de estar conscientizando, mostrando que o Conselho ele não... Não bate de frente com a gestão. Ele é uma gestão colegiada e o diretor sempre vai estar à frente desse trabalho, mesmo porque ele é o responsável pela escola em termos da lei, dentro do município, é ele que responde primeiramente. Então não tivemos ajuda financeira. E apoio técnico foi à medida que nós chamamos as pessoas, vieram sim, certo?! **Nós nunca tivemos problemas com o MEC vir fazer uma palestra e tudo mais, mas discutir o documento como que poderia ser? Isso a gente não fez aqui, com o MEC não, nós é que solicitamos. Nós que organizamos** (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

As considerações da Técnica A mais uma vez mostram que a decisão de se implantar Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino não foi amplamente discutida e entendida, demonstrando a preocupação com a aceitação por parte do diretor escolar, com a implantação do CE.

Diante das considerações acima, propomos a reflexão de que a resistência apontada pela Técnica A pode estar relacionada à centralização das decisões na figura do diretor escolar. Fato esse decorrente da cultura do poder local e do patrimonialismo ainda presentes em algumas regiões do Brasil, o que dificulta o entendimento de que “o Conselho Escolar é um instrumento de democratização da escola pública”, um colegiado composto por pessoas que representam a comunidade escolar e, portanto, “coautor nas decisões referentes às políticas administrativa, pedagógica e financeira e articulador dos espaços de participação, a partir de uma relação ética” (COSTA, 2006, p. 243) a ser construída pelos sujeitos da escola.

De acordo com a Técnica A, a formação para os conselheiros eleitos “[...] foi realizada pela Secretaria, pelas técnicas que tinham feito o curso de Conselho Escolar à época. Então nós utilizamos como material os livros do fortalecimento dos Conselhos [...]” e aponta como principal problema na formação a “[...] pouca frequência dos pais e dos alunos” (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012). A baixa frequência desses segmentos pode estar relacionada à falta de disponibilidade de tempo para participação.

Apesar da Técnica A mencionar a utilização de materiais do PNFCE na formação dos conselheiros, concordamos com Felix (2012) quando analisa que o fortalecimento do Conselho Escolar ainda não é uma política das redes escolares, pois o PNFCE não chegou até o “chão da escola” no quesito formação de conselheiro escolar, como foi o objetivo inicial do Programa. Ainda sobre essa realidade, Alves (2010, p. 124) também identifica como ponto negativo a “baixa colaboração entre municípios e União”. Cabe relembrar, ser este um dos principais objetivos do PAR, ou seja, materializar o Regime de Colaboração entre os entes federados.

Quanto ao acompanhamento e à avaliação do processo de implantação de CE, a Técnica A acentua:

Sim. Nós temos inclusive um instrumento que elaboramos para poder colher essas informações das escolas, como estava o andamento dos Conselhos e também nós temos aqui na Superintendência, um espaço para ouvir a comunidade da escola, como de fora da escola. E quando o conselheiro, ele se sente tolhido, ele muitas vezes vem aqui fazer a reclamação, principalmente, nós tivemos no início dos Conselhos, a reclamação de que a pauta, o presidente entendeu que a pauta ele tinha que fazer com os conselheiros e o diretor estava cerceando, nós tivemos umas cinco

reclamações por escrito. Então nós fomos fazer a intervenção e tudo mais. Teve presidente que saiu por conta disso e tivemos que fazer outra eleição. **Então nós tivemos alguns embates, mas a gente entendeu isso como positivo. Então a gente busca fazer formação todo ano para os conselheiros, desde os que ingressam, até aos que permanecem também, certo??!** (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

Percebemos na explicação da Técnica A, que houve a preocupação em acompanhar o início do funcionamento do CE nas unidades de ensino após sua constituição, principalmente no tocante à atuação dos conselheiros⁴⁸. Os embates que ocorrem na prática, ou seja, na implementação de um novo processo de organização na estrutura da escola, principalmente por não haver antes uma discussão com os sujeitos diretamente envolvidos, são positivos, conforme afirmação da Técnica, na medida em que revelam o processo de correlação de forças na construção da gestão democrática.

Quanto à presença da APM na escola e à justificativa apresentada no PAR de que o Conselho Escolar seria implantado em complemento “às atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador” (CAMPO GRANDE, 2008), a Técnica A esclarece:

Quando eu cheguei aqui na Rede Municipal, na Secretaria, o que a gente verificou na Rede? Que a APM ela tinha uma atuação maior do que apenas uma unidade executora. Então, a gente verificava que o diretor, ele quando precisava do apoio, ele recorria a APM. Muitas vezes só na figura do presidente, mas a APM ela tinha como tem até hoje, muitas pessoas atuando em seus Conselhos. A composição da APM na Rede não é uma composição enxuta. Então a gente percebia isso. Com a implantação do Conselho, no início a gente percebeu em algumas escolas até um embate entre os conselheiros e as pessoas da APM. Hoje o que a gente já verifica? A APM muito mais voltada para as questões financeiras, como unidade executora, e o Conselho atuando como articulador das questões administrativas, pedagógicas da escola (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

A afirmação acima demonstra que com a coexistência das duas instâncias, houve uma fragmentação das decisões no interior da escola sobre os aspectos financeiros, mantidos a cargo da APM e sobre os aspectos pedagógicos, atribuídos ao Conselho Escolar, o que pode se constituir um obstáculo à democratização da gestão escolar.

⁴⁸ De acordo com o Regimento Interno do Conselho Escolar: na Seção I [...] Art. 9º- A Assembleia Geral é presidida pelo presidente do Conselho Escolar; Art.10- A Assembleia Geral será convocada, uma vez por bimestre e, extraordinariamente, quando for necessário, pelo presidente, por escrito, com antecedência mínima de 3 dias [...]; Art. 13 - As decisões do Conselho Escolar dependerão da aprovação do *quorum* mínimo de metade mais um de seus membros. Na Seção II; Art. 14- A presidência, órgão diretor do Conselho, é exercida por um dos membros titulares, com exceção do diretor, escolhido por voto da maioria; Art.15 - São atribuições do Presidente: [...] II- convocar e presidir as reuniões do Conselho Escolar e estabelecer a pauta; [...].

Apesar de a APM ser constituída por representantes dos sujeitos escolares, não podemos esquecer que, por razões históricas, essa organização se diferencia do CE.

As Associações de Pais e Mestres (APM's) surgem no Brasil nos anos 1930, objetivando integrar a escola com a comunidade, a princípio com caráter facultativo. Nos anos 1970, durante o regime militar, ocorre a fusão das Caixas Escolares com as APM's, visando assumir personalidade jurídica e poder receber e firmar convênios. No ano de 1995 o governo federal criou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e desde então os recursos são repassados para as escolas públicas via APM, constituindo-se em Unidades Executoras. Em 1998 esse programa foi alterado para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (RISCAL, 2010, p. 34/35). Grande parte das APM's em escolas do país constituiu-se em unidades executoras⁴⁹.

A análise de Almeida (2006) contribui com essa discussão e enfatiza que:

Associação de Pais e Mestres, quando surge na escola, após a 5692/71, já parece estar comprometida, enquanto princípio, com a privatização da forma pública. Enquanto a primeira proposta de Instituição das APMs nas escolas públicas brasileiras na década de 30 estava vinculada à participação dos pais na escola, com um cunho pedagógico, a segunda, já estava começando a vincular-se com a manutenção estrutural e financeira da escola pública, comprometida em última análise com os interesses e com a manutenção do sistema capitalista (ALMEIDA, 2006, p. 48).

Diferente das APM's o Conselho Escolar surge no Brasil como pauta de reivindicação dos educadores (assim como a eleição para diretores e o Projeto Político Pedagógico) e ganha espaço na década de 1980, no processo de redemocratização da sociedade brasileira. A primeira experiência como instância deliberativa de discussão dos problemas da escola pública ocorreu no “Estado de Minas Gerais, no governo de Tancredo Neves (PMDB/1982), que teve à frente da Secretaria de Educação, o Professor Octávio Elísio Alves Brito (UFMG)” (ALMEIDA, 2006, p 50). Os Conselhos Escolares representam, assim, “um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática” (BRASIL, 2004, p. 33). Portanto, podem ser entendidos como instâncias mais democráticas se comparados às APM's, inclusive são constituídos por representantes de todos os segmentos escolares.

⁴⁹ Trata-se de uma “entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE [...] e tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidade privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola” (BRASIL, 1997).

Em suma, desde outubro de 2009, as escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS (REME) estão funcionando com as duas instâncias: o Conselho Escolar (CE) e a Associação de Pais e Mestres (APM).

3.4 Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino

Procuramos verificar como os Conselhos Escolares se constituíram em unidades de ensino, o campo empírico optado foram duas escolas de organização e funcionamento temporal diferenciados, uma em tempo integral e outra em tempo regular, conforme mencionamos anteriormente.

A primeira, uma escola em tempo integral identificada neste trabalho como **ETI**, está localizada na Região Urbana do Bandeira, no Bairro Rita Vieira III. Foi criada pelo Decreto n. 10.489, de 21 de maio de 2008, e Deliberação n. 954/2009, iniciando suas atividades em 1º de fevereiro de 2009. Possui as etapas de ensino: Educação Infantil (4 turmas) e os 1º (4 turmas), 2º (3 turmas), 3º (3 turmas), 4º (4 turmas) e 5º anos (3 turmas) do Ensino Fundamental, com um total de 593 alunos matriculados, distribuídos em 21 salas de aula que correspondem ao número de turmas. Os alunos permanecem o dia todo na escola, onde recebem três refeições diárias. Seu IDEB foi de 6,3 no ano de 2011, acima da média da Rede Municipal e da média nacional.

A denominação tempo integral deve-se ao seu regime de funcionamento: o corpo discente possui uma carga horária de 8 horas e 30 minutos de permanência na escola, de segunda-feira a quinta-feira com entrada às 7 h e 30 min. e saída às 16 horas. Na sexta-feira, o horário é das 7 h e 30 às 12h e 30 min., quando os docentes têm garantido tempo para estudo. Os docentes que atuam efetivamente em sala de aula cumprem na escola uma carga horária de 40 horas semanais e o corpo docente que atua com Atividades Curriculares Complementares (ACC's) uma carga horária de 20 horas semanais num total de 37 docentes. O corpo administrativo é composto de 47 funcionários efetivos, cinco (05) coordenadoras pedagógica, uma (01) Diretora e uma (01) Diretora-Adjunta (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA ETI, 2010).

De acordo com o Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola “oito horas e meia de permanência não significam oito horas de aula. Ao contrário, significa como regra genérica, tempo direto com os alunos e tempo para outras atividades [...]”. A escola entende “que o professor deverá estar estudando com seus alunos. Ainda assim, deve haver tempo

individual para o professor dedicar-se à sua formação permanente como parte do seu trabalho” (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA ETI, 2010, p. 17). Segundo o PPP da Escola, a mesma é:

[...] movida por ambientes virtuais de aprendizagem, com a implantação gradativa de um computador por aluno. [...] A ETI não adota teoria de aprendizagem, porque seu compromisso ostensivo é com o aluno, não com a teoria. Os docentes têm o direito de construir sua proposta própria, tendo o critério maior de aprendizagem adequada dos alunos, não a filiação teórica. O compromisso político e pedagógico do professor é de construir proposta argumentada e fundamentada para atender as necessidades do aluno contemporâneo [...] O eixo norteador da proposta pedagógica da ETI é a pesquisa. [...]. O currículo em tempo integral prevê espaços para realização das atividades relacionadas ao lazer, ao desenvolvimento artístico e cultural, ao esporte. Ao acesso a novas tecnologias e a prática de participação social e cidadã (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA ETI, 2010, p. 18-19).

A segunda, uma escola em tempo regular identificada neste trabalho como **ETR**, está localizada na Região Urbana do Anhaduizinho, no Bairro Dom Antonio Barbosa. A escola foi criada por meio do Decreto n. 7576, em 7 de janeiro 1998, com autorização para funcionamento nº 403/98 do Conselho Estadual de Educação (CEE). Nessa escola funcionam as seguintes etapas do Ensino Fundamental: Educação Infantil (nível I e nível II), com autorização por meio da Deliberação n. 315, de 03 de agosto de 2004 do CME e Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano, autorizado por meio da Deliberação nº 748, de 08 de julho de 2008, e a modalidade de ensino Educação de Jovens e Adultos (EJA), fases 1, 2, 3 e 4, autorizada por meio da Deliberação n. 713, em 08 de maio 2008.

Possui: 36 salas de aulas; 2.169 alunos distribuídos em 78 turmas nos turnos matutino, vespertino e noturno; um total de 140 professores e 36 funcionários administrativos. A equipe técnica pedagógica é formada por duas (02) supervisoras escolares, duas (02) orientadoras educacionais e seis (06) coordenadoras pedagógicas, uma (01) diretora e uma (01) diretora-adjunta⁵⁰. Seu IDEB, em 2011, referente aos anos iniciais do Ensino Fundamental, foi de 5,3 e aos anos finais de 4,7, ambos também acima da média.

Nas unidades de ensino pesquisadas, a receptividade à implantação do CE foi positiva, conforme a percepção dos sujeitos entrevistados, que assim, se manifestaram na escola em tempo integral:

Foi muito tranquilo, porque a gente sempre está muito próxima dos pais. E sem problemas, a gente não teve problemas (ENTREVISTA, DIRETORA ETI, 19/09/2012, grifos meus).

⁵⁰ Dados referentes ao ano letivo de 2012.

Quando a gente tem esse Conselho, a escola ganha força, porque a partir do Conselho, os pais estão presentes, então esses pais acabam levando para a comunidade (ENTREVISTA, PROFESSORA ETI, 19/09/2012, grifos meus).

O Conselho da escola, isso daí é uma coisa que voga muito perante a escola, **porque decisões que a gente toma em benefício somente do aprendizado** (ENTREVISTA, PAI ETI, 22/11/1012, grifos meus).

Na escola em tempo regular:

No começo eles acharam assim, que seria mais um, mas depois a gente viu, percebeu que eles entenderam que é o braço direito da direção da escola. Então, no começo ficou assim; “**ah, é mais um Conselho**”, **como é o Conselho de professores, é mais um. Mas aí eles entenderam que eles estão para apoiar a direção da escola** (ENTREVISTA, DIRETORA ETR, 19/09/2012, grifos meus).

É bom porque agora a gente tem uma pessoa mais próxima, que pode nos informar quando a gente precisar de mais alguma coisa (ENTREVISTA, MÃE ETR, 19/09/2012).

Bem, porque é uma ajuda a mais, porque a direção não consegue resolver um determinado assunto, passa para o Conselho. Aí o Conselho, em uma reunião democrática, consegue (ENTREVISTA, PROFESSORA ETR, 19/09/2012, grifos meus).

Percebemos nesses relatos a demonstração de espera no sentido de que esses Conselhos pudessem vir a criar novas relações no âmbito das unidades de ensino, por exemplo, o depoimento das professoras das duas escolas. Porém, observo também o entendimento de que o CE relaciona-se mais ao apoio a direção, o que remete à afirmação de Mello (2006) de que o papel do CE não pode ser o de “legitimar ações do poder público”.

Assim, os Conselhos Escolares foram constituídos nas unidades de ensino, por meio de um processo eleitoral organizado de acordo com a Resolução n. 130/2009. Sobre a constituição de CE nas unidades de ensino, os entrevistados responderam como tomaram conhecimento. As diretoras assim se pronunciaram:

Quando a própria Rede divulgou. Eu me lembro de que eles mandaram uma CI, depois mandaram um documento para a gente ler sobre Conselho Escolar, mas para mim não foi novidade. Eu me lembro de que houve todo um embasamento para nós, para a coordenação, quem estava envolvido, quem seria já da escola, que estaria no Conselho. Eu sei que a Secretaria da Educação fez esse início (ENTREVISTA, DIRETORA ETI, 19/09/2012). Através de reunião na Secretaria, explicaram como ia ser implantado, como seria, de que forma. As eleições como seriam [...] (ENTREVISTA, DIRETORA ETR, 19/09/2012).

As representantes do corpo docente informaram que:

Bom, eu fiquei sabendo pela escola mesmo. Trabalho da direção que foi passando pra gente e até pelo MEC também, por algumas coisas que a gente escuta, mas foi mais pela direção mesmo (ENTREVISTA, PROFESSORA ETI, 19/09/2012).

Na própria escola que eu fiquei sabendo. Através de... Antes de começar as aulas sempre tem uma acolhida lá na sala dos professores. Aí informam o que vai acontecer, algumas coisas. Aí teve a informação da eleição (ENTREVISTA, PROFESSORA ETR, 19/09/2012).

Os representantes de pais/responsáveis por aluno assim se manifestaram:

Eu sou um pai muito participativo da escola. Então me convidaram para participar do Conselho. Porque eu sou pai e mãe do meu filho e eu sou um cara presente aqui, converso com professores, converso com a diretora, eu quero saber do andamento da escola, do ensino. Eu sempre fui muito participativo nisso daí (ENTREVISTA, PAI ETI, 22/11/2012).

Foi a diretora que me chamou, me convidou e perguntou se eu queira fazer parte do Conselho. Do Conselho não, da chapa que iria ter uma eleição (ENTREVISTA, MÃE ETR, 19/09/2012).

Os relatos mostram que os envolvidos no processo escolar não participaram da discussão sobre o processo de implantação de CE nas escolas. Foram informados após a sua oficialização. Assim, destacamos que essa ação se diferencia da gestão democrática.

O processo eleitoral ocorreu nas unidades de ensino, de acordo com os entrevistados, da seguinte forma:

É, foi por voto assim, na sala dos professores, foi perguntado daqui quem se disponibilizava, para ser, aí foi votando (ENTREVISTA, PROFESSORA ETI, 19/09/2012).

Com eleição. Teve chapa. Acho que duas chapas. Foi durante o dia, em sala mesmo. Ia lá com a urna e a pessoa marcava um “x” em quem ia votar e... É, ia com a urna na sala... Aí o professor votava e já colocava na urna (ENTREVISTA, PROFESSORA ETR, 19/09/2012).

Olha, eu lembro que eu também votei, como mãe. No pátio, tinham os pais colocavam num papelzinho, aí colocava o nome da pessoa, fazia um “x” e colocava na urna. Eu lembro que tinha o nome das pessoas, tinham vários nomes. Tinha o nome dos pais e o nome dos alunos na frente. Então pai votava em pai e aluno votava em aluno. No dia da eleição dos alunos eu participei ajudando também. Foi num outro dia (ENTREVISTA, MÃE ETR, 19/09/2012).

Foi em uma reunião... Fui apresentado junto com outros pais e aí a diretora falou que era escolha para ser do Conselho Escolar e os pais votaram (ENTREVISTA, PAI ETI, 22/11/12).

Diante das respostas, observamos que os diretores cumpriram a Resolução n. 130/2009 e organizaram o processo eleitoral, sendo que a eleição na **ETI** ocorreu por meio de aclamação e na **ETR** por voto secreto, atendendo a Resolução pertinente.

Na Escola em Tempo Integral (**ETI**), o CE eleito foi formado pela diretora, como membro nato, dois representantes de professores, dois representantes de funcionários administrativos, dois representantes da equipe técnico-pedagógica, e seis representantes de pais, haja vista que a Resolução acima prevê, em seu art. 4º, §1º, que “Em não havendo alunos maiores de 14 anos, a representação dos pais será de seis membros”, sendo o caso dessa unidade de ensino, pois há alunos com a faixa etária máxima de dez anos, já que oferece apenas os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º anos)⁵¹. Foi eleita como presidente do CE uma representante dos professores.

A **ETR** elegeu os seguintes membros para compor seu CE: a diretora, como membro nato, três representantes de pais, três representantes de alunos, dois representantes da equipe técnico-pedagógica, dois representantes de funcionários administrativos e dois representantes de professores. Foi escolhido como presidente um representante da equipe técnico-pedagógica.

Após a eleição dos membros do CE, as unidades de ensino começaram a funcionar com dois órgãos representativos no seu interior. Na **ETI** por ter sido criada em 2008 e iniciado suas atividades em 2009, foram instituídas a APM e o CE, ao mesmo tempo, praticamente. Ao indagar sobre o funcionamento desses dois órgãos na unidade de ensino, a diretora relata:

A nossa APM é uma APM atuante, mas é uma APM que cuida do dinheiro da escola, eu acho que essa função de só ver onde estão aplicadas as verbas isso a APM desde o início era a função dela. Em 2009, quando iniciou a escola a gente já iniciou no processo... Logo em seguida veio o Conselho. E sem problemas, a gente não teve problemas. Para nós, estava muito claro que a função do Conselho Escolar é o pedagógico. Então eles entenderam e, geralmente, todas as reuniões a gente faz junto com a APM e com o Conselho. Então eu faço a prestação de contas e depois a gente passa para o pedagógico, porque aí os dois grupos entendem o que um faz, o que o outro faz. Então, eu acho que isso para nós deu qualidade (ENTREVISTA, DIRETORA **ETI**, 19/09/2012).

Na **ETR**, em que já havia a APM instituída, a diretora assinala que:

⁵¹ No ano de 2011 esse Decreto foi alterado e a idade mínima para participar como membro do CE foi reduzida para 10 anos, haja vista que a Rede Municipal de Ensino oferece, na maioria das escolas, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (CAMPO GRANDE, 2011).

Eu vejo que a APM ela é mais... Ela delibera a questão financeira da escola e o Conselho a gente discute mais. A APM parece-me que eles ainda entendem que é ainda mais recurso e o Conselho a gente discute mais... Todos os assuntos. Na realidade é só uma. E a escola em si, ela não é uma escola muito de realizar eventos, eu acho, assim, que quando a gente busca a escola para eventos, a gente descharacteriza um pouco o perfil dela. Antigamente a gente tinha muito evento na escola, festas e festas, então, a APM trabalhava muito nesse sentido. Agora que eu estou tendo o apoio da equipe que trabalha comigo, pela cultura da escola, tamanho, minha população, minha comunidade, porque aqui não é um pouquinho, é muito. Então a gente trabalha mais na aprendizagem, é voltada mais para os interesses da escola mesmo, sem ser para eventos (ENTREVISTA, DIRETORA ETR, 19/09/2012).

As diretoras indicam, claramente, o papel da APM como unidade executora na escola, com a função de captar e administrar os recursos financeiros, enquanto o CE, aquele que “discute mais”, está voltado para as funções pedagógicas. Fica evidente, portanto, a dicotomia entre as decisões de natureza pedagógica e as financeiras, o que pode implicar restrições às práticas democráticas de gestão escolar, na medida em que o órgão colegiado e coletivo de gestão escolar não decide sobre a destinação e a priorização de recursos.

O entendimento dos pais sobre a presença desses dois órgãos no interior da escola, também não é muito diferente:

A diferença... Eu não sei te dizer, tem diferença. Porque, assim, já foi até passado nas reuniões, só que eu não sei te dizer, a diretora sempre fala, vem na nossa reunião de pais e mestres, tal. Conselho já é a escola como um todo, que abrange todos os professores, cada setor tem seu representante (ENTREVISTA, MÃE ETR, 19/09/2012).

Tem, tem APM. APM eu nunca participei como membro. As reuniões são juntas geralmente, tanto da APM, quanto do nosso Conselho, as reuniões são juntas, sempre participam o Conselho e a APM, tem umas reuniões que são somente do Conselho também (ENTREVISTA, PAI ETI, 22/11/2012).

Salientamos que a percepção da Técnica A, corrobora o entendimento dos entrevistados nas escolas, em relação à presença de duas instâncias no interior da escola. Ela assim se expressa:

Agora, a gente percebe com a implantação do Conselho, que as APM's estão muito mais voltadas para as ações financeiras, mas o olhar do MEC é muito distinto: a APM é a unidade executora, ponto. Então para eles é difícil entender que essa unidade executora por ter CNPJ e tudo mais, ela não possa estar atuando e discutindo em outras vertentes dentro da escola, mas a gente entende que também ela, a própria documentação da APM e do Conselho faz essa distinção, mas também entende que tem que ter o quê? Tem que ter uma inter-relação, porque eu vejo a APM que também é um espaço de debate, de

participação. É outro instrumento dentro da escola (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

E, ainda, sobre as funções, ela esclarece que são consultivas e deliberativas e reforça:

Os dois acabam tendo as mesmas funções. Só o que a gente percebe hoje, a APM voltada muito mais para a questão [...] da prestação de contas, e até alguns da captação de recursos mesmo (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

De acordo com o entendimento dos entrevistados nas escolas selecionadas e da Técnica A, é possível afirmar, utilizando os termos de Riscal (2010), que:

Embora de caráter, natureza e função distintos, as APMs continuam sendo confundidas com os conselhos de escola e frequentemente assumem papel de maior importância do que este na vida escolar. Isto decorre de permanência da concepção tradicional acerca de que papel a comunidade deve desempenhar na gestão da escola. Acostumados a participar como arrecadadores de recursos necessários para suplementar o orçamento da escola, a perspectiva de atuar como gestores da política da escola parece aos pais algo fora do espectro de suas funções (RISCAL, 2010, p. 35).

De acordo com os Projetos Político Pedagógicos dessas unidades de ensino, esses órgãos são assim definidos:

O Conselho Escolar é um órgão representativo das comunidades escolar e local de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador e mobilizador nas questões pedagógicas e financeiras. A principal função do Conselho Escolar e da APM é proporcionar a gestão escolar numa perspectiva democrática, contemplando o coletivo. São instrumentos de democratização das relações no interior da escola, ampliando os espaços de efetiva participação da escola nos processos decisórios sobre a natureza e a especificidade do trabalho pedagógico escolar (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO ETI, 2010, p. 85).

A Associação de Pais e Mestres está formada por um grupo de pais e mestres que foram eleitos para auxiliar a Escola no cumprimento da sua tarefa, servindo também de mediador entre pais e escola. O Conselho Escolar é um órgão representativo da comunidade escolar e local, de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador e mobilizador nas questões pedagógicas, administrativas, financeiras, respeitando as normas legais vigentes e em conformidade com as diretrizes e política educacional da SEMED (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO ETR, 2010, p. 153).

Conforme observamos, o PPP da **ETI** define o CE e a APM como órgãos representativos da comunidade escolar, não separando as funções pedagógicas das

financeiras. Define, também, o CE e a APM como organismos de relação democrática no interior da escola.

No PPP da **ETR** foi possível perceber a fragmentação das funções dos dois órgãos, atribuindo à APM o papel de “mediador entre pais escola” e ao CE, o de órgão representativo da comunidade escolar nas questões referentes ao funcionamento da escola (pedagógicas, administrativas e financeiras), o que corresponde às funções definidas no Decreto de criação de CE na REME.

De acordo com o Estatuto da Associação de Pais e Mestres (APM) para a REME, em seu art. 2º, a APM nas escolas municipais “tem por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na formação do educando e na integração família-escola-comunidade” (CAMPO GRANDE, 2007, p. 2). Os órgãos que compõem a administração da APM são: Assembleia Geral; Diretoria; Conselho Deliberativo; e Conselho Fiscal (Art. 14). A diretoria é o órgão executivo e coordenador da APM e tem na sua composição: Presidente - pai e/ou responsável; Vice-Presidente- professor; Secretário - professor; e Tesoureiro: pai e/ou responsável (Art. 20) (CAMPO GRANDE, 2007). O art. 6º dispõe que, para atender aos objetivos da escola, os recursos poderão ser obtidos por: “I - convênios; II - doações; III - eventos escolares; IV - auxílios e subvenções de órgãos públicos; V - locação de muro; VI - permissão de uso de cantina” (CAMPO GRANDE, 2007, p. 3). Esse artigo evidencia que se trata de, no âmbito da Rede Municipal de Ensino, de uma unidade executora e, portanto, captadora e administradora de recursos financeiros, conforme discutido neste capítulo.

O Regimento Interno do CE define, em seu art. 8º, que compete ao Conselho Escolar elaborar “seu regimento”. Porém, constatou-se que esse regimento é único para todas as escolas da REME, o que contraria o princípio de autonomia escolar.

Sobre as dificuldades encontradas no processo de implantação de CE, a Técnica A destacou a definição da idade (14 anos) para os alunos poderem participar do Conselho, uma vez que a REME atende, prioritariamente, ao Ensino Fundamental, sendo que nessa faixa etária o aluno está perto de concluir o curso. Explica então que, após avaliação, o Decreto foi reestruturado, diminuindo a idade para 10 anos. Outra dificuldade mencionada foi quanto à formação dos conselheiros. A entrevistada reconhece que:

Então, nós tivemos sim a formação dos conselheiros, que nós buscamos fazer por polos, mas nós tivemos pouca audiência dos pais e dos alunos. Uma questão que eu percebi é da própria equipe que trabalhou com o Conselho Escolar aqui na Divisão de gestão, o que a gente verificou? Que só fazer o curso *online*, ter acesso às ferramentas, não construiria uma

ambiente necessária para que eles pudessem estar atuando com os Conselhos Escolares. Por quê? São pessoas que estão na escola, vem compor uma equipe em uma Secretaria, têm que ter o conhecimento, os fundamentos necessários para, realmente, fazer com que a política se articule e aconteça. Se não, você só está fazendo um cumprimento de metas. Então eu estou cumprindo o PAR, ponto. Implantou e agora? Então há necessidade dessa formação. Então a gente busca o quê? Fazer estudos com essa equipe, promover inclusive idas delas a Brasília. Então, depois que implantou, eu participei de duas reuniões de fortalecimento dos conselhos, aí nós fazemos um rodízio, elas é que vão à Brasília, participam, veem porque tiveram outros entendimentos, ouviram outros estados, foram para outros estados também. Foram para Fortaleza também, onde trouxeram a ideia, eu trouxe, aliás, a ideia da mobilização social e aí começou a acontecer, se bem que esse ano está bem enfraquecido esse movimento (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012).

Quando questionada sobre os CE's, como instrumentos de gestão democrática serem implantados apenas em 2009, visto que desde 1988 a gestão democrática é definida na CF como princípio do ensino e responsabilidade dos entes federados à sua regulamentação, a Técnica A menciona:

Eu tinha medo de você perguntar isso. A Rede, no início da minha fala, eu externei que havia uma **resistência por mudanças, principalmente dos diretores**. Então eu penso assim, aquela questão da apreensão do gestor em termos do seu mando, do poder mesmo: “então será que agora eu vou partilhar o meu poder?” E aí só vivenciando que verificaram que não é bem assim, porque a atribuição do gestor na escola, ela é muito **clara, não é o Conselho que vai tirar a sua liderança, pelo contrário, vai fortalecer** dependendo como ele conduz. Então eu penso que pela própria resistência, pela própria política que ora vivenciava, não houve espaço pra isso (ENTREVISTA, TÉCNICA A, 18/09/2012, grifos meus).

Como se vê, a Técnica A não explicita claramente porque ainda não havia CE nessa Rede de Ensino. Ressalto que no documento intitulado “Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande”⁵², datado de julho de 2007, encontra-se a afirmativa que a SEMED “[...] busca consolidar o seu papel político por meio de paradigmas que contemplem o aspecto democrático no interior das unidades escolares[...]" e que “[...] alicerça os pressupostos de gestão escolar em ações democráticas[...]" (CAMPOGRANDE, 2007, p. 21 e 25). Contudo, não há nenhuma menção sobre a perspectiva de implantação de Conselhos Escolares ou outro órgão colegiado.

⁵² Esse documento foi elaborado anteriormente ao PAR, e na mensagem inicial faz menção ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Decreto n. 6094/2007). Apresenta as concepções que norteiam a Política de Gestão Escolar do Município de Campo Grande, das Diretrizes de Gestão Escolar, as etapas do processo seletivo de dirigentes escolares, dimensões e matriz de acompanhamento da atuação do gestor, bem como dos instrumentos desse acompanhamento (CAMPO GRANDE, 2007).

Salientamos que a resistência por parte dos diretores, mencionada algumas vezes pela Técnica A nesse processo, pode estar associada ao fato de que na Rede Municipal de Ensino, os diretores escolares são indicados, em última instância, pelo chefe do Executivo, após a realização do curso de gestão e exame de certificação ocupacional⁵³.

Os dados coletados evidenciaram que os Conselhos Escolares foram implantados nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS, por meio de um dos Indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR), demonstrando a indução do governo central, por meio do MEC, à sua implantação como um dos instrumentos da gestão democrática.

Porém, é possível afirmar que a implantação de CE no interior dessas unidades de ensino não garante a democratização das relações, pois isso dependerá, em grande parte, da atuação dos sujeitos envolvidos, do entendimento e da reflexão acerca de sua função, da forma como discutem e encaminham as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, enfim, do diálogo entre os dois órgãos representativos (APM e CE) atualmente presentes no interior da escola pública municipal de Campo Grande-MS.

⁵³ Existe na REME o Programa de Gestão Escolar, instituído em 28 de setembro de 2005 por meio da Resolução n. 89/ SEMED, que trata da forma de escolha do dirigente escolar. Sobre o assunto ver BOLSON, Hildete da Silva Pereira (2011). **A Certificação Ocupacional de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Implicações para a gestão escolar (2001-2004);** e DANTAS, Luciana Cristina Lopes (2011). **Política de Gestão Escolar na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: Implicações da Parceria Público- Privada (2005-2008).**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho buscamos analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – MS, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), levando em consideração o período de vigência desse PAR, ou seja, de 2007 a 2010.

O estudo situou o contexto histórico da implantação dos Conselhos Escolares nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, e discutiu o processo de elaboração desse planejamento estratégico no município em questão, procurando destacar o entendimento de que estudar uma política pública educacional significa verificar desde sua formulação, as estratégias utilizadas para sua implantação e as ações decorrentes até a sua materialização.

Como a política em estudo relaciona-se à gestão democrática da educação básica, convém lembrar, conforme tratado no primeiro capítulo, que a Constituição Federal de 1988, ao definir a gestão democrática como princípio do ensino, resultado da correlação de forças presentes ao longo do processo constituinte (1987-1988), e ser reafirmado na LDBEN de 1996, delega aos estados e municípios a sua regulamentação. Desse modo, cada sistema de ensino pode definir os instrumentos de gestão democrática de acordo com suas peculiaridades, incluindo as relações de poder local, utilizando-se do exercício da autonomia atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos entes federados. Essa autonomia permitiu a muitos municípios, como o caso de Campo Grande-MS, decidirem sobre o processo da implantação de mecanismos de gestão democrática em unidades escolares de seus sistemas/redes de ensino, por exemplo, os Conselhos Escolares.

As mudanças decorrentes do novo modelo econômico, a partir dos anos 1990 e assentadas na ideologia neoliberal, trouxeram alterações no conteúdo e na gestão das políticas

sociais presentes nas reformas educativas, direcionando a gestão do ensino público para o modelo pautado nos pilares da descentralização, autonomia, eficiência, eficácia, entre outros, cujas orientações encontram-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, elaborado no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

O Governo Lula da Silva (2003-2006), iniciado no ano de 2003 sob a égide do Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe grandes expectativas para a população brasileira em termos de transformações sociais. Esse governo enfatizou em seu PPA para o período 2004-2007 a participação social como princípio básico, considerando a necessidade de diminuir as desigualdades, por meio da inclusão social, focalizando a educação como instrumento para a promoção da democracia.

Segundo essa ótica, no conjunto das políticas educacionais, aquele governo investiu no Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), criado em 2004 e voltado, principalmente, para as secretarias de educação e para as unidades escolares, cujo foco é a participação, retomando a necessidade de promover a gestão democrática da educação em todos os níveis e modalidades de ensino.

No segundo Governo Lula da Silva (2007-2010), o PPA 2008-2011, estruturado com foco no desenvolvimento econômico e social, enfatizou a educação como mecanismo de inclusão social e econômica, focando a necessidade de uma educação de qualidade. Assim, para alcançar esse objetivo, logo no início de 2007 o governo apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), definido como uma das estratégias de desenvolvimento no referido Plano Plurianual.

O PDE, oficializado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, para a educação básica, por meio do Decreto nº 6094 de 2007, instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), que o viabiliza. Este compreende um planejamento estratégico a ser elaborado pelos entes federados, com destaque para os municípios, objetivando a articulação entre União e municípios na implantação e na implementação de políticas educacionais, vinculando-as ao recebimento de assistência técnica e financeira.

Nesse contexto, destacamos a participação ativa do empresariado brasileiro empenhado em compor a agenda educacional brasileira, representado no Movimento “Todos pela Educação” (TPE), influenciando diretamente a definição das metas constantes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do governo federal, em detrimento da participação de movimentos sociais de educadores que historicamente, lutam pela educação de qualidade no país.

Todos os estados e municípios brasileiros, naquele período, aderiram ao Plano de Metas e deram início à elaboração do PAR. Assim, é possível afirmar que o PAR constitui-se importante estratégia política do governo central para adesão, no caso, dos municípios ao desenvolvimento das ações segundo orientações definidas no Instrumento de Campo (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, embora o PAR, na sua metodologia, possua característica centralizadora, uma vez que os Indicadores elaborados pelo MEC definem, previamente, as ações a serem implantadas, esses Indicadores, contraditoriamente, retomam a necessidade da gestão democrática dos sistemas de ensino na Dimensão 1- Gestão Educacional, ao definir como uma de suas ações a implantação de Conselhos Escolares, que caracterizam a perspectiva da participação e o atendimento ao princípio da gestão democrática.

Assim sendo, os dados desta pesquisa evidenciaram a adesão do Município de Campo Grande-MS, em 2007, ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a realização do diagnóstico e a elaboração do PAR para o período 2007-2010, fato este ocorrido em todos os municípios brasileiros durante o período.

No decorrer desse processo, o prefeito de Campo Grande- MS, Nelson Trad Filho, conforme orientações do MEC nomeou a Equipe Local, por meio de Decreto Municipal, constituída por representantes de segmentos do setor educacional. Nessa nomeação foi possível observar a disparidade no quesito representatividade na composição dessa Equipe, pois o número de profissionais da SEMED foi maior do que o dos demais segmentos.

De acordo com os dados coletados, a pesquisa mostrou que não houve socialização das ações do PAR com as escolas, ficando restrita à Equipe Local e à Secretaria de Educação, que também não organizou uma preparação específica para a elaboração do mesmo.

Nesse cenário, a Equipe Local, na Dimensão Gestão Educacional, Área “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” (BRASIL, 2008), atribuiu pontuação 1 (situação crítica), ao Indicador correspondente à implantação de CE, decidindo pela sua implantação em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino, em complementação às atribuições da APM quanto aos aspectos consultivo e mobilizador, conforme justificativa apresentada no PAR.

Assim, os Conselhos Escolares foram implantados por meio do Decreto Municipal n. 10.900, de 13 de julho de 2009, sendo o processo regulamentado por meio da Resolução n. 130, de 15 de julho de 2009. Desse modo, o processo de instituição de CE na

Rede Municipal de Ensino foi organizado pela SEMED sem a participação direta, das escolas, bem como do Conselho Municipal de Educação (CME).

Evidenciou-se também a dificuldade de entendimento dos diretores escolares quanto a importância da implantação desses Conselhos, e até certa resistência, principalmente pelo fato das escolas já possuírem Associação de Pais e Mestres (APM) constituídas, sendo que a Secretaria de Educação utilizou como estratégias para a efetivação da ação: realização de palestra, com a presença de um membro do MEC, reuniões com o Conselho de Diretores e Adjuntos das Escolas Municipais (CONDAEM), com técnicos do setor pedagógico da SEMED e com o Sindicato dos Professores do Município de Campo Grande (ACP), para discussão sobre a formação do CE.

Posteriormente, a SEMED encaminhou Comunicação Interna às escolas, informando sobre a data da primeira eleição do Conselho escolar, que ocorreu em 1º de outubro de 2009, e ficou sob a responsabilidade dos diretores nas unidades de ensino.

Apesar de a Resolução n. 10.900/2009 normatizar o processo de eleição dos membros do CE, os dados não evidenciaram movimentos de mobilização para a realização desse processo. Os pais e professores, inclusive, informaram nas entrevistas que foram apenas comunicados da constituição do CE. Salientamos que só a comunicação contraria a gestão democrática, na medida em que sua materialização implica a participação dos envolvidos nas discussões e nos processos de decisão. Mesmo assim, a receptividade à implantação dos Conselhos Escolares foi positiva, sendo que a eleição na ETI ocorreu por meio de aclamação e na ETR por voto secreto.

A pesquisa mostrou, também, que após a implantação do CE não houve formação sistemática dos conselheiros eleitos para o exercício dos cargos. Embora tenham sido realizadas orientações específicas, elas não foram suficientes como ato formativo. Foram utilizados como recursos os Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (PNFCE) do MEC, os mesmos que, praticamente, nortearam as funções dos Conselhos Escolares definidas por Decreto.

As unidades de ensino passaram então a funcionar com dois órgãos representativos no seu interior, ou seja, o Conselho Escolar, com representantes dos diferentes segmentos escolares, e a APM, que atua como unidade executora, com a função de captar e administrar recursos financeiros nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Com isso, ficou evidente a dicotomia entre as decisões de natureza financeira, responsabilidade da APM e as decisões de natureza pedagógica, responsabilidade do Conselho Escolar, o que pode comprometer a gestão democrática da educação escolar, na

medida em que esta implica participação dos diferentes segmentos escolares nas decisões administrativas, pedagógicas e financeiras, por meio do diálogo e transparência de processos e atos.

Em suma, é possível afirmar que o governo federal induziu os governos subnacionais, à implantação de Conselhos Escolares considerados mecanismos de gestão democrática, por meio do PAR, como instrumento estratégico, portanto, de articulação entre os entes federados.

Os dados coletados permitem concluir que, apesar de indicativos anteriores de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS, por exemplo, no Plano Municipal de Educação 2007-2016, sua implantação ocorreu a partir do PAR, pois não se evidenciou, com precisão, movimento sistemático para implantação de CE anterior à elaboração do Plano.

A expectativa é de que os Conselhos Escolares, com suas contradições pertinentes, sejam espaços propícios para o diálogo e a criação de novas relações entre os diversos segmentos escolares, representando um ensaio para a construção de ações participativas.

Os estudos sobre esta temática não se esgotam neste trabalho. Esperamos ter contribuído com a reflexão sobre a política pública educacional do governo federal e sua materialização em âmbito local, e que esta dissertação possa abrir possibilidades para pesquisas futuras, por exemplo, referentes à esfera da implementação dos Conselhos Escolares, ou seja, como foram incorporados no contexto da prática, seu funcionamento e sua execução no interior das escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Plano nacional de educação na república federativa do Brasil**: um instrumento de retórica ou política pública para a realização do direito a Educação Básica. 2005. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

_____; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

_____; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.135, p. 779 -796, 2008.

ALMEIDA, Janaína Aparecida de Mattos. **Os conselhos escolares e o processo de democratização**: história, avanços e limitações. 2006. 263f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2006.

ALVES, Andréia Vicêncio Vitor. **Fortalecimento de conselhos escolares**: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. 2010. 151f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, 2010.

AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da educação básica no PDE**: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. 2011.165f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados.

ANTUNES, Vera de Paula. **A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)**. 2012. 139f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, 2012.

ARANDA, Maria Alice. **O Significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI:** o declarado no PPA “Brasil de todos (2004-2007)”. 2009. 234 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, 2009.

_____; SENNA, Ester. **A articulação democrática e participação no PPA do governo Lula:** “Brasil de Todos- Inclusão e Participação”. ANPAE, 2007. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simpósio2007/268.pdf>. Acesso em: 16 out. 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI:** reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção educação contemporânea).

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BITTAR, Mariluce; MACIEL, Carina Elisabeth. Políticas de inclusão na educação superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva- o enfoque nas relações etnicoraciais. In: SISS, Ahias; MONTEIRO, Aloísio Jorge de Jesus (Orgs.). **Educação e etnicidade:** diálogos e ressignificações. Rio de Janeiro, RJ: Quartet, Leafro, 2011.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

CABRAL, Antônio Neto. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. In: SOUZA- JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIA, Maria da Salete Barboza de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas:** a qualidade do ensino. Brasília: Líber Livros/ ANPAE, 2011.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior. **Banco de Teses e Dissertações.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 30 maio 2011.

COSTA, Daianne Madalena. O conselho escolar como possibilidade de (co) laboração: a gestão democrática construída a várias mãos. In: WERLE, Flávia Corrêa Obino (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração.** Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

COSTA, Edgard Aparecido. **Geografia de Campo Grande.** Campo Grande: Gráfica Alvorada, 2011.

COSTA, Vania Maria do Rego Silva. **Participação dos pais de alunos no Conselho Escolar:** uma conquista do processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas? 2002. 161f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar - RPBAE**, Recife, v.18, n. 2, p. 164-174, jul/dez, 2002.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S. FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RPBAE**, Recife, v.23, n.3, p. 483-493, set/dez, 2007.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

_____. Gestão democrática da educação pública. Salto para o futuro - Programa 1: O Princípio da Gestão Democrática na Educação. **Boletim 19**. 2005. Disponível em: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out., 2007.

ENS, Romilda Teodora; ROMANOWSKI, Joana Paulin. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set/dez, 2006.

FALCÃO, Gícia de Cássia Martichen. **Primeira experiência de gestão democrática da educação no DF-1985-1986**. 2007. 94f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2007.

FARIAS, Júlio César Barros de. **Gestão Escolar no DF**: a comunidade local e o local da comunidade. 2008 152f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2008.

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

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.29, n.1, p. 69-96, jan/jun., 2011.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RPBAE**, Recife, v.25, n.2, p. 197-209, 2009.

FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. In: Dossiê “Estudos sobre implementação de planos e programas para a Educação Básica”. **Série – Estudos**, Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n.34, p. 61-74, jul/dez., 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.46, p. 233-274, jan/abr 2011.

GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais**: ruptura, continuidade e desafios do PDE. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Coleção educação cidadã).

GRACINDO, Regina Vinhaes. Conselho Escolar e educação com qualidade social. Salto para o Futuro - Programa 4: Os Conselhos Escolares e a Educação com Qualidade Social. **Boletim 19**. 2005. Disponível em: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemo>.pdf>. Acesso em: 20 maio 2012.

GIFE. Grupo de Instituto, Fundações e Empresas. Lideranças sociais lançam Compromisso Todos pela Educação. **Rede - Gife**. 28 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.gife.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Revista Propuesta Educativa/31**. Dossier/Entrevista/Artículos/Reseñas. Argentina. 15 jun. 2009. Disponível em: <www.propuestaeeducativa.facso.org.ar/archivos/articulos/16.pd>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____; VIEIRA, Vera Lúcia. A reforma educacional na América Latina nos 90. Uma perspectiva histórico-sociológica. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada - RELEC**, Ano 1, n. 1, Argentina, 2010. Disponível em: <[saece.org.ar/relec/absstract.phxar](http://www.saece.org.ar/relec/absstract.phxar)?chivo=Revistas/...?>. Acesso em: 5 jun. 2012.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Soc. Bras. Economia Política**. São Paulo, n. 28, p. 71-104, fev. 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **A pesquisa em educação**: abordagens Qualitativas. São Paulo: Pedagógica e Universitária Ltda., 1986.

MACHADO, Janaína; MACHADO, Lucília. Globalização capitalista e apropriação. In: LUCENA, Carlos (Org.). **Capitalismo, Estado e Educação**. São Paulo: Alínea, 2008.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARTINS, André Silva. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 4, n.1, p. 21-28, jan./jun., 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 25 out. 2012.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

NASCIMENTO, Monica Pereira Andrade. **Modos de funcionamento do Conselho Escolar na Rede Municipal de Colatina:** práticas instituintes? 2005. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, 2005.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DURLI, Zenilde. O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e a visão sistêmica de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, Recife, v. 26, n.3, p. 531-564, set./dez. 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago., 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Org). **Gestão democrática da educação:** desafios Contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernando. **Gestão escolar democrática:** definições, princípios e mecanismos de implementação, s/d. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/to2_1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, PR, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul/dez., 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, jul., 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

_____; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.30, n.108, p. 761-778, out. 2009.

RAIC, Danielle Farias Freire. **Sistemas de ensino e regime de colaboração:** o dito e o por dizer- um estudo de caso no município de Jequié. 2009. 100f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009.

RAMOS, Géssica Priscila; FERNANDES, Maria Cristina. Lutas. Contradições e Conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

RAMOS, Mozart Neves. **Movimento Brasil Competitivo.** Comunicação e mídia/entrevistas. O trabalho do Todos Pela Educação, nov., 2007. Disponível em: <www.mbc.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2013.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Políticas Públicas e Educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA; João Ferreira de (Orgs). **Gestão e políticas da educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, Demerval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009 (Coleção polêmicas do nosso tempo).

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SENNA, Ester. Educação, democracia e desenvolvimento nos planos do governo Lula. **Anais... I CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS.** IPEA- Code, Brasília, p. 45, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso.** 2010. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Missão, objetivos e princípios.** Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995).** Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica:** política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2009.

WEINGARTNER, Alisolete Antonia dos Santos. **História de Campo Grande**. Campo Grande: MS: Gráfica Alvorada, 2011.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Documentos

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução n. 3, de 4 de março de 1997**. Brasília: FNDE, 1997.

_____. **Lei Complementar n.31, de 11/10/1977**. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. DOU de 12 out.1977.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Emenda Constitucional n.14, de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 2012 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, 1988. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 1996/1999 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Júridicos.1996.

_____. **Lei n.9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Centro de documentação e informação.

_____. Controladoria Geral da União (CGU). **Sobre OCDE>Informações Gerais**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>>. Acesso em: 2 maio 2013.

_____. **Decreto Presidencial nº 6094, de 24 de abril 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. SEB/MEC. Programa Nacional Escola de Gestores da Ed.Básica. Curso de Especialização em Gestão Escolar - **Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação**. Brasília, [s.d].

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Orientação Estratégica de Governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e

inclusão social. Brasília: 2003. Disponível em: <www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=1>. Acesso em: 28 out. 2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: MEC; SEB, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Instrumento de campo**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2010.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: 2007b.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE**, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – CTE. Plano de Ações Articuladas PAR. 2007f. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/indephp?option=conten&task=view&id=593&Itemid=910&sisremas=>>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão, Orientação Estratégica de Governo Um Brasil para Todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. **PPA 2004-2007**. Brasília: MP, 2004.

_____. Ministério do Planejamento. **Plano Brasil: participação e inclusão**. Disponível em: <www.planobrasil.gov.br/textoforum.asp?cod=6®rod>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007e.

_____. **Portal Brasil Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12320&Itemid=246>. Acesso em: 18 nov. 2012.

_____. Portal Brasil. **PAC - Programa de Aceleração do Crescimento**, lançado em 28/01/2007a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social-Educação**. 28 fev. 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2011.

_____. SIMEC. **PAR Analítico do Estado: Campo Grande-MS**. 2008. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/cte.php?modulo=relatório/impresso>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. SIMEC. **Termo de Cooperação Técnica N.23052/2009**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/termo.php?inuid=234&itrid=2>>. Acesso em: 22 set. 2010.

CAMPO GRANDE. Decreto nº 2.847, de 21 de novembro de 2007. Nomeia os recursos humanos para compor a Equipe Técnica responsável pela elaboração do Plano de Ações Articuladas. Diário Oficial de Campo Grande n. 2.427, de 22 nov. 2007a.

_____. **Lei nº 4.507, de 17 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande-MS e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande n.2.365, de 20 ago. 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Plano Municipal de Educação - 2007 – 2016**. Campo Grande: MS. 2007c

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande**. Campo Grande: MS. 2007d.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Conselhos Escolares**. Campo Grande: MS, [s/d].

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Regimento Interno do Conselho Escolar das Escolas Municipais de Campo Grande**. 2009.

_____. Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande. **Estatuto das Associações de Pais e Mestres (APM) das Escolas Municipais de Campo Grande**. 2007.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Manual de Orientações e Sugestões para Associação de Pais e Mestres - APM**. Campo Grande: MS, 2011c.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Projeto Político Pedagógico da ETI**. Campo Grande: MS, 2010.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Projeto Político Pedagógico da ETR**. Campo Grande: MS, 2010.

_____. **Resolução SEMED n. 130, de 15 de julho de 2009b**. Dispõe sobre processo eleitoral para escolha dos membros do conselho escolar da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande n.2.830, de 17 jul. 2009, p. 9.

_____. **Decreto nº 10.900, de 13 e julho de 2009**. Dispõe sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande n. 2827, de 14 jul 2009a, p. 1 e 2.

_____. Instituto Municipal de Planejamento Urbano/PLANURB. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande-MS**. 18.ed. revisada. Campo Grande, 2011a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Superintendência de Gestão Estratégica. **Indicadores educacionais da REME**. Campo Grande, SEMED, 2011b.

CAMPO GRANDE. Caderno de orientações como instrumento de reflexão e desenvolvimento das ações dos especialistas em educação. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, [s/d].

LULA PRESIDENTE: Programa de Governo 2007/2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/dowload.PhD.file=dados/bancocoimg/c091003193431plano-governo.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2011.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002: Coligação Lula Presidente. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 11 maio 2011.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. Coligação Lula Presidente. **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 11 maio 2011.

RELATÓRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. Disponível em: <www.simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.

Entrevistas

ENTREVISTA. Técnica A. SEMED. Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 18 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento direção) da Escola em Tempo Regular (ETR) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 19 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento professor/a) Escola em Tempo Regular (ETR) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 19 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento pai/responsável) da Escola em Tempo Regular (ETR) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 19 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento direção) da Escola em Tempo Integral (ETI) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 19 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento professor/a) Escola em Tempo Integral (ETI) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 19 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Técnica B. SEMED. Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 24 de setembro 2012.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Escolar (segmento pai/responsável) da Escola em Tempo Integral (ETI) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em: 22 de novembro 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Carta de autorização para realização da coleta de dados da Pesquisa.**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO- UCDB**

Campo Grande, 21 de junho 2012.

Prezado Secretário Municipal de Educação do Município de Campo Grande,

Sou aluna do curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e estou desenvolvendo o Projeto de Pesquisa intitulado: Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: O Processo de Implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010), sob a orientação da Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira, do PPGE/UCDB. Este projeto tem como objetivo analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS no contexto do PAR e está inserido ao Projeto “Plano de Ações Articuladas (PAR): Implicações para a oferta e gestão educacional”, sob a coordenação da referida professora, com apoio do CNPq.

Para o texto dissertativo desta pesquisa necessito realizar coleta de dados referente ao PAR (2007-2010) deste município. Para tanto, solicito de V.Sa. autorização para a coleta de dados que referendam tal período, por meio de procedimento técnico- metodológico que envolve gravação de entrevista semiestruturada com alguns sujeitos envolvidos no processo de elaboração do PAR no órgão central e em duas escolas pertencentes a Rede Municipal de Ensino deste município.

Os resultados da Pesquisa estarão disponíveis ao final da elaboração e aprovação do texto dissertativo.

Conto com a colaboração de V.Sa. e desde já agradeço.

Carmen Lígia Caldas - Mestranda em Educação (PPGE/UCDB).

Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira – Orientadora

Autorizo a realização da referida pesquisa, conforme solicitação:
Secretário Municipal Educação: _____

APÊNDICE B - Termo de consentimento livre e esclarecido para Pesquisa.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Sr./Sr^a: _____,

Você está sendo convidado a participar da Pesquisa intitulada **“Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Campo Grande, MS: O processo de implantação dos conselhos escolares (2007-2010)”**, desenvolvida por Carmen Lígia Caldas, mestrandona em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), orientada pela professora Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira. O objetivo deste estudo é analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS no contexto do PAR.

É importante lembrar que sua participação é voluntária e de grande importância para este estudo ser realizado. Antes, durante ou após a pesquisa, não haverá qualquer custo ou retorno financeiro para o entrevistado. Ficando, portanto, o pesquisador ou a UCDB livre de qualquer obrigação que não seja referente a esta pesquisa.

Para qualquer informação, o contato poderá ser feito pelos telefones: (67)3312-3584 e (67) 3312-3597 com a professora Regina Tereza Cestari de Oliveira.

Cordialmente,

Carmen Lígia Caldas

Declaro que li e entendi este termo de consentimento e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas, declaro ainda que fui informado(a) sobre a possibilidade de negar-me a responder as informações solicitadas nesta entrevista sem que haja penalidade de qualquer natureza.

Declaro () Autorizar () Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Concordo () Não concordo () com a gravação da entrevista.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e eventualmente publicadas.

Campo Grande, ____/____/____

APÊNDICE C - Instrumento de pesquisa para os Técnicos da SEMED.

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE
CAMPO GRANDE, MS: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS
ESCOLARES (2007-2010)**

Mestranda: Carmen Ligia Caldas

Orientadora: Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente

INSTRUMENTO DE PESQUISA - Entrevista com base em questões semiestruturadas.

BLOCO A - Informações pessoais

Nome:

Idade: sexo:

Profissão:

Escolaridade: Qual (is) o(s) curso(s)

Possui pós-graduação? Qual?

Ano de conclusão?

Cargo: Tempo de atuação neste cargo:

Tempo de atuação na área da educação:

Local de atuação:

BLOCO B - Diagnóstico e Elaboração do PAR de Campo Grande-MS (Técnico SEMED):

B1 - Como foi constituída a Equipe Local de realização do diagnóstico e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Campo Grande?

B2 - Houve alguma preparação para os membros da “Equipe Local”?

B3 - Houve estudos orientados a respeito do PAR?

B4 - Você conhece o Termo de Cooperação celebrado entre o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e este município?

B5 - Como se deu o processo de elaboração do PAR?

BLOCO C - Implantação dos Conselhos Escolares na REME de Campo Grande-MS:

C1 - Como foram priorizadas as ações da Dimensão Gestão Educacional do PAR do município de Campo Grande?

C2 - Como foi definida a demanda de implantação dos Conselhos Escolares (CE) no PAR do município de Campo Grande?

C3 - Após a elaboração do PAR como se deu o processo de implantação dos CE?

C4 - Como foi a receptividade da comunidade escolar à implantação dos CE?

C5 - Como se deu o processo de constituição dos CE?

C6 - E a regulamentação dos CE?

C7 - Houve assistência técnica e financeira do MEC para esta ação do PAR?

C8 - Quais as atribuições da Associação de Pais e Mestres (APM) e dos Conselhos Escolares no âmbito das escolas?

C9 - Na implantação dos conselhos escolares, houve formação aos conselheiros?

C10 - Houve acompanhamento e avaliação do processo de implantação dos CE?

C11 - Do ponto de vista da gestão da SEMED quais as mudanças/benefícios que o PAR trouxe para as escolas?

C12 - Gostaria de acrescentar algo sobre a implementação do PAR e a implantação dos CE nesta rede de ensino que não tenha sido abordado?

A ética na coleta das informações será contemplada, entre outros procedimentos, pelo consentimento prévio dos entrevistados em participar da pesquisa, registrado no “TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO”. A utilização de imagens e áudio se dará apenas com a autorização específica dos participantes e a adesão à pesquisa será voluntária.

APÊNDICE D - Instrumento de pesquisa para Integrantes do Conselho Escolar.

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE
CAMPO GRANDE, MS: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS
ESCOLARES (2007-2010)**

Mestranda: Carmen Ligia Caldas

Orientadora: Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente

INSTRUMENTO DE PESQUISA - Entrevista com base em questões semiestruturadas

BLOCO A- Informações pessoais

Nome:

Idade: sexo:

Profissão:

Escolaridade: Qual (is) o(s) curso(s)

Possui pós-graduação? Qual?

Ano de conclusão:

Cargo: Tempo de atuação neste cargo:

Tempo de atuação na área da educação:

Local de atuação:

BLOCO B - Constituição dos Conselhos Escolares (CE) nas Unidades de Ensino (Entrevistados: integrantes do CE - diretor escolar, pai/responsável, professor).

B1 - Como tomou conhecimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Campo Grande?

B2 - Como ficou sabendo da implantação dos Conselhos Escolares (CE) nas escolas?

B3 - Como o CE foi regulamentado?

B4 - Como é constituído o CE?

B5 - Como foi a receptividade da comunidade escolar a implantação dos CE?

B6 - Como se deu o processo de implantação do CE aqui na escola?

B7 - Quais são e como são desenvolvidas as atividades do CE na escola?

B8 - Quais as atividades da Associação de Pais e Mestres (APM) no âmbito da escola?

B9 - Houve alguma mudança na organização e nas práticas da escola após a implantação do CE?

B10 - Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista, que não tenha sido abordado?

A ética na coleta das informações será contemplada, entre outros procedimentos, pelo consentimento prévio dos entrevistados em participar da pesquisa, registrado no “TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO”. A utilização de imagens e áudio se dará apenas com a autorização específica dos participantes e a adesão à pesquisa será voluntária.

ANEXOS

ANEXO A - Dimensões, Áreas e Indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR).

DIMENSÃO 1 - GESTÃO EDUCACIONAL	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência de Conselhos Escolares (CE). 2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação. 3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). 4. Existência de Projeto Pedagógico(PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola. 5. Critérios para escolha da Direção Escolar. 6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação - PNE. 7. Plano de Carreira para o magistério. 8. Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da educação. 9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e a permanência e conclusão na idade adequada.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos. 2. Existência de atividades no contra- turno. 3. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a sociedade.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência de parcerias externas para a realização de atividades complementares. 2. Existência de parcerias externas para a execução/adoção de metodologias específicas. 3. Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário. 4. Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantidade de professores suficiente. 2. Cálculo anual/semestral do número de remoções e

DIMENSÃO 1 - GESTÃO EDUCACIONAL	
Áreas	Indicadores
	substituição de professores.
5. Gestão e Finanças.	<p>1.Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.</p> <p>2.Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.</p>
Total de Indicadores da Dimensão	20

DIMENSÃO 2 - FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO E APOIO ESCOLAR E CONDIÇÕES DE TRABALHO	
Áreas	Indicadores
1.Formação inicial de Professores da Educação Básica.	<p>1. Qualificação dos professores que atuam nas creches.</p> <p>2. Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.</p> <p>3. Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.</p> <p>4. Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.</p>
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	<p>1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.</p> <p>2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e da matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.</p> <p>3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e da matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.</p>
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	<p>1. Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.</p>
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.	<p>1. Existência e implementação de políticas para a formação de professores, que visem à implementação da Lei 10.639, de 09 de janeiro de 2003.</p>
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio escolar.	<p>1. Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio em programas de qualificação específicos.</p>
Total de Indicadores da Dimensão	10

DIMENSÃO 3 - PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas. 2. Reuniões pedagógicas e horárias de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino. 3. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar. 4. Estímulo de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos. 2. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. 3. Formas de registro da frequência. 4. Política específica de correção de fluxo.
Total de Indicadores da Dimensão	08

DIMENSÃO 4 - INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biblioteca: instalações e espaço físico. 2. Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências). 3. Existência e conservação de quadra de esportes. 4. Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório. 5. Salas de Aula: instalações físicas gerais e mobiliário. 6. Condições de acesso para pessoas com deficiência física. 7. Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisa. 2. Existência de recursos audiovisuais.

DIMENSÃO 4 - INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	
Áreas	Indicadores
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.	<p>1. Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.</p> <p>2. Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).</p> <p>3. Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.</p> <p>4. Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.</p> <p>5. Confecção de materiais didáticos diversos.</p>
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: Instrumento de Campo (2008, p. 12). Quadro elaborado pela autora para esta Dissertação.

ANEXO B - O PAR do Município de Campo Grande 2007-2010: Dimensão, Áreas, Indicadores, e Ações.

Dimensão	Área	Indicadores para demanda de ação	Pontuação	Ações
1. Gestão Educacional	1-Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.	1-Existência de Conselhos Escolares (CE).	1	Implantação de 87 CE's
		4-Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME; e de consideração das especificidades de cada escola.	2	Promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino.
		9- Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.	1	Implantar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de Trabalho	2-Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	1-Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil	2	Qualificar 100% dos professores de creche.
	3-Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	1- Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.	2	Promover programa de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, em escola do campo, nas comunidades quilombolas e nas indígenas, e que contemplam também as temáticas: educação ambiental, educação para direitos humanos, educação indígena.
	4-Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.	1-Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da	2	Formação de 450 professores para implementação da Lei.

Dimensão	Área	Indicadores para demanda de ação	Pontuação	Ações
		Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.		
	5- Formação do Profissional de serviços e apoio Escolar.	1- Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.	3	Promover a participação dos profissionais de serviço e apoio escolar em programas de formação inicial e continuada.
3. Práticas Pedagógica e Avaliação	1-Elaboração e Organização das práticas pedagógicas.	3- Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.	2	Promover a execução das práticas pedagógicas alternativas previstas no planejamento das escolas e secretaria.
4. Infraestrutura física e Recursos pedagógicos	Instalações físicas gerais.	2- Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências).	2	85 laboratórios de arte, 84 laboratórios de ciências.
		5-Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.	2	Adequar as instalações gerais para o ensino a partir de padrões mínimos e acessibilidade a serem adotados pela rede, observando as condições da estrutura física e a existência de espaços pedagógicos nas escolas do campo que atendam à Educação Infantil e aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.
		6-Condições de acesso para pessoas com deficiência física.	2	Incluir, como componente da política educacional, a adequação dos espaços escolares às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
	7-Adequação manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.	2	Definir e implementar gradativamente padrões mínimos de funcionamento para todas as escolas da rede.	
	3-Recursos Pedagógicos para o	2-Existência, suficiência e diversidade de	2	Elaborar plano de aquisição de materiais didáticos

Dimensão	Área	Indicadores para demanda de ação	Pontuação	Ações
	desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.	materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários brinquedos).		diversos(mapas, jogos, dicionários, brinquedos) para todas as escolas da rede.
		4-Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.	3	Elaborar política pedagógica que considere e valorize a diversidade racial, cultural, deficiência e altas habilidades/superdotação.

Fonte: PAR Analítico do Estado: Campo Grande - MS.

Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/cte.php?modulo=relatório/impresso>>. Acesso em: 17 jun.2011.

Quadro elaborado pela autora para esta Dissertação.

ANEXO C - A Dimensão Gestão Educacional no PAR do Município de Campo Grande-MS:
Área Gestão Democrática e Indicador Existência e Funcionamento de Conselho Escolar.

DIMENSÃO 1:	GESTÃO EDUCACIONAL
Área 1:	Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.
Indicador 1:	Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE's).
Critério/ Pontuação Recebida: 1	Significado desta pontuação: quando não existem CE's implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Educação para esta pontuação:	A REME possui uma Associação de Pais e Mestres nas escolas, que tem representação de todos os segmentos da escola e que estabelece ações para respaldo dos aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, caracterizando a participação de todos na gestão da escola, conforme atribuições definidas em seu estatuto. A SEMED está organizando o processo de implantação do Conselho Escolar em todas as suas unidades, completando as atribuições da APM nos aspectos consultivos e mobilizador.
Demandas para a Rede Municipal de acordo com a pontuação, o critério e a justificativa (ação):	Implantação de 87 CE's Período Inicial: 02/01/2008. Período Final: 30/12/2009.
Subações realizadas no período estabelecido:	<p>Descrição: monitorar a atuação dos conselhos escolares; qualificar conselheiros escolares; qualificar técnicos da SME que serão os multiplicadores da formação de conselheiros escolares; reunir os segmentos da comunidade escolar para incentivar; e orientar a criação dos conselhos escolares.</p> <p>Estratégia de implementação: elaboração de instrumentos de monitoramento da atuação dos conselhos escolares, a serem aplicados em reuniões periódicas com seus representantes; estudo do material instrucional disponibilizado pelo Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares; curso de aperfeiçoamento pelo Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares; reuniões com os diversos segmentos da comunidade escolar para a criação dos Conselhos Escolares.</p> <p>Programa: outros; Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.</p> <p>Unidade de medida: reuniões, conselheiros; servidores da SME.</p> <p>Forma de execução: executadas pelo município e</p>

DIMENSÃO 1:	GESTÃO EDUCACIONAL
	<p>assistência técnica do MEC.</p> <p>Parceria: não houve.</p>
<p>Recursos financeiros para implantação dos Conselhos Escolares:</p>	<p>Ano: 2008=R\$3.200, 00. Identificação do item (finalidade): realização de reuniões.</p> <p>Ano: 2008=R\$5.000, 76. Identificação do item (finalidade): qualificação de conselheiro.</p> <p>Ano: 2008=R\$17.400, 00. Identificação do item (finalidade): realização de reunião.</p> <p>Total geral recebido para implantar os Conselhos Escolares: R\$ 25.600, 76.</p>
<p>Resultado Esperado:</p>	<p>CE's Implantados nas 87 Unidades Escolares.</p>

Fonte: Adaptado do PAR analítico do Estado. Campo Grande-MS (SIMEC/MEC/SE, 2007c, s/p). Quadro elaborado pela autora para esta Dissertação.