

NADIA BIGARELLA

**O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE
MATO GROSSO DO SUL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE
GESTÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (1999 - 2014)**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
Março/2015**

NADIA BIGARELLA

**O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE
MATO GROSSO DO SUL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE
GESTÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (1999 - 2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutora em Educação, com apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS).

Área de Concentração: Educação

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

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE/MS
Março/2015**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca da Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, Campo Grande, MS, Brasil)

B592P Bigarella, Nadia

O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014) / Nadia Bigarella; orientação Regina Tereza Cestari de Oliveira--2015.

252 f. + anexos

Tese (doutorado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

1. Mato Grosso do Sul - Conselho Estadual de Educação 2. Escolas – Organização e administração 3. Gestão educacional I. Oliveira, Regina Tereza Cestari de. II. Título

CDD - 379.8171

**O PAPEL DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE
MATO GROSSO DO SUL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE
GESTÃO PARA EDUCAÇÃO BÁSICA
(1999 – 2014)**

NADIA BIGARELLA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Regina Tereza Cestari de Oliveira – UCDB

Profª. Drª. Yoshie Ussami Ferrari Leite – UNESP

Profª. Drª. Teise de Oliveira Guaranya Garcia – USP

Profª. Drª. Adir Casaro Nascimento – UCDB

Profª. Drª. Celeida Maria Costa de Souza e Silva – UCDB

Campo Grande, MS, 25 de março de 2015.

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

[...] Tudo se discute neste mundo, menos uma única coisa que
não se discute: não se discute a democracia. A democracia
está aí como se fosse uma espécie de santa de altar, de quem
já não se espera milagres, mas que está aí como uma
referência. Uma referência, a democracia. E não se reparar que
a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada,
condicionada, amputada. O poder do cidadão, o poder de cada
um de nós, limita-se, na esfera política - repito: na esfera
política, a tirar um governo de que não gosta e pôr outro de que
talvez venha a se gostar. Nada mais. [...].

José Saramago

DEDICATÓRIA

À minha incrível mãe Delma, pelo exemplo, por mostrar que todos os problemas podem ser superados e o seu amor incondicional demonstrado todos os dias.

Ao meu inesquecível pai Oscar (*in memoriam*), por me mostrar que amor é unidimensional e que a saudade não é ausência, é o reflexo da sua presença em meu coração.

Aos meus irmãos Cesar, Cibele e Oscar, por me ensinarem o caminho do perdão, da amizade e pelo apoio nas horas que precisei.

Aos meus sobrinhos Paula, Bruno, Gabriela, Anahi, Mariana e Enzo, por serem pessoas tão belas, inteligentes, descomplicadas e que acreditam que a felicidade é um bem natural e por serem melhores que nós.

Ao meu primeiro sobrinho-neto, Matheus, por ser a criança mais linda do mundo.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese só foi possível graças ao auxílio de professores e à compreensão de um grupo de apoio aos quais manifesto valorosa gratidão:

A minha mãe Delma e ao Euclides Bonet, pelo apoio, pela confiança, pelo estímulo, pela segurança e pela amizade.

A Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, pela paciência, confiança e orientação segura, pela amizade, pelas oportunidades de crescimento e convívio compreensão e ajuda que me dispensou, especialmente, nos meus momentos difíceis.

Ao meu sobrinho Bruno pela sua generosidade.

A Prof^a Dr^a Ester Senna pelos ensinamentos.

A Prof^a Dr^a Adir Casaro Nascimento pelo estímulo, pela segurança, pela solidariedade, pelas críticas valiosas e pelo sorriso com que sempre me acolheu.

As Professoras Yoshiie Ussami Ferrari Leite e Teise de Oliveira Guaranya Garcia, por aceitarem fazer parte da minha banca e pelas contribuições no exame de qualificação, pela disposição em colaborar na minha caminhada, pelo respeito a minha pessoa e ao meu trabalho.

A Prof^a Dr^a Ruth Pavan, pelas suas aulas maravilhosas e pela sua efetiva contribuição.

Ao Prof^a Dr^a Celeida Maria Costa de Souza e Silva, pela amizade e pelas contribuições no grupo de estudos e no exame de qualificação.

A todos os colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), em especial, as minhas amigas Carmem, Cida, Edinalva e Jassonia pelo auxílio e pela compreensão.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), em especial, às meninas da secretaria que sempre me atenderam com muito carinho.

Agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, possibilitaram-me este momento muito significativo na minha trajetória profissional e pessoal.

A Prof^a Ceila pela revisão de texto e a Janete pela diagramação da tese.

BIGARELLA, Nadia. *O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 – 2014)*. Campo Grande, 2015. 252p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

Esta tese de Doutorado em Educação tem como objeto o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS), na definição de políticas de gestão para a educação básica, expressas nos programas apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), no período de 1999 a 2014. Está vinculada ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), 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 e foi financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul. Procurou responder a indagação: qual o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica no período de 1999 a 2014? Seu objetivo geral é analisar o processo histórico de constituição do Conselho Estadual de Educação e seu papel na definição de políticas para a gestão da educação básica, expressas nos programas educacionais apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2014. Seus objetivos específicos são: a) discutir a formação e o movimento dos conselhos de educação no contexto do projeto do Estado republicano brasileiro; b) verificar a trajetória e a legislação que orienta a composição, representatividade, organização e funcionamento do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul; c) examinar os programas de gestão para a educação básica e os processos participativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul nas discussões e decisões sobre esses programas educacionais na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999 a 2006) e no governo André Puccinelli (2007 a 2014). A investigação compreendeu coleta, sistematização e análise de documentos produzidos em âmbito federal e em âmbito estadual, como legislação, mensagens à Assembleia Legislativa, programas educacionais e de documentos produzidos por esse Conselho: atos normativos (indicações, pareceres e deliberações) e, principalmente, atas das reuniões plenárias. Os resultados permitiram constatar que o CEE/MS, como órgão público, permanente, criado por lei, integrante do poder executivo, desempenhou, no período, papel técnico-normativo, pois com composição pouco representativa, não se constituiu como fórum articulador dos diferentes interesses sociais. Assim, no período correspondente ao governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006), do Partido dos Trabalhadores (PT), afastou-se do debate na perspectiva de gestão democrática e das decisões sobre os programas educacionais. No período correspondente ao governo André Puccinelli (2007-2014), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), legitimou os programas educacionais, pois sequer questionou as parcerias realizadas pela SED/MS com o setor privado e, portanto, traduziu a vontade do governo. Em síntese, no período, não atuou como órgão de Estado, sendo que não expressou aos governos os interesses da sociedade, formulando estrategicamente as políticas estaduais para a gestão da educação básica.

Palavras-chave: Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Gestão democrática da educação. Programas educacionais.

BIGARELLA, Nadia. *The role of the State Board of Education of Mato Grosso do Sul in the definition of management policies for basic education (1999-2014)*. Campo Grande, 2015. 252p. Thesis (Doctorate in Education) - Dom Bosco Catholic University.

ABSTRACT

This thesis, doctorate in education has its aim at the role of the State Board of Education of Mato Grosso do Sul, in the basic education management policies, expressed in the programs presented by the Education Department of Mato Grosso do Sul (SED/MS), from 1999 to 2014. The research is bound to the Research Group of Public Policy and Management Education (Geppe), the Research Line Educational Policy Management School and Teacher Training, and the Program of Graduate Studies in Education - Master's and Doctorate from the Dom Bosco Catholic University. It was sponsored by the Foundation for Development Support of Education, Science and Technology of Mato Grosso do Sul State. It searched on answering what role the State Board of Education of Mato Grosso do Sul has regarding the definition of basic education management policies from 1999 to 2014. It aims at analyzing the historical process of constitution of the State Board of Education and its role on policies definitions for basic education management, expressed in educational programs presented by the Ministry of Education of Mato Grosso do Sul, from 1999 to 2014. Its specific objectives are: a) discussing the formation and actions of the boards of education with respect to the context of the Brazilian republican state project; b) checking the way, as well the legislation that guides the composition, representation, organization and functioning of the State Board of Education of Mato Grosso do Sul; c) examining the management programs for basic education and the participatory processes of the State Board of Education of Mato Grosso do Sul on discussions and decisions about these educational programs in the State Network of Mato Grosso do Sul Education, government of José Orcírio Miranda Santos (1999-2006) and in the government of André Puccinelli (2007-2014) as well. This study gathered into a collection, systematization and an analysis of documents produced under federal and state levels, such as legislation, messages to the Legislative Assembly, educational programs, and documents produced by this Council: normative acts (designations, opinions and resolutions), and mainly minutes of the plenary meetings. Results showed that the State Board of Education of Mato Grosso do Sul (CEE/MS), as a public permanent agency, established by law, a member of the executive, played in the period, technical and normative role, because unrepresentative composition, it hasn't formed itself as a coordinating forum of different social interests. Thus, in the corresponding period the government of José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006), from the Workers Party (PT), turned away from the debate on the perspective of democratic management and decisions about the educational programs. In the corresponding period of the government of André Puccinelli (2007-2014), of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB), authorized educational programs. It hasn't even questioned the partnerships established by the Education Department of Mato Grosso do Sul (SED / MS) with the private sector and therefore reflected the will of the government. In short, in the period, it did not act as a State body, and did not express to the governments the interests of society, building up, strategically, state policies for the management of basic education.

Keywords: State Board of Education of Mato Grosso do Sul. Education Management. Educational programs.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Governadores de Mato Grosso do Sul (1979–2014).....	81
Quadro 2 - Presidentes do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS).....	100
Quadro 3 - Pareceres orientativos do Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) - 1997-1998.....	103
Quadro 4 - Pareceres orientativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS) - 1999-2006.....	117
Quadro 5 - Atos Normativos (2007-2014)	123
Quadro 6 - Ações formativas.....	125
Quadro 7 - Escola Guaicuru - Programa: Democratização da Gestão Escolar	130
Quadro 8 - Atos normativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS).....	159
Quadro 9 - Conselheiros - demonstrativo da composição do CEE/MS (2000-2006)	163
Quadro 10 - Mato Grosso do Sul: Propostas e Metas do PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015	173
Quadro 11 - Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul - PROEMI/PJF.....	198
Quadro 12 - Conselheiros reconduzidos.....	207
Quadro 13 - Conselheiros - demonstrativo da composição do CEE/MS (2007-2014)	208
Quadro 14 - Atos normativos do Conselho Estadual de Educação de MS (CEE/MS) (2007-2014).....	210

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização de Mato Grosso do Sul no Brasil e na América do Sul	75
Figura 2 - Mato Grosso do Sul: divisão político-administrativa	76
Figura 3 - Áreas que compõem o processo de gestão escolar	152
Figura 4 - Ilustrações do manual “Gerenciando a Escola Eficaz”.....	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da população no Estado de Mato Grosso do Sul (1950-2010)	77
Tabela 2 - Evolução de matrículas da Rede Estadual (1999-2002).....	128
Tabela 3 - Matrícula escolar - Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006).....	142
Tabela 4 - Atendimento escolar - matrículas por dependência administrativa - 2010.....	178

LISTA DE ANEXOS

Anexo A - Normatização dos dispositivos da Lei nº 9.394/1996	248
Anexo B - Participação do CEE/MS na gestão (2007-2014)	249
Anexo C - Câmara de Educação Básica - CEB Ordinária - 15/6/2014.....	250
Anexo D - Conselheiros titulares e suplentes, representação e mandato	251

LISTA DE SIGLAS

AID	- Agency for International Development
ANPAE	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APM	- Associação de Pais e Mestres
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE/1989	- Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989
CEB	- Câmara de Educação Básica
CEE/MS	- Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
CEE/PB	- Conselho Estadual de Educação da Paraíba
CEE/PR	- Conselho Estadual de Educação do Paraná
CEPES	- Câmara de Educação Profissional e Educação Superior
CF	- Constituição Federal
CF/1934	- Constituição Federal de 1934
CF/1937	- Constituição Federal de 1937
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CFE	- Conselho Federal de Educação
CG	- Coordenação Geral
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGEPS	- Conselho de Gestão Estadual de Políticas Sociais
COGES	- Coordenadoria de Gestão Escolar
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
CP	- Conselho Pleno
DEM	- Partido Democratas
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EGRHP	- Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio de MS
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
EP	- Educação Profissional
ENERSUL	- Empresa Energética de Mato Grosso do Sul
EUA	- Estados Unidos da América
FAPEMIS	- Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul

ETEMS	- Federação dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado de Mato Grosso do Sul
FITRAE/MS	- Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino
FLEM	- Fundação Luís Eduardo Magalhães
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDECT/MS	- Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDERSUL	- Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul
FUNDESCOLA	- Fundo de Desenvolvimento da Escola
GAT	- Gestão Administrativa
GEPPE	- Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação
GESTAR	- Gestão da Aprendizagem Escolar
GETEC	- Gestão Técnica
GETEP	- Gestão Técnico-Pedagógica
GQT	- Gestão da qualidade total
GTG	- Grupo de Trabalho Guaicuru
IBOPE	- Instituto Brasileiro de Pesquisa
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISA	- Instituto Ayrton Senna
IU	Instituto Unibanco
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MEC	- Ministério da Educação
MS-PREV	- Previdência Social de Mato Grosso do Sul
ONGs	- Organizações não governamentais
PACS	- Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIE	- Programa de Apoio às Inovações Educacionais
PAPE	- Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PCC	- Plano de Cargos e Carreiras
PDAgro	- Programa de Desenvolvimento da Produção Agropecuária
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDS	- Partido Democrático Social
PEC	- Programa Escola Campeã
PEE/MS	- Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
PES	- Planejamento Estratégico da Secretaria
PFL	- Partido da Frente Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	- Projeto de Melhoria da Escola
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	- Plano de Nacional Desenvolvimento
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROGEA	- Programa de Gestão Administrativa
PROGESTÃO	Programa de Capacitação de Gestores
PRONAF	- Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROPPP-MS	- Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Mato Grosso do Sul
PT	- Partido dos Trabalhadores
REE/MS	- Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul
REME	- Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS
SciELO	- <i>Scientific Electronic Library Online</i>
SDRH	- Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos
SED/MS	- Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul
SEDRH	- Sistema Executivo de Desenvolvimento de Recursos Humanos
SEFAZ	- Secretaria de Estado de Fazenda
SEMED	- Secretaria Municipal de Educação
SIEE/MS	- Sistema de Informações Estatísticas para a Educação
SIMTED	- Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação
SINEPE/MS	- Sindicato das Escolas Particulares de Mato Grosso do Sul
SPVEA	- Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia
SUDECO	- Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste
SUNAB	- Superintendência Nacional de Abastecimento de Preços
UCDB	- Universidade Católica Dom Bosco
UEMS	- Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFGD	- Universidade Federal da Grande Dourados
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPB	- Universidade Federal da Paraíba
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNDIME	- União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	- União Nacional dos Estudantes
UNICAMP	- Universidade Estadual de Campinas
USP	- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - A CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO REPUBLICANO BRASILEIRO	39
1.1 A origem dos Conselhos de Estado no Brasil: aspectos históricos, sociais e políticos	39
1.1.1 A organização dos conselhos de educação	40
1.1.2 A atuação normativa dos conselhos de educação.....	44
1.2 Os Conselhos de Educação e a Constituição Federal de 1988	48
1.3 A gestão da educação e os Conselhos Estaduais de Educação: da Constituição à LDB.	64
CAPÍTULO 2 - A CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL.....	74
2.1 Criação e instalação oficial de Mato Grosso do Sul.....	74
2.2 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1979-1994.....	93
2.3 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1995 a 1998	101
2.4 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1999 a 2006	105
2.5 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 2007 a 2014	118
CAPÍTULO 3 - ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (1999-2006).....	126
3.1 Os programas de gestão educacional no primeiro mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002)	126
3.2 Os programas de gestão educacional no segundo mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (2003-2006)	136
3.3 A participação do Conselho Estadual de Educação na elaboração dos programas de gestão educacional (1999 a 2006)	158
CAPÍTULO 4 - ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (2007-2014).....	170
4.1 Os programas de gestão educacional no primeiro mandato do governo André Pucinelli (2007-2010).....	170

4.2 Os programas de gestão educacional no segundo mandato do governo André Pucinelli (2011-2014)	192
4.3 A participação do Conselho Estadual de Educação na elaboração dos programas de gestão educacional (2007 a 2014)	202
CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
REFERÊNCIAS	225
ANEXOS	252

INTRODUÇÃO

A presente tese de Doutorado em Educação tem como objeto o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, nas políticas de gestão da educação básica, expressas nos programas apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2014.

Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS), está vinculada ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), mais diretamente 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).

Inserida também no projeto Política Educacional no Contexto das Relações Federativas no Brasil, com a participação de pesquisadores da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da UCDB, sob a coordenação geral da Profª Drª Margarita Victoria Rodriguez, da UFMS, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), assim como no projeto Política e Educação na Primeira Década do Século XXI: a Intersecção das Ações do Governo Central com a dos Governos Sul-Mato-Grossenses, sob a coordenação da Profª Drª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, da UFMS, com apoio da FUNDECT/MS. Os projetos estão sob a coordenação, na UCDB, da Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira.

A pretensão de problematizar sobre as ações do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e suas funções na definição das políticas para a gestão da educação básica de Mato Grosso do Sul está relacionada às seguintes razões:

– A primeira está relacionada com os principais marcos legais da educação brasileira, ou seja, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabeleceu conforme seu art. 205, Inciso VI, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, como um dos princípios do ensino (BRASIL, 1988), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº

9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB 9.394/1996) que reafirmou esse princípio no seu art. 3º, Inciso VIII, “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

– A segunda razão refere-se ao entendimento do papel dos Conselhos Estaduais de Educação como órgãos colegiados representativos na organização da educação de seus estados, com vistas a constituírem-se como mediadores na relação sociedade/Estado, no processo de construção da gestão democrática, na definição de políticas e diretrizes locais, assegurando assim a cidadania e o direito à educação.

– A terceira está correlacionada ao desempenho das funções do Conselho Estadual de Educação, prescritas no teor do art. 197, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989, como “[...] órgão consultivo, deliberativo e normativo da política estadual de educação” (MATO GROSSO DO SUL, 1989, p. 60). As funções indicam o Conselho como órgão de gestão, lócus de discussão e decisão das políticas públicas educacionais.

A quarta razão está associada à importância de dar continuidade e aprofundamento à pesquisa iniciada no Curso de Mestrado em Educação (2002-2004), que investigou a política de municipalização da educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 2002, durante os governos Pedro Pedrossian (1991-1994), Wilson Barbosa Martins (1995-1998) e José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002) (BIGARELLA, 2004).

A dissertação defendida em 2004 demonstrou que ações governamentais para a área educacional foram conduzidas pelas necessidades políticas e econômicas dos governos da década de 1990 e mantiveram as características centralizadoras e autoritárias da oligarquia mato-grossense, herdadas na criação do Estado de Mato Grosso do Sul, em 1979. O processo de descentralização foi conduzido de forma verticalizada, de cima para baixo. Assim, o que predominou foram ações e decisões centralizadas no Poder Executivo, sem discussões com a comunidade escolar, nem organizações representativas ligadas aos trabalhadores em educação, pais e alunos e tampouco houve a participação dos órgãos de representação (BIGARELLA, 2004).

O desfecho da pesquisa de mestrado mostrou que, na década de 1990 e no início dos anos 2000, as políticas de gestão da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), com poucos espaços democráticos, balizaram-se pelos mecanismos gerenciais: adoção da progressão por mérito, cursos para gestores fundamentados na ideologia economicista da competitividade, metas, resultados e avaliação, por suas comunidades, da performance das unidades escolares (BIGARELLA, 2004).

A vontade de continuar os estudos sobre a gestão educacional iniciada no mestrado e a curiosidade de pesquisar um novo tema me conduziu para a pesquisa dessa temática, uma vez que esses conselhos estão relacionados com a gestão, decisões conjuntas, participação e representatividade, e suas ações traduzem-se pelo compartilhamento, comunicação, envolvimento coletivo entre conselho e gestão pública e por decisões contraditórias. Pelo que se pôde observar, a pesquisa de Bigarella (2004), indicou que, mesmo quando os governos Pedro Pedrossian (1991-1994), Wilson Barbosa Martins (1995-1998) e José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002) mostraram-se abertos à gestão descentralizada, ampliou-se o nível de centralização da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul na definição das políticas de educação. Para isso, esses governos utilizaram-se de diferentes concepções gestão educacional. Os dois primeiros governos usaram a ideia de descentralização, não como divisão de poder. O outro, com o objetivo de fortalecer a escola pública, tentou estabelecer outra forma de relação entre Estado e sociedade, mais direta, mais participativa e representativa.

Apesar de a legislação federal e a estadual terem estabelecido a gestão democrática como um dos princípios orientadores do ensino, as decisões foram tomadas pelo Poder Executivo sem a participação das organizações representativas, fragilizando, assim, a relação entre educação, Estado e sociedade. Essa falta de participação, entre outras, é que mostrou a necessidade de entender a função dos órgãos participativo/representativos na política estadual de educação no período (1999-2014) que envolve os dois governos: José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002 e 2003-2006), do Partido dos Trabalhadores (PT), e André Puccinelli (2007-2010 e 2011-2014), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Essa reflexão serviu de base para a questão norteadora da investigação que buscou responder: Qual o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas de gestão para a educação básica no período de 1999 a 2014?

Para responder tal questionamento, a tese subjacente à discussão desenvolvida neste estudo é que o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, como órgão público, permanente, criado por lei, integrante do poder executivo, não atua como órgão de Estado, pois, não se constitui, no período, como fórum articulador da diversidade social e não expressa ao governo os interesses da sociedade, formulando estrategicamente as políticas educacionais.

O fato é que os conselhos caracterizam-se como estruturas singulares no arranjo estatal. Eles fazem parte da organização educacional e têm por funções interpretar e deliberar “[...] em prol das finalidades maiores da educação escolar” (CURY, 2000, p. 1). Dessa forma,

devem promover a gestão democrática nos sistemas estaduais de ensino, para acompanhar e participar da definição da política estadual de educação, opinar sobre as escolhas dos programas e da concepção de educação que será assumida, das estratégias, dos objetivos e sobre a oferta da educação tanto para o setor público, quanto para o privado (CURY, 2000).

Nesse sentido, a sua atuação depende de sua natureza, organização, composição e dos limites da sua capacidade de intervenção na política estadual permitida pela estrutura e organização governamental, bem como pelos elementos históricos que provocam concentração de poder decisório em âmbito central, ou deslocamento para outros níveis de gestão. Esse processo pode redundar em maior espaço de avanço ou de retardo na consecução dos objetivos da educação brasileira (CURY, 2000).

Com base nessas questões e nesse entendimento, o objetivo geral da pesquisa é analisar o processo histórico de constituição do Conselho Estadual de Educação e seu papel na definição de políticas para a gestão da educação básica, expressas nos programas educacionais apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2014.

Para melhor abrangência do objeto de estudo, o objetivo geral foi complementado com os seguintes objetivos específicos:

- a) discutir a formação e o movimento dos conselhos de educação no contexto do projeto do Estado republicano brasileiro;
- b) verificar a trajetória e a legislação que orienta a composição, representatividade, organização e funcionamento do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul;
- c) examinar os programas de gestão para a educação básica e os processos participativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul nas discussões e decisões sobre esses programas educacionais na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999 a 2006) e no governo André Puccinelli (2007 a 2014).

Para tanto, buscou-se apoio nos estudos de Carlos Roberto Jamil Cury, uma vez que seus textos oferecem as dimensões históricas, legais e políticas, as funções, os fundamentos e as competências dos Conselhos de educação de que esta tese necessita para a análise do objeto de pesquisa definido.

Cury (2006) explica que os Conselhos de educação estão inseridos no campo da gestão pública, como elemento democrático do sistema educacional e são, antes de tudo, órgãos públicos (não estatais), de representação de interesses coletivos, voltados para garantir,

na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Por conseguinte, não devem agir como:

[...] órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras (CURY, 2011, p. 45).

Para compreender as políticas educacionais como um produto histórico, outros estudos e autores trouxeram sua relevância sobre a temática discutida. Em “a política e as bases do direito educacional”, Vieira (2001, p. 14) situa a compreensão de que a democracia

[...] não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democrática elas são.

No mesmo texto, Vieira (2001) faz uma apreciação crítica dos conceitos de sociedade civil, de cidadania, de direitos civis e de políticas sociais. Caracteriza o Estado de direito democrático e indica o controle social da administração pública como um dos elementos básicos mais importantes da democracia. Depois, na análise do direito constitucional, faz a relação entre o estado de direito democrático, a política e o regime jurídico da educação. Mostra ainda que as políticas públicas educacionais ultrapassam a ideia de conjunto de normas, diretrizes e ações. Elas são ações de corte social, de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, ou seja, o “Estado em Ação”.

Em geral, o reconhecimento da garantia do direito à educação está associado à constituição da sociedade capitalista que, ao deslocar o “[...] processo produtivo do campo para a cidade, incorporou os conhecimentos (a ciência) e os códigos escritos na produção, no direito e na organização da vida urbana”. Com isso, a educação básica tornou-se direito e a escola pública, instrumento de acesso à leitura e à escrita, como exigência do capital (SAVIANI, 2009, p. 20).

Dermeval Saviani, no livro “Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por outra política educacional”, apresenta um estudo da política educacional brasileira e o conceito de política social, afirmando que políticas educacionais são “[...] as medidas que o

Estado, no caso, o governo brasileiro toma relativamente aos rumos que se deve imprimir a educação no país” (SAVIANI, 2004, p. 1).

Saviani (2008, p. 24), no texto “A política educacional brasileira após ditadura militar até os dias de hoje”, destacou a função social da educação. Para o autor, a “educação é o ato de produzir, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”. Essa acepção assume a educação “[...] objetivamente em sua realidade histórica e contempla tanto a questão da comunicação e promoção do homem como o caráter mediador da educação no interior da sociedade” (SAVIANI, 2008, p. 24).

Nos escritos de István Mészáros (2008), especialmente, “a educação para além do capital”, o autor fez um resgate histórico das mais importantes concepções filosóficas sobre a educação e mostrou suas limitações estabelecidas pela sociedade do capital, explicadas pela incapacidade da classe dominante em transcender a ilimitada ganância de produzir e reproduzir riquezas. Assim, à medida que o capitalismo se expande, gera mais desigualdades, injustiças sociais e torna-se mais desumano.

À vista disso, a educação, segundo o autor, tem um papel estratégico e vital na superação da sociedade capitalista, na medida em que pode ser uma alternativa radical na forma de pensar a sociedade diferente desta que vai ao impulso do neoliberalismo, determinada pelas necessidades da produção de mercadorias, pelo lucro, pela exploração e alienação do trabalho. O Estado capitalista, por sua vez, é o fundamento da estrutura funcional, política e administrativa, portanto, é a força que move, reproduz e faz crescer o capitalismo.

A obra de Ellen Meiksins Wood (2011), “Democracia contra o capitalismo”, contribuiu para a construção do conceito de democracia como “governo do povo e para o povo” e como prática cidadã. Fundamentada em um estudo histórico sobre o trabalho e a democracia antiga, a autora apresenta a organização de um mapa social que descreve como ocorreram as grandes transformações políticas e sociais. Evidencia também que o conceito de democracia, aos poucos, foi retirado de seu conteúdo social, distanciando-a da ideia de distribuição de poder social e econômico entre as classes. Por conseguinte, ainda, segundo a autora, a democracia foi neutralizada *e se transformou em modelo de cidadania passiva e formal, que nega os conflitos de classe*. Nessa materialidade, o que predominou foi a separação das esferas política e econômica.

Wood (2011) explica que a universalização do voto criou a democracia representativa e, nesse caso, a ideia de povo como abstração dá lugar a indivíduos que atuam

soltariamente e substitui o corpo social (corpo político) por um grupo de indivíduos que representam vários interesses. A política despolitizou a sociedade atual, construiu condições objetivas e subjetivas e tornou possível e aceitável a conciliação entre democracia e capitalismo. É aqui, também, que está enfatizada a diferença entre a democracia grega (com suas ressalvas), considerada ativa e direta, e as democracias modernas, consideradas indiretas e passivas.

Assim, a gestão educacional precisa repercutir o ordenamento constitucional de Estado democrático, prescrito no preâmbulo da CF/1988, que instituiu a liberdade, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade brasileira (BRASIL, 1988). É nesse sentido que a gestão de um sistema educacional aperfeiçoa, qualifica o processo ensino/aprendizagem, determina o vínculo direto entre direito e educação e estabelece as “bases da interação entre a sociedade, o capital e o trabalho” (SAVIANI, 2012, s/p).

As discussões a respeito das políticas públicas dirigidas à gestão da educação básica foram orientadas pelos estudos de Luiz Fernando Dourado, Marília da Fonseca, Eneida Oto Shiroma e Regina Tereza Cestari de Oliveira e Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, que estudam as políticas e a gestão educacional do Estado de Mato Grosso do Sul.

Esses autores entendem que a gestão do ensino público deve ser democrática e portanto, um processo político-administrativo, situado no âmbito dos sistemas de ensino, composto por órgãos governamentais: locais e federais (secretarias, ministérios, escolas, conselhos, colegiados, órgãos normativos) e outras instituições integrantes do sistema educacional, responsáveis pelo planejamento, pelas orientações e definições das políticas públicas pensadas pelo Estado brasileiro. Também demonstraram que a conjuntura político-econômico-social das décadas de 1990 e 2000 influenciou o surgimento de novas ressignificações das concepções de gestão educacional e da organização escolar, expressas nas políticas e nos programas educacionais nacionais e locais. Assim, a gestão democrática ganhou outros contornos com a inserção dos princípios, das técnicas e das metodologias da gestão gerencial (empresarial), voltadas para a produtividade e competição de mercado.

Outra preocupação desse grupo de autores é a impossibilidade e as consequências de os programas educacionais incorporarem a gestão eficaz como fundamento da educação de qualidade, recomendada pelas teorias racionais para o gerenciamento dos meios de produção e para o mercado de capitais. Esse modelo de gestão tem o individualismo, o lucro e a competição como seus principais fundamentos, por isso, o planejamento torna-se uma expressão de gestão mais eficaz.

Na gestão gerencial, a participação ganha contornos das teorias clássicas administrativas, que deslocam a ideia de participação direta da comunidade na construção e na definição de ações políticas educacionais, para a ideia de sociedade comprometida com as metas e com os resultados. Assim, a gestão gerencial busca na sociedade parceiros que colaborem para o aumento do grau de eficiência, eficácia, efetividade e controle do trabalho, trazidos das instituições econômicas diretamente para a gestão escolar (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013).

Esse grupo de autores mostra que o desenvolvimento do modelo de gestão gerencial no âmbito público não está simplesmente relacionado a uma organização da administração estatal, está vinculado a uma mudança na concepção de Estado, que busca a superação de um Estado que reconhece os padrões mínimos dos direitos sociais (educação, saúde, habitação, seguridade social), para outra concepção de Estado que transforma esses direitos em serviços sociais regulados pelos mercados.

Essas mudanças, nas políticas para a gestão, têm ressoado no âmbito educacional, como estratégias para a modernização da gestão, com a disposição de responsabilizar as comunidades escolares pelo sucesso ou pelo fracasso da escola.

Assim, evidencia-se a preocupação dos autores, que compõem o aporte teórico, em contestar a forma empresarial de pensar a gestão da educação pública e em defender o princípio da gestão democrática, conforme preceitua o art. 206 da CF/1988 e o art. 3º, VIII, da LDB 9.394/1996, antes citados (BRASIL, 1988, 1996).

Considerando a síntese da reflexão apresentada, de que a participação na gestão educacional é um mecanismo de mudança social e o Conselho de Educação uma das vias para a participação social na educação expressou-se essa concepção nas duas categorias de análise que nortearam esta pesquisa, sendo elas:

- a) Pluralismo representativo - entende o Conselho de Educação como instância de mediação entre o Estado e a sociedade, na medida em que diferentes segmentos sociais (representantes do aparelho governamental e da sociedade civil) fazem parte de sua composição; e
- b) Participação – comprehende o Conselho de Educação como espaço de debate, de intervenção em processos de administração da educação e de decisão sobre as questões educacionais.

Com o apoio dessas categorias de análise, foram levantadas e selecionadas cinco pesquisas que versam sobre questões correlatas às que estão sendo discutidas nesta tese.

Quatro referem-se às políticas educacionais de outros Estados e somente uma das pesquisas alude ao contexto educacional sul-mato-grossense.

As buscas foram voltadas para os bancos de teses e dissertações das universidades com Programa de Pós-graduação (Mestrado e Doutorado), que têm similitudes com o Programa de Pós-graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da UCDB. Igualmente, com a Linha de Pesquisa Políticas Educacionais Gestão da Escola e Formação Docente e com o GEPPE, ou seja, que têm como foco, em boa medida, mesmo com algumas variações, as relações entre políticas públicas em educação e a gestão educacional nos diversos níveis e modalidades da educação.

Ainda, as universidades que têm disponíveis, em seus bancos de teses e dissertações, produções defendidas no período selecionado e que abordem a mesma temática de acordo com os critérios selecionados a seguir: período histórico entre 1999 e 2014, abordagem dos conselhos estaduais de educação, das políticas de gestão e dos programas de educação estaduais, após LDB 9.394/1996.

Do ponto de vista dos critérios aqui explicitados, as cinco produções escolhidas foram organizadas em dois grupos que serão apresentadas na seguinte ordem: primeiro, os trabalhos defendidos no Programa de Pós-graduação (Mestrado e Doutorado) em Educação da UFMS e depois os trabalhos defendidos nos programas das universidades de outros Estados. O primeiro apresenta três dissertações defendidas nos Programas de Pós-graduação de Mestrado e Doutorados das instituições: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Paraná. O segundo, com duas teses defendidas na Universidade de São Paulo e na Universidade Federal de Minas Gerais.

Em tempo, nenhum estudo a respeito dessa temática foi encontrado no banco de dissertações e teses da UCDB.

A dissertação de mestrado, defendida por Kelly Cristiny Lima Garcia, em 2004, na UFMS, intitulada: “O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição das políticas setoriais: 1995-2002” contribuiu para o entendimento do processo histórico desse Conselho com relação às propostas educacionais elaboradas pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, especialmente, durante o governo de José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002).

Ao fazer uma abordagem histórica, o texto destaca que os conselhos estaduais de educação passaram de fato a existir no país na década de 1960, após a entrada em vigor da Lei nº 4.024/1961. Todavia, muitos deles foram instituídos após 1964, durante o Governo Militar, assim como o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, que foi criado pelo

Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979, no mesmo dia da instalação oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, no penúltimo Governo Militar (1974-1979). Contudo, permaneceu como instrumento de assessoria da Secretaria de Educação até a promulgação da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989 (CE/1989), que, no art. 197, o prescreveu como “órgão consultivo, deliberativo e normativo da política estadual de educação” (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

Garcia (2004) mostrou que, no período estudado, o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, pouco exerceu seu papel deliberativo, manteve o foco nas funções estabelecidas na antiga LDB nº 4.024/1961, cujas tarefas burocráticas e regulamentações ocuparam o espaço dos debates e discussões de políticas educacionais, ao analisar o projeto Princípios Norteadores (1995-1998) e o projeto Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição (1999-2002).

As conclusões da pesquisa mostraram a pouca atuação desse Conselho Estadual no processo de definição dessas políticas, uma vez que ficou marcante a ação do Poder Executivo. Segundo Garcia (2004), o Conselho atuou de forma normativa, tendo a maior parte das suas atividades dedicadas à concessão das autorizações de funcionamento de estabelecimentos de ensino.

Outra contribuição foi encontrada na dissertação de Severino Elias Sobrinho, defendida em 2007, da UFPB, que analisou “o papel do Conselho Estadual de Educação da Paraíba (CEE/PB) como órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino no período de 1962-2002”. O autor verificou que o Conselho, no período indicado pela pesquisa, desempenhou o papel de órgão normativo do Sistema de Ensino da Paraíba. Além de atuar como mecanismo de definição das políticas estaduais de educação, o trabalho ressalta que o CEE/PB atuou também como fórum representativo da sociedade para a discussão, elaboração e avaliação dessas políticas, quando assumiu a incumbência de elaborar, em primeira instância, o Plano Estadual de Educação.

Para evidenciar que o CEE/PB cumpriu o seu papel de órgão definidor das políticas educacionais, Sobrinho (2007) indica um resultado diferente da conclusão de Garcia (2004), apontando que a atuação desse Conselho foi

[...] um esforço de conscientização, desenvolvido com o auxílio de subsídios e alternativas legais atendendo às demandas de expansão do Sistema de Ensino, sem perder de vista as exigências de melhoria da qualidade do processo educativo, buscando integrar-se ao contexto da educação nacional para superar o cotidiano burocrático do Colegiado (SOBRINHO, 2007, p. 190).

Essa conclusão de Sobrinho (2007) também diverge da de Pelisser (2008), que afirmou que o Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR) foi tratado no governo Lerner como uma instância menor, abandonou a função deliberativa e atuou como um apêndice do Poder Executivo.

Na dissertação de Joseval Basílio Pelisser, defendida em 2008, intitulada: “O Conselho Estadual de Educação na era Lerner: secundação e coonestação¹ das políticas para a escola paranaense”, o autor analisou a atuação do CEE/PR, no período em que o Estado foi governado por Jaime Lerner (dois mandados consecutivos: 1995-1998 e 1999-2002).

O autor constatou que as políticas educacionais implantadas no período de 1995 a 2002 pautaram-se na privatização e na terceirização dos serviços educacionais. O CEE/PR, nesse período, incorporou a defesa dos interesses do governo Lerner declinando da responsabilidade de organizar, formular e avaliar as políticas educacionais para se tornar órgão burocrático submisso ao Poder Executivo.

Para Pelisser (2008), o CEE/PR no governo Lerner deixou de exercer a função prescrita no seu regimento, de assessoramento do Poder Executivo e passou a ser uma simples instância normativa, efetivando a política educacional traçada por esse Poder. Embora em muitas situações defendesse a sua autonomia, a neutralidade política e a sua postura técnica, as reações diante das propostas da Secretaria de Estado da Educação não foram suficientes para superar sua condição de submissão, sujeitando-se, assim, a injunções políticas que o afastaram de sua função de formular políticas de educação voltadas para a esfera pública.

Em síntese, as três dissertações destacaram a importância desses conselhos como espaço de democratização da educação. No contexto do CEE/PB, de acordo com Sobrinho (2007), cumpriu-se o papel normativo do sistema estadual de ensino, no sentido pleno das suas competências legais – quer na ação relativa às demandas administrativas, quer como mecanismo proativo nas definições das diretrizes e das políticas públicas educacionais, não se restringindo apenas à definição de normas passíveis de aplicação nesse mesmo sistema.

As outras duas produções que investigaram os conselhos estaduais de Mato Grosso do Sul e do Paraná, como órgão deliberativo, consultivo, normativo mostram que ambos os conselhos foram marcados por disputas, mediações e interesses divergentes e antagônicos. Por causa da organização e da composição dos seus representantes (sociedade política e sociedade civil), esses dois conselhos não conseguiram atuar como deliberativos e não exerceram os seus protagonismos na escolha das políticas educacionais, uma vez que as

¹ Endossar ação ilícita.

decisões foram centralizadas no Poder Executivo, transformando-os em órgãos de normatização e de assessoria desse poder.

Assim, todos os trabalhos do primeiro grupo contribuíram para a compreensão do papel efetivo desempenhado pelos conselhos estaduais de educação, para o entendimento das suas atividades como fóruns capazes de, em alguma medida, representar as reivindicações das comunidades escolares e, ao mesmo tempo, se constituírem em esferas de políticas educacionais democráticas na gestão da educação.

No campo específico da gestão educacional, duas teses de doutorado do segundo grupo foram selecionadas para contribuir com a análise dos programas elaborados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. As duas pesquisas investigaram as concepções de gestão democrática e mostraram as suas variações em diversos contextos. Avaliaram as distorções, as diversidades e as influências das reformas dos organismos internacionais na gestão educacional, na modernização da administração pública, com a implantação do modelo gerencial como solução para os problemas educacionais.

A tese de Ângelo Ricardo de Souza, defendida em 2007, na USP, apresentou um levantamento histórico do perfil e da gestão da educação básica no Brasil desde 1930, “[...] período em que o campo da gestão escolar começou a estruturar-se academicamente no Brasil, até 2004” (SOUZA, 2007, p. 16). Por meio de um estudo comparativo entre as concepções de gestão, o autor apresentou os elementos democráticos, os instrumentos e os processos e as formas de dominação nas relações de poder que se estabelecem na escola.

Para Souza (2007), pode-se entender gestão como um processo político de disputa de poder, no qual as ações e decisões são tomadas conforme seus interesses e/ou própria interpretação da realidade, com vistas a garantir que os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais. “A gestão é a execução da política, através da qual a política opera e o poder se realiza” (SOUZA, 2007, p. 127), por isso, a concepção de política pública adotada por um governo está relacionada ao modelo de gestão escolhida e torna-se o domínio legítimo sobre as relações de poder.

Ao concluir seu estudo, Souza (2007) afirmou que a gestão educacional “[...] caminha para a ampliação da democratização da política escolar, com forte presença do patrimonialismo, da burocracia e do controle político-institucional sobre as escolas e seus dirigentes” (SOUZA, 2007, p. 5). Para esse autor, a presença da democracia na escola, ainda em construção, revela-se muito mais na escolha do diretor do que nas de decisões a respeito dos rumos e problemas cotidianos das unidades escolares, geralmente, tomadas sob a lógica de autoridade. A burocracia, na visão do autor, manifesta-se em quatro pontos: a) na

tecnocracia; b) na tomada de decisões; c) na tradição autoritária e centralizadora; e d) anonimato e impessoalidade nas responsabilidades e erros dos dirigentes, pelas próprias instituições. Assim, “esse discurso é levado a toda e qualquer organização ou instituição da sociedade, buscando tornar as ações ideológicas em ações impessoais, anônimas” (SOUZA, 2007, p. 135).

Esse elenco encerra-se com a apresentação da segunda tese desse grupo, realizada por Lúcia de Fátima Melo, defendida na UFMG, em 2010, intitulada “Reformas educacionais e a gestão democrática no Estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da Escola”, que discutiu as reformas educacionais da década de 1990, empreendidas pelo Estado brasileiro e os reflexos dessas mudanças na gestão democrática da escola pública do Estado do Acre.

Em seu estudo, Melo (2010) evidenciou as transformações ocorridas na organização escolar no contexto do Estado do Acre, de 1995 a 2010, ano do início do movimento que propôs uma nova governança para as escolas, que deu origem a um Núcleo de Gestão composto de Diretor, Coordenador de Ensino e Coordenador Administrativo. Destacou que a gestão democrática, nesse período, submeteu-se aos princípios do gerenciamento, voltados para metas e resultados e para a “[...] adoção de mecanismos de controle e avaliação das instituições e dos profissionais da educação, associados ao pagamento de prêmios de produtividade, já implantado no Estado do Acre” (MELO, 2010, p. 304). A autora acrescentou que existe uma complicada burocracia administrativa e financeira que

[...] tem assoberbado as escolas em seu funcionamento, em seu cotidiano de trabalho, fato que pode inibir o componente pedagógico inerente às ações do núcleo gestor, ou seja, o aspecto educacional da prática de trabalho dos Diretores e dos Coordenadores (MELO, 2010, p. 304).

Em suas conclusões, Melo (2010) reafirmou que as reformas educacionais da década de 1990 alteraram o contexto escolar em sua organização e gestão. Concluiu também que ainda não foi consolidada a “[...] concepção de gestão democrática e de ação coletiva efetivamente transformadora, gestada e orientada pela prática social daqueles que compõem a classe trabalhadora” (MELO, 2010, p. 309).

Igualmente, todos os estudos escolhidos discutem os marcos legais que norteiam as redes públicas de ensino na implantação da gestão democrática. No primeiro grupo, os esforços dos autores foram para mostrar a atuação dos conselhos estaduais de educação em relação à política educacional, demarcadas por mandatos governamentais. Tal empenho tomou como base a análise da produção legal (deliberações, pareceres, proposições e

indicações), produzidas pelos conselhos. No segundo grupo, as pesquisas identificaram as concepções, os instrumentos, os processos e os elementos da democratização da gestão educacional e escolar. Mostraram ainda que as reformas educacionais, nas décadas 1990 e 2000, substituíram a organização e a concepção de gestão democrática, legada pela legislação, pela gestão gerencial, que tem como objetivo a reestruturação do trabalho pedagógico e a responsabilização da sociedade pela administração e pelo sucesso da escola.

Dessa forma, o estado do conhecimento confirmou a importância da investigação sobre o Conselho Estadual de Educação, não só pela pequena quantidade de pesquisas produzidas a respeito da temática, mas também pela necessidade de construção de outras discussões a respeito da sua participação na organização, na administração dos sistemas de ensino e na materialização da gestão democrática, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

O estudo aqui proposto seguiu o caminho de investigação teórico-metodológico semelhante às pesquisas apresentadas. Mas avançou nas discussões sobre as mudanças ocorridas no seu papel, no que se refere ao processo de formulação de políticas para a gestão, especialmente, da correlação com os governos que administraram o Estado de Mato Grosso do Sul, no período estudado. Tratou as políticas de gestão educacional como um conceito que se desdobrou em concepções e programas, empregadas como ordenamento, coleta e análise dos dados. Com isso, a pesquisa trouxe contribuições ao âmbito dos estudos a respeito dos Conselhos de Educação: como instituições que participam da construção das políticas para a gestão da educação básica e têm como base um projeto de sociedade democrática que defende a educação pública, gratuita e de qualidade como direito a todos.

Para descrever, analisar e compreender o objeto de estudo desta tese, foram adotados procedimentos metodológicos a seguir apresentados.

Na revisão de literatura foi realizado um levantamento dos estudos teóricos sobre os conselhos, gestão e políticas educacionais e identificados textos de autores que defendem o direito à educação, à escola pública, democrática e com acesso garantido a todos os cidadãos. Essa revisão se fez presente em toda a pesquisa e permitiu o aprofundamento, a construção de conceitos e foi decisiva para estabelecer as condições explicativas da realidade e a escolha de fundamentos nas duas categorias do materialismo histórico-dialético: contradição e mediação.

As contradições expressam-se na condição dos conselhos de educação como representantes das necessidades e vontades da sociedade, por vezes tensas e conflituosas, podendo ser percebidas nas suas dificuldades históricas, nas suas funções de órgão técnico, normativo e de assessoramento das questões educacionais, em âmbito nacional e local, na sua

pluralidade representativa, que traz consigo diferentes interesses e a existência de divergências entre concepções gerais e ideário educacional (CURY, 2006).

A LDB 9.394/1996, no art. 9º, § 1º, por sua vez, confirmou a existência do Conselho Nacional de Educação criado pela Lei nº 9.13, de 24 de novembro de 1995, como parte da estrutura educacional, “[...] com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (BRASIL, 1996), porém não fez alusão aos conselhos estaduais e municipais, novamente, apenas aos sistemas de ensino no “Art. 8º. § 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996). Em termos efetivos, isso significou que os entes federados tornaram-se responsáveis pela organização de seus sistemas de ensino, com competências próprias para instituírem a legislação de criação ou organização de seus conselhos. A referência a Conselhos Estaduais e Municipais de Educação encontra-se na Lei nº 9.424, de 1996, ou seja, a que institui o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEB (CURY, 2007a).

Apesar de esses dispositivos legais incluírem os conselhos como órgão de gestão, há outros documentos: leis estaduais e municipais, pareceres, portarias, decretos, regimentos internos e outros, que afirmam a sua existência como órgão de governo, com funções consultivas e de assessoramento das secretarias de educação.

A mediação situa os conselhos de educação na sua condição de órgão de Estado, responsável por construir uma relação dialética entre o Estado e a sociedade. Essa qualidade, segundo Cury (2011), lhes dá a possibilidade de se constituírem como espaços democráticos, que expressam os interesses e as necessidades concretas de ambas as partes, construindo assim, um diálogo constante, por meio do qual os conselhos apresentam para o governo as necessidades sociais e relatam à sociedade as intenções do governo; de tal modo, que os conselhos de educação possam se estabelecer no âmbito dos seus sistemas de ensino como espaços de intermediação dos processos decisórios sobre políticas educacionais que venham a atender grande parte dos diferentes interesses sociais.

Nessa etapa teórico-bibliográfica, para facilitar a coleta de informações, percorreram-se os seguintes passos:

- Primeiro, elaborou-se um levantamento na internet para encontrar livros, revistas científicas e artigos online em sites com credibilidade de publicação eletrônica de periódicos científicos, tais como: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e universidades que possuem grupos de pesquisas que discutem a mesma temática e disponibilizam artigos online.

– A coleta foi iniciada pelos estudos publicados na Universidade Católica Dom Bosco, depois nas universidades de Mato Grosso do Sul: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Universidade Federal da Grande Dourados. Posteriormente, nas instituições em que os professores e autores citados no quadro teórico desta tese, lecionam e/ou são membros de grupos que desenvolvem pesquisas na área da educação: Universidade de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas e Universidade Federal de Minas Gerais.

– A pesquisa documental de caráter descritivo-analítico constituiu o principal instrumento investigativo desta pesquisa. Os textos dos documentos expressaram mais do que simples palavras, pois revelaram os indícios da ação humana, ideias, opiniões, valores e concepções das políticas educacionais (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Os documentos tornam visíveis os contextos institucionais e a dimensão interacional da política, na medida em que determinadas definições são mais legítimas do que outras. Essa legitimidade é resultante de quem propõe, decide e sustenta as decisões, no âmbito do Estado. As leis, os acordos e os programas são a face mais visível das disposições das intenções e dos valores daqueles que decidem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Trazem a público os acordos fundados na ordem da interação de grupos hegemônicos e, geralmente, os consensos entre os pares resultam na configuração mais explícita do poder, que são: leis, resoluções, portarias, atos normativos, atas, programas, projetos e planejamentos governamentais.

– Os documentos legais, mesmo não sendo os únicos meios, são, talvez, a mais concreta demonstração de poder de um governo e do controle do aparato burocrático, pois são eles que retratam as verdadeiras intenções daquele que propõe, decide e sustenta as decisões, no âmbito do Estado (GOFFMAN, 1974). É a fabricação de documentos oficiais que disseminam as regras de autoridade e a obediência, normas de comportamentos, hierarquia organizacional, nomeações de pessoas para cargos e funções estratégicas e as suas concepções de política, que comumente estão expressas em seus projetos, propostas e programas de governo.

Na perspectiva dos autores anteriormente citados, as políticas educacionais expressam o conceito de educação, de sociedade, a função social e a intencionalidade (valor público da educação) das pessoas que pensam e formulam as políticas públicas educacionais. Esse conceito explicita-se na forma de organização da estrutura e de funcionamento do sistema de ensino e no estabelecimento das regras de gestão, geralmente, publicizadas nos

ordenamentos² normativos e jurídicos, nos projetos e programas apresentados pelos governos federal, estaduais ou municipais (CURY, 2001a).

A etapa da pesquisa documental envolveu uma busca em 360 documentos oficiais, mas foram utilizados 125, dos quais 43 relacionados às ações de governos federais.

Cinco Constituições brasileiras: Constituição (1934), Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937), Constituição (1946); Constituição (1967) e Constituição Federal (1988);

Sete decretos: Decreto nº 6.094/2007, Decreto nº 16.782^a/1925, Decreto nº 19.850/1931, Decreto nº 7/1889, Decreto nº 8.656/1911, Decreto-Lei nº 200/1967, Decreto-Lei nº 532/1969.

Quatorze leis federais: Lei nº 8.069/1990, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 9.608/1998, Lei nº 4.024/1961, Lei nº 5.540/1968, Lei nº 5.692/1971, Lei 7.044/1982, Lei nº 7.398/1985, Lei nº 9.131/1995, Lei nº 9.394/1996, Lei nº 10.172/2001, Lei nº 10.520/2002. Lei nº 11.494/2007, Lei nº 13.005/2014.

Onze guias e manuais de implementação de programas nacionais: quatro Cursos de Conselheiros Municipais de Educação (2007, 2008, 2009, 2010); um Plano de Desenvolvimento da Educação (2007); um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2007); um Conselho controla os recursos do FUNDEB (2007); um Fundescola apresenta novas diretrizes (2016), um Programa Mais Educação (2009); um Ensino Médio Inovador (2009); um dos Conselhos escolares (2004). Um Manual orientação e implementação do projeto (MOIP), do Fundo de Desenvolvimento da Educação (2005) e um Guia de Programas para os municípios: programa de apoio aos dirigentes de educação - PRADINE (2007).

Duas Emendas Constitucionais: Emenda Constitucional nº 19/1998, Emenda Constitucional nº 59/2009. Dois planos de reforma do Estado: o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), de 1974 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA: Estado, instituições e democracia: república (2010). Uma Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.

Os outros 82 documentos são referentes ao Estado de Mato Grosso do Sul. Tais documentos foram encontrados tanto nos ambientes físicos, como também nos sites institucionais do Ministério da Educação, da Presidência da República, do Conselho Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul e da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul.

² Leis, decretos, resoluções, regulamentos, julgamentos de recursos, decisões do plenário, acordos e os consensos entre os pares.

No Conselho, relacionados à gestão educacional, foram averiguados 14 atos normativos. Dentre eles foram encontradas quatro deliberações: Deliberação nº 6.363/2001; Deliberação nº 56/2008; Deliberação nº 6.363/2001; Deliberação nº 9.265/2010. Quatro indicações: Indicação nº 56/2008; Indicação nº 66/2010; Indicação nº 66/2010; Indicação nº 79/2014. Seis pareceres orientativos: Parecer Orientativo nº 270/2001; Parecer Orientativo CEE/MS nº 162/1997; Parecer Orientativo CEE/MS nº 223/1997; Parecer Orientativo CEE/MS nº 373/1997; Parecer Orientativo CEE/MS nº 75/1998 e Parecer Orientativo CEE/MS nº 299/1998.

Quatro regimentos internos: Regimento Interno do Conselho Estadual (2014); Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação (1994); Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação (2005) e Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação (2007).

Doze atas de reuniões plenárias do Conselho Estadual de Educação: Ata da Reunião Plenária, de 18 de junho de 1999; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 19 de agosto de 2001; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 19 de outubro de 2001; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 18 de setembro de 2008; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 26 de novembro de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 27 de novembro de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 30 de novembro de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 15 de maio de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 05 de junho de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 05 de junho de 2009; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 23 de março de 2011; Ata de Reunião Plenária Ordinária, 12 de junho de 2014 e Ata de Reunião Plenária Ordinária, 08 de fevereiro de 2010 e um Ofício nº 352/Pres/CEE/MS, de 15 de março de 2001, perfazendo um total de 21 documentos emitidos por esse conselho.

Como as atas e pautas das sessões plenárias não estão online, a coleta de informações aconteceu em lócus e foram disponibilizadas pelo Conselho Estadual de Educação. Além dessas atas foram investigadas quatro atas da Assembleia Constituinte: Ata 003, de 2 de janeiro de 1979; Ata 005, de 04 de janeiro de 1979; Ata 006, de 15 de janeiro de 1979 e Ata 011, de 19 de janeiro de 1979.

Na Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul foram investigados publicações oficiais, compostas por: seis programas educacionais: Uma proposta de Educação para o MS: 1991-1994 (1993); Princípios norteadores: a cidadania começa na escola, 1995-1998 (1995); Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição (1999); Escola inclusiva: espaço de cidadania (2005), Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino: governo de André Puccinelli (2011-2014) e Educação para o Sucesso (2007-2014), que não está formatada em

um único documento, mas que está expressa em todos os documentos publicados pela Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul, no período 2007 a 2014. E uma Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, publicada em 1999.

No campo da gestão educacional foram estudadas quatro propostas: Gestão Democrática: uma questão pedagógica (1995-1998); Democratização da Gestão Escolar (1999-2002); Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006) e Fortalecimento da Gestão Escolar (2007-2014). Dois planos de educação: Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (2001) e Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2003). Seis resoluções: Resolução SED/MS nº 915, de 20 de janeiro de 1994; Resolução SED nº 1.665, de 28 de outubro de 2003; Resolução/SED nº 1.789, de 7 de outubro de 2004; Resolução SED/MS nº 1.848, de 27 de abril de 2005; Resolução/SED nº 2.176, de 30 de maio de 2008 e Resolução/SED/MS nº 2.549 de 1º de junho de 2012. Também foram analisados um Guia da gestão colegiada (2006); um Manual de orientação para gestores escolares (2005) e um livro: Formação continuada: conhecimento em foco, publicado pela SED/MS, 2008 com orientações didáticas para os professores da educação básica.

No âmbito da Governadoria foram analisados dez decretos: Decreto-Lei nº 1, de 1º de janeiro de 1979; Decreto-Lei nº 2, de 1º de janeiro de 1979; Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979; Decreto-Lei nº 15, de 1º de janeiro de 1979; Decreto nº 83, de 14 de março, de 1979; Decreto nº 9.660, de 8 de outubro de 1999; Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001; Decreto nº 11.261 de 16 de junho de 2003; Decreto nº 11.942, de 3 de outubro de 2005 e o Decreto nº 13.117, de 3 de fevereiro de 2011; uma Resolução SEFAZ nº 2.093, de 24 de outubro de 2007; um Extrato do Contrato nº 526/2008, efetivado entre o Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e Fundação Luís Eduardo Magalhães, no dia de 23 de abril de 2008 e um Termo de Parceria entre a Secretaria de Educação e o Instituto Unibanco, publicado no Diário Oficial nº 8.206, ano XXXIV. Além disso, foi utilizado com fonte de pesquisa um Diagnóstico socioeconômico de Mato Grosso do Sul, publicado pela Secretaria de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, em 2011.

Doze leis: Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968; Lei 7.044, de outubro de 1982; Lei nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992; Lei nº 1.460, de 17 de dezembro de 1993; Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000; Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003; Lei nº 3.244, de 06 de junho de 2006; Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010; Lei nº 3.479, de 20 de dezembro de 2007; Lei nº 4.290, de 18 de dezembro de 2012; Lei nº 4.303, de 20 de dezembro de 2012 e Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Dois planos plurianuais: Plano Plurianual 2008-2011 e Plano Plurianual 2012-2015. Um Termo de Cooperação entre a Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul e o Instituto Unibanco, de 11 de novembro de 2011. Dois relatórios de gestão: Relatório de gestão 1995-1998 (1999) e Relatório de atividades desenvolvidas no estado de Mato Grosso do Sul 2003-2006 (2007).

Além do ordenamento legal, foram usadas como fontes de pesquisa 20 Mensagens à Assembleia Legislativa, compostas por duas do governador Pedro Pedrossian: Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, de 1980 e Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, de 1981. Quatro do governador Wilson Barbosa Martins: Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 008, 28 de fevereiro de 1984; Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 012, de 15 de fevereiro de 1996; Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 006, de 15 de fevereiro de 1997; Mensagem à Assembleia Legislativa, de 13 de fevereiro de 1998.

Sete mensagens do governador José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006): Mensagem à Assembleia Legislativa, de 10 de fevereiro de 2000; Mensagem à Assembleia Legislativa, de 5 de fevereiro de 2001; Mensagem à Assembleia Legislativa nº 007, de 15 de fevereiro de 2002. Mensagem à Assembleia Legislativa nº 008, de 17 de fevereiro de 2003; Mensagem à Assembleia Legislativa, de 3 fevereiro de 2004; Mensagem à Assembleia Legislativa, 2 de fevereiro de 2005 e Mensagem à Assembleia Legislativa nº 003, de 15 fevereiro de 2006.

E, sete mensagens do governador de André Puccinelli: Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05/2008, de 3 de fevereiro de 2008; Mensagem à Assembleia Legislativa, de 6 de fevereiro de 2009; Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1, de 2 de fevereiro de 2010; Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05, de 15 de fevereiro de 2011; Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1, de 2 de fevereiro de 2012; Mensagem à Assembleia Legislativa nº 10, de 4 de fevereiro de 2013 e Mensagem à Assembleia Legislativa nº 01, de 3 de fevereiro de 2014.

Como fonte secundária foram usadas publicações produzidas pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Conselho Estadual de Educação, disponibilizadas em seus sites oficiais. No site da Secretaria de Estado de Educação foram encontradas sete publicações produzidas: Governo entregará 14.730 prêmios para os melhores alunos da Rede Estadual de Ensino, 11 abril de 2013; Projeto Avance Mais, 13 de fevereiro de 2014; Gestão Colegiada, 3 de junho de 2008; Entrega de kits escolares, 8 de maio de 2010 e Governo entregará 14.730 prêmios para os melhores alunos da Rede Estadual de Ensino, 11 abril 2013. No site do

Conselho Estadual de Educação foi encontrada uma matéria publicada em 2011: MS: Educação lança hoje oficialmente projeto Jovem do Futuro³.

Para tanto, esta pesquisa foi organizada, em quatro capítulos, que se inter-relacionam em função da discussão da temática investigada. Na sequência desta introdução, no primeiro capítulo, discutiu-se a constituição do Conselho de Educação no contexto republicano brasileiro e em ordem cronológica apresentou-se a trajetória dos conselhos de educação, os conceitos, os fundamentos históricos e legais presentes nas propostas dos governos que influenciaram a sua constituição no contexto do Estado Republicano (1889-1998) até, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

No segundo capítulo investigou-se a constituição do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, desde o processo de criação e a trajetória histórica percorrida pelo Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, de 1979 a 2014, como órgão vinculado à Secretaria de Estado de Educação, com funções consultiva, deliberativa, normativa das políticas públicas de educação. A análise inicia-se pela indicação da localização geográfica e divisão político-administrativa do Estado. Depois se apresenta a introdução histórica, em que se destacam as forças políticas dirigentes e as propostas de mudanças na administração do Estado, com vistas à modernização da gestão pública e as suas influências sobre a atuação do Conselho Estadual de Educação nas políticas educacionais.

No terceiro capítulo, examinou-se a atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na elaboração das políticas de gestão educacional (1999-2006), discutiu-se a participação do Conselho Estadual de Educação no processo de elaboração das políticas de gestão para a educação básica alicerçadas nos dois programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Educação, nos oito anos de governo de José Orcírio Miranda dos Santos (PT, 1999-2006). Para isso, primeiro discutiu-se o projeto-político Escola Guaicuru: Vivendo uma nova lição (1999-2002) e a concepção de gestão democrática expressa no projeto Democratização da gestão escolar. Depois, o programa Educação Inclusiva: construindo cidadania na escola (2003-2006) e o conceito de gestão presente no projeto Escola autônoma de gestão compartilhada. Por último, analisaram-se a natureza, a composição, as funções, a competência e as questões da representatividade/ participação desse Conselho e a sua atuação nos debates desses programas e na definição de políticas

³ A matéria não apresentou nem o dia e nem o mês da publicação.

educacionais para a gestão da educação básica, apresentadas nos dois mandatos (1999-2002 e 2003-2006) desse mesmo governo.

No quarto capítulo, analisou-se a atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na elaboração das políticas de gestão educacional (2007-2014), apresentou-se a análise sobre a participação do Conselho Estadual de Educação no processo de elaboração das políticas de gestão para a educação básica alicerçadas nos programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Educação nos oito anos do governo de André Puccinelli (2007-2014) no âmbito da proposta Educação para o Sucesso (2007-2010), ou seja, programa Fortalecimento da Gestão Escolar, e programa Escola para o Sucesso e decorrente de mesma proposta, no segundo mandato (2011-2014), o programa Jovem de Futuro, em parceria com o Instituto Unibanco.

Nas considerações finais, são retomados os aspectos desenvolvidos nos capítulos, de modo a responder a indagação sobre o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, nas políticas de gestão para a educação básica, expressas nos programas apresentados pela Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2014 relacionando-os à tese anunciada na pesquisa.

CAPÍTULO 1

A CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO REPUBLICANO BRASILEIRO

Este capítulo tem como objetivo discutir a formação e o movimento dos conselhos de educação, com base nos principais marcos legais: constituições brasileiras e leis educacionais, no contexto da construção do projeto do Estado republicano brasileiro, *lócus* onde se confrontam diferentes projetos para a educação.

A intenção não é fazer uma análise exaustiva da trajetória dos conselhos de educação, mas reunir elementos importantes que explicam a sua constituição histórica e a importância da participação da sociedade na gestão das políticas públicas educacionais implementadas nos diferentes períodos delimitados neste texto. Assim, apresentou-se a trajetória dos conselhos de educação no Brasil desde o início da República até a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996.

1.1 A origem dos Conselhos de Estado no Brasil: aspectos históricos, sociais e políticos

Com o fim do Império (1822-1889) e a proclamação da República em 1889, foi iniciada uma nova estrutura de Estado, a República dos Estados Unidos do Brasil. Essa mudança provocou um pequeno deslocamento do poder econômico e político do Império para outras formações políticas e sociais, basicamente, para uma sociedade agrária que, antes da República, constituía a aristocracia rural, apoiada na grande propriedade rural, na economia primário-exportadora, na monocultura e no trabalho escravo em declínio (FAORO, 2001). É importante lembrar que naquele período da história do Estado brasileiro havia uma sociedade patriarcal dependente do Estado para manter os poderes econômico, social e político.

A República não se traduziu em alteração das estruturas socioeconômicas do Brasil imperial, pelo contrário, seguiu os mesmos moldes, com a manutenção da concentração

fundiária para o mesmo grupo social. A mudança de regime político permitiu a integração de grupos políticos emergentes (comerciantes, advogados, intelectuais e outros) que começaram a participar dos assuntos das políticas e da administração do Estado. Uma das formas de participação era assumir um cargo nos conselhos do Estado⁴, para ganhar espaços para nomear membros/correligionários que defendessem as suas ideias, posições políticas, aspirações sociais e o modelo de administração estatal que garantisse a sua participação nos negócios estatais. Apesar de esses conselhos, na maioria, terem apenas competências consultivas de especificidades técnicas, com pouca autonomia e com função exclusiva de assessoramento do governo, às vezes, dependendo das necessidades governamentais, os conselheiros podiam apresentar projetos, medidas e planos e até sugestões de reforma da administração do Estado, desde que fossem, na visão do governo, vantajosas aos negócios do país (VIEIRA, 1998).

Nesse sentido, a existência dos conselhos garantiu a manutenção do poder e do caráter patriarcal e patrimonialista da sociedade agrária. Formado por ministros, deputados, senadores, ruralistas, militares, magistrados, banqueiros, industriais e grandes comerciantes enfatizaram o poder do capitalismo e dos grandes latifúndios como marca da sociedade e da política do Brasil (FAORO, 2001). Porém, mesmo que essa formação dos conselhos permitisse a representação de tais interesses, o governo não consentia prerrogativas de autonomia ou liberdade para as ações deliberativas, essas tarefas pertenciam ao Poder Executivo. Tratava-se, de um modelo liberal europeu, de caráter consultivo, com grande dependência das decisões do poder central. A centralidade e o limite da liberdade política marcaram historicamente o papel dos conselhos de Estado em todas as áreas, inclusive na área educacional, muito embora o princípio do liberalismo defendesse a não interferência do Estado nas relações econômicas e sociais (BATISTA, 2007).

Nesse contexto, foram constituídos os primeiros conselhos de educação, cuja trajetória, ao longo do século XX, será apresentada na próxima seção.

1.1.1 A organização dos conselhos de educação

Na área educacional, iniciaram-se as tentativas de regulamentação da educação em âmbito nacional, permeadas pelas ideias liberais de manutenção de uma educação dual,

⁴ No Brasil, os conselhos existem desde o Império (1822-1831). O primeiro conselho criado pelo Decreto de 16 de fevereiro de 1822 foi o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias (VIEIRA, 1998).

com dois tipos de formação: um de educação destinado à formação da elite, outro, destinado à classe trabalhadora. Segundo Teixeira (1966, p. 278):

[...] havia a diferença política, pela qual o sistema da classe média era estadual e de manutenção pública e o dos senhores (*squireocracy*) de controle nacional, mas de manutenção dominadamente privada. O Governo Central mantinha uma escola secundária padrão ou modelo e umas poucas escolas superiores, às quais se adicionavam escolas privadas, sob o regime de concessão do poder público e equiparado aos padrões das instituições públicas. Os sistemas estaduais, pelo contrário, eram fundamentalmente de manutenção pública. Nestes sistemas públicos se encontravam as escolas normais de formação do professor primário.

Depois da proclamação da República, com a obrigação de os estados manterem o sistema público de educação, oficializou-se a distância teórica e prática que existia entre a educação da classe dominante e da classe trabalhadora. Em 1890, o governo federal iniciou um grande período de reformas, com a criação do Ministério da Instrução Pública e Correios e Telégrafos, que reunia em um só órgão assuntos díspares.

Com a criação desse Ministério, iniciou-se a regulamentação do ensino público (instrução primária e secundária), que refletiu e reafirmou, na sua estrutura, na organização escolar e nas políticas educacionais, a manutenção desse dualismo. A responsabilidade dos Estados em “providenciar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a sua promoção em todos os seus graus” (BRASIL, 1889, p. 6) foi atribuída às unidades federadas pelo artigo 2º, do Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889. Porém, “[...] poucos estados proclamaram a gratuidade da escola primária. A associação entre gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário só foi garantida em quatro unidades da federação” (CURY, 1997, p. 13). Sem acarretar qualquer mudança teórica ou prática no campo educacional, o Decreto nº 346, 19 de abril de 1890, criou a “Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos” para fazer as reformas, mais físicas do que pedagógicas, na instrução pública primária e secundária e do ensino superior.

No período republicano, as ideias que realçavam as qualidades inatas e o esforço pessoal do indivíduo, mas com base no dualismo social, conseguiram influenciar a cultura política e social da nação brasileira, principalmente, por meio dos debates sobre a educação como uma questão nacional. O ideário liberal de educação, unido ao ideário republicano, criou a escola que deveria ter uma vocação cívica e nacionalista, importantes para o estabelecimento de outra estrutura estatal. Por isso, a luta dos liberais republicanos pela laicização do currículo do Instituto Nacional, antes denominado Pedro II, regulada pelo Aviso nº 17, de 24 de abril de 1890, do Ministério do Interior (CURY, 1996).

A educação escolar primária, segundo a explicação de Cury (1996), foi o único direito social conquistado na CF/1891, todavia foi fundamentado pela ideologia do individualismo liberal, da virtude individual e da liberdade plena, para o perfeito funcionamento do sistema e a satisfação tanto dos capitalistas quanto dos trabalhadores. Por conseguinte, a educação obrigatória não se materializou, porque a oportunidade educacional foi entendida como uma ação individual e não social. À vista disso, a educação não avançou na prática em direção à garantia do direito à educação, continuou em função da classe dominante, na qual predominavam os interesses capitalistas e o caráter excludente da classe trabalhadora (CURY, 2009).

Nesse contexto, foi criado o primeiro “Conselho de InSTRUÇÃO Superior do Distrito Federal”, pelo Decreto nº 1.159/1892, como um tipo de agência reguladora da instrução superior; porém, ficando apenas na medida legal. De acordo com Fernandes (2010), além deste, constam nos registros históricos do MEC, outros conselhos que também não passaram do projeto, tais como: Conselho Geral de InSTRUÇÃO Pública, Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, Conselho Superior de InSTRUÇÃO Pública, Conselho Superior de InSTRUÇÃO Nacional, Conselho Diretor da InSTRUÇÃO Primária.

Em 1911, no governo do presidente Hermes da Fonseca (1911-1915), no âmbito da Reforma Rivadávia Corrêa, o Decreto 8.656/1911⁵ criou o Conselho Superior do Ensino, oficializou o ensino privado no país e descompromissou o Estado com o ensino público. Essa medida, de acordo com Cury (2009, p. 735), deixou a

[...] lição de que a saída ou o recuo do Estado em matéria de educação abre o campo para alguns setores sadios da sociedade civil. Mas, ao mesmo tempo, abre o flanco para transformar a educação, serviço público e bem público, em um serviço identificado com um bem qualquer, mercadoria vendável no mercado.

Assim, nesse período, o Conselho Superior do Ensino, apenas cumpriu o papel que lhe foi dado: o de agente fiscal do Estado, com a função de estabelecer as condições necessárias para o ensino livre (CURY, 2009). Nessa perspectiva, aconteceu uma tentativa de institucionalizar os conselhos locais como órgãos de inspeção da instrução pública.

O Decreto nº 16.782A/1925, durante a reforma Rocha Vaz instituída durante o governo Arthur Bernardes (1922-1926), no Art. 12, extinguiu o Conselho Superior do Ensino e criou o Conselho Nacional do Ensino, com competências mais consultivas do que deliberativas. Esse Decreto deixou claro que a esse Conselho cabia “discutir, propor e emitir

⁵ Assinado pelo Presidente da República Marechal Hermes da Fonseca (1910-1914).

opinião sobre as questões que [fossem]⁶ submetidas à sua consideração sobre ensino público, pelo Governo, pelo Presidente do Conselho ou por qualquer dos seus membros” (BRASIL, 1925).

Embora o art. 13 tenha expandido sua composição para três seções – Conselho do Ensino Secundário e do Superior, Conselho do Ensino Artístico e Conselho do Ensino Primário e do Profissional –, não conseguiu expandir as suas atribuições técnicas e fiscais e manteve-se no âmbito do ensino superior e do secundário. Na verdade, mesmo com as muitas reformas empreendidas no campo educacional, no período da primeira República (1889-1930), poucas foram as possibilidades de os “Conselhos de Ensino” participarem das escolhas das políticas educacionais ou dos destinos das escolas públicas da época (CURY, 2009).

Em 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), pelo Decreto nº 19.850/1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação (1931-1961), como “[...] órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino” (BRASIL, 1931, art.1º), voltado, especialmente, para o ensino superior. Destinado a colaborar com o Ministro da Educação nos objetivos de elevar o nível da cultura e educação brasileiras (BRASIL, 1931, Art.2º), foi composto por 12 membros escolhidos pelo Presidente da República, “[...] entre nomes eminentes do magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assuntos pedagógicos” (BRASIL, 1931, Art.3º).

Nesse sentido, esse Conselho diferenciou-se dos anteriores, embora a instituição da nomeação pelo chefe do executivo tivera permanecido, o referido Decreto listou os critérios de escolha para seus membros e prazo de quatro anos para o exercício do mandato. No art, 3º, § 1º, foi indicada que a seleção dos conselheiros deveria contemplar

- I - Um representante de cada universidade federal ou equiparada.
- II - Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporados a universidades.
- III - Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado.
- IV - Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado.
- V - Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino.
- § 2º - Será membro nato do conselho o diretor do Departamento Nacional do Ensino.
- § 3º - Os membros do Conselho terão exercício pelo prazo de quatro anos, podendo ser reconduzidos (BRASIL, 1931, Art, 3º, § 1º).

⁶ No documento original Decreto nº 16.782A/1925, o verbo “ir” está conjugado no futuro simples do subjuntivo = forem (BRASIL, 1925) e aqui, no pretérito imperfeito do subjuntivo = fossem.

É importante ressaltar que o presidente do Conselho Nacional de Educação, conforme determinou o Art. 6º, estava reservado ao próprio Ministro da Educação. Em caso de ausência seria substituído pelo diretor do Departamento Nacional do Ensino.

Em 1936, o Conselho Nacional de Educação (CNE-1931-1961), por força da Constituição Federal de 1934 (CF/1934), foi recriado e regulamentado pela Lei nº 174/1936, que reafirmou o seu papel de órgão colaborador do Ministério da Educação. Instituiu-se ainda a lista tríplice na escolha dos conselheiros, de acordo com os critérios criados pelo Decreto de 1931 e regulamentado pela Lei de 1936. Como órgão colaborador do Ministério da Educação, CNE em 1936, recebeu a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Porém, em 1937, o governo Getúlio Vargas (1930-1945) fechou o Congresso Brasileiro e impôs a Constituição Federal de 1937 (CF/1937), que consolidou um regime estatizante e centralizador fundamentado no ideário liberalista, o qual estimulava as “[...] atividades privadas que proponham colaborar com os poderes públicos em qualquer domínio de educação” (BRASIL, 1936, Art. 5º).

Na área educacional, correspondeu à interrupção da aprovação do Plano pelo congresso, além da revogação da vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, que estava prescrita no Art. 152, da CF/1934. Embora no Art. 130, a CF/1937, tivesse estabelecido “o ensino primário é obrigatório e gratuito”, a gratuidade foi estabelecida somente para aqueles que, por ocasião da matrícula, comprovassem “[...] escassez de recursos”, e para os outros, seria obrigatória uma “[...] uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1937, p. 33). Os conselhos continuaram submetidos ao modelo de administração pública burocrática, centralizadora e mantiveram o dualismo na área educacional. Após a promulgação da quarta Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1946, no governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), tramitou o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961, que foi aprovada somente no ano de 1961, treze anos depois do início da tramitação do seu projeto.

1.1.2 A atuação normativa dos conselhos de educação

Com a promulgação da LDB, Lei nº 4.024/1961, o Conselho Nacional de Educação (CNE - 1931-1961) foi extinto e recriado como Conselho Federal de Educação (CFE -1962-1994), que diferente do anterior foi entendido como órgão da administração direta do Ministério da Educação, tendo as suas atribuições e composição ampliadas. Dividido

em três câmaras: ensino primário, médio e superior, o número de membros foi elevado para vinte e quatro, e seus mandatos para seis anos. Os critérios de escolha dos conselheiros não foram detalhados da mesma forma como estavam no Decreto nº 19.850/1931. Apenas o Art. 8º, § 1º indicou que conselheiros seriam escolhidos e nomeados pelo Presidente da República “mediante a consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados”, que tivessem em seus quadros” [...] pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação” (BRASIL, 1961).

Ambos receberam atribuições concernentes às políticas nacionais de educação, bem como funções referentes à normatização do sistema nacional. Mas, as funções do CFE (1962-1994), indicadas no art.8º, § 4º, foram além daquelas determinadas para o CNE (1931-1961), as quais abrangeram a deliberação e a formulação de políticas e normatização do sistema federal de ensino. Tinham também atribuições consultivas e administrativas, que envolviam a interpretação das leis, autorização e reconhecimento de cursos, aprovação de estatutos e regimentos, estabelecimento do currículo mínimo dos cursos de ensino superior, reconhecimento das universidades, emissão de pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica, convalidação de estudos entre outros (BRASIL, 1961, Art.9º).

Os Conselhos Estaduais de Educação, apesar de terem sido instituídos pela Constituição de 1934, passaram a funcionar em 1962, depois da aprovação da Lei nº 4.024/1961, com competências análogas às do CFE (1962-1994), mais normativas e com quase ausência nas deliberações sobre as políticas educacionais. A pouca participação dos conselhos nas decisões das ações públicas, desde a sua origem em 1822, deveu-se ao constante aparecimento de governos centralizadores e autoritários, que deslocavam o poder deliberativo para o topo da pirâmide da administração estatal (SAVIANI, 2009). Essas características foram mantidas e reafirmadas após o golpe de Estado, em 1964, que possibilitou a permanência dos governos militares por vinte anos no poder (1964-1985).

Durante o período da ditadura militar (1964-1985), a política de educação foi orientada pelo desenvolvimento econômico e pela criação de condições de adaptação a uma nova ordem político-institucional, técnico-burocrata (ALMEIDA, 2005), que exigia diretrizes voltadas à formação de técnicos e especialistas considerados necessários para a modernização do país. Tais orientações acabaram reforçando a ideologia liberal, as diferenças sociais já existentes e a dualidade histórica na estrutura da educação brasileira: a formação universitária para a elite dominante e a formação técnica para a classe trabalhadora. Dessa forma, também foi reafirmado o distanciamento entre as diferentes forças sociais (capital e trabalho)

(SAVIANI, 1997). Essas orientações foram relevantes para marcar a escolha da concepção educacional durante o período da ditadura militar.

Em 1967, sob a égide da ditadura militar foi outorgada a Constituição Federal de 1967 (CF/1967), concebida num contexto de autoritarismo e de restrição das liberdades políticas, reiterando a “[...] subordinação das unidades federadas às decisões tomadas pelo poder central e o aumento da ingerência dos ministérios na esfera dos Estados [...]” (VIEIRA, 2007, p. 302).

Na área educacional, o texto constitucional definiu a competência da União de estabelecer planos nacionais de educação (BRASIL, 1967, Art.8º, XIV), transferindo as decisões sobre o planejamento educacional dos educadores para a área econômica, “[...] o que, em termos organizacionais, expressou a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, cujos corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas” e, em muitos casos, sem nenhuma informação sobre a área educacional (SAVIANI, 2010, p. 390). A promulgação da Constituição Federal de 1967 criou a necessidade da atualização da legislação educacional: a Lei nº 5.540/1968, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e na Lei nº 5.692/1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Ambas as leis criaram condições legais, entre outras, para viabilizar a transferência de recursos públicos para a rede particular, o que a CF/1967 já havia determinado em seu art. 168. § 3º, inciso III: “o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (BRASIL, 1967).

A Lei nº 5.540/1968 deu início ao processo de privatização dos cursos superiores voltado ao mercado de trabalho e desenvolvimento com segurança nacional. Em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 532 foi atribuído aos conselhos prerrogativa de disciplinar as mensalidades escolares. O Conselho Federal de Educação ocupou-se da fixação dos valores das mensalidades das instituições de ensino superior privado e os estaduais com as mensalidades das escolas particulares que atendiam até o 2º grau. Esse fato despertou o interesse dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino privados para a participação nos conselhos, como forma de assessoria especializada, confirmado-se, então, a ideia dos tradicionais conselhos de notáveis. Nesse contexto, a participação dos conselheiros era uma estratégia para promover maior aproximação dos empresários com o mercado, em um “período em que as políticas governamentais em nível federal convergiam e favoreciam grandemente a interesses privatistas no campo educacional” (PELISSE, 2008, p. 44).

Na década de 1970, a Lei nº 5.692/1971, em seu art. 57, definiu os conselhos de educação como órgãos de assistência técnica da União, dos sistemas estaduais e do Distrito Federal, responsáveis por resolver demandas administrativas e normatizar os respectivos sistemas de ensino. Diante dessas atribuições, as tarefas normativas dos conselhos foram ampliadas, dentre as quais se destacam: fixar “matérias do núcleo comum e parte diversificada” (art. 4º, § 1º, I e II), criar “normas para habilitação profissional” (4º, § 3º, § 4º), normatizar a “revalidação dos diplomas e certificados das habilitações”, estabelecer normas para matrícula de alunos com deficiências físicas ou mentais e superdotados (art. 9º) e para aproveitamento de estudos (art. 12), criar critérios para a “transferência do aluno de um para outro estabelecimento” (art. 13) e fixar as normas de revalidação dos diplomas e certificados (art. 65) (BRASIL, 1971).

Nesse contexto, muito embora a referida lei tenha ampliado o número de tarefas, os conselhos de educação funcionaram somente como unidade de competência governamental, com funções técnica e normativa. Assim, sem usufruírem de independência funcional mantiveram-se subordinados às decisões do Ministro da Educação, com as tarefas de regulamentar e normatizar aquilo que já estava posto na lei. Essa dependência expressou-se no art. 73: “O Ministro da Educação e Cultura, ouvido o Conselho Federal de Educação, decidirá as questões suscitadas pela transição do regime anterior, para o que se institui na presente lei, baixando os atos que a tanto se façam necessários” (BRASIL, 1971). O fato é que, para sua sobrevivência, os conselhos aceitaram as circunstâncias dos contextos governamentais e tornaram-se cartoriais, burocráticos e atuaram de acordo com os interesses do governo federal (SAVIANI, 2004).

No início da década de 1980, diferentes setores da sociedade civil se articularam para abrir e ampliar os espaços de ações políticas de grupos que reivindicavam direitos e garantias individuais fundamentais e, especialmente, o direito de participação das decisões políticas, no contexto de luta pelo retorno à democracia. Nessa época, estavam visíveis às mudanças no mundo do trabalho em função dos avanços tecnológicos e a falta de preparo para essa empregabilidade. Por isso, os empresários, solicitavam uma formação profissional “[...] não mais pautada em habilidades específicas, típicas para um determinado posto de trabalho ou ocupação, mas sim uma base de educação geral, sólida e ampla [...]” (FOGAÇA, 2003, p. 56), que garantisse, porém, ao trabalhador conhecimentos suficientes que pudessem adaptá-lo às mudanças do processo produtivo.

Frente a essas reivindicações, em 1981, o Conselho Federal de Educação (CFE) solicitou mudanças na Lei 5.692/1971 a respeito da revogação da obrigatoriedade da

profissionalização do ensino de 2º grau e alteração no currículo da expressão “qualificação para trabalho” para “preparação para trabalho” que envolveria outras tecnologias de base microeletrônica. Essas mudanças exigiram atualização da legislação educacional e, por consequência, aprovou-se a Lei 7.044/1982. Em relação aos conselhos, essa lei ampliou suas tarefas, mas não alterou o seu papel, pelo contrário, reafirmou a sua atuação como órgão normativo do sistema legal.

No final da década de 1980, uma das solicitações de setores da sociedade civil foi a criação de espaços públicos e participativos. No campo educacional, a participação está inserida no âmbito da gestão educacional e na formulação de políticas públicas. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os conselhos ganharam papel relevante na democratização da educação pública brasileira. Esse assunto será abordado na próxima seção.

1.2 Os Conselhos de Educação e a Constituição Federal de 1988

Antes de se iniciar a discussão sobre os conselhos e as políticas públicas educacionais, torna-se pertinente fazer uma reflexão sobre o conceito de República Federativa como base para o entendimento desses órgãos presentes na gestão da educação do Estado brasileiro. Os conselhos como órgãos dos sistemas de ensino também estão fundamentados no regime federativo. À vista disso, inicia-se esta seção pela compreensão dos termos República e federalismo e as suas relações com a democracia.

A República, como sistema político de governo tem como chefe do poder executivo um presidente eleito por um parlamento ou pelo povo, para governar por um tempo determinado, juntamente com os poderes legislativo e judiciário. O presidencialismo possibilita ao Executivo assumir prerrogativas centrais no processo decisório e estão associadas às características de liderança, coordenação e interlocução entre os poderes. Isso pode criar a centralização das decisões em um só poder, pois o presidencialismo federativo funda-se na ideia de que um governo forte tem um chefe (presidente, governador ou prefeito) que toma as decisões, ideia consistente com a natureza de uma República. A eleição expressa o caráter republicano da ideia de *res pública* (coisa comum), que requer participação da comunidade na condução da coisa pública (IPEA, 2010), fundamentando-se a ideia de democracia. No entanto, depende das circunstâncias, das coalizões e das combinações entre partidos políticos.

Em uma lógica contraditória, a República aproxima-se e afasta-se do regime democrático, uma vez que a questão republicana está relacionada com a autonomia do poder do executivo e com a sua responsabilidade ampliada, uma vez que “[...] ao mesmo tempo decreta a lei e deve obedecer a ela” (RIBEIRO, 2000, p. 21). Por isso, uma República exige, “[...] para sua efetivação, a presença ativa de participantes (“cidadãos”) previamente constituídos e, nesse sentido, habilitados a exercerem condutas públicas “virtuosas” (COHN, 2010, p. 45, aspas do autor). A participação, além do voto, pode acontecer por meio de instituições representativas, tais como conselhos, sindicatos, organizações sociais e outras.

O Federalismo diz respeito à organização político-administrativa e às formas de distribuição da autoridade política entre os entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Os Estados federativos são uma forma de governo organizado verticalmente, de tal modo que “[...] diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições” (ARRETCHE, 2002, p. 28).

A Constituição Federal de 1988, no Art. 1º preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (BRASIL, 1988). Esse preceito referenda os princípios e valores de caráter republicano, “[...] a começar da compreensão de que o próprio Estado está sujeito ao direito, às leis e às normas que visam materializar o bem-comum e que o controle de seu aparelho administrativo visa, antes de qualquer coisa, à defesa da própria administração e dos direitos dos cidadãos” (IPEA, 2010, p. 29).

A concepção de Estado Democrático de Direito está diretamente relacionada ao parágrafo único do Art. 1º, da Constituição Federal (1988), “Todo poder emana do povo” e à proteção e à garantia dos direitos fundamentais de todos os cidadãos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o texto constitucional, ao garantir os direitos fundamentais, busca superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social (GRAU, 2009). No Brasil, o Estado Democrático de Direito resume a ideia de “governo do povo” como primazia da lei, divisão de poderes e garantia de direitos individuais e coletivos, quer sociais, políticos ou econômicos (BRASIL, 1988, Arts. 5º e 6º), cujos fundamentos serão explicados a seguir.

A soberania refere-se ao poder supremo do Estado nacional, sendo um poder acima dos outros. Significa que o Estado brasileiro não tem de se subordinar a outros, nem de

ordem interna (entes federados) nem de ordem externa (internacional). A característica da soberania está prescrita na Constituição Federal (1988), em definições distintas: no Art. 1º, do parágrafo único: “O governo emana do povo”; no Art. 2º, “são poderes da União: Legislativo, Executivo e Judiciário”; e nas suas funções prescritas nos artigos 44, 76 e 92 (BRASIL, 1988).

A cidadania, por sua vez, é o reconhecimento legal do sentido de pertença da pessoa individual como um membro de uma sociedade estatal. Ela se fundamenta no princípio de que as “pessoas são iguais perante a lei e unicamente perante a lei”. A cidadania é argumento criado pelo “capitalismo para compensar a desigualdade social”, alguns acumulam riquezas e propriedades, enquanto outros não conseguem sobreviver (VIEIRA, 2001, p. 11). Em síntese, é o reconhecimento jurídico, político e social dos direitos e dos deveres do cidadão, garantidos na forma da lei. Porém, não garante de forma igualitária o acesso a esses direitos, que está intrincadamente relacionado com o lugar onde o cidadão está inserido na sociedade, as condições materiais, sua cultura, acesso ao conhecimento, sua visão de mundo e a que condições ele está submetido. A palavra “cidadão” contrapõe-se a “súdito” (aquele que obedece) e liga-se ao conceito de sociedade.

Assim, somente a existência do cidadão já deveria garantir os seus direitos previstos em lei, sem a necessidade de lutar por eles, essa condição de luta no mundo contemporâneo foi imposta pelo modelo capitalista que marcado pela divisão da sociedade em classes contrariou a ideia inicial de cidadania: garantias de direitos e igualdade jurídica (VIEIRA, 2001). No capitalismo em que tudo é comprado assentado na exploração do trabalho criam-se barreiras materiais e subjetivas que dificultam a alguns conquistarem os seus direitos já prescritos em lei.

Os fundamentos já citados estão relacionados com o terceiro, da dignidade da pessoa humana, que alude ao valor supremo moral e ético a todos os direitos fundamentais inerentes ao homem. É sua proteção inviolável expressa nos estatutos jurídicos e o reconhecimento do “[...] indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República” (CANOTILHO, 1998, p. 221).

Os dois próximos fundamentos estão relacionados com a organização da sociedade moderna: 1) “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” ressaltam as influências ideológicas do liberalismo clássico, que tem como eixos as liberdades individuais, o mercado livre, a propriedade privada, a divisão do trabalho e a reafirmação do “individualismo”, como elementos fundamentais do capitalismo (SMITH, 1996). Assim, há

uma estimulação ao pensamento smithiano do “trabalhador responsável (sozinho) por garantir o seu emprego”⁷.

No *caput* do Art. 170 “d”, da Constituição Federal (1988), a livre iniciativa foi inserida como elemento basilar da ordem econômica ao lado da valorização do trabalho humano, reafirmando-se um princípio constitucional. A existência da livre iniciativa e da propriedade privada definiu e incluiu o trabalho no capital, construindo uma relação de dependência social antagônica entre os indivíduos e o mercado, com poderes e forças desiguais. O trabalhador sempre esteve e ainda está em condição de submissão ao mercado.

Essa relação desigual nega a concepção de liberdade individual defendida no projeto liberal da Constituição Federal (1988). Assim, o Estado brasileiro assumiu o capitalismo como modelo político-econômico de produção e sua estrutura social de divisão de classes. A democracia, em certa medida, funciona como protetora dos direitos dos trabalhadores e está expressa em diversos artigos constitucionais, Art. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11. As práticas democráticas necessitam de órgãos participativos que asseguram à ideia de pluralismo político e que incentivem a participação da sociedade civil na escolha de políticas públicas. A existência da democracia por si mesma não pressupõe uma sociedade pluralista, o que pressupõe são espaços de participação (GRAU, 2005).

O pluralismo político é uma condição necessária à democracia, para ampliar a participação dos representantes nos destinos políticos do país, uma vez que se refere à representatividade de vários segmentos. Os conselhos de educação, juntamente com os conselhos de saúde, de direitos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) entre outros, localizam-se dentro da gestão pública como *lócus* de participação e pluralidade representativa, para diminuir a capacidade centralizadora estatal e para evitar decisões que atendam, exclusivamente, aos interesses da classe dominante.

A pluralidade na representatividade social mostra que a democracia não se materializa somente pela fabricação de leis e pela obediência a elas. A democracia acontece com a participação de diversos segmentos sociais que, mesmo quando estão defendendo seus interesses particulares, são instituições importantes para a democracia representativa porque, por meio da participação de representantes de uma parcela da população, valoriza-se a liberdade de associação e de manifestação de ideias (CANOTILHO, 2000).

⁷ Smith (1996), pensador liberal, defendeu que a busca do interesse próprio é responsabilidade de cada indivíduo, que só a liberdade plena é capaz de garantir o perfeito funcionamento do sistema e satisfação dos capitalistas e dos trabalhadores. Ele via o “esforço natural de cada indivíduo” como “um princípio poderoso”, capaz de levar a “sociedade à riqueza e à prosperidade” e também de superar “[...] centenas de obstáculos impertinentes, com os quais a insensatez das leis humanas muitas vezes obstaculiza seus atos” (SMITH, 1996, p. 52).

Os conselhos de educação, em sua natureza pública, são espaços pluralistas de representatividade, de debates e decisões. Seu pluralismo evidencia-se nas assembleias, nas reuniões plenárias, nas oitivas, ou melhor, nos atos recíprocos de audição, de participação e de representação. São nessas reuniões que os representantes de diversos segmentos sociais exercem seu poder e tomam parte nas decisões sobre questões da educação pública.

No Brasil, a participação social está contida em várias passagens do texto constitucional e deve ser apreendida como um instrumento para a construção e consolidação da cidadania, especialmente no âmbito da administração pública brasileira, a qual os conselhos fazem parte. Em síntese, a Constituição Federal (1988), destaca a participação popular na discussão, formulação, fiscalização e até mesmo na deliberação de políticas públicas sociais, asseguradas de várias formas conforme referenciam os dispositivos constitucionais:

Art. 10 - sobre a participação nas discussões e deliberações dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos;

Art. 14 - soberania popular exercida pelo voto direto e secreto (sufrágio universal);

Art. 29 - democracia e descentralização na administração pública;

Art. 31 - fiscalização da política pelos conselhos e outros órgãos externos;

Art. 37 - acesso da sociedade à administração pública;

Art. 49 - plebiscito e referendo;

Art. 194 - Conselho de Seguridade Social, o qual dispõe sobre: ‘caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados’;

Art. 198 - participação da comunidade na fiscalização, na avaliação e no controle dos serviços públicos;

Art. 204, II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a República federativa demanda aperfeiçoamento contínuo da articulação política democrática, “[...] para promover a incorporação crescente de todo o conjunto de pretensões legítimas que compõe o intrincado tecido social no processo de formação do interesse público” (IPEA, 2010, p. 34). Os conselhos como espaços públicos podem salvaguardar o direito à participação (art. 37, § 3º), embora muitas vezes o próprio texto constitucional não deixou claro sobre a participação desses órgãos representativos. Para exemplificar, citam-se: o art. 21, inciso IX, que delega competência à União de elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Isso significa que à União caberá a defesa do “[...] interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se às matérias de predominância de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de

interesse local” (MORAES, 2005, p. 671) e o art. 24, nos §§ 1º a 4º, regulamenta a competência concorrente:

§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, p. 31).

Com base nesses dispositivos, os conselhos em suas diversas áreas sociais (educação, saúde, assistência social, entre outros) podem, se for de vontade dos governos e da sociedade, em alguma medida, serem considerados fóruns representativos, capazes de canalizar as reivindicações sociais e instituírem-se como espaços públicos democráticos de discussão, de controle, de avaliação de políticas públicas no âmbito do Estado (CURY, 2000, 2001b, 2003, 2004).

Assim, o pluralismo político realiza-se não somente por meio do pluralismo partidário, mas também via conselhos e associações civis de defesa de direitos e diversos interesses de grupos existentes na sociedade brasileira. A implantação efetiva dos direitos sociais depende da realização de políticas públicas, cujos procedimentos e objetivos gerais estão estabelecidos pela Constituição Federal (1988). Aqui, novamente, identifica-se o papel dos conselhos estaduais e municipais de educação, como elemento democrático da gestão do sistema educacional e como *lócus* que permite o pluralismo político. Uma consequência do princípio da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas sociais (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal (1988) sinalizou outro direcionamento social e político para o Estado brasileiro e abriu perspectivas de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Nesse novo direcionamento, os conselhos de educação constituíram uma configuração de gestão das políticas educacionais que permite a participação de alguns segmentos da sociedade civil (BRASIL, 1988). Participar da gestão pode significar disputas na definição das políticas públicas no âmbito do Estado, como administrador da coisa pública (GRAU, 2009).

Nessa percepção, as políticas públicas não são entendidas, simplesmente, como um conjunto de normas, diretrizes e ações traçadas por um governo. Elas são o “Estado em ação” (VIEIRA, 1992; SAVIANI, 2004). O Estado como responsável por mediar os conflitos

sociais, indica como essas intervenções devem ser organizadas, articuladas e efetivadas durante um determinado período. Nesse sentido, no caso específico da educação, o Estado como instituição política, representa os interesses públicos (sociais) e faz as mediações entre as políticas educacionais e os órgãos constituídos pelo Estado, dentre eles, os conselhos, como órgãos de “[...] deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino” (CURY, 2000, p. 45) articulam as mediações com o Estado, participando da elaboração das políticas educacionais. Essa organização inseriu a participação da sociedade civil na gestão dos sistemas de ensino.

Desse modo, os conselhos de educação passaram a ser vistos, no âmbito de cada ente federado, como uma possibilidade de se transformar em órgãos de base do Estado Democrático de Direito, que dispõem de espaços de representação que criam formas de exercício de cidadania e de participação plural. O seu caráter legal fundamenta-se nos dispositivos constitucionais, que instituiu a participação social nas principais diretrizes democráticas, as quais expressam a ideia de formação desses órgãos, sob o prisma da relação de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Segundo os dispositivos:

Art. 29, Inciso XII - A cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 194, Inciso VII - [...] em caráter democrático e descentralizado da administração [...].

Art. 198, Incisos I e III - [...] com direção única em cada esfera de governo [...] e participação da comunidade;

Art. 204, Inciso II - [...] participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p. 35,115, 117, 121, 204).

Assim, os conselhos como órgãos de Estado voltados para as políticas públicas específicas e geralmente responsáveis pela assessoria, normatização e consultoria de políticas das áreas em que atuam, são compostos de representantes do poder público e da sociedade civil e defendidos como instrumentos de exercício de participação social, tanto pelos setores de direita (liberais), quanto de esquerda. Porém, de acordo com a concepção de esquerda a participação deveria ser uma forma de lutar pela garantia dos direitos fundamentais, ou seja, ser uma prática virtuosa da cidadania, conectada com as políticas da democracia da realidade escolar. Para a direita, os conselhos são apenas instâncias de manutenção dos interesses governamentais (GOHN, 2000).

Nesse sentido, Bordignon (2009) explica que os conselhos de educação, expressam uma dualidade, pois foram constituídos como órgãos de governo e, não de Estado.

O entendimento dessa dualidade histórica é importante nos tempos atuais, à vista disso, convém explicitar os significados:

a) Órgãos de Governo – são unidades com atribuições políticas e administrativas situadas na gestão pública. O Governo é representado pelo conjunto de pessoas que exercem o poder político, situadas na gestão do Estado.

[...] Nesse sentido, o governo é transitório, representa e tem função em um determinado momento. Os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado governo (BORDIGNON, 2009, p. 61).

b) Órgãos de Estado – O Estado tem o caráter da perenidade.

[...] É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação, os limites dos direitos dos cidadãos. Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado identificam-se com os dos cidadãos, com a vontade nacional. Assim, os conselhos são constituídos como órgãos de Estado quando representam e expressam a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e de suas vontades (BORDIGNON, 2009, p. 61-62).

Para o autor, essa dualidade governo/Estado está na raiz da formação histórica do Estado brasileiro, que culturalmente reforça os privilégios de uma classe social, que sempre buscou perpetuar a sua soberania econômica e social (BORDIGNON, 2009). “Em tese, todos os órgãos públicos são órgãos de Estado. E os agentes públicos são servidores do Estado. Como a própria etimologia da palavra explica, estão a serviço da cidadania” (BORDIGNON, 2009, p. 61-62). Como órgãos de Estado, portanto, os conselhos são órgãos públicos de Estado, de ação coletiva que intermedeiam o diálogo entre governo e a sociedade.

Conforme Gohn (2001, p. 176), a diferença entre as concepções está na forma como os conselhos são pensados: “[...] como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais e, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda”. Mas, nas duas visões, a presença dos conselhos na gestão pública é tida como a “[...] única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania”. A cidadania como prática social só se manifesta quando se estimulam os cidadãos ao aprendizado da prática como “sujeitos ativos”. Porém quando são estimulados a agir como

“indivíduos”, se limitam a reproduzir na sua prática política e social as mesmas relações de produção e de consumo. O individualismo liberal, bastante presente na cultura e na educação, enfatiza muito mais a independência do que o compromisso pelos ideais sociais (IANNI, 1997; NEVES, 1999).

A prática da cidadania quando inserida em uma pauta na política educacional remete à relação entre conselhos de educação e gestão democrática, consignada como princípio pela Constituição Federal (1988), que os indicam a uma nova institucionalidade com dimensão de órgãos de Estado, relacionada à expressão da sociedade organizada, como instituições orgânicas que podem constituir espaços de politização, didático-pedagógicos, de formação e de alternativa para romper com as políticas liberais presentes na história da educação brasileira desde a proclamação da República em 1889.

Nesse sentido, o diálogo com outras pesquisas e com os documentos apresentados serviu para mostrar que esses órgãos coletivos podem ser locais de tomada de decisão sobre as questões educacionais. Eles aparecem dentro das organizações estatais desde a antiguidade (VIEIRA, 1998) e existem ainda hoje. Apesar de se apresentarem de formas e organização diferentes em distintas extensões da atividade humana, a expressão “conselho” decorre etimologicamente do latim e permite uma série de acepções, como reflexão, consenso, resolução e prudência, que remetem a uma declaração obrigatória da existência de uma relação entre Estado e sociedade, conforme explica Cury (2000, p. 47), no fragmento a seguir:

[...] *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. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes.

Dessa forma, os conselhos de educação:

São todos órgãos colegiados, de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam, deliberam, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional e propõem sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino (CURY, 2001b, p. 7).

Cury (2001b) assinala que um conselho precisa ser paritário e ter conselheiros que saibam analisar os problemas próprios da sociedade, para resolvê-los com consciência e responsabilidade, sempre, por meio do diálogo entre o Estado, a Sociedade e campo educacional a sua disposição, dar sentido aos interesses da instituição social (CURY, 2000).

Como representantes da sociedade civil e da sociedade política, têm a incumbência de defender os interesses públicos e as demandas da sociedade. Também contribuem para o fortalecimento dos agentes políticos que, em conjunto com o Poder Público, auxiliam o planejamento, orientação, fiscalização e julgamento das questões relativas à educação.

No material do Programa de Fortalecimento dos Conselhos, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), caderno-1, Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania (2004), os conselhos devem atuar como interlocutores dos problemas e anseios da sociedade. Para isso, precisam falar “[...] publicamente ao governo em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões, em defesa dos direitos educacionais da cidadania, fundados em ponderação refletida, prudente e de bom-senso” (BRASIL, 2004, p. 24). Nessa circunstância, os conselhos agem como órgãos de Estado de gestão de políticas educacionais e cumprem uma dupla tarefa: “[...] primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais e, segundo, agir como instituintes das vontades da sociedade que representam” (BRASIL, 2004, p. 24).

Como espaços democráticos com atribuições de natureza pública e com papel mediador, conforme caderno-1, Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania (2004),

Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos (BRASIL, 2004, p. 19).

Dessa maneira, na interpretação do MEC (BRASIL, 2004), um conselho configura-se como um instrumento legal de ação para a ampliação dos espaços de participação da sociedade que representa e dá encaminhamento a determinadas situações que a legislação permite que sejam feitas por instâncias participativas.

Na visão de Cury (2006), a primeira função de um conselho de educação é a normativa, o que possibilita a adequada distinção desse órgão de interpretar e deliberar com base na legislação educacional. À vista disso, o Conselho delibera quando normatiza; é consultivo quando interpreta e quando é normativo é igualmente consultivo e deliberativo,

isso se o Conselho estiver constituído como órgão de política pública. Mas, de acordo com Gohn (2000), com as influências das metodologias da administração empresarial na concepção de gestão pública, que centralizam as decisões no Executivo, mesmo com a previsão de poder deliberativo, quase sempre, esses conselhos ficam restritos as funções consultivas e normativas.

A produção acadêmica que discutiu os conselhos de educação mostrou que é comum a existência de mecanismos que dificultam a partilha de poder entre sociedade política e sociedade civil. Por exemplo, Garcia (2004), Sobrinho (2007), Pelisser (2008) e Carvalho, S. (2012) indicaram que a raiz das divergências nos conselhos estudados vão desde as diferentes concepções teóricas ou didático-pedagógicas até os problemas estruturais, referentes ao funcionamento da administração estatal, especialmente, ao excesso de burocracia ou de poder do Executivo, interesses de grupos ou particularidades. Nas análises dos autores as críticas mais comuns foram a desigualdade na composição, a falta de paridade entre representantes do governo e da sociedade civil que compõem os conselhos educacionais e a falta de saber técnico especializado dos membros da sociedade civil para o entendimento e a formulação de políticas públicas. Mas, a crítica mais incisiva é sobre a centralidade do executivo e, principalmente, da necessidade do conselho se submeter ao rito da homologação de suas decisões, para seus atos normativos passarem a ter plena validade.

Essa centralização foi reforçada pela Lei nº 9.131/1995 da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Conforme o ex-ministro de Educação Paulo Renato de Souza (1995-1998 e 1999-2002), em entrevista à Folha de São Paulo (1995, 26 mar, s/p), a extinção do Conselho Federal de Educação e a criação do CNE, permitiu a organização de “[...] um Conselho menos credenciador e mais avaliador, menos decisório e mais assessor [...]”, com atribuições mais normativas e mais avaliadoras e com divisões setoriais, ensino básico e superior, com composições e atribuições específicas para apreciar matérias de interesse geral da educação (SOUZA, 1995).

O os conselhos compostos por “[...] câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do [Poder Executivo]”, de “[...] forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” está presente na Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995, Art. 7º). A referida lei, também orientou as atribuições e a divisão das competências em cinco importantes funções explicadas no Guia de Implementação do Curso de Conselheiros Municipais de Educação (2013):

a) na função normativa os conselhos irão elaborar “[...] normas complementares e interpretar a Legislação e as normas educacionais”. Nessas funções, destacam-se as seguintes atribuições:

[...] autorização de funcionamento das escolas da rede municipal ou estadual; autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o município tiver Sistema Municipal [ou Estadual] de Ensino implantado); d) elaboração de normas complementares para o sistema de ensino (BRASIL, UFSC, 2013, p. 22).

b) função consultiva tem um caráter de assessoramento. Nessa função os conselhos respondem consultas do governo e da sociedade, mediante a interpretação da “[...] legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino” (BRASIL, UFSC, 2013, p. 41-42). Cabe ao Executivo homologar ou rejeitar as orientações contidas nos pareceres do conselho. Dentre os assuntos passíveis de consultas podem ser destacados:

[...] projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas; b) plano de Educação; medidas e programas para titular e/ou capacitar e atualizar os professores; b) acordos e convênios; questões educacionais que lhes forem submetidas pelas escolas, pela Secretaria de Educação, pelas Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas e outros, nos termos da Lei (BRASIL, UFSC, 2013, p. 22).

c) A função mobilizadora refere-se à capacidade dos conselhos em envolver a sociedade nas questões educacionais, especialmente na defesa do direito à educação de qualidade. No desempenho dessa função os conselhos exercem uma ação ativa de “[...] mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação” (BRASIL, UFSC, 2013, 40-41). No desempenho de tal função, os conselhos podem, por exemplo:

[...] realizar reuniões sistemáticas ampliadas com os segmentos representados nos órgãos para discutir questões relacionadas à educação; b) promover, no mínimo uma vez por ano, evento educacional de grande porte em parceria com a Secretaria de Educação para discutir o Plano de Educação, ou avaliar o seu desenvolvimento, ou ainda discutir outras questões educacionais; c) mobilizar os segmentos sociais representados no CME para participar do recenseamento anual, entre outras funções (BRASIL, UFSC, 2013, p. 27).

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito disposto no Art. 31, § 3º, da Constituição Federal (1988), o qual explicita que os cidadãos devem

participar da formulação das políticas públicas e fiscalizar de forma permanente a aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 1988). Esse controle pode ser feito pelos conselhos de educação, ao se constituírem como fóruns articuladores na definição e acompanhamento de políticas educacionais.

d) A função deliberativa é um importante instrumento de gestão democrática. Seu papel é participar das decisões da gestão dos sistemas de ensino, nas discussões, visando construir, efetivamente, uma educação de qualidade social. Essa competência é conferida aos conselhos em lei, que lhe dá, em instância final, o poder de decisão sobre determinadas questões, no âmbito ou rede do seu sistema de ensino. “No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo, para que execute a ação por meio de ato administrativo”. Assim, o ato de “[...] definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes” (BRASIL, 2004, p. 41-42).

Porém, quando se trata de tomar decisões a respeito do planejamento e das políticas educacionais, conforme explica o Guia de Implementação de Conselheiros Municipais de Educação (2013): “elaboração do seu regimento, projeto e plano de atividades; criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais; tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; busca de formas de relação com a comunidade, entre outras” (BRASIL. UFSC, 2013, p. 22), essas tarefas devem ser realizadas de forma conjunta, entre as secretarias e os conselhos.

A ação deliberativa de um conselho, conforme o documento “Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública” (2004), mesmo quando trata da instituição de normas, não constitui o poder de legislar, sequer de forma complementar, sendo essa competência exclusiva do Poder Legislativo. A função deliberativa não dá poder aos conselhos (nacional, estaduais, municipais) de atribuírem “[...] deveres ao Poder Executivo, unilateralmente, a não ser àqueles reconhecidos publicamente por ele por meio do ato da homologação. Definem normas, interpretando e regulamentando a aplicação da lei, no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004).

Entretanto, um conselho, de acordo com as circunstâncias, de acordo com o “Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública”, pode colaborar com o Poder Legislativo, mediante encaminhamento de informações que contribuam para a elaboração ou alteração das leis. São as leis transcorridas do Legislativo que instituem os direitos, as obrigações e as finalidades sociais. Na verdade, o conselho define

fundamentado em princípios pedagógicos, normas, processos e ações, visando à obtenção dos objetivos contidos nas leis (BRASIL, 2004).

Os conselhos exercem seus papéis no âmbito local, na sua esfera de ação. Com base nas funções e na legislação são determinadas as suas atribuições: técnico, administrativo, normativo, fiscalizador/controle social, ou de participação da formulação de políticas educacionais. O parágrafo 2.º do artigo 8.º da LDB estabelece que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996).

Conforme o caderno 1, do Curso de Conselheiros Municipais de Educação (2013), a LDB 9.394/1996 deixou claro que a

[...] relação entre os sistemas é **de cooperação, não de subordinação**, não havendo hierarquia federada dotada de autonomia. Logo no início de seu funcionamento, o Conselho Federal de Educação deu destaque especial à cooperação e à articulação com os Conselhos Estaduais de Educação (MEC; UFSC, 2013, p. 44, grifo do documento).

O Conselho Nacional de Educação, para a efetivação dos objetivos da LDB, Lei nº 9.394/1996 e de outras leis federais complementares, definiu normas e processos pedagógicos gerais de âmbito nacional, indispensáveis à preservação da unidade nacional. Os conselhos estaduais e municipais definem normas (decretos, portarias, resoluções, estatutos, regimentos, regulamentos) e ações complementares no seu âmbito (BRASIL, 2004).

Assim, os conselhos de educação, por seu caráter autônomo, podem deliberar e atuar em questões próprias, previstas na legislação. A sua autonomia cria condições administrativas e jurídicas que lhe dão liberdade para tomar decisões, sem se subordinarem a nenhum outro órgão. Isso significa que, embora estejam vinculados às secretarias de educação, não são subordinados a elas. Criados por leis, as quais lhes dão “[...] abertura para o controle jurisdicional de suas decisões” (CURY, 2006, p. 44), possuem regimentos próprios que estabelecem suas funções, atribuições e finalidades.

Essas ações vão além do seu papel técnico ou de elaborador de normas de um colegiado estadual ou municipal e assumem conotações políticas. Dependendo da interpretação, da autonomia, da compreensão dos textos e dos fatos interpretados analisados pelos participantes do conselho, as normas reduzem ou aumentam os direitos educacionais. Contribuem mais ou menos para a materialização da gestão democrática (CURY, 2000, 2001a, 2011).

e) A função fiscal refere-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da Legislação. Isso ocorre

[...] quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia desta função, é necessário que o conselho tenha poder deliberativo. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, esta função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais (BRASIL, 2004, p. 41-42).

Dentre as funções de acompanhamento e fiscalização (controle social), quando prescritas em lei, destacam-se:

- acompanhamento da transferência e controle da aplicação do de recursos para a educação;
- cumprimento do Plano de Educação;
- experiências pedagógicas inovadoras;
- desempenho do Sistema Municipal de Ensino, entre outras (BRASIL. UFSC, 2013, p. 22).

Esse entendimento de controle fiscal é diferente do abstraído da lógica gerencial, fundamentada na possibilidade de os cidadãos se responsabilizarem na esfera local pelo controle dos gastos públicos, chamado de *accountability*⁸. O controle social está relacionado ao fortalecimento da participação/representação social na formulação de políticas públicas e no controle das ações educacionais do Estado. O *accountability*, com ênfase no gerenciamento é o inverso: os governos imputam responsabilidades contábeis à comunidade escolar pela administração dos recursos públicos destinados diretamente para escola, assim, cobram da comunidade os resultados dos recursos financeiros investidos na escola, relacionando-os ao desempenho nas avaliações externas. Assim a sociedade passa a ser controlada pelo Estado e não o Estado pela sociedade. Logo, seu papel é fiscalizar, para garantir a eficiência na aplicação dos recursos da educação. Toma-se como exemplo, o controle dos gastos com alimentação, transporte escolar, materiais de manutenção e obras de infraestrutura das escolas entre outros recursos destinados a educação, mediante acompanhamento pelos conselhos de controle social.

Ademais, todo ente federado deve ter, por exemplo, um conselho de fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), segundo a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou tal financiamento, tem como “principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal,

⁸ A *accountability* tem três dimensões estruturantes: uma de “informação”, outra de “justificação” e outra de “imposição” ou sanção (AFONSO, 2009).

Estadual ou Federal” (BRASIL, 2007d, p. 38) e, ao mesmo tempo, ser o elo entre a sociedade e os dirigentes municipais.

A Constituição Federal (1988) apresentou várias possibilidades com relação à construção de instituições participativas e de controle social nas políticas públicas, visando tornar mais democrático o processo de tomada de decisão, que historicamente está atrelado às decisões dos governos brasileiros. O controle social das políticas está previsto no Art. 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cujo texto assegura que qualquer cidadão, desde que seja portador de título de eleitor, o direito de recorrer ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público, conforme dispõe o inciso LXXIII, do art. 5º:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, p. 19).

Os conselhos, conforme determinam os artigos 37 e 204 da Constituição Federal (1988), como órgãos representativos na “[...] formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” e na observância dos “[...] princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência” das suas ações governamentais, tornam-se também mecanismo de vigia, de participação social e de coibição de atos que vão contra a vontade da maioria (BRASIL, 1988).

A natureza jurídica dos conselhos educacionais, fundamentada nos mesmos dispositivos constitucionais que lhes instituíram o *status* de órgão democrático, participativo e de controle social, lhes impõe, ao lado dos gestores das unidades escolares, do MEC e das secretarias municipais e estaduais de educação (de acordo com sua jurisdição, funções e atribuições), a responsabilidade pela materialização e a ação protetória do Estado: “educação pública, gratuita e de qualidade a todos os cidadãos” (BRASIL, 1996, 1988). O art. 206 da Constituição Federal (1988), requisita que a formulação das políticas garanta o direito à educação.

O Estado Democrático de Direito proclamou a ideia de que todos os homens que vivem em uma mesma comunidade política são iguais diante da lei, que deve garantir os seus direitos universais e respeitar os seus direitos individuais. Essa ação protetória está relacionada à dimensão universalizante (acesso ao conhecimento e permanência na escola), que está vinculada ao conceito de “democracia e cidadania” e de Estado Democrático de

Direito. Dessa maneira, concretizam-se as relações que se estabelecem entre a concepção de Estado e as políticas implementadas por eles em um determinado momento histórico e em uma determinada sociedade (VIEIRA, 2001; O'DONNELL, 1981).

Os direitos democráticos foram legalmente consolidados pela Constituição Federal (1988): o direito de propriedade (capítulo 1), os direitos sociais (capítulo 2) e os direitos políticos (capítulo 4). A educação como direito social é uma “dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho” (CURY, 2002, p. 246). É aí que se situa o papel fundamental dos conselhos de educação como mediadores da política educacional. Na indicação dos direitos, dos deveres e sua dimensão universalista é que possibilitará, ou não, a igualdade de condições e de oportunidades educacionais para todos. Como instituições históricas que integram a gestão educacional do Estado devem funcionar como espaços de cidadania e como agentes de inovação das políticas públicas.

Por conseguinte, os conselhos de educação permitem a participação dos organismos representativos da sociedade civil na gestão pública e estimula a criação de dispositivos que legitimam o controle social como decorrência da democracia direta pela influência social na esfera pública. Esses conselhos não são inovações institucionais definidas na legislação contemporânea, preconizadas após a promulgação da Constituição Federal (1988). Como já foi abordado, são construções históricas e contraditórias, uma vez que nem sempre estiveram relacionados aos movimentos de democratização do Estado brasileiro. A pesquisa histórica mostrou que, em alguns períodos eles estiveram na condição de órgãos colaboradores do Poder Executivo (governo) e desempenharam funções técnicas e normativas.

Assim, encerra-se a análise, até aqui, com uma analogia da apreciação de Cunha (2001) a respeito do Estado e a democracia. A compreensão da trajetória histórica dos conselhos de educação brasileiros nos remete mais ao plano das esperanças futuras do que às práticas realizadas no passado⁹.

1.3 A gestão da educação e os Conselhos Estaduais de Educação: da Constituição à LDB

Com a abertura democrática e o advento da Constituição Federal de 1988, que marcou o rompimento com os valores do autoritarismo e a centralização de poderes, os

⁹ Essa análise de Cunha (2001, p. 19) refere-se à democracia. O autor afirma: “tratar de democracia no Brasil, uma atividade que nos remete mais ao plano das esperanças do que das realizações”.

conselhos começaram, conforme já mencionado, a ser vistos como legítimas instâncias de participação/representação e de controle social, sobre os recursos destinados às instituições públicas responsáveis pelas políticas sociais, conforme prescreve o art. 206, que chama a sociedade a participar da gestão de políticas e programas promovidos pelo governo federal (BRASIL, 1988).

A presença deles na gestão pública está relacionada à voz que representa as demandas de um grupo que luta pelo cumprimento da oferta de ensino obrigatório, de responsabilidade da autoridade competente no âmbito previsto nos arts. 4º e 5º, da LDB 9.394/1996:

Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante
a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, organizada da seguinte forma:
a) pré-escola;
b) ensino fundamental;
c) ensino médio;
II – educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade;
III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV – acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;
V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
VIII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;
11X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade (BRASIL, 1996, p. 10-11).

Isso implica, segundo Cury (2006), o entendimento da sua condição de órgão responsável pela área educacional, situado na esfera da gestão dos sistemas de ensino e atua

ao lado do Ministério, das secretarias municipais e estaduais, das diretorias das unidades escolares, aos quais cabem ações que materializam o valor público da educação, conforme:

Art. 5º - O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, açãoar o Poder Público para exigir-lo:

§ 1º - Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º - Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º - Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do Art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º - Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º - Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior (BRASIL, 1996).

Ainda, como acrescenta a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a redação dos incisos I e VII do art. 208, “art. 208, I - educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, ampliando-se assim, o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Art. 208, VII). Com isso, amplia-se, também, a garantia do direito à educação, enquanto direito público subjetivo¹⁰.

Os conselhos de educação como representantes políticos e mediadores dos interesses sociais devem defender o direito à educação e cobrar os deveres do Estado para que seja garantido:

¹⁰ “O direito público subjetivo consiste em instituto que põe o seu titular em situação dotada de determinadas faculdades jurídicas que são garantidas através de normas. Daí a sua relevância quanto à efetivação dos direitos fundamentais, principalmente de cunho social, por parte do Estado que figura como sujeito passivo da obrigação. Com vistas à compreensão do instituto, o presente artigo se propõe a analisar as teorias desenvolvidas para conceituar o direito subjetivo, bem como as razões da dicotomia entre direito subjetivo e direito objetivo, a fim de chegar a uma delimitação conceitual satisfatória do direito público subjetivo” (ALVAREZ, 2013, p.1).

[...] o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade. E, sendo a educação escolar um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções (CURY, 2011, p. 44-45).

Essa característica colegiada dá aos seus membros igual *status* e mesmas responsabilidades com as questões educacionais da sociedade, de modo que, em constante movimento, as decisões sejam tomadas por esses membros que consigam ter múltiplas visões dos conflitos do cotidiano escolar (CURY, 2011). Assim, os conselhos podem funcionar como mecanismos de controle social e como agentes de inovação das políticas públicas que integram uma “[...] nova esfera pública de poder que contribui para o fortalecimento de novos sujeitos políticos” (GOHN, 2001, p. 31). Pode-se, assim dizer, que

[...] um Conselho de Educação é um colegiado de educadores (cônsules ou magistrados no sentido de que são representantes defensores da cidadania educacional, dotados de poder de deliberação para tal), que fala publicamente ao governo em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões, em defesa dos direitos educacionais da cidadania, fundados em ponderação refletida, prudente e de bom-senso (BRASIL, 2004, p. 1).

Porém, os conselhos de educação, sozinhos, não são suficientes para assegurar uma efetiva alteração nas estruturas educacionais e sociais. A democratização da sociedade precisa de um forte elo entre “estado e sociedade” na escolha de programas, projetos e nas políticas de gestão educacional.

Nesse sentido, Mészáros (2008) evidencia que a democratização da vida e o controle social das estruturas de poder, no Estado capitalista, jamais irão concretizar-se, pois o processo democrático exige bem mais que a participação em ações isoladas. O Estado necessita de um projeto coletivo de sociedade que se “[...] contraponha radicalmente à ordem societária capitalista, no espírito do projeto socialista, corporificado num movimento progressista de massas”. O autor defende à necessidade de uma mudança estrutural, que supere os critérios de mercantilização presentes nas políticas educativas e que crie uma concepção de educação compatível com a “[...] transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem realizar as suas vitais [...]” mudanças que rompam com a ligação entre os “processos de reprodução do capital e os processos educativos” (MÉSZÁROS, 2008, p. 25).

É importante ressaltar que:

É por meio do controle social que os trabalhadores, movimentos sociais, entidades, sindicatos e associações pressionam e confrontam a gestão pública na formulação das políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos. Assim, o controle social são ações, medidas e práticas inventadas e realizadas pelos sujeitos, pela via democrática que pressionam as políticas e medidas definidas pelos governos. São ações cotidianas intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar e propor na sociedade, organizada ou não, o controle e o acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação (SILVA; BRAGA, 2010).

Mesmo não sendo uma área de “democracia absoluta”, os conselhos de educação configuram-se como espaços de ação, de participação da sociedade civil na constituição do poder político. Nesse sentido, “podem ou não” contribuir para o fortalecimento da democratização da educação no âmbito dos sistemas de ensino. Sua maior ou menor contribuição dependerá das suas funções, dos seus fundamentos, ordenamento legal, composição e representatividade (CURY, 2001b, 2006, 2011).

A Constituição Federal (1988), afirmou o federalismo cooperativo sob a denominação, no campo educacional, de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos, conforme prescrevem os arts. 18 e 211:

Art. 18. A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

Art. 211. A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Dessa forma, propiciou a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas que estimulam a cooperação dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), e também definiu responsabilidade para cada um desses entes federados. O texto constitucional criou as condições para a LDB 9.394/1996 determinar:

Art.8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus respectivos sistemas de ensino.

§1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei (BRASIL, 1996).

Essa Lei também explicita, nos termos do Art. 17, os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, que compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
 - II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
 - III - as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
- Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Dessa forma, os conselhos de educação entendidos como órgãos de Estado participam da gestão do sistema de ensino, em três frentes: a) garantia dos direitos educacionais; b) estudo dos problemas educacionais; e c) relação entre eles (direito e problemas educacionais) (CURY, 2006) e estão situados na estrutura de gestão dos sistemas de ensino que têm o papel de tornar “[...] presente à expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas, nas normas educacionais e nas decisões dos dirigentes” (CURY, 2001b, p. 7). Portanto, esses órgãos colegiados são responsáveis por uma mudança qualitativa na relação entre Estado e sociedade, na medida em que podem viabilizar a participação de vários segmentos sociais, abrangendo representantes da sociedade política (aparelho governamental) e da sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia)¹¹ na discussão e na formulação das políticas educacionais.

A LDB 9.394/1996, no inciso VIII do artigo 3º, reafirma a gestão democrática como princípio no ensino público (BRASIL, 1996), mas não deixou claro quais as novas instâncias democratizantes. A lei também determina que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, segundo suas peculiaridades e conforme os seguintes elementos:

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).

¹¹ Conceitos utilizados por Gramsci (1995), ao definir Estado em sentido ampliado.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, cuja vigência se encerrou em 2010, também trata da gestão democrática com o envolvimento dos conselhos estaduais e municipais de educação como órgãos integrantes de cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática, com

[...] competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educativa e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (BRASIL, 2001, p. 77).

No que se alista a gestão e os conselhos, dentre os objetivos e metas traçados no Plano Nacional de Educação 2001-2010 encontram-se:

[...]

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.

[...]

Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.

[...]

Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

[...]

Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.

[...]

Instituir em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹² (BRASIL, 2001, p. 80).

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, com quatorze artigos, um anexo constando vinte metas e 253 estratégias, que se referem aos dois níveis de ensino: Educação Básica e Superior e às

¹² O Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em vigor até 2006, foi substituído pelo Fundo da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), instituído pela Lei 11.494 de 2007 e passou a vigorar em 1º de janeiro de 2007.

modalidades de ensino, considerando aspectos sobre o financiamento e efetivação da gestão democrática, sendo assim referida:

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

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

Os conselhos de educação como órgãos de caráter mobilizador, também responsáveis por fazer prevalecer o direito e o dever do poder público em ofertar educação de qualidade, precisam observar as normas e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse estatuto definiu no parágrafo único do Art. 53: “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes”:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - direito de ser respeitado por seus educadores;
 - III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
 - IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
 - V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.
- Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

Seu caráter mobilizador para garantia do direito educacional também se expressa na colaboração com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED, 2012) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em fóruns e coordenações para elaborarem os planos de educação. O objetivo da colaboração entre os conselhos, segundo Cury (2011, p. 44-45) é:

[...] garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade. E, sendo a educação escolar um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade

perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções.

Nesse contexto, a gestão educacional encontra-se com as competências dos conselhos de educação, no que se refere ao diálogo entre o Estado e a sociedade, para efetivar o “[...] direito à educação, já proclamado no artigo 6º da mesma Constituição, como o primeiro direito social. Tal efetivação abrange desde os princípios e regras da administração pública até as diretrizes que regem os currículos da educação escolar” (CURY, 2007, p. 484).

A atuação dos conselhos de educação, na posição de órgãos de Estado, está relacionada com a proteção desse direito e deve criar normas e possibilidades de fazer cumprir tais direitos pelas instituições, para que ele não seja interpretado como uma concessão do Estado brasileiro, mas, como um compromisso/dever do Poder Público. A posição de um conselho como órgão de Estado significa que este se posiciona a partir constituições federal, estaduais e leis orgânicas¹³.

Essas decisões e indicações prescritas em leis, consolidadas na Constituição Federal (1988), e na LDB/1996, dizem respeito aos conselhos de educação e seu papel na definição e na normatização de políticas para a gestão educacional. Isso implica corresponsabilidade de todos os órgãos educacionais no oferecimento e na manutenção da educação básica, como “direito social”. A gestão da educação, em termos de responsabilidade, “[...] diz respeito ao amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo [...]”. A gestão educacional é responsável pelo controle do processo de materialização da política educacional nas escolas, para aquilo que está escrito em lei, seja cumprido na prática. Dessa forma, a “[...] razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza” (VIEIRA, 2009, p. 26).

No âmbito do sistema educacional, o papel dos conselhos na gestão educacional diz respeito ao estabelecimento de mecanismos legais, à formulação de políticas educacionais e às questões de caráter normativo e deliberativo nos sistemas de ensino. Assim, como órgãos paritários (igualdade entre os membros), tornam-se a voz plural da cidadania e ajudam na materialização do princípio da gestão democrática da educação.

Por conseguinte, os conselhos de educação configuram-se como um espaço de debate e de decisão no interior do Poder Executivo. Essa situação está relacionada com as funções que desempenham, na interpretação das leis e sua influência na definição dos programas educacionais implementados pela União, Estados e municípios.

¹³ Lei auto-organização é promulgada pela câmara municipal.

É importante lembrar que os programas educacionais são fontes de expressão das crenças, das percepções, das relações do Estado com a sociedade e revelam o impacto a tensão das decisões tomadas no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e do Conselho Estadual de Educação nas ações implementadas pelo sistema educacional, mostrando que:

O conjunto de atores e de mediadores que se envolvem na definição e implementação dos programas de ação, portam os conflitos que são inerentes às relações sociais e, portanto, suas práticas se desenvolvem em arenas que se revestem de diferentes interesses e de diferentes percepções a respeito da realidade (AZEVEDO, 2009, p. 213).

Portanto, os programas educacionais consistem em conjuntos de instruções, informações, fundamentos, princípios e objetivos que apresentam o pensamento de um governo com relação as suas políticas, que expressam como estas foram concebidas e revelam, no plano material, as decisões tomadas e os caminhos traçados, em relação às intervenções efetivadas durante um determinado mandato, de um determinado governo (AZEVEDO, 2009).

Assim, tais reflexões encaminham a pesquisa para o aprofundamento do estudo do papel do CEE/MS, nos programas para a gestão educacional, no período de 1999 a 2014. A análise das ações governamentais e da legislação que orientou a composição, a representatividade, a organização e o seu funcionamento será apresentada no capítulo 2.

CAPÍTULO 2

A CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL

Este capítulo tem por objetivo analisar a trajetória e a legislação que orientam a composição, representatividade, organização e funcionamento do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Para tanto, buscou-se entender historicamente os aspectos mais relevantes da realidade político-socioeconômica e do modelo de gestão pública e regulação educacional do Estado Mato Grosso do Sul desde a criação deste Estado (1979) até o período atual (2014).

O resgate histórico foi necessário para apresentar o lugar onde foram instalados os embates e os interesses políticos que interferiram na estrutura, funcionamento e na organização e estrutura política para explicitar o movimento da política educacional que surgiu junto com a divisão do Estado.

Para tanto, neste capítulo, enfatizar-se-á o percurso e os movimentos econômicos, políticos e sociais que possibilitaram a presença ou ausência do Conselho Estadual de Educação nas políticas de gestão educacional.

2.1 Criação e instalação oficial de Mato Grosso do Sul

Mato Grosso do Sul está localizado na região Centro-Oeste e tem como capital a cidade de Campo Grande. Sua extensão territorial é de 357.125 km², que equivale a aproximadamente 36 milhões de hectares. Desse total, 89.318 km² pertencem à área do Pantanal, formado pela Bacia do rio Paraguai. Faz fronteira seca com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia. Faz divisa com os Estados de São Paulo, Paraná, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso (MATO GROSSO DO SUL, 2011d), conforme a Figura 1.



Figura 1 - Localização de Mato Grosso do Sul no Brasil e na América do Sul.
Fonte: Mato Grosso do Sul (2011d, p. 17).

Está dividido em 11 microrregiões geográficas e 79 municípios, com áreas que variam entre 64.960,86 km² (Corumbá) e 280,70 km² (Douradina), e 44 deles compõem a faixa de fronteira, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia, perfazendo uma extensão total de aproximadamente 1.520,5 km², dos quais 724,2 km² de fronteira seca (MATO GROSSO DO SUL, 2011d) (Figura 2).

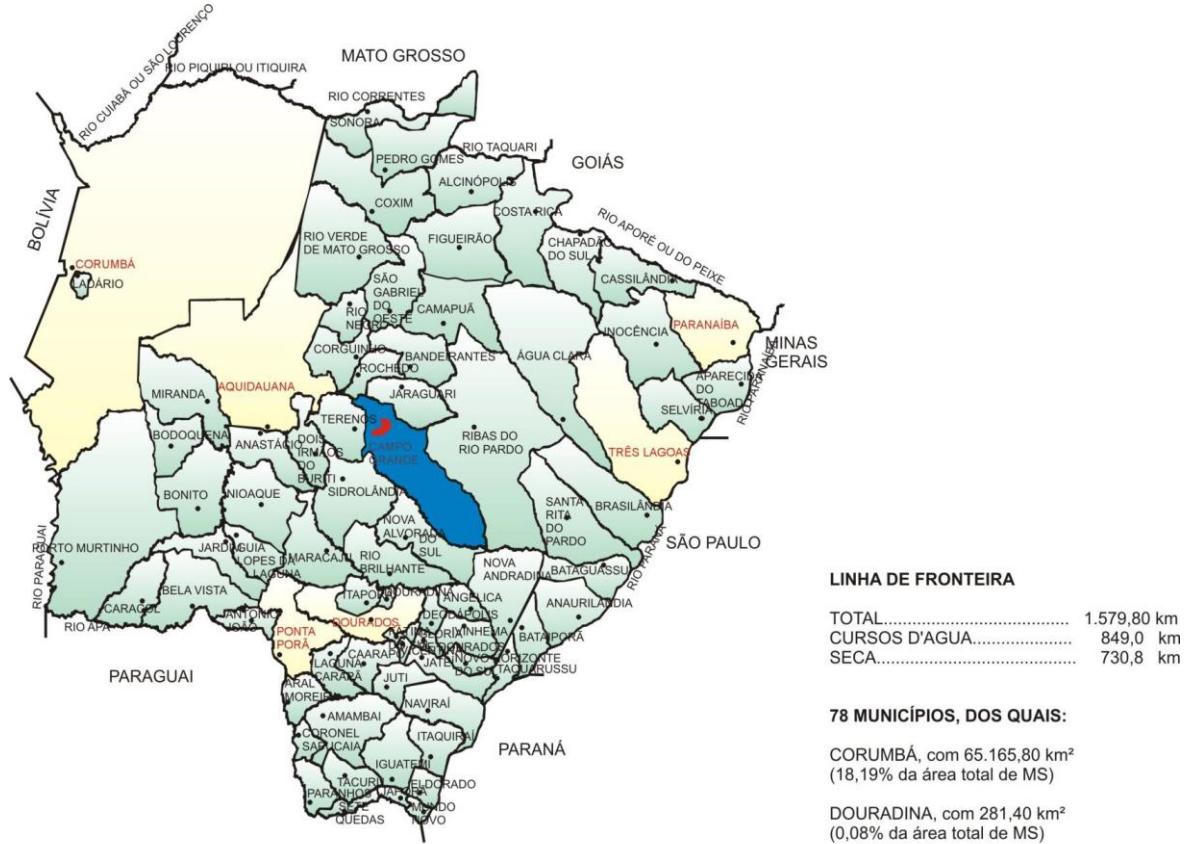


Figura 2 - Mato Grosso do Sul: divisão político-administrativa.

Fonte: Mato Grosso do Sul (2011, p. 19).

Em 1980, a população de Mato Grosso do Sul era de 1.369.567 habitantes, e destes, 450.444 residiam na área rural, e 919.123, viviam na área urbana. Esses números correspondiam a uma densidade demográfica de 3,9 habitantes por quilômetro quadrado, na época, considerada baixa em relação à do Brasil, que era de 14 habitantes por km^2 , com população jovem, pois cerca de 700 mil habitantes tinham menos de 20 anos (MATO GROSSO DO SUL, 1984). Mas, no início dos anos 2000, a sua densidade demográfica aumentou para 5,81 habitantes por km^2 , por causa da perda da capacidade produtiva e da falta de condições de subsistência das pequenas propriedades. A população rural migrou para as localidades urbanas, e inverteu a antiga característica do Estado rural para o urbano (MATO GROSSO DO SUL, 2013b).

Após a década de 1990, os dados do Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul, mostraram um declínio na taxa média geométrica de crescimento populacional, tanto na área urbana como na rural. Esses dados assinalam que, no meio urbano, as décadas de 1950/1960 apresentaram um crescimento de aproximadamente 8% ao ano e de 5,85% na área rural. Porém, após os anos de 1960, o diagnóstico mostrou que teve um

declínio nas taxas de crescimento, com destaque para a população rural, pois, já no final da década de 1970, as taxas de crescimento foram negativas, posição que é revertida entre os anos de 2007 e 2010. Nesse período (2007-2010), a população urbana ultrapassou o número de dois milhões de habitantes, e a rural, a marca de 350 mil habitantes, sendo 80% urbana e 20% rural (MATO GROSSO DO SUL, 2011d), conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução da população no Estado de Mato Grosso do Sul (1950-2010)

População	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Urbana	113.018	242.184	452.117	919.123	1.414.447	1.604.318	1.747.106	1.915.440	2.097.238
%	36,87	41,48	45,29	67,11	79,45	83,22	84,08	84,56	85,64
Rural	193.553	341.665	546.044	450.444	365.926	323.516	330.895	349.834	351.786
%	63,13	58,52	54,70	32,89	20,55	16,78	15,92	15,44	14,36
Total	306.571	583.849	998.211¹⁴	1.369.567	1.780.373	1.927.834	2.078.001	2.265.274	2.449.024

Fonte: Mato Grosso do Sul (2011d, p. 34).

Em síntese, de acordo com o Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul (2011), elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC/MS) se comparado o número total de habitantes do ano de 1980 com o de 2010, nota-se que, nos 31 anos após a criação de Mato Grosso do Sul, aconteceu um incremento populacional de 1.079.454 habitantes, que equivale a um aumento médio de 44,8% no contingente populacional do Estado, desde a data de sua instalação oficial (MATO GROSSO DO SUL, 2011d).

O Estado de Mato Grosso do Sul, criado sob a égide da Constituição Federal de 1967, por determinação da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, assinada pelo penúltimo Presidente da República dos governos militares, general Ernesto Geisel (1974 - 1979)¹⁵, foi instalado oficialmente em primeiro de janeiro de 1979, com a posse do primeiro governador, Harry Amorim Costa (1979-1979), do partido da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), no mesmo dia da revogação¹⁶ dos atos institucionais: Ato Institucional nº 1 /1964 – cassou o mandato dos políticos de oposição; Ato Institucional nº 2 /1965 - extinguiu os partidos existentes e estabeleceu o bipartidarismo; Ato Institucional nº 3/1966 – estabeleceu que os prefeitos de capitais, e municípios da área de segurança nacional e os

¹⁴ Os dados estão de acordo com o documento original.

¹⁵ O partido político de o governo militar era a Aliança Renovadora Nacional (ARENA): fundada em 4 de abril de 1966 para apoiar o governo, quando foi instaurado o sistema bipartidário pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e pelo Ato Complementar nº 4. A ARENA foi extinta em 29 de novembro de 1979, com o fim do bipartidarismo aprovado pelo Congresso Nacional (RIO DE JANEIRO, 2007).

¹⁶ Essa revogação aconteceu por meio da Emenda Constitucional nº 11/1978.

governadores dos estados deveriam ser nomeados pelo governo militar; Ato Institucional nº 4/1966 – obrigou o Congresso a votar o projeto da Constituição de 1967; Ato Institucional nº 5/1968 – fechou o Congresso, suspendeu garantias constitucionais e deu poder ao Executivo, poderes legais para legislar sobre todos os assuntos (BASTOS, 2002).

Sua instalação no mesmo dia da revogação dos atos institucionais, não foi simples coincidência, e sim uma das estratégias do governo militar para divulgar o seu projeto político, social, econômico e ideológico, de caráter desenvolvimentista e modernizador, centrado no planejamento, na ação estatal e na economia de mercado mundial, presente no II Plano de Nacional Desenvolvimento (PNPD) – 1974-1979. Tratava-se de um plano de investimentos públicos e privados dirigidos aos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação, que dependia, para sua viabilização, de fontes de financiamento público e externo (HERMANN, 2005).

Porém, em vez de promover a distribuição de renda, os planos dos governos militares promoveram a sua concentração. O Brasil tinha um abundante contingente de trabalhadores despreparados para trabalharem com tecnologias sofisticadas e caras. Com os financiamentos públicos direcionados às grandes indústrias, fazendas, construtoras, bancos e outros, os donos do capital não tiveram dificuldades para introduzi-las em seus negócios. Isso significou, para o capital, lucros cada vez maiores, mas, para os trabalhadores, houve a desvalorização do trabalho, o desemprego e o aumento do subemprego. Não bastasse isso, em meados da década de 1970, uma conjuntura mundial desfavorável, reflexo da crise do petróleo, inflacionou os preços de todos os produtos de consumo. A economia mundial foi comprometida pelos efeitos da crise, contudo, o Estado brasileiro foi um dos mais afetados, porque importava 80% do petróleo que consumia (IANNI, 1986).

Ainda, de acordo com Ianni (1986), nesse período (1964-1985), as políticas nacionais apresentaram uma combinação de medidas: política de planejamento voltada para o desenvolvimento industrial, principalmente das automobilísticas, políticas de defesa nacional, relacionadas à ordem e estabilidade econômica e social. Importante relatar que todas as decisões eram centralizadas no Poder Executivo, afastando-se, assim, qualquer possibilidade de participação das classes populares no debate político, uma vez que, na visão desses governos militares, além da postura subversiva, eram os trabalhadores que contribuíam para o aumento da inflação.

Diante de uma conjuntura de crise econômica e inflacionária e dificuldades de se efetuar uma aliança social e política para continuar mantendo o desenvolvimento acelerado do país, a opção mais viável naquele momento, na análise do grupo que integrava o governo

militar, foi elaborar políticas para a modernização da agricultura e para favorecer o capital privado, tanto o nacional, quanto o estrangeiro, tendo em vista a exportação. Por isso, o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no campo foi priorizado (IANNI, 1986).

Conforme expressão no documento II PND/1974-1979, tratava-se de exigir muito mais do setor agropecuário, que deveria desempenhar novo papel na estratégia nacional de desenvolvimento, mediante o fornecimento de alimentos e de matérias-primas para o abastecimento interno e para a exportação e, com isso, acabar de vez com a inflação. Para tal dimensão, seria necessária a ocupação de novas áreas territoriais, principalmente, as do Centro-Oeste e da Amazônia, como uma estratégia “[...] importante de expansão da agricultura, dada a existência de terras relativamente férteis para deslocamento da fronteira agrícola, e tendo em vista o gigantesco¹⁷ sistema viário já construído” (BRASIL, 1974, p. 33-34).

No discurso, os militares retomaram as raízes históricas da vocação agrícola do país e justificaram a necessidade de disponibilizar mais empréstimos para os grandes agricultores e/ou empresários agrícolas. Com isso, buscava-se aumentar a produção de alimentos mediante o aproveitamento racional de um amplo espaço com terras úmidas e irrigáveis das zonas áridas, especialmente, a Amazônia e o Centro-Oeste, conforme prescreveu o II PND, elaborado no governo Ernesto Geisel (BRASIL, 1974).

Esses benefícios seriam financiados por diversos órgãos de planejamento regionais, tais como a Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) que, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Mundial (BM), seriam responsáveis pelo financiamento e pelo planejamento de instalação do Estado de Mato Grosso do Sul e dos projetos voltados para a infraestrutura econômica, de energia e transporte (BRASIL, 1974).

A decisão de criar Mato Grosso do Sul foi influenciada pelos estudos do general Golbery do Couto e Silva, fundamentados na doutrina McNamara, de Robert McNamara¹⁸, secretário de defesa dos Estados Unidos e presidente do BM, entre os anos de 1968 e 1981. Essa doutrina, segundo Ianni (1986), baseava-se na questão primária do medo advindo da insegurança de uma sociedade que se modernizava rapidamente. Ainda de acordo com Ianni

¹⁷ O termo “gigantesco” referia-se, principalmente, à construção da Transamazônica, que tem mais de 4.000 quilômetros de estradas inacabadas.

¹⁸ McNamara publicou o livro: A essência da segurança, em 1968.

(1986, p. 64), a doutrina de Robert McNamara, por afirmar que a “segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança”, ganhou desdobramentos no Brasil, durante os governos militares (1964-1985), pois associava os conceitos desenvolvimento e segurança nacional à construção de um projeto de manutenção do poder militar.

Outra determinação era transformar Mato Grosso do Sul em um Estado modelo com um novo “método de governo” e novas técnicas de administração pública, que transformassem “[...] problemas políticos, sociais e econômicos em problemas administrativos” e que perpetuasse o projeto político e ideológico do regime militar. Por isso, o Estado seria construído com uma estrutura enxuta, com um número reduzido de fundações e setores administrativos descentralizados (diretos e indiretos), capazes de atender todas as suas obrigações e responsabilidades, e aos municípios (FERNANDES, 1996, p. 69).

Na conjuntura nacional, segundo Rocha (1992), a criação de um novo Estado estava relacionada às ideias do fortalecimento do projeto geopolítico do governo militar, à inserção do Brasil no modelo de economia aberta, como um grande exportador de grãos, fazer o País produzir mais e importar menos; inserir o setor agropecuário a serviço das indústrias; a área rural como suporte do crescimento urbano; fixação do homem no campo e incentivo fiscal ao pequeno e médio empresário (BRASIL, 1974). Aqui, notam-se os sinais no II PND/1974-1979 do incentivo para a criação do próprio negócio, mais tarde chamado de empreendedores.

Na prática, as políticas de concentração de renda, com o objetivo de fortalecer a classe média¹⁹, para que movimentasse o mercado interno, produzidas pelo governo militar ainda estavam presentes: o modelo político autoritário, burocrático para desempenhar políticas públicas e econômicas em prol de seus interesses, permitindo criação de uma grande desigualdade social, além disso, as sucessivas crises ajudaram a agravar esse quadro (PINHEIRO, 1995).

Todas as ações tinham como finalidade ocupar a maior parte da extensão territorial, de modo mais lucrativo, para dinamizar e modernizar a agropecuária e impulsionar o crescimento das cidades. Mas tudo isso foi planejado sem preocupação com as políticas de urbanização, igualdade social e melhor distribuição de renda. A preocupação era a manutenção do capitalismo, ou seja, “[...] manter a macroeconomia em ordem e cuidar para

¹⁹ Expressão usada por Pinheiro (1995, p. 1).

que o ambiente econômico seja *market friendly* (literalmente: amigável ao mercado) [...]” (SINGER, 1998, p. 131).

Na conjuntura regional, de acordo com Rocha (1992), sem a participação popular e sem uma formação de representantes sul-mato-grossenses para acompanhar as discussões sobre a divisão do Estado²⁰, a criação deste veio ao encontro dos interesses de dois grupos políticos locais, do mesmo partido de situação (ARENA), que perceberam que teriam novos espaços e mais prestígio político: os ruralistas, cujos interesses estavam voltados para a atividade econômica mais tradicional do sul de Mato Grosso, ou seja, a pecuária, e o outro, com interesses voltados para a industrialização e a introdução de tecnologia mais avançada na agricultura do Estado. Porém, ambos os grupos eram proprietários de grandes latifúndios e políticos de uma determinada região que, juntos, formavam uma sociedade agropecuária que lutava para impor os seus valores conservadores, clientelistas, patrimonialistas que garantissem a manutenção da sua dominação e o controle do Estado (BIGARELLA, 2004).

Do ângulo político, as disputas entre os grupos adversários que queriam assumir o controle da administração do Estado acirraram-se com o advento da criação do Estado, principalmente, nos primeiros quatro anos após a divisão (1979 a 1982), porque, nesse período, a escolha do governador era feita por meio de nomeação do governo federal²¹. Fato que provocou uma sucessão de governadores, que somente cessou com a eleição do governador Wilson Barbosa Martins, do PMDB, em 1982, que tomou posse em 15 de março de 1983 (ROCHA, 1992), conforme especifica o Quadro 1.

Quadro 1 - Governadores de Mato Grosso do Sul (1979-2014).

Nome	Partido	Início do mandato	Fim do mandato
Harry Amorim Costa Londres Machado	ARENA	1/1/1979 13/6/1979	12/6/1979 30/6/1979
Marcelo Miranda Soares Londres Machado	ARENA	01/7/1979 29/10/1980	28/10/1980 6/11/1980
Pedro Pedrossian	PDS	7/11/1980	14/3/1983
Wilson Barbosa Martins	PMDB	15/3/1983 14/5/1986	13/5/1986 14/3/1987

²⁰ Em 11 de outubro de 1977, via Decreto-Lei assinado pelo Presidente Ernesto Geisel, aconteceu a divisão do Estado do antigo Mato Grosso em dois: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, implantados oficialmente em 1º de janeiro de 1979.

²¹ Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977- SEÇÃO II - Do Poder Executivo. “Art. 6º - Para o período que se encerrará com o do mandato dos Governadores dos Estados eleitos a 1º de setembro de 1978, o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Parágrafo único - O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul será nomeado até 31 de março de 1978 e tomará posse no dia 1º de janeiro de 1979, perante o Ministro de Estado da Justiça” (MATO GROSSO DO SUL, 1977, s/p)

Nome	Partido	Início do mandato	Fim do mandato
Ramez Tebet			
Marcelo Miranda Soares	PMDB	15/3/1987	14/3/1991
Pedro Pedrossian	PTB	15/3/1991	31/12/1994
Wilson Barbosa Martins	PMDB	1/1/1995	31/12//1998
José Orcírio Miranda dos Santos	PT	1/1/1999	31/12/2002
	PT	1/1/2003	31/12/2006
André Puccinelli	PMDB	1/1/2007	31/12//2010
	PMDB	1/1/2011	31/12//2014

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas nas Mensagens à Assembleia Legislativa (1979-2014).

O trabalho da atividade agropecuária, somado aos costumes herdados da sociedade agrária, o coronelismo, o patrimonialismo, o economicismo e à apropriação dos benefícios do poder, muito contribuiu para instigar os embates entre os dois grupos mencionados, que se alternavam no poder. Essas tensões provocaram o surgimento de alianças ocasionais, fusões de subgrupos dentro das forças dos dois lados, com mais ou menos tendência centralizadora, que se tornaram cada vez mais conservadores e distantes das diretrizes e dos princípios do planejamento sistêmico, pensado pelos militares (FERNANDES, 1996).

Naquele momento, o impasse estava na conciliação de duas forças de dominação: os interesses patrimonialistas dos grupos políticos estaduais e a necessidade do governo federal em implantar um modelo de gestão pública, baseado nos princípios racionais, técnicos e gerenciais, que possibilitassem a separação entre as influências dos políticos locais e às necessidades públicas (BIGARELLA, 2004).

Com a mesma linguagem das empresas privadas, o Decreto-Lei nº 1/1979, apresentou a organização dos três poderes, e o Decreto-Lei nº 2/1979, que organizou a administração do Estado, com base em duas linhas da doutrina liberal: - estimular a iniciativa privada; estruturar a gestão pública de acordo com o modelo gerencial: - compacta, leve, flexível e aberta (MATO GROSSO DO SUL, 1979d, 1979f), baseadas nas ideias das teorias neoclássicas²² de estrutura, autoridade, responsabilidade, departamentalização, com ênfase nos aspectos instrumentais e nas práticas administrativas, segundo demonstra o capítulo 1. Esse modelo administrativo foi determinado pelo Decreto-Lei nº 1, de janeiro de 1979, que

²²A Teoria Neoclássica enfatiza o processo administrativo: planejamento, organização, direção e controle. Os principais autores dessa teoria são: Peter F. Drucker, Willian Newman, Ernest Dale, Ralph C. Davis, Louis Allen e George Terry.

estabeleceu a organização básica do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme apresentado a seguir.

Art. 23 - O Poder Executivo compreenderá:

I - Órgãos da Administração Pública Direta;

II - Entidades da Administração Pública Indireta.

§ 1º - Constituem entidades da Administração Pública Indireta, na forma da legislação federal e estadual, que lhes for aplicável:

I - Autarquia;

II - Empresa pública;

III - Sociedade de economia mista (MATO GROSSO DO SUL, 1979d, p. 5).

Em discurso oficial, o primeiro governador Harry Amorim Costa (1979-1979) faz uma relação dessa forma compacta do Poder Executivo, com novas técnicas em administração pública. Nas palavras dele, essa organização básica do Poder Executivo deveria seguir as mesmas “diretrizes recomendadas para o desenvolvimento organizacional [...]” (COSTA, 1979a, p. 3).

Ainda de acordo com o discurso oficial do governador Harry Amorim Costa, a organização estatal deveria ter uma

[...] estrutura básica é normativa, orientadora, coordenadora e avaliativa, e, por isso mesmo leve e dinâmica.

A ação executiva, através de órgão vinculado, é descentralizada por regionalização, em amplo apoio aos Municípios.

Setores afins, nas áreas psicossocial e econômica, são gerenciados de forma integrada (COSTA, 1979b, p. 4).

A ênfase, então, seria nos resultados (fins), não nos procedimentos (meios), como pedia o modelo de gestão burocrática utilizado pelo Estado brasileiro que, na visão do governador Harry Amorim Costa (1979), já estava ultrapassado. Assim, enquanto o foco da burocracia estava nos trâmites legais, o gerencialismo foi voltado para a eficiência em todos os escalões governamentais (COSTA, 1979a).

No caso de Mato Grosso do Sul, nos decretos-leis de sua instalação, elaborados pelo primeiro governo (1979-1979), para dispor sobre a organização administrativa e o poder executivo estadual, consta um modelo de gestão visto como um método de governo²³, de implementação de ações estatais com bases em técnicas de instrumentalização e operacionalização das políticas públicas, que seriam previamente aprovadas pelo Poder Executivo, conforme comprova substrato do Decreto-Lei nº 1, de janeiro de 1979:

²³ Termo usado nos documentos oficiais de 1979.

Art. 8º - São atribuições dos Secretários de Estado, como auxiliares diretos do Governador, exercer, na área de sua competência, a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como desempenhar as funções que lhes forem especificamente cometidas pelo Governador do Estado, podendo delegar competência a seus subordinados (MATO GROSSO DO SUL, 1979d, s.p).

Nessa concepção, a administração estadual foi apresentada como um novo e moderno modelo de gestão pública, que queria modificar os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas com os servidores e alterar, também, a própria atuação da administração, que passaria a enfatizar a eficiência, tendo em vista harmonizar os interesses das diversas áreas e racionalizar a utilização de recursos financeiros e administrativos (MATO GROSSO DO SUL, 1979a, 1979b).

O modelo de gestão apresentado pelo primeiro governo teve forte influência do Decreto-Lei nº 200/1967, assinado pelo presidente da República Humberto Castelo Branco (1964-1967). Esse modelo era voltado para o desenvolvimento e segurança nacional, fixou os princípios fundamentais das atividades administrativas dos governos militares. Esse Decreto-Lei assumiu uma feição essencialmente pragmática e vinculada aos estritos preceitos normativos e centralizadores, apesar de o art. 10, § 1º, ter prescrito que a administração pública deveria ser descentralizada em três planos principais:

- a) interna: da Administração Central para outros órgãos de execução;
- b) externa, mediante convênio: da Administração Central para outras unidades federadas;
- c) parcerias público/privada: Administração Central para o setor privado, mediante contratos e/ou concessões (BRASIL, 1967, Art. 10).

Mas, tal como o modelo de gestão implantado pelo Decreto nº 200/1967²⁴, o Executivo em Mato Grosso do Sul (1979), tinha poder e competência para tomar as decisões referentes à sua área e estabelecer normas, critérios, programas, princípios, controle e avaliação (BRASIL, 1967; MATO GROSSO DO SUL, 1979a, 1979b).

O que aconteceu, tanto no âmbito nacional quanto no estadual, foi à submissão dos órgãos e entes federados descentralizados às normas elaboradas pela administração central, acarretando perda de autonomia administrativa nos moldes do Decreto nº 200/1967²⁵. Em face à observância dessas normas, dos aspectos técnicos e científicos e em função das

²⁴ Esse Decreto foi responsável pela organização da Administração Federal e pelos estabelecimentos das diretrizes para a Reforma Administrativa do Governo Militar.

²⁵ Conforme Rezende (2002, p. 7), esse fundamento “[...] reside na competência da própria entidade autárquica para a realização do processo disciplinar do servidor, que é expressão de sua autonomia administrativa em face da União”.

exigências políticas da época, buscou-se promover a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas privadas e sociedades de economia mista, bem como a instituição de racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios básicos da gestão estatal (BRASIL, 1967; MATO GROSSO DO SUL, 1979a, 1979b).

No âmbito nacional, os principais pontos do Decreto-Lei nº 200/1967, que influenciaram a organização administrativa do Estado de Mato Grosso do Sul, foram a concepção de planejamento, controle e orçamento como plano de governo, o fortalecimento do setor privado, a combinação entre desenvolvimento e segurança, a adoção de medidas, que indicavam as orientações neoliberais, que, criticavam a burocracia pública weberiana, à qual competia a função de garantir a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade no setor público e o modelo keynesiano, caracterizado “[...] pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional - telecomunicações e petróleo” (ABRUCIO, 1997, p. 6). Nas décadas de 1960 e 1970, iniciou-se uma campanha de valorização dos modelos de gestão usados pelo setor privado, para serem adotados no setor público (ABRUCIO, 1997). Contrários ao Estado de bem-estar social estava o pensamento neoliberal de Hayek (1990) e Friedman (1982) que deu as bases teóricas para a redefinição do papel do Estado, mais regulador e menos interventor, a criação de um contexto intelectual favorável às mudanças na administração pública e a alegação de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão, culminando, no final da década de 1970, o surgimento da ideia do modelo gerencial como referência do setor público, adotado primeiramente pelos governos conservadores da Grã-Bretanha (1979) e republicanos dos Estados Unidos (1980), que se opunham ao consenso social Welfare State (ABRUCIO, 1997).

Assim, essas ideias surgidas em decorrência da crise do capital, mas divulgadas como crises do petróleo de 1973 e 1979²⁶, do movimento de globalização e das transformações tecnológicas em curso desde a década de 1970, alteraram a lógica do setor produtivo e também a ideia de gerenciamento estatal, refirmada no II PND 1975-1979, a da gestão gerencial no serviço público. Nessa conjuntura do Brasil na década de 1970, de acordo com Zauli (2001), em consequência dos efeitos das sucessivas crises mundiais e da globalização dos mercados, o Estado estava perdendo seu poder de ação. Com menos recursos, sobrecarregado com as demandas sociais e com dificuldades de atingir os objetivos

²⁶ Esse assunto é discutido por Eric Hobsbawm, no livro: A Era dos Extremos: o breve século XX.

políticos propostos pelo governo militar, o Estado brasileiro (1974-1979) assumiu as ideias expressas no II PND/1975-1979 (1974). As ideias fundamentais do referido plano eram: administração mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna, como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas, uma concepção de Estado que se afastaria das políticas sociais, sob a justificativa do endividamento, tal como já vinha acontecendo: a inflação, a queda na produtividade (atribuída aos excessivos custos trabalhistas), a instabilidade financeira e a estagnação, provocadas pelos instrumentos regulatórios e pelas políticas sociais do Estado (ABRUCIO, 1997).

A perspectiva inicial do modelo gerencial, com forte tendência economicista, com excessiva hierarquização e com planejamento centralizado no Poder Executivo é que serviu de base para a construção da organização da administração do Estado de Mato Grosso do Sul, como instrumento operacional do Poder Executivo. Apresentada no Decreto-Lei nº 1/1979²⁷ e no Decreto-Lei nº 2/1979²⁸ como um modelo moderno, que buscava redução de custos, controle e racionalidade dos gastos públicos, principalmente, com a redução de pessoal, a qualidade dos serviços e o aumento da eficiência e produtividade. Conforme expressa o Art. 24, do Decreto-Lei nº 1/1979:

- I - O Sistema Estadual de Planejamento, sendo seu órgão central a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral;
- II - O Sistema Estadual de Finanças, sendo seu órgão central a Secretaria de Fazenda;
- III - o Sistema Estadual de Administração, sendo seu órgão central a Secretaria de Administração;
- IV - o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, sendo seu órgão central a Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- V - o Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico, sendo seu órgão central a Secretaria de Desenvolvimento Econômico;
- VI - o Sistema Executivo de Infraestrutura Regional e Urbana, sendo seu órgão central a Secretaria de Infraestrutura Regional e Urbana;
- VII - o Sistema Estadual de Justiça, sendo seu órgão central a Secretaria de Justiça;
- VIII - o Sistema Estadual de Segurança Pública, sendo seu órgão central a Secretaria de Segurança Pública (MATO GROSSO DO SUL, 1979d, Art. 24).

É importante lembrar que a questão central do modelo gerencial é a busca da eficiência.

²⁷ Publicado no Diário Oficial nº 1, de 1º de janeiro de 1979. Revogado pela Lei nº 13, de 12 de janeiro de 1981, art. 14. Revogado pela Lei nº 55, de 18 de janeiro de 1980, art. 121.

²⁸ Publicado no Diário Oficial nº 1, de 1º de janeiro de 1979. Revogado pelo art. 121 da Lei nº 55, de 18 de janeiro de 1980.

Para tanto, parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocracia tradicional é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas (ABRUCIO, 1997, p. 15).

Desse modo, a estrutura hierárquica weberiana, com influências características de o modelo militar (hierarquia e disciplina), disposta no Decreto-Lei nº 2/1979, tentou conciliar-se com a concepção gerencial, que tinha como uma de suas principais estratégias a redução de custos e a competição interindividual, limitando o “[...] acesso indiscriminado às oportunidades de emprego público, traduzidas em maiores possibilidades de desenvolvimento pessoal e profissional e na adoção de processos competitivos de seleção, promoção e remuneração” (MATO GROSSO DO SUL, 1979f, Art.3º, II), principalmente, nas áreas sociais, mediante o “[...] fortalecimento do setor privado, limitado ao mínimo a interferência supletiva ou direta do Estado na atividade econômica social” (MATO GROSSO DO SUL, 1979f, Art. 3º, III) e com a organização do Poder Executivo em sistemas, que seguiam os moldes weberianos, com

[...] subdivisões de uma atividade principal ou global, sujeitas a princípios, normas e legislação específicos, emanados de órgãos centrais, para atuação uniforme, harmônica, coordenada e independente administrativamente das estruturas orgânicas formais relativas aos órgãos responsáveis pela execução dessas atividades, mediante descentralização de competências (MATO GROSSO DO SUL, 1979f, Art. 17).

Outra característica burocrática foi a tensão entre descentralização e centralização das decisões, aqui tomadas pelo chefe do Poder Executivo (governador do Estado). Tudo era decidido via “[...] órgãos setoriais e unidades seccionais, como projeções do órgão central dos sistemas, estruturados, respectivamente, na Governadoria do Estado e Secretarias, e nas entidades de Administração Indireta e fundações instituídas pelo Poder Executivo [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 1979f, Art. 23, s/p).

É preciso esclarecer que no Decreto-Lei nº 2/1979, tal como outros documentos do governo, a descentralização na gestão pública ficou restrita a transferência de tarefas da administração direta para indireta, não se traduziu em distribuição de poder entre os órgãos que integravam o Sistema Executivo de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SEDRH). O texto desse documento apresentou apenas uma repartição de funções e responsabilidades entre os vários órgãos da mesma administração centralizada, sem quebra de hierarquia, sem regras

sobre alocação de recursos e sem autonomia orgânica aos componentes institucionais, mantendo, assim, o poder de decisão no Poder Executivo (BIGARELLA, 2004).

Assim, constituiu uma organização burocrática, sem autonomia e com o poder de decidir, a vigilância e o controle concentrados no Poder Executivo, que fixava os limites da autonomia de todos os outros órgãos do sistema. “A direção e coordenação geral dos sistemas [cabia] ao Governador do Estado, no que [seria] coadjuvado pelos titulares dos respectivos órgãos centrais e dirigentes dos órgãos da Governadoria do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 1979f, Art. 20).

Dessa forma, apesar de os Decretos nº 1/1979 e nº 2/1979 tentarem demonstrar que o governo era favorável à descentralização, fica evidenciado, nesses próprios documentos, que a ideia era uma desconcentração de tarefas bastante delimitada, sem espaços para discussão, sem quebra de hierarquia e sem participação das diferentes esferas sociais (BIGARELLA, 2004). Assim, com uma estrutura hierárquica burocrática/militar, o primeiro governo de Mato Grosso do Sul, contraditoriamente, tentou configurar-se como um governo forte, interventor nas ações administrativas, na repartição de recursos, nas escolhas das políticas econômicas e de desenvolvimento e regulador nas políticas sociais, reafirmando o ideal liberal, indicando as ideias do neoliberalismo, segundo as premissas de Hayek (1990), entre outros.

De acordo com Harvey (1993), um país pode ser classificado como neoliberal na medida em que aceita as regras do livre mercado internacional, promove a livre concorrência entre as empresas, planeja, organiza o seu desenvolvimento e sua economia conforme as regras do mercado mundial e é ativamente intervencionista na criação da infraestrutura para o comércio e a competição internacional.

É importante ressaltar que as propostas neoliberais indicaram a transformação estrutural e o funcionamento dos países capitalistas. Elas recomendaram a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do público e uma reformulação tanto no tamanho, quanto no papel do Estado, que incluiu a reforma do padrão produtivo e da gestão do processo de divisão social do trabalho, que foram combinadas com as inovações tecnológicas e da comunicação, que modificaram a base material de produção e reprodução social (HARVEY, 1993).

Tal tendência também se manifestou na organização administrativa de Mato Grosso do Sul que, pela necessidade de administrar a ideia de uma futura ordem democrática e uma situação de emergência econômica que se agravava no Brasil, tentou imprimir ao Estado o papel de indutor e condutor do desenvolvimento. Foi esse pensamento que levou à

idealização do modelo de organização estatal apresentada pelo primeiro governo, como solução para os problemas políticos, econômicos, administrativos e como símbolo da modernização e instrumento contra o patrimonialismo, corrupção e clientelismo (ROCHA, 1992).

Tratava-se, segundo os discursos de posse do governador Harry Amorim Costa (1º/1/1979), e o da seção solene de instalação da Comissão Constitucional (4/1/1979), de um método de governo moderno, com uma nova cultura institucional, que tornaria o Estado, pressionado pelas crises econômicas mundiais e mudanças tecnológicas, mais competitivo e mais ajustado ao mercado internacional. Os esforços seriam para estruturar o aparato estatal a um modelo de eficiência técnica, capaz de dotá-lo de mais dinamicidade, e flexibilizar a participação das empresas privadas para responder com mais rapidez às demandas internas e externas, sem aumento dos custos, principalmente, às demandas sociais, conforme palavras do governador:

A elaboração da estrutura organizacional do poder executivo, como instrumento operacional das ações do Governo, merecem cuidados e atenções especiais, com o objetivo de alcançar a racionalidade e a eficiência administrativas, baseada nos pressupostos condicionantes da organização sistêmica, da gerencia integrada e descentralização executiva. Daí resultou uma estrutura enxuta, inovadora na forma de gerência, que congregando órgãos centrais e vinculados, junta de coordenação e controle e conselhos consultivos, se volta, adotado o “planejamento como método de governo, para a mais ampla, livre e democrática participação comunitária, em busca de melhor apoioamento aos Municípios e mais estímulos à iniciativa privada na resolução de problemas de infraestrutura e sociais” (COSTA, 1979b, p. 3-4).

Aqui já estava presente a ideia do fortalecimento do setor privado, a cedência ou doação do patrimônio público para instituições privadas dispostas a prestarem serviços nas áreas sociais, principalmente, na saúde e educação (BRASIL, 1967). Segundo o Decreto nº 83/1979, as transferências de alguns serviços das áreas sociais para o setor privado, foi uma estratégia para evitar “[...] oscilações econômico-financeiras que [afetassem] a dinâmica do processo de desenvolvimento do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 1979b, Art. 3º, V).

Era a ótica da parceria público-privada que começava a ser incorporada pelo modelo gerencial. Nascia a ideia de que as políticas sociais não eram mais atividades exclusivas do Estado; elas eram atividades que poderiam ser oferecidas e negociadas pelo mercado. Tais mudanças abririam mais oportunidades de combinar as ações públicas com o setor privado. Dessa forma, segundo Faoro (1993), essas políticas foram perdendo, desde a

década de 1970, o seu valor social e deixaram de resolver os problemas gerados pela exploração/dominação de classes. Passaram a servir apenas para minimizar as contradições sociais e manter e fortalecer o capitalismo.

Com a proposta de uma estrutura leve e enxuta, o governo de Mato Grosso do Sul pretendia obter interações das ações administrativas e executivas em todos os níveis, com celeridade e racionalidade. Para isso, a estrutura do governo foi pensada para ser compacta, porque o número de órgãos administrativos seria reduzido, sem prejuízo do atendimento ao cidadão e de todas as suas obrigações e responsabilidades. A leveza e o enxugamento da estrutura administrativa foram pensados para o governo tornar-se executor em atividades em que a iniciativa privada não tivesse interesse ou condições de desenvolver. Em síntese, os órgãos e entidades do governo deveriam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (ROCHA, 1992).

Entre as atividades governamentais, existiam aquelas que tinham o objetivo de promover “[...] melhores níveis sanitários, educacionais, culturais, de aptidão física e desportiva, de aprimoramento profissional e de bem-estar da população o do Estado [...].” Essas ações seriam de responsabilidade do Sistema Estadual de Desenvolvimento e de Recursos Humanos (SEDRH), que tinha como órgão central normativo, de planejamento, coordenação, supervisão, controle e fiscalização, a Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SDRH), um órgão pertencente ao SEDRH (MATO GROSSO DO SUL, 1979c).

A Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos, responsável pelas políticas sociais, dentre elas a educação, que exercia as suas competências com o apoio técnico dos órgãos e entidades integrantes do Sistema e particularmente por meio dos conselhos, conforme tratou o art. 2º, inciso II, do Decreto-Lei nº 8/1979. Assim expressa o referido decreto:

Art. 2º - Os seguintes órgãos e entidades integram o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos:

I - Órgão Central

a) Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos

II - Órgãos Colegiados

a) Conselho de Coordenação do Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos;

b) Conselho Estadual de Educação;

c) Conselho Estadual de Cultura;

d) Conselho Estadual de Desportos;

e) Grupos Regionais de Coordenação do Sistema

III - Entidades Supervisionadas

a) Fundação de Educação de Mato Grosso do Sul;

- b) Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul;
- c) Fundação do Desporto de Mato Grosso do Sul;
- d) Fundação de Saúde de Mato Grosso do Sul;
- e) Fundação do Trabalho e Promoção Social de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 1979c, p. 1).

O SEDRH, que tinha como órgão central a SDRH, concentrava todo o poder decisório, desde elaboração, planejamento, coordenação, normatização, supervisão técnica, controle, até a fiscalização das políticas públicas estaduais, enquanto os conselhos e os outros órgãos de apoio foram excluídos das decisões e escolhas das políticas sociais, apenas funcionando como executores de tarefas.

Essa Secretaria, baseada nas ideias de racionalidade, de eficiência e de redução de custo, manteve as características restritivas, punitivas e centralizadoras, próprias do governo militar. Dessa forma, em pouco tempo tornou-se ineficiente. Primeiro, porque esse modelo previa um número reduzido de setores administrativos que deveriam ser descentralizados para atender todas as áreas, mas acabaram centralizados em apenas um órgão. Segundo, pela vontade de transformar problemas políticos, sociais e econômicos em problemas administrativos, criou um distanciamento entre as dimensões política, social e gerencial, dificultando, assim, a materialização do próprio modelo conceitual de gestão pública (BIGARELLA, 2004).

Então, a SDRH tornou-se um órgão mais centralizado, burocrático e hierarquizado. Essa organização administrativa impôs muitos filtros, barreiras e isolou a participação da sociedade civil e dos políticos locais, durante o primeiro governo, iniciado no dia 1º de janeiro de 1979 e encerrado no dia 12 de junho de 1979. O isolamento dos políticos suscitou sucessivos embates na Assembleia Constituinte, entre os deputados estaduais e o grupo de técnicos da SDRH, criticada pela concentração de poder. Assim, não aconteceu a redução de custo da forma como foi anunciada pelo governador, apenas aconteceram as junções das secretarias (BIGARELLA, 2004).

Tanto os políticos da ARENA quanto os do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ainda de acordo com Bigarella (2004), reclamavam de todo o aparato governamental que estava repleto de funcionários públicos de alto escalão vindos de Brasília e do Rio Grande do Sul que, além dos altos salários, também podiam acumular duas a três funções e receber os valores dos cargos comissionados, conforme explicitava o Decreto-Lei nº 15, de 1º de janeiro de 1979, enquanto outros setores não tinham recursos para funcionar, como a educação, a saúde e assistência social.

Essa situação descontentou os deputados sul-mato-grossenses, que já estavam insatisfeitos com a nomeação do Governador Harry Amorim Costa, e que aproveitaram a extinção do AI-5 para protestar e tornar público seu descontentamento nas seções da Assembleia Constituinte, em discursos contra a nomeação do governador, da sua equipe de técnicos e o excesso de gastos e poder dado a um grupo que desconhecia a realidade local.

Foram esses fatos que geraram uma crise política e levaram os Deputados Sergio Cruz e Sultan Rasllan, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) a colocarem em cheque tanto o modelo de gestão apresentado como descentralizador, democrático e participativo, quanto à estabilidade do governo, conforme demonstra fragmentos dos discursos desses deputados na Assembleia Constituinte.

Sultan Rasllan, na ata nº 19, de janeiro 1979:

[...] o Senhor Harry Amorim Costa não apresentou nenhuma inovação. As escolas não receberam nenhum benefício, a sua precariedade é muito grande, enquanto tivemos a oportunidade de assistir à visita de um grande número de prefeitos, e alguns deles foram encontrados tomando vinho de hum mil e duzentos cruzeiros e a sidra de quatrocentos cruzeiros a garrafa paga pelo Estado [...] (RASLLAN, 1979, p. 5).

Sergio Cruz ata nº 14, de 24 de janeiro de 1979:

Temos que esclarecer a este plenário, aos Senhores deputados da arena e à opinião pública em geral, que nunca nos iludimos com as feições ideológicas das diversas facções do partido oficial do que criou Mato Grosso do Sul, que defendeu a oligarquia, nomeou parentes e não enxugou nada [...] o gaúcho Harry Amorim Costa não está fazendo o que ele prometeu, com sua filosofia centralizou o governo em um só órgão [...] (CRUZ, 1979, p. 6-8).

Nesse contexto, o primeiro governo não obteve sucesso, pois não modernizou e nem descentralizou a estrutura do Estado e tampouco conseguiu apresentar um programa na área social. Tinha como base as mesmas linhas de ação do regime ditatorial-militar, centralizadoras, tecnocráticas e nacionalistas, seguidas pelos governos de Castello Branco e Costa e Silva (1964-1968), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), que exonerou o primeiro governador do Estado de Mato Grosso do Sul.

O primeiro governador deixou o governo, junto com o grupo de técnicos *outsiders*²⁹, sem nenhuma ação ou projeto iniciado na área educacional, por falta de um

²⁹ Palavra cunhada pelos autores Norbert Elias e John Scotson, para dar significado a “um grupo novo de residentes” (ELIAS; SCOTSON, 2000).

programa educacional na agenda governamental, tomada pela vontade de implantar um novo método de governo e pelas dificuldades políticas enfrentadas entre os deputados e o governo.

Assim, o Estado de Mato Grosso do Sul trouxe, desde seu início, a descontinuidade, os planos inacabados, o embate entre os políticos no processo de consolidação do Estado, acirrando cada vez mais as disputas entre grupos pela posse da administração estatal, o que resultou em um esfacelamento dos planos da construção de um Estado Modelo.

Nesse contexto, foi criado o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, conforme será abordado na seção seguinte.

2.2 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1979-1994

O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul foi criado no governo de Harry Amorim Costa (1979) com funções normativas e de supervisão, pelo Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979 que estabeleceu as diretrizes para o sistema administrativo do Estado sul-mato-grossense. Sob o amparo legal na Lei nº 5.692/1971, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus foi instituído para atuar de forma suplementar ao Conselho de âmbito federal, que estava destinado, segundo Saviani (2006, p. 116), a “[...] ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo Governo Militar de 1964”.

Tal como os outros conselhos estaduais de educação do Brasil, o CEE/MS também recebeu atribuições fiscalizadoras, de natureza econômico-financeira, encargo, até então, atribuído à Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), conforme o Decreto-Lei nº 532/1969, por exemplo, passou a ser de responsabilidade do Conselho Federal de Educação, dos conselhos estaduais de educação e do Conselho de Educação do Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências e jurisdições, “[...] a fixação e o reajuste de anuidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais, prestados pelos estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares” (BRASIL, 1969, p. 1).

De acordo com Pelisser (2008), a partir da publicação desse Decreto-Lei, que concedeu a prerrogativa aos Conselhos de Educação decidirem a respeito das mensalidades escolares, foi que os proprietários de escolas privadas despertaram o interesse de participar da sua composição, o que acabou reduzindo, ainda mais, a autonomia dos conselhos com relação às Secretarias de Educação e ao Conselho Federal, favorecendo a representatividade de grupos de interesses privatistas no campo educacional. Assim, na década de 1970, conforme

Teles (2001, p. 6), “[...] os conselhos de educação se viram esvaziados de suas funções normativas. Mesmo subsistindo, estes conselhos adquiriram feições ainda mais tecnicistas apesar de passarem a exercer basicamente apenas as atribuições opinativas”.

No caso do CEE/MS, com características burocráticas e racionais, com tendência normativa, técnica e como órgão de governo e não de Estado, teve como primeiro presidente um médico militar, Lécio Gomes de Souza (1979). Com representação da iniciativa privada e de chefes de departamentos da SEDRH (1979), o número de membros foi definido no Art.2º, do Decreto nº 83/1979 de sua composição e funcionamento: “Na escolha dos membros do Conselho Estadual de Educação, o Governador do Estado levará em consideração a necessidade de neles serem devidamente representados os diversos graus de ensino e o magistério oficial e particular” (MATO GROSSO DO SUL, 1979b).

Inicialmente, como órgão colegiado e de governo, subordinado ao SEDRH, com o objetivo de “contribuir para a promoção de melhores níveis sanitários, educacionais, culturais, de aptidão física e desportiva, de aprimoramento profissional e de bem-estar da população do Estado”, que abrangia a Fundação de Educação de Mato Grosso do Sul, que tinha por “[...] finalidade planejar, promover e executar atividades relacionadas com o ensino [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 1979c, Art. 1º; 7º), o CEE/MS mostrava nas suas atribuições e nos critérios de escolha dos conselheiros, uma forma de dependência ao Poder Executivo, conforme artigos destacados a seguir:

Art. 1º - O Conselho Estadual de Educação, criado pelo Decreto- Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979, é composto de doze membros efetivos e três suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, dentre pessoas de notório saber e experiência em assunto de Educação.

§ 1º - Ao ser instituído o Conselho, um terço de seus membros terá mandato de dois anos e dois terços de quatro anos.

§ 2º - A renovação do Conselho far-se-á bienal e alternadamente, por um e dois terços de seus membros.

§ 3º - O Conselheiro, em seus impedimentos, será substituído por um dos suplentes.

§ 4º - Ocorrendo vaga no Conselho, será nomeado novo Conselheiro que completará o mandato do antecessor.

Art. 2º - Na escolha dos membros do Conselho Estadual de Educação, o Governador do Estado levará em consideração a necessidade de neles serem devidamente representados os diversos graus de ensino e o magistério oficial e particular.

Art. 3º - A função exercida no Conselho é considerada serviço relevante e ao funcionário público que exercer serão concedidos todos os meios para o seu desempenho.

Art. 4º - O Conselho terá sede na cidade de Campo Grande e realizará reuniões no período e na forma fixada no respectivo regimento.

§ 1º - Os Conselheiros perceberão jeton de presença por sessão a que comparecerem, bem como transporte por conta do Estado e diárias, caso devam deslocar-se do município de seu domicílio para atender a trabalho do Conselho, até o máximo de quatro sessões mensais, e sempre que ocorrer convocação para sessão extraordinária.

§ 2º - O jeton e as diárias serão estabelecidos em atos do Poder Executivo.

Art. 5º - O Conselho Estadual de Educação exercerá atribuições consultivas, normativas e de fiscalização, previstas nas legislações federal e estadual pertinentes, e terá seu funcionamento regulado pelo regimento a ser aprovado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento de Recursos Humanos, no prazo de sessenta dias, a contar da data de publicação deste Decreto.

Art. 6º - A manutenção do Conselho Estadual de Educação correrá à conta de dotação orçamentária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Recursos Humanos, mediante plano de aplicação aprovado pelo titular da Secretaria (MATO GROSSO DO SUL, 1979c).

Assim como os conselhos estaduais do Brasil, a organização e a constituição do CEE/MS seguiram a Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/1961 (LDB 4.024/1961) Lei nº 5.692/1971 e os fundamentos da CF/1967. Segundo Gohn (1990), ess fundamentos impediam a criação de estruturas colegiadas de participação da sociedade civil como instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado, a ideia era ainda, segundo a autora, manter os colegiados como conselheiristas, com caráter técnico e normativo para referendar as decisões dos governos.

O Art. 10, da LDB nº 4.024/1961, mantido na Lei nº 5.692/1971 que, no parágrafo 2º do Art. 4, manteve e ampliou a ideia de conselhos técnicos e normativos, deu-lhes a incumbência de autorizar e fiscalizar os estabelecimentos estaduais e, assim, abriu espaços para a participação da iniciativa privada nos conselhos de educação, por meio da nomeação de “[...] representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação [...]” (BRASIL, 1961). E, foi com base nessa concepção que o CEE/MS foi criado.

Com a exoneração do primeiro governador de Mato Grosso do Sul, assumiu Marcelo Miranda Soares (1979-1980) e, mesmo representando os interesses de diferentes grupos políticos locais constituídos no Estado, permaneceu apenas dezesseis meses à frente do governo, de 30/6/1979 a 28/10/1980. Assim que assumiu, desmontou a estrutura administrativa organizada pelo seu antecessor e extinguiu a causa principal de tantas discussões políticas, a SEDRH e todas as suas fundações. As fundações foram substituídas

pelas Secretarias de Estado de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. A reorganização administrativa foi justificada na Mensagem à Assembleia Legislativa (1980, p. 22) como “[...] ação necessária para revitalizar, principalmente, as áreas de educação, saúde e desenvolvimento social”, que estavam, conforme o documento, “[...] relegadas ao segundo plano”. Com a criação de uma Secretaria de Educação, foi nomeado como Secretário de Educação, o professor Hércules Maymone que, de acordo com a Mensagem citada, apresentou um programa educacional que respondia as orientações do II PND (1974-1979).

Na primeira parte do programa, a educação foi assumida como ferramenta de preparação dos cidadãos para necessidades do mercado de trabalho, voltada para a modernização do desenvolvimento econômico e competitividade. Na segunda, a preocupação foi com relação à expansão da rede física estadual, construção e ampliação das escolas para abrigar toda a demanda escolar, bem como a aplicação dos recursos no ensino profissionalizante e na área rural. Outra preocupação foi com relação ao aumento de salários e à organização de plano de cargos e salários para os professores, (MATO GROSSO DO SUL, 1980).

Com essas intenções, a política educacional sul-mato-grossense foi inserida na estratégia de integração nacional de manutenção do crescimento econômico, para atender os interesses nacionais de ocupação e utilização de novas áreas para o pleno aproveitamento do potencial produtivo das regiões agropecuárias, com o objetivo de transformar Mato Grosso do Sul em grande produtor de alimentos, conforme prescreveu o II PND 1975-1979 (1974). Essa ideia se propagou durante toda a década de 1980 e no primeiro governo da década de 1990, de Pedro Pedrossian (1991-1994) (BIGARELLA, 2004).

Com relação ao CEE/MS, no segundo governo, foi assinado o Decreto nº 255, de 24 de setembro de 1979, que estabeleceu as regras para a composição e o funcionamento do CEE/MS e incluiu os parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, no Art. 2º, do Decreto nº 83/1979, que tratavam da escolha da presidência do colegiado e do ato de posse dos conselheiros, com a seguinte redação:

Art.1º - no art. 2º do Decreto nº 83 de 14 de março de 1979, incluir-se-ão os parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, com a seguinte redação:

Art.2º [...]

1º - Na primeira investidura, os Conselheiros tomarão posse perante o Secretário de Estado de Educação;

2º - O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho serão eleitos dentre seus membros com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução imediata;

3º - A primeira sessão do Conselho Estadual de Educação, será exercida sob a Presidência do Conselheiro mais idoso presente à sessão que, em seguida, elegerá o Presidente e o Vice-Presidente;

4º - E primeira sessão plenária instalar-se-á com a presença de dois terços dos membros do Conselho e passarão a deliberar com a presença da maioria absoluta dos membros do colegiado;

5º - Após a assunção do Presidente mais idoso e antes da eleição do Presidente e Vice-Presidente, o plenário delibera sobre os dias das sessões, horário, quórum e votação e outros assuntos que julgar pertinente;

6º - Os Conselheiros serão empossados pelo Presidente do Conselho, em sessões do Conselho Estadual de Educação que se realizará na primeira reunião e seguida a nomeação.

Art. 2º³⁰ - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de setembro de 1979, revogadas as disposições em contrário (Mato Grosso do Sul, 1979a).

Na gestão do terceiro governador do Estado, Pedro Pedrossian (7/11/1980–15/3/1983), do Partido Democrático Social (PDS), foi publicado somente o Decreto nº 1.679, de 28 de junho de 1982. Esse decreto nada alterou quanto à organização do CEE/MS, apenas regulamentou os pagamentos dos *jetons*³¹ e os cálculos das diárias, para os conselheiros que moravam em cidades do interior e precisavam se deslocar para as reuniões na cidade de Campo Grande, Capital do Estado e sede do Conselho.

Em 1989, com a promulgação da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989 (CE-MS/1989), o CEE/MS teve suas funções ampliadas. No capítulo III - da educação, da cultura e do desporto, no Art. 197, o texto constitucional assegurou a sua existência na estrutura educacional, como “[...] órgão consultivo, deliberativo e normativo da política estadual de educação” (MATOGROSSO DO SUL, 1989, p. 60).

Embora a CE-MS/1989 tenha prescrito o Conselho com competência de deliberar e normatizar a política estadual de educação, no mesmo Art.197, em seu parágrafo único, faz observância para as condições de seu funcionamento: “a composição, a estrutura administrativa, o funcionamento e as atribuições do Conselho Estadual de Educação serão definidos por lei” (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

Mesmo com a promulgação da CE-MS/1989, somente no dia 17 de dezembro de 1993, o governo Pedro Pedrossian (1991-1994), regulamentou o CEE/MS, via Lei Estadual nº 1.460/1993 que, no Art. 2º, fixou competências de interpretar dispositivos da legislação

³⁰ O Decreto nº 255, de 24 de setembro de 1979 traz duas vezes o Art. 2º.

³¹ “O fato de ser um trabalho voluntário, sobretudo após a Lei nº 9.608/1998, pode coexistir com a compensação relativa a despesas indenizatórias que resarcem despesas havidas em razão do serviço como ajuda de custo, diárias e transportes concernentes à presença em eventos de natureza administrativa. Essas últimas despesas, que o francês chama de *jeton de présence*, também constam da Lei nº 8.112/1990 nos Arts. 51, 58 e 60”. (CURY, 2006, p. 57).

referente ao ensino; propor modificações na organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do ensino; aprovar estatutos e regimentos; autorizar experiências pedagógicas; editar normas relativas; promover sindicâncias nas instituições de ensino; aprovar a inclusão de disciplinas nos currículos; dispor sobre seu regimento interno; emitir parecer; manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação e com os demais Conselhos Estaduais de Educação; decidir sobre a autorização para o funcionamento de estabelecimentos de ensino superior, desde que criados e mantidos pelo poder público estadual ou municipal; decidir sobre a autorização e o reconhecimento de cursos nos estabelecimentos de ensino de pré-escolar, 1º e 2º graus; e, exercer as demais atribuições que lhe forem conferidas pela legislação federal e estadual. Porém, todas as ações desse Conselho deveriam ser homologadas pela Secretaria de Educação (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

A pesquisa de Carvalho (2012) demonstra que, apenas dois conselhos de educação em todo o território nacional, do Rio Grande do Sul e de Goiás, não dependem da homologação dos secretários de educação para que seus atos tornem-se oficiais. Ainda de acordo com a mesma pesquisa, essa norma constituída historicamente pela legislação brasileira, de que os atos normativos dos conselhos devem ser homologados pelo Poder Executivo, foi também reafirmada pela Lei Federal nº 9.131/1995, que atrelou os atos do Conselho Nacional de Educação à confirmação ou aprovação do Ministro da Educação. Nessa condição, pode-se inferir que a gestão democrática, mesmo fundamentada nos princípios constitucionais, ainda encontra dificuldades para se materializar e, consequentemente, o Conselho deve lutar contra as práticas e dispositivos legais que concentram o poder de decisão no âmbito do Executivo.

Retomando a reflexão sobre a Lei Estadual nº 1.460/1993, no tocante à competência deliberativa do CEE, a referida Lei, no Art. 4º, determinou que essa capacidade fosse exercida pelos seguintes órgãos do CEE/MS:

- I - o Plenário, constituído por todos os seus membros;
 - II - as Câmaras, que examinarão as matérias específicas a elas atribuídas, orientando, quando for o caso, as decisões do Plenário.
- § 1º A competência do Plenário, bem assim a organização, instalação e competência das Câmaras, serão definidas pelo regimento interno.
- § 2º Para o desenvolvimento de suas atividades o Conselho contará com uma Secretaria Geral (MATO GROSSO DO SUL, 1993, p. 3).

Com relação à competência normativa, por meio da qual um conselheiro interpreta a legislação com a devida atenção (CURY, 2006, p. 1), a mesma Lei, no Art. 2º, VII, autorizou o CEE/MS a disciplinar nos seguintes campos de atuação:

- a) à organização e ao funcionamento do sistema estadual de ensino;
- b) à situação de transferência de discentes dentro ou fora do país;
- c) ao tratamento especial a ser dispensado a alunos superdotados e ou portadores de deficiência física ou mental;
- d) à fiscalização dos estabelecimentos de ensino não pertencentes à União (MATO GROSSO DO SUL, 1993, p. 1).

A Lei nº 1.460/1993 também recriou os critérios de representatividade para o procedimento de indicação, ampliou o número de conselheiros, para quinze membros efetivos e seis suplentes, escolhido dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação (Art. 3º), com mandato de quatro anos com recondução uma única vez (§1º); regulamentou o pagamento de *jeton* e o resarcimento das despesas de transporte e hospedagem para os conselheiros que residiam em outras localidades que não Campo Grande, capital do Estado (§ 7º) (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

No exercício da função deliberativa é o conselho “[...] quem aprova, decide, estabelece normas e ações, por meio de resoluções e pareceres” (BORDIGNON, 2009, p. 76). Quando há a interferência direta, ou melhor, quando há a possibilidade de veto do poder executivo nos atos de um conselho de educação, há um estreitamento do espaço democrático, e consequentemente, acontece um retardamento no cumprimento dos objetivos da educação brasileira, visto que o Conselho, como órgão participativo e representativo deve expressar as aspirações da sociedade no seu conjunto.

Em 20 de janeiro de 1994, a Resolução SED/MS nº 915/1994 aprovou o Regimento Interno do CEE/MS, manteve o mesmo conteúdo e as mesmas diretrizes da CE/MS (1989) evidentemente, o mesmo número de conselheiros na sua composição, a mesma estrutura e funcionamento. No anexo I, na seção V, no Art. 44, foram incluídos os atos e procedimentos: I- Deliberações; Pareceres; Indicações. Nos artigos 45, 47 e 48, foram explicitados os conceitos de cada ato, conforme exposição a seguir: a) deliberação é um ato normativo de caráter geral, com numeração corrida e data da respectiva aprovação, em plenário. b) parecer é o pronunciamento sobre determinada matéria, com ementa, relatório e análise da matéria e conclusão e voto, submetido à Câmara e Plenário; c) indicação é o ato pelo qual se propõem medidas com vista à expansão e melhoria do ensino. No Art. 46, § 1º, foi reafirmada a obrigatoriedade da homologação do Secretário de Educação para que qualquer ato se tornasse oficial, inclusive, com a possibilidade de esses atos serem devolvidos ao Colegiado, para reavaliação e adequação, em atendimento às indicações da SED/MS, conforme demonstra o referido artigo: “o Secretário de Estado de Educação deve homologar ou vetar as deliberações; no todo ou em partes, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data

em que lhe foi dado conhecimento oficial” (MATO GROSSO DO SUL, 1994, Art. 46, § 1º). É importante salientar que todos os atos dos conselhos de educação devem ser compatíveis com a Constituição e legislação vigentes e decorrentes delas (CURY, 2006).

Em 1994, encerra-se o governo Pedro Pedrossian (1991-1994), que deixou caracterizada a centralidade e o autoritarismo nas suas ações e decisões concentradas no âmbito do Poder Executivo (BIGARELLA, 2004), antagônicas aos princípios estabelecidos na CF/1988. Porém, sincrônica com ideias do governador que, após sua eleição (1990), anunciou que iria fazer um programa de descentralização para modernizar o Estado, porém sem abdicar “[...] um milímetro das [suas] prerrogativas” (CORREIO DO ESTADO, 17 jun. 1990, apud BIGARELLA, 2004, p. 83). Coerentes com essa política, a organização e as nomeações dos conselheiros permaneceram com os mesmos critérios criados em 1979. Aqui cabe destacar os presidentes do CEE/MS de 1979 até 1994 (Quadro 2), último ano do mandato de Pedro Pedrossian (1991-1994).

Quadro 2 - Presidentes do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS).

Data	Presidente	Instituição
1979	Lécio Gomes de Souza	Instituto Superior de Pedagogia de Corumbá, Exército Brasileiro
1979/1980	Enir Mecchi Thomaz	FEPROSUL
1981-1983	Ruth Pinheiro da Silva	Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS)
1983/1984	Beatris Pereira da Costa	SED/MS
1984-1986	Antônio Salustiano Areia	SED/MS
1986/1987	Anna Maria Lôbo de Toledo	SED/MS
1987	Luiz Salvador de Miranda Sá	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Associação Médica e de Psiquiatria
1987	Maria Elizabeth de Arruda Moraes Ribeiro	SED/MS
1988/1989	Ideonor Machado	SED/MS
1989/1990	Nadir Gomes Esteche	SED/
1990/1991	Beatris Pereira da Costa	SED/MS
1991	Pedro Chaves dos Santos Filho	Ensino superior privado
1991/1992	Maria Monteiro Padial	SED/MS
1993/1995	Maria Monteiro Padial	SED/MS

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

É importante ressaltar que a nomeação dos conselheiros, conforme demonstra o anexo I da Resolução SED/MS nº 915 de 20 de janeiro de 1994, que aprovou o Regimento Interno do CEE/MS, seguiu os seguintes critérios de escolha: pessoas de notório saber; experiência comprovada na área de educação; indicação política, das instituições privadas e

de outras entidades representantes, conforme demonstra o Art. 3º da Lei 1.460/1993: “o Conselho Estadual de Educação será constituído por quinze membros efetivos e seis suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação”. Continua no parágrafo § 2º, “Na escolha dos membros do Conselho, o Chefe do Poder Executivo levará em conta a necessidade de neles terem devidamente representadas as diversas regiões do Estado, os diversos graus de ensino e o magistério oficial e particular” (MATO GROSSO DO SUL, 1994, p. 2).

Outro ponto importante que deve ser ressaltado é a aprovação do Regimento Interno do CEE/MS, efetivado por meio de resolução da Secretaria de Educação, demonstrando-se que a legislação, desde essa época, restringia o seu caráter deliberativo para resolver as suas próprias demandas institucionais, como: a aprovação de estatutos e de seus regimentos internos. Ficando assim, o CEE/MS subordinado à homologação para ter validade, o que, na prática, significa falta de autonomia.

Na sequência, assumiu o terceiro governo do PMDB (1995-1999) e em 1996, foi promulgada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.3 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1995 a 1998

Em 1995, Wilson Barbosa Martins (PMDB - 1995-1998) assumiu o governo do Estado, com a promessa de fazer uma gestão com políticas sociais democráticas, ao mesmo tempo em que faria uma gestão austera e racional dos negócios públicos. Sua proposta, estava relacionada às fórmulas de austeridade/racionalidade expressas no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), apresentado no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), como já mencionado, que propôs reforma gerencial, nos moldes da Reforma do Estado (1995). Conforme Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 012, de 15 de fevereiro de 1996, tal reforma buscava substituir o modelo de administração pública burocrática/clientelista/ patrimonialista, por uma administração pública gerencial, que adotaria outros princípios de organização pública: o fortalecimento do setor privado, buscando limitar a interferência supletiva ou direta do Estado na atividade econômica; a descentralização das atividades administrativas e executivas do governo; a desconcentração espacial de suas ações, delegando a execução de projetos e atividades a setores privados predominando seu interesse nos setores sociais, priorizando os mais vulneráveis (MATO GROSSO DO SUL, 1996).

Nesse contexto de crise do capital e, por consequência, de escassez de recursos públicos do poder estatal, é que aconteceu o maior avanço das práticas do gerencialismo privatizante no setor público brasileiro, expressa pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho³² do Estado (PDRAE), em 1995. Um plano amplo de reestruturação do papel do Estado e da redefinição da relação Estado-sociedade no Brasil, elaborado para atender as novas exigências do mercado mundial, no qual prevaleceu uma perspectiva economicista, de enxugamento da administração estatal e, principalmente, de redução dos custos com as políticas sociais (PERONI, 2003).

A Secretaria de Educação apresentou proposta voltada para a autonomia financeira, iniciada no governo anterior. A concepção de gestão democrática desse governo figurava como um instrumento de melhoria da qualidade do ensino, uma gestão para além dos muros da escola, que envolveria participação democrática da comunidade, como característica do exercício da cidadania (BIGARELLA, 2004). De acordo com programa educacional: Princípios Norteadores (1995-1998), o governo almejava a melhoria do rendimento dos alunos e dos indicadores de evasão/repetência, o fortalecimento da autonomia das práticas pedagógicas, o engajamento da comunidade para solucionar os próprios problemas administrativos (MATO GROSSO DO SUL, 1995).

Em acerto com as diretrizes da agenda da reforma administrativa, que tinham como prioridade desenvolver uma gestão austera, racional, autônoma e descentralizada, para promover a redução dos gastos com a área social, a Secretaria de Educação direcionou as políticas de gestão educacional para três eixos: “a igualdade de oportunidades, a premiação por mérito, a imparcialidade, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, 1996, p. 8). Todavia, tal intenção não se transformou em prática social e nem em políticas mais democráticas para a área educacional, tampouco refletiu no aumento de autonomia do CEE/MS, ao contrário, somente aumentou a sua dependência nas decisões do Executivo.

Segundo Garcia (2004, p. 52), essa dependência aparecia “[...] até mesmo na organização das suas atividades internas, a exemplo da obrigatoriedade do colegiado obter a autorização do Poder Executivo para realização de sessões extraordinárias”, tal como aconteceu em 1997. Nessa ocasião, o Conselho remeteu ao Poder Executivo um pedido solicitando autorização para realizar reuniões extraordinárias por causa da urgência e da

³² O conceito de Aparelho do Estado foi utilizado para explicitar a administração em sentido amplo, a estrutura organizacional do Estado, em três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios) (BRASIL, 1995, p. 2).

necessidade de normatizar a matéria em virtude da homologação da LDB 9.394/1996³³. Esse pedido foi negado pelo próprio governador, porque o aumento de gastos com mais *jetons* para os membros do Conselho iria prejudicar a política de redução do custo com folha de pagamento.

Em decorrência da homologação da LDB 9.394/1996, o CEE/MS, como órgão normativo do Sistema Educacional, respaldado pela CE-MS/1989 e a legislação produzida desde sua criação, implementou a elaboração de normas, com vistas a atender aos dispositivos legais, naquilo que exigia regulamentação em âmbito estadual. De 1997 a 1998, nos dois primeiros anos de vigência da referida Lei, esse Conselho, no exercício de funções que definem a sua natureza e seu papel na gestão educacional, produziu, além das resoluções referentes a suas competências, seis pareceres orientativos que estabeleceram normas complementares, com vistas à regulamentação de dispositivos para serem implementados na legislação educacional sul-mato-grossense (Quadro 3).

Quadro 3 - Pareceres orientativos do Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) - 1997-1998.

Parecer	Ementa
Parecer Orientativo CEE/MS nº 162/1997	Consulta sobre criação e atribuições dos conselhos municipais de educação.
Parecer Orientativo CEE/MS nº 223/1997	- Orientações preliminares do Conselho Estadual de Educação/MS sobre a Lei nº 9.394/1996. - Sistema de Ensino - Educação Básica - Educação Profissional
Parecer Orientativo CEE/MS nº 373/1997	Orientações preliminares do Conselho Estadual de Educação/MS sobre a Lei nº 9.394/96: Educação Básica – Disposições gerais sobre a organização das instituições escolares (Artigos 23 e 24).
Parecer Orientativo CEE/MS nº 75/98	Sistemas de Ensino.
Parecer Orientativo CEE/MS nº 299/98	Orientações preliminares do Conselho Estadual de Educação/MS sobre a Lei nº 9394/96; da Educação Básica - da Educação Infantil (Artigos 29, 30, 31 e 89).
Parecer Orientativo CEE/MS nº 326/1998	Orientações preliminares do Conselho Estadual de Educação/MS sobre a elaboração de Regimento Escolar, consoante à Lei nº 9.394/96.

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

³³ O registro deste pedido está expresso na Ata Reunião Plenária Ordinária de 3 mar. 1997, p. 0131, linhas 111 a 115 e 150 a 154 e na Ata Reunião Plenária Ordinária de 21 de maio, 1997, p. 0120 v, linhas 288 a 290.

Dentre esses, é importante mencionar o Parecer nº 223/1997, no qual o CEE/MS pronunciou-se a respeito da adaptação da legislação estadual às novas disposições da LDB 9.934/1996. Entretanto, de início, a Comissão formada pelos conselheiros: Maria Cristina Possari Lemos (relatora), Jorge Manhães, Ilza Rosa de Senna, Iracema Bonifácio Custodio, Jane Mary Abuhashan Gonçalves, Maria Lúcia Albertini, Ir. Maria Nilda Cavalcante Rangel e Vera Lucia de Lima, registrou que “as normas complementares deste Conselho dependiam, em muitos casos, do pronunciamento do Conselho Estadual de Educação e Ministério da Educação e do Desporto” (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 1997, p. 1).

Na sequência do parecer, a Comissão abordou os dispositivos Constitucionais que provocaram “[...] mudanças nos conceitos e práticas de organização e gestão dos sistemas de ensino, com a consequente mudança na cultura organizacional das instituições, no comportamento e nas relações dos agentes educacionais”. Dentre esses dispositivos, segundo a Comissão, os que mais repercutiram no setor da educação foram:

- a) reforço à forma federativa de organização do Estado, com a colocação do Município como entidade federativa e a ampliação dos espaços e responsabilidades dos Estados e Municípios.
- b) a elevação da rede de escolas existentes em cada Município ao “status” de sistema municipal de ensino (Art. 211 Constituição);
- c) gestão democrática do ensino público, prevista no Art. 206, da Constituição Federal, como forma de ampliar os espaços de participação e de decisão da sociedade, inclusive nas escolas (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 1997, p. 4).

Mas a Comissão não apresentou critérios nesse parecer, bem como em nenhum outro parecer e nem definiu os elementos constitutivos para orientar o processo de construção da gestão democrática do ensino público, em indicação e deliberação publicadas desde a promulgação da Lei 9.394/1996 até 1998, período de regulamentação e adaptação da lei aos sistemas de ensino. O foco do conselho foi na regulamentação dos currículos, sobre estudos de recuperação, na carga horária mínima anual e dias de efetivo trabalho escolar, nas normas para autorização de funcionamento das Instituições de Ensino Superior, na organização das instituições escolares. Porém, conforme demonstraram os pareceres orientativos apresentados no quadro 3; o Conselho não faz referências aos pontos básicos de ações, que materializam a gestão democrática: o processo de participação coletiva (segmentos da comunidade escolar e local), à representatividade das instâncias colegiadas com funções deliberativas, ao processo de escolha de dirigentes escolares, à autonomia escolar, à participação da comunidade na definição da aplicação dos recursos recebidos pelas unidades escolares. Nesse sentido, não ficaram explicitados os critérios de como organizar um ambiente favorável que instigasse a

participação coletiva dos envolvidos no processo educacional (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 1997; 1998).

Esse Conselho, como tem a função de decidir sobre matérias específicas quando normatiza, ao não explicitar diretrizes gerais para a construção de instrumentos de gestão democrática, não regulamentou o seu funcionamento no Sistema de Ensino de Mato Grosso do Sul, não ampliou o ordenamento constitucional, nem da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional por consequência, não favoreceu esse processo de construção de gestão democrática nesse período, apesar de o Parecer CEE/MS nº 223/1997 ter registrado que:

Esse Colegiado, frente à responsabilidade de nortear as ações das instituições de ensino, em MS, realizou o I Seminário Estadual da LDB, de 28 a 30/04/97, em Campo Grande, em parceria com UFMS, UEMS, UNIDERP, UCDB, FETEMS, SINEPE/MS, DEMEC/MS, SINTRAES/MS, SED/MS, SEMED/CG, OMEP/BR/MS, UNDIME/MS, para o qual convocou professores, técnicos, especialistas, pesquisadores na área de Educação e sindicalistas, com objetivo de propiciar a estes participantes a reflexão inicial sobre os principais temas da LDB (Educação Básica, Educação Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Especial) (MATO GROSSO DO SUL, 1997, p. 1).

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva. Para que se efetive em um sistema educacional é necessária uma mudança de paradigma. Para isso, a participação precisa deixar de ter uma postura restrita e funcional, de controle dos processos administrativos, para se transformar em mecanismos efetivos de democratização e em uma “[...] nova cultura do cotidiano escolar, como expressão de um projeto coletivo envolvendo a comunidade local e escolar” (DOURADO, 2006, p. 49).

Uma vez abordada a atuação desse Conselho na regulamentação dos dispositivos legais da LDB 9.394/1996, serão abordados na próxima seção, a sua estrutura, seu funcionamento, suas competências e a sua posição na estrutura do Poder Executivo, nas duas gestões do governo José Orcírio Miranda dos Santos.

2.4 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 1999 a 2006

Em 1999, o Partido dos Trabalhadores assumiu pela primeira vez o governo do Estado de Mato Grosso do Sul, com a eleição de José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT (1999-2002). Esse governo definiu cinco macros objetivos que deveriam nortear todos os programas, projetos e ações do governo: combate à pobreza e à exclusão

social; retomada do desenvolvimento; conservação do meio ambiente; fortalecimento da gestão pública e efetiva participação popular. No seu plano de desenvolvimento, segundo a Mensagem à Assembleia Legislativa (2000b), focou na ampliação dos níveis de desenvolvimento social, à oferta de emprego e renda e na melhoria da qualidade de vida da população (MATO GROSSO DO SUL, 2000b).

O projeto político do governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002), pretendia a “[...] construção de um processo sustentável de desenvolvimento para o Estado de Mato Grosso do Sul, que [contemplasse] a valorização humana e sua efetiva participação no processo de gestão e definição da aplicação dos recursos públicos” (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p. 4). Para tanto, estabeleceu prioridades e linhas econômicas de distribuição para atender à população em decorrência do desenvolvimento local e regional, mediante a criação dos seguintes programas: Programa de Desenvolvimento da Produção Agropecuária (PDAgro), no âmbito da Secretaria da Produção e Desenvolvimento Sustentável, o Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul (FUNDERSUL), o Banco do Povo, o Bolsa Escola, Saúde da Família e, no âmbito do Planejamento, o Orçamento Participativo, os Cenários para Mato Grosso do Sul e o Plano de Desenvolvimento – MS 2020 (MATO GROSSO DO SUL, 2000b).

Nos anos de 1999 a 2002, as políticas sociais de educação, de saúde e para a agricultura familiar ganharam prioridade nos investimentos do Estado. O desenvolvimento do Governo Popular³⁴, planejou políticas públicas que ofereciam créditos assistidos, assistência técnica e de gerenciamento e formação de pequenas empresas. Deu continuidade à proposta de uma ampla reforma administrativa do Poder Executivo, mas com algumas diferenças. Reduziu de dezenove secretarias e subsecretarias, para dez, retirou o subsídio do programa de desestatização com a modernização e privatização da Empresa Energética de Mato Grosso do Sul (ENERSUL) e deu mais atenção à política social e ao papel do Estado no desenvolvimento local, tanto econômico, quanto social. Mas, no segundo mandato (2003-2006), o foco do governo mudou para um modelo de desenvolvimento assentado sobre o crescimento econômico (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, 2005b).

Nesse contexto, paralelo às políticas governamentais, prevista na Lei 2.152, de 26 de outubro 2000, foi desenvolvida a “[...] reorganização da estrutura básica do Poder

³⁴ O Governo Popular tem como um de seus princípios a participação na qual o cidadão exerce o direito de opinar, contribuindo nas discussões, no planejamento e construção dos projetos específicos de cada área da administração pública. Essa participação propicia a transparência de gestão de recursos públicos, ao mesmo tempo em que permite a compreensão da realização de cada projeto, seus limites e possibilidades, democratizando tanto as relações como as decisões tomadas (OBARA, 2009, p. 59).

Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul” (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p.1), buscando reduzir o tamanho da administração pública. Essa reorganização foi coordenada por Gleisi Helena Hoffmann (PT), Secretária de Estado de Reestruturação e Ajuste, com a assessoria do professor da UFMS Dario Lima Filho, para instituir na administração estatal “[...] as finalidades do plano de governo, eficiência da administração e equilíbrio fiscal” (LIMA FILHO; HOFFMANN, 2002, p. 3).

Segundo os coordenadores da proposta, a intenção era “[...] torná-la instrumento de mudanças políticas, econômicas e sociais” e sanar o endividamento que vinha se arrastando desde a criação do Estado (1979), especialmente, com deferência aos recursos destinados ao pagamento dos funcionários públicos, os quais naquele momento estavam correndo o risco de não serem pagos. Essas despesas, historicamente, vinham sendo “[...] cobertas ou com “imposto inflacionário” ou com empréstimos de curto prazo (a juros elevados)” (LIMA FILHO; HOFFMANN, 2002, p. 3, aspas do autor).

Devido a esse diagnóstico, as proposições da reforma focaram no conjunto de problemas que o Estado enfrentava e na necessidade do planejamento como ferramenta essencial ao processo de sua transformação. Com isso, buscava garantir que as decisões políticas de governo fossem integradas no âmbito do Poder Executivo, por três conselhos gestores: Conselho Estadual de Gestão Financeira (COGEF), Conselho de Gestão Estadual das Políticas Sociais (COGEPS) e Conselho Estadual das Políticas de Desenvolvimento Sustentável (COGEDES). Como espaço de formulação de políticas, essa estrutura de conselhos iria discutir, formular, definir e planejar as “[...] ações de governo nas áreas administrativa, social e econômica, considerando as marcas de governo que se [pretendia] alcançar” (LIMA FILHO; HOFFMANN, 2002, p. 3). Essa composição de conselhos deveria partilhar tanto o planejamento quanto as decisões com um projeto democrático popular, descentralizado, transparente e de cidadania.

Para tanto, foi estabelecido na Lei Estadual nº 2.152/2000, no Art. 8º que o Executivo se achar necessário, poderá, nos termos da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, via decreto, considerar,

[...] entidades da sociedade civil como organizações sociais, que tem por finalidade a execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos em lei (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p. 5).

Essa reestruturação administrativa elegeu como prioridades: o ajuste fiscal, a modernização da gestão pública, a redução do custo da folha de pagamento e a criação do Plano de Demissão Incentivada (PDI), desenvolvida em 2000. O PDI objetivava a redução de 2.589 servidores públicos e a “[...] extinção dos cargos em comissão que ocupavam na administração direta e indireta, no âmbito do executivo e legislativo” (MATO GROSSO DO SUL, 2001b, p. 64).

A Lei 2.152/2000, também recomendou a readequação do órgão de administração direta, considerando o agrupamento ou desmembramento de secretarias estaduais e redução dos cargos comissionados em consonância com a Lei nº 2.065/1999 e a liquidação das empresas públicas deficitárias, “[...] para reordenar a máquina para o programa de Governo pretendido. As funções exercidas pelos órgãos extintos e que estavam em sintonia com a concepção do governo foram incorporadas ou adequadas à nova estrutura” (LIMA FILHO; HOFFMANN, 2002, p. 4). Essas medidas, ainda de acordo com Lima e Hoffmann (2002, p. 6) encontraram resistências oriundas de “[...] setores cujos privilégios, *status quo* e poder foram questionados, alterados ou suprimidos”. O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul se colocou contra essa reestruturação.

Ocorreu que na reorganização dos órgãos de gestão da administração estatal, a Lei nº 2.152/2000 não especificou o Conselho de Educação como órgão vinculado a Secretaria de Educação. A Lei nº 2.268, de 31 de julho de 2001, que apresentou a nova organização dos quadros de pessoal do poder executivo, revogou os antigos órgãos e fez as devidas correspondências, classificações e atribuiu competências aos novos cargos efetivos que faziam parte da organização institucional do Conselho. Assim, o novo desenho político-organizacional não explicitou o Conselho Estadual de Educação como órgão de Estado e nem a sua organização interna.

A falta de especificação sobre os cargos em comissão do conselho e de outros órgãos de gestão, com base no Art. 77, § 1º, da Lei nº 2.152/2000, levou a Secretaria de Estado de Educação a entender que deveria extinguir o pagamento do *jeton* e seus quatro cargos técnicos de funcionários públicos da Secretaria de Educação, os quais não se enquadravam às denominações constantes na tabela dos novos cargos e funções de confiança na nova estrutura administrativa dos órgãos do poder executivo, conforme prescrevia o Decreto nº 10.105, de 31 de outubro de 2000 (MATO GRASSO DO SUL, 2000b).

Esse episódio induziu a um embate de poder entre Conselho e Governo, que gerou uma disputa jurídica em face de duas medidas legais do Secretário de Educação Pedro Cesar

Kemp: a retirada de *jetons* e a exclusão de cargos de técnicos da Secretaria que trabalhavam no âmbito do Conselho (MATO GROSSO DO SUL. Processo PGE/PP/nº 15/000412/ 2001).

Diante disso, a presidente do Conselho, Vera Lúcia de Lima (FETEMS, 1999-2002), recorreu à Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do Ofício nº 352/Pres/CEE/MS, de 15 de março de 2001, solicitando a revisão da posição do Secretário de Educação, a respeito da extinção de quatro cargos comissionados que atendiam a operacionalização dos serviços administrativos no âmbito do Conselho: um de supervisor administrativo e quatro cargos técnicos de funcionários públicos da Secretaria de Educação, como também o retorno do pagamento do *jeton* dos conselheiros no valor de R\$ 33,00 por sessão (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2001f)

O argumento do Conselho fundamentava-se na sua necessidade de ter infraestrutura de apoio adequada para atender as suas funções e atribuições, que lhe garantisse as mínimas condições de funcionamento, com técnicos que assistissem os conselheiros em assuntos que são submetidos à análise, tais como: conhecimentos da legislação, informações atualizadas do Conselho Nacional de Educação, decisões tomadas anteriormente, ou decisões tomadas por outros conselhos. Além disso, a elaboração de atas, registros, organização das correspondências e o atendimento ao público requer pessoal de apoio administrativo (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 2001f).

Diante disso, a presidente do CEE/MS Vera Lúcia de Lima (1999-2002) solicitou a análise da legalidade das ações da Secretaria de Educação diante da aplicação do parágrafo 7º, do art. 3º e o teor do 9º da Lei nº 1.460/1993, que expressam:

§ 7º - Os Conselheiros perceberão “jeton” de presença por sessão a que comparecerem, bem como o ressarcimento das despesas de transporte e hospedagem caso devam deslocar-se do município para atender aos trabalhos do Conselho.

[...]

Art. 9º - Destinados a atender à operacionalização dos serviços do Conselho Estadual de Educação, um cargo em comissão, símbolos DAS 3, de Secretário Geral e quatro funções gratificadas, sendo duas de Supervisor Administrativo I, símbolo DAI e duas Supervisor Técnico I, símbolo DAI-I (MATO GRASSO DO SUL, 2001f).

Os dois procuradores que analisaram o ofício nº 352/2001/Pres/CEE/MS, Judith Amaral Lageano e Wilson Vieira Loubet, juntado no processo nº15/00412/2001, se manifestaram “pela legalidade do pagamento do *Jeton* aos membros do Conselho Estadual de Educação, nos termos do 7º do Art. 3º da Lei de 1.460/1993”(MATO GRASSO DO SUL, 2001e, p. 4). Quanto à extinção dos cargos, somente a procuradora Judith Amaral Lageano

decidiu “[...] pela adequação do Conselho Estadual de Educação, quanto aos cargos em comissão e funções de confiança, à nova organização administrativa advinda da edição da Lei nº 2152/2000”. O procurador Wilson Vieira Loubet entendeu que “[...] se o Conselho Estadual de Educação não foi contemplado, somente se houver nova criação, por lei, poderá provê-los, nada havendo para adequar-se” (MATO GRASSO DO SUL, 2001e, p. 6).

É importante lembrar, que a previsão de pagamento via *jetons* pela participação em reuniões do conselho aparece em toda a legislação referente ao Conselho publicada desde o primeiro governo de Pedro Pedrossian (1980-1983), que regulamentou o *jeton* por meio do Decreto nº 1.679/1982. Também vários conselhos estaduais, com base Lei nº 8.112/1990, nos arts. 51, 58 e 60, preveem o pagamento de ajuda de custo para deslocamentos, diárias para despesas de hospedagem e alimentação e *jetons* aos conselheiros pelo comparecimento em reuniões e no Art. 3º da Lei nº 9.608/1998, que prescreve: “o prestador do serviço voluntário poderá ser resarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias” (BRASIL, 1998a, p. 1).

Mas, como o conselheiro não é um servidor público concursado ou contratado para exercer cargo de confiança, há outras interpretações que, exemplo dos conselhos de saúde e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entendem que os conselheiros de educação não devem receber *jeton* ou ser objeto de qualquer tipo de ressarcimento (BRASIL, 2013).

Diante da decisão da Procuradoria Geral do Estado, no dia 21 de maio de 2001, o Secretário de Educação Pedro Cesar Kemp mandou cópia do processo nº 15/00412/2001 para a Secretaria Extraordinária de Modernização Institucional, com recomendações no verso da primeira página pedindo revisão da sua decisão. Solicitou para que fosse “estruturada a forma de pagamento dos jetons” dos conselheiros e para que fosse “agilizada a revisão do projeto de lei que tratasse da organização e estrutura do CEE/MS” (KEMP, 2001, s/p).

Porém, essa revisão não aconteceu na sua gestão (1999-2001), pois no dia 29 de junho de 2001 foi exonerado do cargo. A discussão somente voltou à pauta no segundo mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (PT -2003-2006), na gestão do Secretário de Educação Hélio de Lima (PT -2003-2006), por ocasião da discussão da proposta do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS-2003).

Nesse período foi aprovada a Lei nº 2.787/2003 que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2003). A Lei reafirmou na seção V, no Art. 26, o Conselho como órgão colegiado de caráter normativo, consultivo, deliberativo, e lhe atribuiu outra função: assessoramento superior da Secretaria de

Estado de Educação, e com representação paritária entre o Governo do Estado e entidades da sociedade civil organizada. Todavia, no Art. 28, ao fixar as suas funções e atribuições, reduziu sua autonomia, diminuiu o número de suas competências (de dezoito para dez) em relação ao que estava expresso na Lei Estadual nº 1.460/1993. Assim, coube ao Conselho Estadual de Educação as seguintes atribuições:

- I - Participar da elaboração da política educacional do Estado;
- II - Acompanhar a execução da política educacional
- III - participar da elaboração de políticas públicas nas áreas de educação básica e educação superior, conjuntamente com órgãos públicos e particulares que atuam nessas áreas ou que possuem ações específicas nas áreas de educação infantil indígena, educação especial, educação de jovens e adultos, formação profissional e tecnológica;
- IV - Avaliar e fiscalizar a execução das políticas públicas nas áreas mencionadas no inciso anterior;
- V - Normatizar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino;
- VI - Fiscalizar o cumprimento da legislação educacional no Estado;
- VII - Emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza educacional que lhes forem submetidos pelos Poderes Executivo e Legislativo e de outras instituições;
- VIII – emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou de quando solicitado pelo Secretário de Estado de Educação;
- IX - Exercer as demais atribuições que a legislação federal confere aos Conselhos Estaduais de Educação, assim como, no que couber no âmbito estadual às questões consignadas pelo Conselho Nacional de Educação, em relação ao Sistema Federal de Ensino;
- X-Elaborar e alterar o seu regimento a ser homologado pelo Secretário de Estado de Educação (MATO GROSSO DO SUL, Art. 28, 2003a, p. 8-9).

Essas atribuições definiram o conselho como um órgão que participa da elaboração e acompanha a execução da política educacional, assim como habilita, credencia, reconhece e autoriza cursos, valida estudos, fixa normas de funcionamento das escolas entre outras tarefas de caráter mais burocrático. No Art. 31 foi confirmada que os “[...] atos emanados do Conselho Estadual de Educação adquirem eficácia após sua homologação pelo Secretário de Estado de Educação, e publicação no Diário Oficial do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 10). Assim, as decisões tomadas no âmbito dos conselhos para produzir efeito prático e serem colocadas em execução fossem homologadas pelo Poder Executivo, nesse caso, o Secretário de Estado de Educação.

Em relação à homologação obrigatória dos atos dos conselhos de educação, Bordignon (2009) entende que interfere efetivamente na sua autonomia, um dos fundamentos da gestão democrática, e releva o grau de importância que esse colegiado tem para a gestão do

Sistema de Ensino. Nesse sentido, segundo o autor, as políticas educacionais são implantadas por dentro, com pouca participação e representação da sociedade civil.

Bordignon (2009 p. 82) ainda defende que para salvaguardar a autonomia de um conselho de educação, é necessário que o:

[...] Executivo não possa deliberar, nem adotar, em matéria definida em lei como de competência do conselho, ações que contrariam decisões deste. Ou então, caso considere inviável ou inadequado adotar tal decisão, deve retornar ao conselho com análise fundamentada, solicitando a reanálise do assunto. Mas é de todo pertinente que a norma defina prazos para o Executivo se manifestar e condições de validação final da deliberação do conselho.

No entanto, para esse mesmo autor, quando um governo impõe a homologação do Secretário de Estado de Educação como o instrumento de gestão para dar efetividade às decisões do conselho, é necessário distinguir quais decisões do conselho devem ser objeto de homologação e quais não necessitam dela.

Somente devem ser objeto dela as que necessitam de ação administrativa própria do Executivo para serem realizadas na prática. Realização de estudos, propostas de ações internas dos conselhos e de mobilização social, decisões de caráter consultivo, não deveriam ser objeto de homologação. Poderiam, sim, ser objeto de apoio ou adoção pelo Executivo (BORDIGNON, 2009, p. 82).

Essas homologações, portanto, podem ser vistas como ato de resistência do governo quanto à tomada de decisões do Conselho, desconsiderando-o como cogestor da política educacional ou mesmo podem obstruir as suas ações. Essas questões estão relacionadas à autonomia imprescindível a qualquer colegiado, que precisa de liberdade para concretizar o seu papel de controle social sobre as ações do governo. Sem colaboração dos governos, não há possibilidade de um conselho constituir-se como elo entre Estado e sociedade (CURY, 2006).

A forma de escolha dos conselheiros titulares se fez presente pela Lei 2.787/2003 e remontou a obediência ao critério do notório saber anunciado no Decreto-Lei nº 8/1979 e na Lei nº 1.460/1993. A lei indicou como seria a composição do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, da seguinte forma:

O art. 29. O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul será integrado por 15 (quinze) conselheiros titulares, escolhidos entre pessoas de **notório saber e experiência em matéria de educação**, nomeados pelo Governador do Estado, consoante o disposto nesta Lei, para exercer um

mandato de quatro anos (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 9, grifo nosso).

Com esse parágrafo continuou fluindo o entendimento das antigas leis educacionais presente na LDB nº 4.024/1961, de que os conselheiros deveriam ser intelectuais, com muita sabedoria. Porém, essa ideia é incompatível com a Constituição de 1988 e com a LDB 9.394/1996. Estas trazem uma concepção baseada na participação ativa do cidadão, tem a gestão democrática como princípio, requer outros valores e espaços de participação da sociedade. Após a Constituição e a abertura democrática no país, os conselhos de educação exigem pluralismo representativo, para exercer papel decisório nas políticas públicas educacionais. Assim, nesse novo contexto, a composição dos conselhos exige não mais unicamente o saber acadêmico, mas a demonstração dos vários e diversos saberes sociais. A composição expressa à representatividade e a correlação de forças de um Conselho (PERONI, 2008).

O art. 30 da Lei nº 2.787/2003 indicou a composição dos 15 membros do CEE/MS e observa a seguinte proporção:

I - Conselheiros Titulares:

- a) 2 (dois) representantes indicados pelo Governador;
- b) 4 (quatro) representantes da Secretaria de Estado de Educação;
- c) 1 (um) representante da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS;
- d) 1 (um) representante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS;
- e) 1 (um) representante das Instituições Superiores Privadas de Ensino;
- f) 1 (um) representante da Federação dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado de Mato Grosso do Sul - FETEMS;
- g) 1 (um) representante da União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- h) 1 (um) representante da Federação Interestadual de trabalhadores em Estabelecimento de Ensino - FITRAE/MS;
- i) 1 (um) representante do Sindicato das Escolas Particulares de Mato Grosso do Sul - SINEPE/MS;
- j) 1 (um) representante da Federação Empresarial de Mato Grosso do Sul;
- k) 1 (um) representante dos movimentos populares que realizem atividades ou experiências na área educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 9-10).

Essa composição, apesar de manter um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e um representante da Federação dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS) e um dos movimentos populares, conservou a representação dos mesmos interesses históricos presentes nos governos anteriores: Harry Amorim Costa (ARENA, 1979); Marcelo Miranda Soares

(PMDB, 1979-1980/ 1987-1991); Pedro Pedrossian (PDS, 1980-1983/ PTB, 1991-1994); Wilson Barbosa Martins (1983-1986/1995-1998). O predomínio de representantes do poder público somado ao critério de escolha pelo notório saber, revela tendências a ações burocráticas, nas quais prepondera o controle do Executivo, que conflitam com as exigências do processo de construção democrática, pois intercorrem, por exemplo, na ausência de representantes da escola: pais, alunos e professores das redes pública e privada, bem como alunos, pais e professores, indígenas, negros, quilombolas, comunidades rurais e outros grupos que, de modo geral, não são ouvidos nos momentos de decisões. Isso suscita questionamentos sobre o pluralismo representativo do Conselho de Educação, na medida em que na sua composição não há representatividade de todos os grupos usuários das escolas.

Com essa organização e composição, a atuação do Conselho corre o risco de reproduzir as relações sociais marcadas desde a criação do Estado, que favorecem a participação de representantes do governo e seus interesses corporativos e, assim, estabelecem barreiras à participação da comunidade. A falta de representatividade dos usuários da escola pode se traduzir em ações que respondam às necessidades de um pequeno grupo da sociedade que desconhece as suas necessidades e as aspirações. Como afirma Chauí (1995 p. 74-75) a dificuldade dos órgãos representativos é sempre a de reconhecer o outro “[...] como sujeito de direitos” e abrir mão das relações sociais hierarquizadas, no qual há sempre “[...] um superior, que manda, e um inferior, que obedece”. Nesse sentido, os conselhos se distanciam das concepções que apresentavam um teor crítico sobre o seu formato paritário numérico e a sua composição que desconsidera a heterogeneidade da sociedade brasileira (TAGIBA, 2002)

Em análise sobre a representatividade nos espaços públicos, Raichelis (2006, p. 44) lembra que a paridade não pode ser reduzida “[...] a uma questão numérica, de metade-metade”. Para a autora a “paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos”. Ainda segundo Raichelis (2006), o mesmo número de representantes da sociedade política e civil não significa que os ideais de direitos e igualdade dos múltiplos segmentos sociais foram defendidos, ou, que foi pensado um projeto educacional para atender às necessidades sociais mais amplas, que não possuem voz ou espaços representativos no Conselho. Quando as ações de um conselho de educação atendem a interesses de determinados grupos, desconsideram a realidade das instituições escolares e dos interesses de suas comunidades locais. Isso causa um desequilíbrio entre a sua dimensão política e a sua dimensão técnica, situação que impacta na operacionalização da

gestão democrática e na responsabilização do Estado pela efetivação da educação, como um direito social.

Importa observar que a paridade sociedade-governo nos conselhos de educação, no entendimento de Cury (2006, 2011), é uma condição *sine qua non* para que se crie um espaço para o debate real entre diferentes posições e interesses. A igualdade numérica de participantes do Estado e da sociedade é uma exigência para tomar decisões mutuamente aceitáveis e para dar um formato democrático às políticas educacionais. Nesse aspecto, Cury (2001a, p. 50) assim se expressa:

Faz parte da dialética de um conselho ser um órgão colegiado, ser um corpo colegiado. Membros de igual dignidade, com responsabilidades comuns, devem fazer o esforço de, coletivamente, fazer uma leitura (*legium*) racional e dialógica dos problemas próprios daquela instituição social [...].

Nesse sentido, assinala o autor, são estes critérios que o “[...] tornam órgão de Estado” (CURY, 2001a, p. 50). E nesse exercício assegura-se “[...] a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional [...], os princípios legais estabelecidos pela CF/1988 e LDB 9.394/1996 [...], a garantia da educação como direito de todos os cidadãos e dever do Estado”. Assim, acrescenta o autor, a participação dos conselhos na elaboração das políticas é fundamental para que elas se concretizem. O Conselho deve “[...] ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento”, pois, ainda para Cury (2001a) é aqui que está o papel do Conselho, no aprimoramento do controle social e do pluralismo político, na participação, na representatividade social e na democratização do Estado.

Um ponto positivo na composição do Conselho Estadual de Educação são as vagas para os representantes da Federação dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado de Mato Grosso do Sul e da Federação Interestadual de trabalhadores em Estabelecimento de Ensino privado e um representante dos movimentos populares que realizem atividades ou experiências na área educacional, mas, ainda falta dar espaços para representantes da comunidade escolar.

No dia 27 de abril de 2005, a Resolução/SED nº 1.848/2005 aprovou o Regimento Interno do Conselho. Nesse documento novamente foi reafirmada a concepção de órgão normativo e de assessoria da Secretaria de Estado de Educação e de caráter credencialista, com ações dirigidas para aplicação das normas nas unidades escolares e para o sistema de ensino como um todo, sendo sua função deliberativa mencionada somente uma vez, conforme demonstra no Art. 2º, do Regimento Interno do CEE/MS (2005):

- I - Participar da elaboração, acompanhamento e implementação de políticas e planos educacionais, em consonância com as normas legais vigentes;
- II - Interpretar, no âmbito administrativo, os dispositivos da legislação referentes à educação básica, à educação profissional e à educação superior;
- III - Prestar assessoria ao Secretário de Estado de Educação nos assuntos relativos à educação, quando solicitado;
- IV - Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Estadual de Educação;
- V - Propor medidas que visem à organização, ao funcionamento, à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;
- VI - Deliberar sobre a organização, estrutura e funcionamento das instituições educacionais vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino que oferecem a educação básica, a educação profissional e a educação superior, no que se refere:
 - a) ao credenciamento de instituições educacionais para o oferecimento da educação básica e suas modalidades, educação profissional e educação superior;
 - b) à autorização de funcionamento das etapas da educação básica e suas modalidades e de cursos de educação profissional e de educação superior;
 - c) ao estabelecimento de critérios para elaboração de estatuto e regimento das instituições de educação superior;
 - d) ao reconhecimento e à renovação do reconhecimento de cursos oferecidos por instituições de educação superior;
 - e) ao recredenciamento periódico de instituições de educação superior;
 - f) ao processo de avaliação de cursos e de instituições educacionais que oferecem educação básica, educação profissional e educação superior;
 - g) à autorização de experiências pedagógicas para as instituições educacionais;
 - h) à proposição de abertura de sindicância e ou processo administrativo nas unidades escolares, quando necessário, a ser efetivada pela Secretaria de Estado de Educação;
 - i) à suspensão do funcionamento de cursos de qualquer instituição de ensino;
 - j) à cassação de atos concedidos por este Conselho (MATO GROSSO DO SUL, 2005d).

Na verdade, seus atos dependem de homologação do Executivo, para terem validade, conforme evidencia o “Art. 20, ou seja, ao Presidente do Conselho incumbe: [...] XIV - encaminhar as deliberações do Conselho ao Secretário de Estado de Educação, para homologação” (MATO GROSSO DO SUL, 2005d, p. 6). Na prática, significa que o Conselho para tomar decisões, mesmo que sejam de caráter normativo, precisa, em última instância, do aval do Executivo. Essa função pode ser identificada nas seguintes atribuições: credenciamento e recredenciamento de instituições educacionais, abertura de sindicância, reconhecimento e renovação de cursos, processo administrativo e de suspensão do funcionamento de cursos, representados nos seus pareceres orientativos (Quadro 4).

Quadro 4 - Pareceres orientativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS) - 1999-2006.

Nº	Assunto
379/1999	Regime de colaboração entre o Conselho Estadual de Educação e os Conselhos Municipais de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul.
444/1999	As Diretrizes Curriculares do Ensino Médio - Lei nº 9.394/1996.
445/1999	Sobre cursos sequenciais no Ensino Superior.
132/2000	Referente à Documentação e Arquivo Escolar das Instituições de Ensino do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.
228/2000	Referente aos cursos de Música na Área e proposta de revogação da Deliberação CEE/MS nº 2.665/1990.
270/2001	Sobre a aplicabilidade da Deliberação CEE/MS nº 6.321/2001.
068/2002	Entendimento do Art. 49 da Deliberação CEE/MS nº 6363/2001.
184/2003	Referente à matrícula de crianças com seis anos de idade no 1º ano do Ensino Fundamental.
327/2003	Regulamentação para o exercício das Atividades de Educação Física e Educação Artística.
353/2003	Referente à apuração de frequência na Educação Básica.
131/2005	Educação das relações étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
133/2005	Educação para o Trânsito, na Educação Básica e suas modalidades.
235/2006	Inserção da Cultura Sul-Mato-Grossense, na Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino.

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

A Secretaria de Estado de Educação (2003 a 2006), mediante a Resolução/SED nº 1.848/2005 reconheceu a necessidade da participação do Conselho, na elaboração, acompanhamento do Plano Estadual de Educação, quando elenca as suas atribuições no art. 7º
- São atribuições da Câmara de Educação Básica:

I - Participar da elaboração, acompanhamento e implementação de políticas e planos educacionais, relativos à educação básica, em consonância com as normas legais vigentes;

II - Propor normas orientativas para a organização, a estrutura e o funcionamento da educação básica nas unidades escolares pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino, em atendimento às normas propostas pelo Conselho Nacional de Educação encaminhando à Plenária para apreciação;

III - propor indicação para alteração de normas educacionais inerentes ao Sistema Estadual de Ensino;

IV - Oferecer sugestões para a elaboração e acompanhamento do Plano Estadual de Educação, com observância das disposições legais;

V - Analisar questões concernentes à aplicação da legislação relativa à educação básica;

VI - Emitir parecer sobre as questões inerentes à educação básica;

VII - emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educacional que lhe sejam submetidos pelo Presidente do Conselho Estadual de Educação;

- VIII - propor a realização de audiências públicas para discussão prévia de normas a serem editadas pelo Conselho Estadual de Educação;
- IX - Aprovar as deliberações concessivas e de indeferimento;
- X - Propor à Plenária, a instauração de sindicâncias e ou processo administrativo em unidade escolar pertencente ao Sistema Estadual de Ensino;
- XI - manter intercâmbio com os Sistemas de Ensino dos municípios;
- XII - desempenhar outras tarefas que lhe forem atribuídas pelo presidente do Conselho Estadual de Educação;
- XIII - propor pauta de reuniões (MATO GROSSO DO SUL. CEE, 2005d, p. 3).

No desempenho de suas atribuições, a Resolução/SED nº 1.848/2005 inseriu uma função mais propositiva ao recomendar o seu acompanhamento no Plano Estadual de Educação e outra fiscalizadora ao indicar como uma de suas tarefas o recredenciamento das instituições de educação superior, suspensão do funcionamento de cursos e a instauração de sindicâncias. Essa última função está intrinsecamente relacionada à sua função normativa, uma vez que alude ao cumprimento dos seus atos normativos e da legislação vigente (MATO GROSSO DO SUL, 2005d). Assim, o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2006, constituiu-se mais como órgão normativo da gestão educacional, com orientações mais voltadas para o estabelecimento de normas e fiscalização das instituições educacionais da Rede Estadual de Ensino. O Conselho publicou 13 pareceres orientativos nesse período. Conforme demonstraram os quadros 3 e 4, esse Conselho dedicou-se a discutir, majoritariamente, assuntos que lhe conferiam um caráter mais burocrático.

Tal aproximação reflexiva encaminha a análise para o entendimento da trajetória desse Conselho nos anos de 2007 a 2014.

2.5 Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: 2007 a 2014

André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi eleito para seu primeiro mandato como governador (2007 - 2010) e reeleito para um novo mandato (2011- 2014), sendo a quarta vez que o seu partido assumiu a administração de Mato Grosso do Sul. Apenas no período de 1991-1994, durante o governo Pedro Pedrossian, do PTB, e de 1999 a 2006, no governo José Orcírio Miranda dos Santos, do PT, é que o PMDB não esteve à frente da administração do Estado. Convém observar que o período dessa administração coincide em âmbito nacional com o segundo mandato do governo Luiz Inácio

Lula da Silva (2007-2010) e que o PMDB era, ainda é, um dos partidos que compõem a base aliada do governo federal.

Nesse período, deu continuidade às mesmas políticas econômicas de seus correligionários que o antecederam, focadas no desenvolvimento dos setores produtivos, principalmente, do setor agropecuário, melhoria da infraestrutura, subsídios para atrair novas indústrias, geração de riqueza, empregos e melhor qualidade de vida para a população sul-mato-grossense. Esse governo previu investimentos para programas e projetos de integração das fronteiras, meio ambiente, gestão pública, parcerias entre os setores público e privado, inclusão social e ampliação da matriz energética do Estado.

No discurso de posse (02/01/2007), na Assembleia Legislativa do Estado (2007), o governador reafirmou compromisso com o “desenvolvimento sustentável”, que segundo o texto oficial, já foi submetido à avaliação da sociedade durante oito anos de experiência no cargo de prefeito da cidade de Campo Grande, Capital de Mato Grosso do Sul, no período de 1997 a 2004. Informa que para colocar o Estado rumo ao desenvolvimento, foi estruturado um Plano de Governo que envolveu cinco grandes áreas: modernização do setor de logística e de infraestrutura, desenvolvimento econômico, modernização da gestão e dos serviços públicos, desenvolvimento tecnológico e de incentivos fiscais e inclusão social (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Para tanto, lançou dois programas de governo, o MS Forte: ações para o desenvolvimento (2007-2010) e MS em Pleno Desenvolvimento (2010-2013), que iriam contemplar as 11 microrregiões de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2010b, 2011d).

Na área de desenvolvimento econômico, conforme demonstra a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05 (2008a), com problemas de arrecadação, o governo se concentrou na modernização da gestão. Para isso, lançou mão de uma receita histórica usada desde a década de 1970, para resolver os problemas financeiros e da administração pública brasileira: redução de despesas e aumento de receitas, junção de secretarias, demissão de cargos comissionados e implantação de um conjunto de ações que visavam à maior arrecadação de impostos e aceleração do crescimento, mediante a outra antiga fórmula: ampliação da infraestrutura socioeconômica e implantação dos indicadores de eficiência e eficácia na gestão pública.

Nesse sentido, na visão desse governo (2007-2014), as orientações estratégicas estão voltadas para a valorização da liderança, produtividade das unidades escolares e dos órgãos ligados à Secretaria de Educação, nos moldes das empresas privadas. No reforço do caráter centralizador do poder do Executivo, a ênfase está na incorporação dos indicadores

econômicos eficiência/eficácia na organização das políticas educacionais e na SED/MS como órgão central responsável pela escolha, implantação e pelo gerenciamento das políticas educacionais (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

Diante disso, foram propostos mecanismos que possibilassem a elevação da capacidade de a Secretaria de Educação organizar, gerenciar e coordenar políticas públicas, que estejam diretamente associadas à ideia de eficiência na aplicação dos recursos públicos, ou seja, garantir condições de eficiência e de menor custo. Para tanto, em 2007 o governo fez outra reforma administrativa realizada na Secretaria de Estado de Administração, de Saúde, de Educação, de Justiça e Segurança Pública, de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária e Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

Essa ação fazia parte do programa MS Gestão que tinha por finalidade adequar a estrutura administrativa, capacitar servidores, adotar medidas para reduzir as vinculações de receitas, reestruturar a dívida de curto, médio e longo prazos, dotar as áreas de atendimento ao cidadão de estrutura moderna e eficiente propiciando melhor qualidade de vida à população sul-mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, D.O. 2007d, p. 16).

Com essa reforma, o programa de gestão buscava implementar um outro *design* administrativo em todas as secretarias do Estado, por meio de ações que resultassem em modernização e no aumento da eficiência e da capacidade de produção dos funcionários públicos, das práticas e melhoria dos resultados, especialmente, no que se referia à *performance* (produtividade) das secretarias. Propôs o desenvolvimento de um “[...] novo modelo de administração [orientado] por parâmetros de eficiência e efetividade” (MATO GROSSO DO SUL, D.O. 2007d, p. 13-16-17). Por isso, o foco da reforma estava centrado na política de recursos humanos que envolvia a “[...] qualificação e formação profissional do servidor público, a seleção e recrutamento de pessoal, o incentivo à qualidade e à produtividade”. Envolvia, ainda, “[...] a gestão de recursos humanos, segurança patrimonial de órgãos extintos e transformados” (MATO GROSSO DO SUL, D.O. 2007d, p. 2). Como um programa derivado do MS Gestão, o Fortalecimento da Gestão Pública exigiu de todos os órgãos da administração direta que dessem especialização e treinamento para seus servidores.

Nesse governo (2007-2014), o gerenciamento na gestão pública passou a ser uma questão de primeira ordem. A modernização gerencial da educação entrou para a agenda do governo como proposta política associada à necessidade de controlar os recursos financeiros da unidade escolar, como estratégia para ofertar uma educação de qualidade. Assim, buscava trazer para a educação a máxima da eficácia das empresas privadas: fazer mais com menos

recursos. Essa proposta não dependia somente do controle financeiro e da redução de gastos, dependia muito da intervenção da Secretaria de Educação com uma estratégia gerencial que fosse orientada pelos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade e da responsabilização do diretor escolar pela tarefa de “[...] gerenciar o planejamento, a execução e a avaliação das atividades administrativa, financeira e pedagógica da escola” (MATO GROSSO DO SUL, 2008e, art. 2º, VI, p. 2).

Embora, como já foi dito, esse modelo de gestão do sistema educacional já estivesse em curso, esse governo (2007-2014) colocou em prática uma série de ideias advindas das organizações empresariais e das teorias econômicas neoliberais, entendidas como conceito de profissionalização da gestão. Para Bruno (2001), a profissionalização da gestão é hierárquica e vertical, o que implica a separação entre a operacionalização e os centros decisórios. Nesse caso, a Secretaria de Educação é o centro decisório que detém as informações, transfere recursos e estabelece as ações a todos os outros órgãos e unidades escolares ligados à Rede de Ensino. Nesse modelo de organização eficaz, as concepções de participação e a democracia são entendidas como responsabilização pelas tarefas operacionais, mas sob a aparência de autonomia e democracia. Assim,

O controle exercido pela organização focal (Ministério da Educação, por exemplo, ou Secretarias, ou ainda por empresas, no caso de parcerias), passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo (BRUNO, 2001, p. 40).

Nesse quadro institucional hierárquico e vertical, restaram poucos espaços na gestão educacional para a atuação de agentes democráticos, uma vez que esse modelo centralizou as decisões no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, limitando as discussões políticas e ampliando espaços para as ações técnicas e normativas. Do ponto de vista da gestão eficaz a escolha, a elaboração, o acompanhamento e a execução de planos, programas e projetos concentrados no órgão central são percebidos como estratégia para obter: “[...] melhores resultados nas avaliações internas e externas, garantir a educação de qualidade para os alunos e valorizar o professor como um profissional que tem a missão de transmitir o conhecimento aos educandos” (MATO GROSSO DO SUL, 2013b, p. 132). Esses limites demarcaram os contornos do papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul no período (2007-2014).

Embora com concepção diferente de gestão do governo anterior, conforme demonstra a Resolução/SED nº 2.848/2014 o seu papel histórico normativo/credencialista e a sua composição de 15 membros não se alteraram, conforme demonstram os fragmentos de texto do Regimento Interno do Conselho (2014):

Art. 2º O CEE/MS é composto por quinze conselheiros titulares e igual número de conselheiros suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, para mandato de quatro anos, atendendo à representatividade prevista em lei.
[...]

Art. 10. O Conselho Pleno, além das funções atribuídas às Câmaras, tem competência para elaborar e aprovar normas para o Sistema Estadual de Ensino (MATO GROSSO DO SUL, 2014f, p. 1-2).

Na dinâmica de funcionamento do Conselho, as suas competências estão relacionadas ao atendimento das demandas do Sistema Estadual de Ensino, especialmente, aos atos que introduzem ou disciplinam os procedimentos e mecanismos de ordem administrativa: autorizações, funcionamento e reconhecimentos de estabelecimentos da educação básica. Assim determina o Regimento Interno do Conselho (2014):

Art. 11. A CEB e a CEPES têm, no âmbito de suas competências, as seguintes atribuições:

- I - Propor normas, e suas alterações, para o Sistema Estadual de Ensino;
- II - Discutir e aprovar deliberações concessivas e de indeferimento;
- III - emitir parecer sobre equivalência de estudos e revalidação de diplomas ou certificados de cursos de educação profissional técnica de nível médio;
- IV - Emitir parecer sobre temas e questões de natureza pedagógica;
- V - Desenvolver estudos sobre temas educacionais;
- VI - Propor ao Conselho Pleno:
 - a) estudos;
 - b) pautas de reuniões;
 - c) reuniões extraordinárias;
 - d) comissões de estudos;
- VII - desempenhar outras atribuições incumbidas pela Presidência do CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014f, p. 2).

A prevalência desses elementos é importante para perceber em que medida esse Conselho consegue atuar nas políticas de gestão da educação. Os atos normativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, expostos no quadro 5, mostram a sua natureza técnico-normativa.

Quadro 5 - Atos normativos (2007-2014).

Atos normativos	Quantidade	Conteúdos
Parecer	10	Características de pareceres orientativos: Todos os pareceres prescrevem orientações e normas para a educação básica no Sistema Estadual de Ensino sul-mato-grossense.
Indicações	26	Características normativas: Todas as indicações tratam da organização e normatização do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.
Deliberações	41	Características de deliberações normativas: - 27 deliberações se referem à fixação de normas; - 12 deliberações se referem autorizações, regulamentações de normas para credenciamentos, registros e cancelamentos registro de escolas; - 2 se referem à inclusão de disciplinas em matrizes curriculares.
Total	107	

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

Diante da quantidade de atos normativos do Conselho apresentada Quadro 5, parece que esse número foi consequência de estratégia organizacional apresentada por esse governo, que manteve como foco principal a alta *performance* de seus departamentos: trabalho em equipe, a distribuição de tarefas, a responsabilização pelo cumprimento de metas (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Esses dados indicam que esse Conselho tem entraves que ainda não lhe permitem desempenhar, de maneira efetiva, o seu papel de fórum articulador.

Esse governo (2007-2014) manteve a ausência de representantes da comunidade escolar, restringindo a sua participação no âmbito local nos Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres e sem articulação com as decisões políticas educacionais mais amplas. O artigo 36 já citado, em seu parágrafo único, afirma: “as reuniões extraordinárias do Conselho Pleno são privativas de seus membros, exceto por deliberação em contrário” (MATO GROSSO DO SUL, 2014f, p. 7). Esses dispositivos demonstram que este Colegiado ainda mantém interesses elitistas que dificultam a ampliação da gestão democrática na área educacional sul-mato-grossense. Reforça também a tradição centralizadora do Estado de Mato Grosso do Sul e o protagonismo do Executivo na definição das políticas públicas.

Entende-se que a sociedade civil precisa participar e acompanhar as ações estatais, para verificar se essas ações se aproximam dos interesses da sociedade como um todo e se conseguem contribuir para a democratização da gestão educacional, para a ampliação da participação e representação (quantitativa e qualitativa), na condução coletiva das políticas de educação. Porém, quando um conselho não consegue ampliar o espaço democrático e

participativo da sociedade, pouco contribui para o avanço na consecução das finalidades da educação brasileira (CURY, 2005, 2006).

É nesse sentido, que Bordigon (2009) mostra que os conselhos acabam assumindo a conformação de órgãos de governo, pois não há representação plural de todos os segmentos sociais. Há mais a presença de representantes de grupos elitizados, profissionais especialistas ligados ao ensino público (Secretaria de Educação) e privado, que acabam atuando como representantes de poucos segmentos. Dessa forma, não assumem o seu papel como agentes públicos, de órgão de Estado para fazer mudanças institucionais e sociais, para fazer valer os direitos de toda a sociedade, outra forma de institucionalidade democrática.

A esse respeito, Saviani (1997, p. 37) afirma que duas medidas revelam-se fundamentais na organização dos conselhos de educação, tanto federal, quanto estaduais ou municipais: a autonomia de funcionamento e a forma como são constituídos, “ [...] de modo a desatrelá-los do Executivo” ao qual estão até os tempos de hoje “subordinados”. “Sem isso, o melhor seria extinguir os conselhos e enfeixar todo o processo administrativo-normativo nas mãos dos Ministérios e das Secretarias”. O autor justifica sua afirmação explicando que a autonomia é um dos principais fundamentos da gestão democrática e está intrinsecamente relacionada com a participação social e exercício de cidadania, condições necessárias para o seu funcionamento; - porquanto, segundo o autor, os conselhos de educação requerem normas próprias e condições concretas para desempenhar as suas funções e suas responsabilidades. Dentre tais normas, ressalta-se a elaboração e aprovação do seu próprio regimento, nos termos da lei de criação.

Diante disso, concorda-se com Saviani (1997) de que é necessário insistir na diversificação das fontes de indicação dos conselhos, para garantir mais legitimidade, mais participação e mais representatividade. Também para evitar que a concepção de gestão democrática e participativa, recomendada no Art. 206, da CF/1988, como um dos princípios essenciais à participação na decisão das ações educacionais, não se transforme em uma concepção gerencial, que entende a participação como a transferência de responsabilidade do Estado à sociedade.

Nesse ponto, é interessante observar o peso político que esse Conselho assume quando atua como órgão de gestão do Sistema de Ensino. Para Cury (2005), é nesse momento que um conselho se posiciona como defensor dos direitos e como interlocutor dos deveres. Aqui também, ele assume o importante papel de mecanismos de controle social das ações do Estado, porém não se coloca como opositor a ele, mas como parte de uma relação orgânica, de correlação de forças.

A discussão do processo de constituição do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, com base na legislação que orientou a composição, representatividade, organização e funcionamento desse Conselho, nos diferentes governos, possibilita a análise do seu papel nas políticas para a gestão da educação básica, no período de 1999 a 2014, nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL (1999-2006)

O presente capítulo busca examinar a participação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, na elaboração das políticas direcionadas à gestão da educação básica. Para tanto, apresenta, inicialmente, os principais programas relacionados a essa gestão apresentados pelo governo do período: Democratização da Gestão Escolar (1999-2002) e Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006), no âmbito dos projetos-políticos Escola Guaicuru: Vivendo uma Nova Lição (1999-2002) e Educação Inclusiva: Construindo Cidadania na Escola (2003-2006), apresentados pela Secretaria de Estado de Educação para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999 a 2006).

Para efeito desta análise, busca-se compreender as concepções de gestão educacional que nortearam esses programas. Não se objetiva, contudo, detalhar os programas, mas sim compreender os fundamentos, as percepções e pressupostos que sustentaram esses programas.

3.1 Os programas de gestão educacional no primeiro mandato do governo de José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002)

No primeiro mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002), a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), foi representada por três Secretários de Estado de Educação: Pedro Cesar Kemp (1º de janeiro de 1999 a 29 de junho de 2001), Antônio Carlos Biffi (setembro de 2001 a abril de 2002) e Elza Aparecida Jorge (abril de 2002 a janeiro de 2003).

O primeiro Secretário Pedro César Kemp (1999-2001), apresentou o projeto político-educacional para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), denominado Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, que propôs uma concepção de educação diferente daquelas que estavam sendo construídas no Estado ao longo dos anos. O nome do projeto refletiu a ideia de trazer o exemplo da “[...] história de resistência dos povos nativos do Estado que lutaram bravamente para preservar seus sonhos de liberdade”, para iniciar um movimento social de defesa da escola pública estadual sul-mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 4).

Para isso, além do rompimento com o modelo tradicional de educação, a estratégia era fazer uma mudança no modelo da gestão da escola, retirá-la da condição gerencial construída na década de 1990 e, reconstruí-la como democrática e participativa, nas mesmas bases do Orçamento Participativo (OP). A construção do OP “[...] tinha como princípios básicos a participação universal do cidadão, discussão dos recursos destinados a investimentos, auto-regulamentação do processo, prestação de contas à população”(CAMILI, 2005, p. 111) e defendia a democracia popular, como oposição à democracia representativa defendida pelo modelo hegemônico, liberal.

Usando como base o modelo do Orçamento Participativo, a ideia para a área educativa era construir um projeto político-pedagógico, que articulasse a soberania popular, a pluralidade política com uma política educacional de inclusão de toda a comunidade escolar (professores, pais, alunos e funcionários), como também a comunidade local (sociedade civil, instituições dos poderes público e privado, universidades e movimentos sociais), em um amplo movimento participativo, com fóruns, reuniões, conferências microrregionais e regionais e conferência estadual, para discutir e escolher diretrizes, princípios e metas educacionais (MATO GROSSO DO SUL, 1999c).

Desse modo, como método de gestão pública, o Orçamento Participativo serviu de alicerce para a constituição e a organização da Constituinte Escolar, definida no projeto do governo (1999-2002), como um movimento estratégico para mobilizar a participação da comunidade escolar das 358 escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, distribuídas entre os 77 municípios³⁵ do Estado. A Constituinte Escolar desenvolvida pela Secretaria Estadual de Educação, promoveu 10 encontros com quatro mil professores, que se dispuseram a discutir e desenvolver o programa Democratização da Gestão Escolar, que tinha como compromisso construir novos caminhos com base em três eixos norteadores que

³⁵ Atualmente o Estado tem 79 municípios.

originaram os três programas da Escola Guaicuru: a democratização do acesso à escola; a qualidade social da educação; e, a democratização da gestão (MATO GROSSO DO SUL, 1999c).

O eixo democratização do acesso à escola, em consonância com as definições da LDB 9.394/1996, defendia a viabilização do “[...] acesso como forma de garantir a permanência, a progressão escolar e a inclusão do maior número possível de crianças, jovens e adultos à educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 5). Para isso, buscava criar condições materiais que facilitassem o atendimento da demanda escolar (urbana e rural), por meio dos seguintes programas:

[...] Bolsa escola; reorganização da formação e do tempo escolar – ciclos; transporte escolar, manutenção e recuperação da rede física, Telematrícula, inclusão do portador de necessidades especiais no sistema regular de ensino; jovens e adultos na escola; educação escolar indígena: uma questão de cidadania; efetivando a Municipalização da educação infantil, educação profissional uma política a ser construída, dentre outros (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 5).

Tais medidas contribuíram para a Rede Estadual de Ensino, nesse período (1999-2002), atender uma média de 320 mil alunos/ano, conforme demonstra a tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Evolução de matrículas da Rede Estadual (1999-2002)

Discriminação	1999	2000	2001	2002
Ensino fundamental	232.397	220.951	225.026	232.802
Ensino médio	72.391	72.820	72.844	83.449
Educação de jovens e adultos	24.247	27.581	0	10.234
Educação especial	947	721	720	752
Total	329.982	322.073	298.590	327.237

Fonte: Secretaria de Estado de Educação (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 7).

A Mensagem à Assembleia Legislativa (2000b, p. 6) destacou a contribuição do programa Bolsa-Escola na manutenção e garantia de continuidade do processo educacional e para o aumento do quantitativo de crianças (de 7 a 14 anos de idade), matriculadas na escola entre os anos 2000 a 2002, especialmente, do ensino fundamental.

O eixo, a qualidade social da educação, de acordo com o caderno da Escola Guaicuru nº 1 (1999), visava à formação da pessoa humana, ia além da oferta da educação escolar. Deveria ultrapassar a prática histórica da transmissão do conhecimento mecânico, sobretudo o social e cultural que possibilitam a ampliação da capacidade humana. Nesse

aspecto, o currículo escolar deveria visar à formação dos sujeitos sociais, capazes de assumir seu papel na produção e reprodução cultural, baseado na totalidade, na participação e competência técnico-política (MATO GROSSO DO SUL, 1999c).

Esse eixo focou a formação estrutural que se iniciaria com a “[...] construção coletiva de um plano de carreira para os trabalhadores da educação”, que contemplava “[...] formação inicial, a progressão por qualificação, salário digno, avaliação, desempenho e a titulação” (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 8). Tal formação estava relacionada à ideia de ações formativas, conforme explicita o Quadro 6.

Quadro 6 - Ações formativas.

Ações/descrição	Resultados
Desenvolvimento profissional	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de coordenadores pedagógicos de 365 escolas da Rede Estadual de Ensino. - Realização de ciclos de palestras, oportunizando momentos de estudo e reflexão sobre educação, sendo envolvidos 1.400 profissionais da educação.
Estatuto social para os trabalhadores da educação	<ul style="list-style-type: none"> - Encaminhado e aprovado, o Plano de Cargos e Carreiras (PCC), possibilitando a implementação de mudanças graduais na educação. Desenvolvendo o efetivo exercício no ensino e, principalmente, a valorização do servidor público estadual.
Despesas com profissionais da educação	<ul style="list-style-type: none"> - Remuneração de 30.771 profissionais do ensino fundamental, médio e inativos da educação.

Fonte: Mato Grosso do Sul (1999c, p. 8).

Em relação ao terceiro e último eixo, como uma ação importante da Constituinte Escolar e a democratização da gestão buscou construir mecanismos de participação social direta nas decisões administrativas e pedagógicas da escola, com a valorização de outras instituições representativas, tais como: os conselhos escolares, o grêmio estudantil, a associação de pais e mestres, os fóruns e conselhos locais, regionais e estaduais, para ampliar as possibilidades dos segmentos representativos da comunidade escolar. Para tanto, foram priorizados programas de gestão que contemplassem o local da escola como espaço de transformação. Esses programas foram explanados e apresentados no Caderno da Escola Guaicuru nº 1 (1999), conforme demonstra o quadro 7.

Quadro 7 - Escola Guaicuru - Programa: Democratização da Gestão Escolar.

Programas	Metas
1. Autonomia Escolar. 2. Planejamento Participativo. 3. Eleição de Diretores. 4. Fortalecendo os Colegiados Escolares. 5. Constituinte Escolar. 6. Dinamizando a Coordenação Pedagógica. 7. Redimensionando a Inspeção Escolar.	1. Viabilizar a descentralização administrativa, pedagógica e financeira. 2. Garantir autonomia financeira, pedagógica e administrativa às unidades escolares. 3. Criar espaços permanentes de discussão que assegurem a participação dos diferentes segmentos envolvidos no processo educacional, para a efetivação dos propósitos da Escola Guaicuru. 4. Reorganizar o processo de eleição de diretores e colegiados escolares, garantindo a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (alunos, pais, professores, funcionários). 5. Reestruturar o Serviço de Inspeção Escolar, sob a perspectiva descentralizadora que contribua no processo de fortalecimento da autonomia escolar. 6. Implantar o Programa Planejamento e Orçamento Participativo.

Fonte: Mato Grosso do Sul (1999c, p. 23).

Dentre as prioridades estabelecidas para o programa Democratização da Gestão Escolar, situava-se a participação direta da comunidade na definição das ações locais. Focou as suas ações na manutenção e no desenvolvimento do ensino, no transporte escolar e na coordenação das políticas educacionais, com repasse de recursos financeiros às escolas no sentido de garantir infraestrutura e qualidade de ensino nas 395 escolas da Rede Estadual da sociedade. O programa propunha a autonomia escolar com vistas a democratização da gestão, com base na coletivização das decisões. Tratava-se da vontade de materializar um programa de gestão na área educativa que valorizasse a soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos e que assumisse o compromisso com o processo de educação política da classe trabalhadora, que tivesse como ponto de partida as suas experiências (MATO GROSSO DO SUL, 1999c).

Nesse sentido, parafraseando Gohn (1998), pode-se dizer que o objetivo do programa era criar um movimento de participação, com base em um processo criado pelo Estado, mas decidido pela soberania popular, como critério norteador da escolha dos caminhos da educação sul-mato-grossense.

Para o programa de gestão, era importante a substituição do modelo representativo por um conjunto orgânico e participativo, que possibilitasse a todos a escolha das políticas, além de fazer um contraponto aos órgãos elitizados sem representatividade popular e, com isso reorganizar as estruturas de gestão educacional, mediante a participação popular. Dessa forma, pode-se entender que a ideia das ações planejadas pelo programa Democratização da Gestão Escolar buscava a alteração da representatividade pela participação direta nas bases da

escola, o que implicaria, conforme afirma Poulantzas (1980, p. 302), um “[...] suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares”.

A tomada de decisões ficaria associada a diversos segmentos sociais para dar “[...] oportunidades iguais e efetivas para fazer outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política” (DAHL, 2001, p. 48). A crítica centrava-se na falta de representatividade popular. Segundo o Caderno da Escola Guaicuru nº1 (1999), esse modelo, com seus instrumentos de dominação, não conseguia traduzir a vontade da maioria, consequentemente, negava o acesso dos mais pobres ao conhecimento e da cidadania ativa (MATO GROSSO DO SUL, 1999c).

Assim, utilizando-se da análise de Wood (2003), pode-se dizer que a democracia capitalista criou um afastamento entre as instâncias de poder e a classe trabalhadora. A única forma de substituir esta realidade é dar voz aos cidadãos. Apenas alguns falam por todos, dificultando assim que os sujeitos se eduquem como cidadãos públicos. Para a autora, a democracia nas relações capitalistas é limitada pela “[...] separação entre a condição cívica e a posição de classe” (WOOD, 2011, p. 184), embora em tempos modernos, a democracia liberal ainda tem muito em

[...] comum com a antiga democracia grega a dissociação entre a identidade cívica e o status socioeconômico que permite a coexistência da igualdade política formal com a desigualdade de classe. Mas essa semelhança disfarça uma diferença mais profunda entre as duas formas de democracia, refletindo relações radicalmente diferentes entre os planos ‘político’ e ‘social’ ou ‘econômico’ nos dois casos (WOOD, 2011, p. 183, aspas simples da autora).

De acordo com a autora, hoje, a democracia está relacionada com os princípios liberais de cidadania, de igualdade, de liberdade e com a divisão de classes e favorece, especialmente, a classe que tem poder ou que aspira a mais poder. Nesse aspecto, pensar democracia na sociedade capitalista exige pensar que igualdade política “[...] coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (WOOD, 2011, p. 184). A única forma de alterar essa situação é possibilitar “[...] à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2000, p. 178), pois os movimentos da população são as alternativas mais eficientes de inverter a ordem social capitalista imposta historicamente, uma vez que

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière [...]: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala,

que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, 1999, p. 60-61).

A vontade de inverter essa ordem e romper com os programas de cunho gerencial provenientes do governo federal por terem raízes na ideologia capitalista neoliberal, trazidas do campo empresarial para a área da educação, foi manifestada no projeto político-educacional Escola Guaicuru (1999-2001). Mas, essa vontade não foi concretizada, os programas não foram rompidos. De acordo com Ferro (2001), a manutenção foi permeada por tensões, ocorrendo acirrados embates³⁶, entre técnicos e educadores, com supervisores do Banco Mundial, por exemplo, sobre a expansão, ou não do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), um programa do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) na Rede Estadual. Mas, optou-se por expandi-lo e tentar articular as ações previstas nos programas federais, com os objetivos do projeto Escola Guaicuru, especialmente, porque esses programas possuem um forte poder de indução, alicerçados pelo processo de financiamento. Assim, rompê-los significa abrir mãos de recursos, mas mantê-los significa seguir as suas determinações na condução da política.

Fedatto (2004, p. 71) questionou a manutenção do PDE/Fundescola, concomitantemente, ao desenvolvimento do projeto Escola Guaicuru. Para a autora, essa decisão mostrou uma contradição, na medida em que não havia compatibilidade entre os objetivos e metas utópicas do projeto-político estadual (1999-2002) com os do PDE. A Escola Guaicuru estava alicerçada na “pedagogia socialista” e na gestão democrática, inspirada na resistência e nos “sonhos de liberdade dos povos nativos do Estado” e “defesa da escola pública” (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 4). Os objetivos, metas e sistema de avaliação do programa federal mencionado, concebido como uma modalidade de planejamento estratégico estava fundamentada na racionalização, nos indicadores econômicos (eficácia e eficiência) e nas práticas gerenciais advindas da empresa privada. Duas concepções contraditórias, com ações desenvolvidas simultaneamente. Essa situação favoreceu o projeto neoliberal e prejudicou o popular, causando um distanciamento entre o que foi preconizado e o que foi materializado.

³⁶ “Esse embate ocorreu em duas manhãs do mês de março de 1999 na SED/MS, e ali fora registrado [em fita de vídeo] a presença de três correntes distintas de opinião em torno dos fundamentos do PDE e de sua expansão para as escolas públicas de MS: 1^a) corrente favorável à expansão do PDE, constituída por 50% dos dirigentes e técnicos representantes de setores da SED/MS; 2^a) corrente favorável à expansão do PDE, mas com algumas ressalvas; 3^a) corrente radicalmente contrária à expansão do PDE na Rede” (FERRO, 2001, p. 48).

Conforme análise de Aranda e Senna (2005, p. 74-75), a proposta da equipe de Kemp não se materializou, porque não teve o apoio do governo do PT. Como a eleição interna do partido estava próxima, “[...] o governador precisava recompor seu grupo político que estava dividido, numa aliança que pudesse eleger o presidente e a maioria dos membros do diretório”. Essa eleição, à época, foi “[...] vista como estratégica pelo governo, pois a nova direção partidária conduziria a política de alianças para a reeleição do governador em 2002”. Fato que colaborou para no dia 29 de junho de 2001, um dia após a aprovação do Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino, Pedro César Kemp ser exonerado do cargo de Secretário de Educação, assumindo a sua vaga na Assembleia Legislativa como deputado estadual.

Com a exoneração do Secretário de Educação, a Constituinte Escolar que havia sido planejada para se desenvolver ao longo de cinco etapas: “1º, de estruturação do processo e mobilização da comunidade; 2º, de estudo da realidade socioeconômica e político-cultural e definição das temáticas; 3º, aprofundamento das temáticas; 4º, elaboração do Plano Estadual de Educação; 5º, reestruturação dos projetos políticos-pedagógicos e regimentos escolares” (ARANDA; SENA, 2005, p. 118), foi interrompida. Dessa maneira, apesar de ter provocado um grande debate sobre a gestão democrática e sobre o protagonismo da comunidade escolar e da sociedade civil na escolha dos objetivos e dos programas da educação, o projeto Escola Guaicuru não conseguiu se consolidar. Porém, mostrou com a organização da Constituinte Escolar que é possível construir um movimento de resistência, de luta contra hegemônica e estabelecer um novo modo de pensar a educação.

As disputas políticas, que levaram à exoneração do Secretário e a interrupção do projeto, de acordo com Bigarella (2004), não sofreram influências externas, foram travadas por grupos internos que pertenciam à tendência majoritária do governo. A diferença a respeito do projeto Escola Guaicuru foi potencializada pelos embates entre as correntes petistas e, dentre elas, Antônio Carlos Biffi³⁷ foi um dos principais expoentes. Nesse contexto, o projeto educacional (1999-2001) não conseguiu se concretizar, pois foi subjugado as decisões e interesses do partido.

Após a exoneração de Pedro Kemp, do cargo de Secretário de Estado de Educação (1999-2001), no dia 29 de junho de 2001, um dia após a aprovação do Plano de Educação

³⁷ Em entrevista, Biffi (2004 apud BIGARELLA, 2004, p. 115) justifica essa interrupção, da seguinte maneira: “A Escola Guaicuru e a Constituinte Escolar se baseavam (pelo menos o que era digestível dela) na captação de recursos para reformas nos prédios, por isso, o Estado destinou 80 a 100 mil reais para melhorar as condições da escola, depois mais 400 a 500 mil para trocar telhados, janelas, portas etc. A preocupação era com a estrutura física, não era um modelo pedagógico de verdade, tanto é que ela não mexeu no ciclo. Não se preocupou com um gerenciamento democrático”.

para a Rede Estadual de Ensino, por ocasião do I Congresso Estadual da Constituinte Escolar, assumiu, em seu lugar, Antônio Carlos Biffi³⁸ que permaneceu no cargo apenas nove meses. Ao assumir prometeu que iria dar continuidade aos projetos iniciados pelo antigo secretário, por entender que o que vinha sendo desenvolvido na gestão passada não era proposta do Secretário e sim do PT. Entretanto, no dia 7 de julho de 2001, mudou o rumo das políticas educacionais. Destituiu 73 cargos dos servidores³⁹ que assessoravam o seu antecessor e interrompeu as ações oriundas da Constituinte Escolar e a proposta do ciclo⁴⁰ e alterou o projeto Escola Guaicuru, denominando-o como Escola do Governo Popular (2001-2002): um programa focado na resolução de problemas pedagógicos e financeiros, especialmente, na administração de recursos e no cumprimento de normas operacionais advindas dos programas federais. A Escola Governo Popular, expressava o compromisso do “[...] governo com infraestrutura e qualidade de ensino nas 362 escolas da Rede Estadual. A educação como prioridade no Estado de Mato Grosso do Sul, com investimentos maiores de 25% determinado pela Constituição Federal” (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 10).

As atenções da proposta Escola do Governo Popular (2001-2002) estavam voltadas, principalmente, para a reforma de infraestrutura de 362 escolas e a aplicação na Rede Estadual dos 25% dos recursos determinados pela Constituição Federal para a educação, sobretudo,

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com repasse de R\$ 3,10 milhões para manutenção de 362 escolas dos 77 municípios do Estado, beneficiando 295.775 estudantes;

Repasso de R\$ 5,78 milhões para 360 escolas viabilizarem o programa de alimentação escolar nos 77 municípios do Estado, beneficiando 222.888 alunos;

Repasso de R\$ 5,98 milhões aos municípios do Estado visando a implementação das políticas educacionais;

Capacitação de 100 professores sobre a questão racial (MATO GROSSO DO SUL, 2004a, p. 7).

Essas mudanças alteram a concepção de gestão escolar democrática, fundamentada na participação direta da comunidade escolar, apresentada na gestão do Secretário anterior, a qual entendia a participação como responsabilização da comunidade

³⁸ Notícias publicadas sobre as disputas políticas de Kemp e Biffi, confira no Jornal Correio do Estado, de Campo Grande, MS, dos dias: 19 de março e 6, 7, 11 e 12 de abril de 2002.

³⁹ Cf. Demitidos 73 aliados de Kemp. **Jornal Correio do Estado**. Campo Grande, MS, 7 jul. 2001.

⁴⁰ Conforme Biffi “oO Ciclo é uma proposta de esquerda, é uma proposta dos educadores de esquerda, que é muito teórico e na hora da execução, nada, e aí cadê a prática? Na verdade eles são acadêmicos, poucos teóricos [...]. O ciclo é uma metodologia mais recente (ciclo ou seriado), então botou o ciclo como uma forma de melhorar a qualidade da seriação. Porém sem capacitar, sem treinar os professores. Na minha avaliação, está muito pior do que da forma seriada. Eu não gostei” (BIFFI, 2004 *apud* BIGARELLA, 2004, p. 115).

escolar pela gestão educacional. O entendimento que expressa a proposta Escola do Governo Popular era de que a comunidade deveria criar condições favoráveis à organização, controle e formas de viabilização para o desenvolvimento dos programas com recursos/financiamentos advindos do governo federal e do Banco Mundial, especialmente, os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que objetiva reforçar a autonomia gerencial com a participação de alunos, pais, professores, e demais servidores da educação, considerados pela SED/MS, como estratégicos para a captação de recursos e para melhorar as condições físicas das escolas da rede estadual: reformas e ampliação dos prédios escolares, conforme se apresenta a seguir:

Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE foram repassados R\$ 2.241.000,00 a todos os municípios do Estado, beneficiando os alunos do ensino fundamental da Rede Estadual de Ensino;
 Foram investidos R\$ 884.100,00 através do Programa de Adequação de Prédios Escolares - PAPE, atendendo 14 municípios;
 Projeto de Melhoria da Escola - PME - atendeu 12 municípios envolvendo recurso na ordem de R\$ 544.600,00;
 Foram adquiridos equipamentos diversos e kits para professor/aluno do ensino fundamental da Rede Estadual e Municipal de 23 municípios no valor de R\$ 3.479.800,00 (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 7).

Esse modelo operacional de autogestão escolar concretizou a transferência dos encargos de execução das tarefas operacionais e administrativas para a comunidade escolar, enquanto as intelectuais: discussão e a escolha das ações de planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, ficaram centralizadas no Poder Executivo, tanto estadual, quanto federal, reforçando assim contradições no conceito de participação. Desse modo, utilizando as palavras de Fonseca, Oliveira e Toschi (2004, p. 57), pode-se dizer que nessa situação o governo patrocinou os resultados e não os recursos. “É a inovação orientada para resultados ou produtos”. E, a comunidade escolar, confundindo os conceitos de participação, sem perceber, foi se transformando na principal responsável pelo trabalho e gerência da escola.

Nesse contexto, as duas concepções de participação social, apresentadas pelas duas equipes que assumiram a Secretaria (1999 - 2002) são adversas. A primeira, entendia a escola como espaço de participação e de cidadania, tendo como objetivo a transformação social. O segundo conceito subestima o conteúdo político da participação e valoriza o conteúdo administrativo. Assim, a troca dos secretários de Kemp para Biffi, provocou rupturas e descontinuidade na política educacional da Rede Estadual de Ensino (1999-2002).

Com características mais pragmáticas, a Secretaria de Estado de Educação (julho/2001 a abril/2002) desenvolveu como política o Curso Popular Pré-Vestibular. O objetivo era oportunizar o acesso à preparação para o vestibular aos alunos das escolas da rede pública, para lhes proporcionar a “[...] igualdade de condições nas disputas por vagas principalmente em universidades públicas, as mais concorridas”. Para isso, foi “[...] direcionado a estudantes que, mesmo trabalhando, não [tinham] condições financeiras de frequentar os cursinhos convencionais, ou mesmo aqueles cuja família não [tinha] condições de custear as aulas [...]” “Em 2003 foram beneficiados 6.900 alunos de 52 escolas estaduais em 16 Municípios, com recursos investidos de R\$ 77.535,40, além do Reordenamento do Cursinho Popular, beneficiando alunos egressos da Rede Estadual de Ensino, em 21 Municípios, com investimento de R\$ 76.350,00” (BIGARELLA, 2004a, p. 7).

Com a terceira mudança na gestão dessa Secretaria de Educação, assumiu Elza Aparecida Jorge que, no período de abril a dezembro de 2002, deu continuidade ao programa de seu antecessor, especialmente, segundo Obara (2009, p. 82), ao curso de capacitação aos professores: Perspectivas Pedagógicas para o Ensino Médio, que tinha como objetivo “[...] superar os problemas e, também, oferecer suporte para a organização das novas referências curriculares para o Ensino Médio em Mato Grosso do Sul”. Assim, deu ênfase, ao Convênio com a União por intermédio do MEC, para implementação no âmbito do Estado, do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio e da primeira fase do Projeto Escola Jovem⁴¹ (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013).

Até o final do mandato em 2002, nenhum outro programa ou projeto fez referências às políticas de gestão educacional. Na próxima seção, continuando a análise das políticas de gestão educacional do governo de José Orcírio Miranda dos Santos (PT), será analisado o seu segundo mandato (2003-2006).

3.2 Os programas de gestão educacional no segundo mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (2003-2006)

Nesta seção, a análise segue a trajetória das políticas educacionais iniciadas no primeiro mandato do governador José Orcírio Miranda dos Santos (PT - 1999-2002), reeleito

⁴¹ “Tendo em vista a Reforma, Expansão e Melhoria do Ensino Médio, propôs-se o Segundo Termo Aditivo, o qual tinha por objetivo alterar o período de vigência e reprogramar os prazos de execução das metas para agosto de 2003, bem como especificar a dotação orçamentária das ações a serem executadas, referentes ao Convênio 259/00/PROMED” (OBARA, 2009, p. 82).

para seu segundo mandato (2003-2006), no mesmo período do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Em decorrência da eleição presidencial, foi proporcionada uma conjuntura mais favorável para estabelecer as condições institucionais para o governo de Mato Grosso do Sul, dar continuidade às reformas na gestão pública iniciadas no quadriênio anterior. Essas mudanças visavam não só à reafirmação do papel do Poder Executivo na coordenação das atividades políticas do governo estadual, como também redefinir a sua função no tocante à formulação e ao acompanhamento da ação político-administrativa. Além disso, foram reafirmados os compromissos com as políticas sociais (MATO GROSSO DO SUL, 2003b).

Nesses termos, o discurso do governador José Orcírio Miranda dos Santos, expresso na introdução da Mensagem à Assembleia Legislativa nº 008/2003, indicou a realização do ideal modernizante, pois salientou os ganhos obtidos com as mudanças feitas no seu primeiro mandato (1999-2002). Igualmente, destacou a redução do número de secretarias de primeiro nível e mais agilidade administrativa e a transferência de empresas deficitárias para outros setores da economia. Chamou a atenção ao equacionamento da questão previdenciária⁴², que, segundo a Mensagem, garantiu “[...] o equilíbrio entre o valor das contribuições recebidas e o das aposentadorias e pensões pagas” (MATO GROSSO DO SUL, 2003b, p. 3). Esse equilíbrio era um dos principais instrumentos para a reorganização do Poder Executivo do Estado segundo a Lei Estadual nº 2.152, de 26 de outubro de 2000, mencionada no capítulo 2, a qual ainda afirmou a importância do mecanismo de participação popular, como uma das estratégias de modernização gerencial.

Nota-se nesse discurso, a necessidade de redução de custo administrativo, restrição à ação estatal de algumas atividades que podem ser desenvolvidas por outros setores da economia. Mas, tudo isso deveria ser feito em concomitância com os processos democráticos e a participação social (MATO GROSSO DO SUL, 2005e). Assim, a modernização da gestão pública sul-mato-grossense, mesmo controversa, deu ênfase aos procedimentos gerenciais como expressão de tendências políticas democratizantes e também

⁴² A previdência pública e a assistência à saúde do servidor também mereceram reformulações. Por força da Emenda Constitucional nº 20 e da Lei Federal nº 9.717/1998, foi instituído o regime de previdência social do Estado e criado o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (MS-PREV), separando-se a previdência da assistência à saúde dos servidores. O antigo Instituto de Previdência de Mato Grosso do Sul foi extinto, e com ele a antiga contribuição feita por servidores e pelo Estado, que era de 6%, sendo 4% para a previdência (pensões) e 2% para a saúde. Com o novo sistema, o servidor contribuirá com 10% para a previdência e o Estado, com 20%. Além da contribuição em dobro, o Estado arcará, também, por um período de 25 anos, com uma contribuição mensal de 20% sobre a atual folha de inativos, como forma de assegurar a viabilidade do Fundo. A assistência à saúde ficou com a gerência exclusiva dos servidores, por meio de uma Caixa de Assistência, cujo comando é eleito pelas entidades representativas das categorias funcionais. Estado e servidores contribuem com 3% cada um (LIMA FILHO; HOFFMANN, 2002).

como estratégia de modernização da gestão pública. Para isso, mediante outra ação contraditória, reiterou as ações do Orçamento Participativo e fortaleceu as instâncias do Poder Executivo na formulação e coordenação das políticas sociais do governo estadual. Nessa perspectiva, as palavras do governador demonstram que nos programas sociais aconteceu uma relação intrínseca entre o modelo de gestão gerencial e de gestão democrática, que dicotomicamente buscavam atender os princípios democráticos e os indicadores econômicos, mediante

[...] a implementação de um modelo gerencial de administração, na medida em que os projetos de cada unidade do governo [podiam] ser desenvolvidos no mesmo formato, executados segundo padrões e metas pré-estabelecidos e acompanhados segundo indicadores comuns, permitindo a avaliação do desempenho e a prestação regular de contas à sociedade. Pela primeira vez, desde que o Estado foi criado, tornou-se viável a execução coordenada e a integração horizontal das ações de governo (MATO GROSSO DO SUL, 2003b, p. 4).

No tocante à implementação do modelo gerencial na gestão pública sul-mato-grossense, é importante, mais uma vez, chamar a atenção para o antagonismo entre os princípios gerenciais e os constitucionais, que buscavam assentar a participação popular e o controle social como expressão da cidadania. Segundo Barreto, Delgado e Oliveira Junior (2001), o ideário liberal apropriou-se das ideias atreladas à participação popular e, de forma análoga, partidos políticos de esquerda valeram-se das medidas gerencialistas.

Salienta-se que o enfoque da gestão gerencial está na gestão por resultados, na racionalidade para fazer o melhor uso dos recursos públicos. “Busca aumentar a produtividade e a eficiência e toma como indicador de desempenho, os resultados. É voltado à inovação, requer dinamismo, é centrado no cliente” (SHIROMA, 2006, p. 5). Nesse sentido, o “[...] discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, do cidadão proativo, fala da mudança orientada pelo planejamento estratégico, pela missão e pelas metas” (SHIROMA, 2006, p. 6).

Em oposição ao paradigma gerencial, a gestão democrática, no conceito de Cury (2007), implica o alargamento da participação no constante controle da sociedade sobre o Estado, tanto na ampliação do acesso quanto na melhoria da qualidade do ensino. O autor observa que esse conceito, após a CF/1988, adquiriu centralidade na organização educacional, pois sua materialização depende da natureza dos processos de tomada de decisão que implica, necessariamente, uma relação de “[...] transparência e imensoalidade, autonomia e

participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2007, p. 494). É um processo decisório abalizado pela participação e decisão pública. Assim,

[...] a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (CURY, 2007, p. 494).

Isso significa dizer que os pressupostos para a democratização se tornarão efetivos quando as instituições educacionais trouxerem em suas estruturas mais elementos que garantam o seu funcionamento democrático e “sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir” (ARRETCHÉ, 1996, p. 48).

A gestão gerencial na visão de Shiroma (2006, p. 5), como uma estratégia política para uma administração eficiente e eficaz, insere nas estruturas institucionais mecanismos de subordinação às políticas do Executivo, e, com isso, desarticula o espaço para debate e amplia o espaço para o referendo das ações de decisões governamentais. Por se assentar no ideal do compartilhamento e não de participação da sociedade nas ações do Estado, esse padrão de gestão busca pela racionalização dos recursos governamentais nas políticas sociais, “[...] aumentar a produtividade e a eficiência e toma como indicador de desempenho, os resultados. É voltado à inovação, requer dinamismo, é centrado no cliente”.

Nesse processo, a participação social é esvaziada. A sociedade é chamada para se responsabilizar pelo desenvolvimento, manutenção e avaliação dos serviços públicos sociais⁴³. Tal estratégia, como afirma Shiroma (2006, p. 4), impossibilita envolvimento direto da comunidade na formulação e nas decisões das ações educacionais e revela “[...] uma mudança da preocupação com o controle social para questões voltadas ao mercado e gestão financeira na educação”. Desse modo, sob uma visão híbrida gerencial/participativa, o Conselho de Gestão Estadual de Políticas Sociais (COGEPS), criado Lei nº 2.152/2000, deveria desenvolver os programas sociais. De acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 3 (2006b, p. 33), esse Conselho deveria atuar como:

[...] como instância de gestão das políticas sociais implementadas pelo Governo do Estado, dentro de uma visão macro, o COGEPS, além de atuar na gestão dos recursos do Fundo de Investimento Social, [exerceria] papel fundamental na articulação entre as diversas áreas e instâncias de governo para a implementação dos programas de cunho social, definição de linhas gerais para inclusão da população carente como beneficiária das ações

⁴³ Segundo essa ótica, “[...], a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos)” (PERONI, 2006, p. 3).

sociais em curso, consolidação do perfil socioeconômico das comunidades municipais, incluídas aos dos assentamentos, aldeias e Quilombos.

A execução das ações sociais manteve a abrangência da primeira gestão, a inclusão social das populações carentes de Mato Grosso do Sul. Com isso, o governo afirma que irá buscar resgatar a dívida social, mediante incorporação do crescimento econômico, equidade social e direitos humanos (MATO GROSSO DO SUL, 2006b).

De modo similar, a SED/MS criou a Coordenadoria de Gestão Escolar (COGES), em 2004, como uma das coordenadorias que integrava a Superintendência de Políticas de Educação, coordenava, executava, acompanhava e avaliava a Política Educacional do Estado de Mato Grosso do Sul, para orientar e coordenar de atividades das políticas pertinentes à gestão das escolas da REE/MS. As ações nas escolas, de acordo com o Manual de Orientação para Gestores Escolares, tinham por objetivo implementar mecanismos que incentivavam práticas democráticas (MATO GROSSO DO SUL, 2005a).

Porém, o mesmo Manual (2005b), indica esses mecanismos demonstraram uma aproximação entre participação e responsabilização da comunidade escolar pela administração dos recursos recebidos pela unidade escolar, especialmente, pela necessidade de confirmação da Associação de Pais e Mestres (APM) como suporte de gestão político-administrativa da escola (MATO GROSSO DO SUL, 2005b). Nesse sentido a apresentação de outro documento, o Guia da Gestão Colegiada (2006c) destacou que as ações de gestão compartilhada buscavam dividir responsabilidades e multiplicar compromissos com a comunidade escolar, para vencer desafios e encontrar soluções para os problemas cotidianos da escola.

Na gestão de Hélio de Lima à frente da Secretaria de Educação, no segundo mandato do governo (2003-2006), o mesmo Guia da Gestão Colegiada (2006c) apresenta o colegiado escolar, como

[...] órgão que faz parte da estrutura da unidade escolar da rede estadual de ensino, criado pelo Decreto Nº 5.868 de 17/04/91, em vigência conforme Decreto Nº 10.521, que dispõe sobre a estrutura das unidades escolares da rede estadual de ensino, de 23/10/2001 e art. 39 da Lei Nº 2.787, do sistema estadual de ensino de MS, de 24/12/2003 (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 19).

O Manual de Orientação para Gestores Escolares conceitua o colegiado escolar como:

Órgão de caráter deliberativo, executivo, consultivo e avaliativo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares, respeitadas as normas vigentes. Tem como integrantes representantes de pais e alunos e profissionais da educação básica (MATO GROSSO DO SUL, 2005a, p. 17).

Segundo o Decreto nº 10.521/2001 as funções do colegiado escolar como deliberativa e executiva referiam-se à tomada de decisões a respeito do direcionamento de recursos públicos orçamentários em manutenção da unidade escolar (obras, reformas, materiais pedagógicos, produtos de limpeza e outros) (MATO GROSSO DO SUL, 2001c).

Assim, as ações da gestão educacional não se limitaram ao âmbito da organização administrativa. Elas se desdobram em relação à comunidade escolar, que assumiu outra posição diante dos serviços educacionais, passando a ser percebida como cliente, aquela que pode fiscalizar e exigir a qualidade do serviço oferecido, mas que não participa da formulação das escolhas, pois sua participação está restrita à avaliação e à combinação entre a eficiência, efetividade e qualidade no atendimento dos cidadãos com melhores serviços públicos.

A crítica aqui feita à modernização da gestão com base nos indicadores econômicos, a avaliação do desempenho, a melhoria da qualidade do serviço público, não desconsidera a importância do planejamento e elaboração de planos e projetos como garantia da eficácia da ação do Estado. A discordância é sobre o esvaziamento da participação da sociedade no processo de elaboração dos planos e projetos governamentais.

Nessa visão, a formulação das políticas públicas acontece de cima para baixo, assim, o poder de deliberar continua centralizado no Poder Executivo, pois os resultados podem ser previstos pela qualidade do que foi projetado. A avaliação dos serviços e o controle do gasto público devem ser feitos pela sociedade e pelos gestores públicos, via mecanismos típicos de mercado. Tais ideias, embora pareçam positivas, são bastante questionadas, principalmente, pelos estudos das políticas sociais, como Peroni (2006, p. 3), ao analisar que, nesse contexto, há “[...] um desmonte das instituições mais “vulneráveis à correlação de forças” e um fortalecimento das instituições consideradas mais eficientes e produtivas. Mais do que racionar recursos, pois é através do dinheiro público que as instituições privadas estão agindo, a questão é a lógica de mercado”.

Shiroma (2006), em oposição a essa visão modernizante e de produtividade educacional, mostra que a dimensão desse modelo na educação vai além da organização escolar. Ela chama atenção para a natureza da linguagem empresarial que sustenta a necessidade de mudar a forma de entender e fazer a educação. Nesse sentido,

O discurso gerencial institui uma nova linguagem para promover a mudança na cultura da escola. Embasado na ideologia técnico-burocrática, incorpora o léxico da reengenharia, o discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, do cidadão proativo. Fala da mudança orientada pelo planejamento estratégico, pela missão e pelas metas. Busca transformar o servidor burocrático num líder dinâmico, tenta provocar transformações na subjetividade dos educadores. Evoca imagens futuristas, tenta criar um gestor motivador, visionário (SHIROMA, 2006, p. 6).

Dessa forma, a escola, à luz da eficiência gerencial, assume “o discurso de funcionários parceiros, comunidade parceira, dilui e fragiliza as possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta” (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 7).

Mas, esse discurso presente no Manual de Orientação para Gestores Escolares (2005b), refere-se à inclusão do aluno na escola, por meio da expansão das vagas, de modo que a comunidade participasse e colaborasse com a campanha para o aumento do número de alunos, porém isso não se concretizou em todas as etapas e modalidades da educação básica, pois entre os anos de 2003 e 2006, o levantamento, conforme o Relatório de Atividades Desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006), elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciências e Tecnologias detectou uma redução sistemática no número total de matrículas da Educação Básica da REE/MS. Em 2003, conforme tal relatório o governo atendeu uma população de 332.444 alunos na Educação Básica, distribuída pelas diversas etapas e modalidades de ensino (Tabela 3).

Tabela 3 - Matrícula escolar - Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006).

Período	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	EJA	Educação Profissional	Total
2003	3.682	195.770	86.105	803	45.922	162	332.444
2004	3.752	184.455	86.321	784	45.675	562	321.549
2005	3.821	175.438	84.195	718	54.728	581	319.481
2006	3.954	168.687	85.139	581	59.748	615	318.104

Fonte: Mato Grosso do Sul (2007c, p. 3).

O Relatório de Atividades Desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006), portanto, identificou uma sensível e sistemática redução no número de alunos matriculados (total) na educação básica da REE/MS. Apesar de a Rede Estadual ter terminado o ano de 2006, com um expressivo quantitativo de matrículas sob sua dependência administrativa, a queda no número de matrículas aconteceu nos anos de 2004, 2005 e 2006. Em 2004, eram atendidos aproximadamente 46,14% de alunos; em 2005, o número de

matrículas diminuiu para 45,72% e, em 2006, reduziu para 42%. Assim ocorreu uma amortização no número de matrículas em torno de 1,9% ao ano nesse nível de ensino. Em contrapartida, o número de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) aumentou aproximadamente 8% nesses quatro anos. Ainda de acordo com o Relatório (2007). Tais percentuais, todavia, não atenderam a demanda reprimida por educação (MATO GROSSO DO SUL, 2007b, p. 3).

Ainda, de acordo com o Relatório de Atividades Desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006), a Educação Básica no Ensino regular tenderá até 2014, a se “[...] retrair e a estabilizar em um patamar próximo a 250 mil alunos/ano. O crescimento da Modalidade Educação de Jovens e Adultos tenderá a aumentar a uma taxa de 3%/ano, em um prazo de cinco anos e estabilizar-se”. Novamente, de acordo com o documento, estas projeções foram feitas levando-se em consideração a taxa de crescimento econômico e estabilização populacional, na atual faixa de 1,8 filhos por casal (MATO GROSSO DO SUL, 2007b, p. 3).

Nesse período (2003-2006), na área educacional, em cumprimento à meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, o principal evento foi à elaboração do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, aprovado pela Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Segundo o Anexo dessa Lei, na discussão do Plano, vários setores da área educacional foram envolvidos, entre eles: Conselho Estadual de Educação - CEE, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS e a Fundação de Apoio à Pesquisa ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul - FAPEMS, União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul - SINEPE, a Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul - FETEMS e a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2004b).

Ainda, de acordo com o Anexo, contendo as 15 linhas de ação das políticas educacionais para um período de dez anos, o PEE/MS foi o resultado das discussões iniciadas com a Constituinte Escolar, que estabeleceu as diretrizes e metas da Educação para a rede estadual de ensino. Informa que depois, em 2003, essas discussões foram ampliadas

[...] em oito Oficinas Regionais, pesquisas com a comunidade, uma Pré-Oficina e uma Oficina Estadual, abrangendo representantes de todos os segmentos envolvidos com a área educacional. A sua legitimidade está referendada por esse trabalho de elaboração coletiva e pela aprovação da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2004b, p. 4).

Na apresentação do Plano, o Secretário de Estado de Educação Hélio de Lima chama cada cidadão sul-mato-grossense para colaborar e compartilhar a responsabilidade pela “[...] criação de um novo cenário educacional para o nosso Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 2004b, p. 4). Nessa perspectiva, o PEE/MS (2003) trouxe, simultaneamente, mecanismos de captura de demandas da população e de decisões compartilhadas.

O compartilhamento da sociedade nas ações do Estado foi apresentado como uma retomada do projeto da Escola Guaicuru, como forma de dar continuidade à educação cidadã e ao controle do Estado pela sociedade. Porém, no sentido da reforma administrativa efetuada por esse governo (1999-2006), principalmente no segundo mandato, a gestão compartilhada seria uma das formas de garantir mais eficiência na gestão dos recursos financeiros destinados à educação de Mato Grosso do Sul, resultantes de

[...] receitas e de impostos constitucionalmente vinculados, complementados por transferências provenientes de outros programas, dentre eles o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) e o Programa Nacional de Informática na Escola (PROINFO) (MATO GROSSO DO SUL, 2004b, p. 59).

Com isso, objetivava-se o fortalecimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas.

Na esfera estadual, conforme demonstra a Mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa (2004a), os programas federais foram necessários como fonte de recursos financeiros, pois também possibilitaram ampliar esses recursos por meio da adoção de outros programas constitutivos da configuração da política nacional para a área de gestão educacional, tais como: o PDE, o Projeto de Melhoria da Escola (PME) e o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES). Na área de ensino e aprendizagem, destacam-se os programas Escola Ativa, voltado à melhoria da qualidade do ensino, em classes multisseriadas, e Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR). Na área de Padrões Mínimos, destaca-se o Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE) (MATO GROSSO DO SUL, 2004a).

O governo (2003-2006) apresentou um projeto de gestão denominado Escola Autônoma de Gestão Compartilhada. Esse conceito de gestão educacional contrariou a concepção de gestão democrática apresentada no primeiro mandato (1999-2002), no projeto Escola Guaicuru. Isso porque retomou os conceitos de participação, autonomia e descentralização presentes na gestão gerencial aplicados nas empresas privadas, pois contemplava projetos de mobilização social e estratégias de treinamentos gerenciais. A Escola

Autônoma de Gestão Compartilhada foi considerada pela Secretaria de Educação uma ferramenta importante para a modernização da política educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2005b).

Esse tipo de gestão, objetivava substituir a administração burocrática por um modelo de gestão que fosse capaz de transformar as “[...] relações de poder, as práticas e a organização escolar: de um modelo de gestão centralizada e autoritária para um modelo de gestão democrática, descentralizada e participativa”. Para tanto, uma das metas era fortalecer as APMs e os grêmios das escolas (MATO GROSSO DO SUL, 2005b, p. 25).

Dessa forma, a gestão compartilhada redefiniu a concepção de gestão democrática e participativa e caracterizou a gestão democrática como processo de preparação da comunidade escolar para

[...] compartilhamento de autoridade, delegação de poder, responsabilidades assumidas em conjunto, valorização do trabalho da equipe, canalização de talentos e iniciativas em todos os segmentos da comunidade escolar e compartilhamento constante e aberto de informações (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 43).

Embora os argumentos que fundamentam a gestão compartilhada tenham uma face que se identifica como democrática, a prática esvazia qualquer probabilidade de

[...] participação política no interior da escola e consolida a participação para a autossustentação. Neste sentido, a gestão compartilhada impulsiona a comunidade escolar a estabelecer uma relação de parceria com o Estado. Na medida em que transfere para a comunidade a responsabilidade de manutenção financeira da escola estabelece a dualidade, uma vez que são desiguais as condições de manutenção da escola pela comunidade escolar (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 12).

Esse conjunto de ideias a respeito desse modelo de gestão compartilhada pode ser identificado no projeto-político-educacional denominado Escola Inclusiva: espaço de cidadania, que tinha como “propósito básico o acesso de todos à educação de qualidade” (MATO GROSSO DO SUL, 2005b, p. 5-25). Esse relativo compartilhamento está intrinsecamente relacionado com as propostas dos organismos internacionais, decorrentes da preocupação com a gestão de recursos que, nessa percepção, devem ser descentralizadas e contar com o poder público, dos usuários e da comunidade em geral (SOUZA, 2001).

Observa-se aqui que o modelo de gestão compartilhada, de acordo com Pelisser (2008) e Souza (2001), foi implementado no Paraná em 1995, no governo de Jaime Lerner (PFL, 1995-1998 e 1999-2002), como uma opção para a materialização de uma variação da

concepção de gestão democrática apresentada na década de 1980. O plano de ação educacional do governo do Estado do Paraná (1995-1998) foi o primeiro documento a fazer referência e apresentar as bases da concepção de gestão compartilhada, concebendo-a como caminho para a excelência na educação e para a real participação da comunidade na escola.

A crítica dos autores ao modelo de gestão compartilhada, apresentado pelo governo do Paraná (1995-2002), centrava-se nos constrangimentos institucionais impostos às unidades escolares pela compreensão de participação, corrente do ideário neoliberal que se apropriara de elementos formais da gestão empresarial. Conforme aludem Pelisser (2008) e Souza (2001), esse fato demarcou as características da inserção de uma nova organização escolar, pois sua configuração dependia de um conjunto de variáveis associado aos condicionantes econômicos, que desvalorizavam a participação social. Soma-se a isso a aproximação da gestão educacional com a gestão gerencial que fortaleceu a ideologia do planejamento racional e da crença na eficácia do ordenamento do espaço como indutor da mudança de comportamento. Conduzido com base em ideias conservadoras que buscavam fórmulas mágicas para resolver os problemas educacionais da Rede Estadual de Ensino público daquele Estado, essas diretrizes provocaram

[...] abandono das escolas pelo governo, intensificando paralelamente a participação das APMs - Associações de Pais e Mestres, com a finalidade de captar recursos financeiros e materiais, secundarizando a importância dos Conselhos Escolares e, até mesmo, minimizando-os (PELISSE, 2008, p. 62).

Na análise do referido autor, a gestão compartilhada é a expressão materializada da transplantação de estratégias mercantis para a política educacional, uma vez que esse modelo de gestão está diretamente relacionado com a filosofia da “gestão da qualidade total” (GQT), que se respalda nos princípios neoliberais (PELISSE, 2008).

Além disso, foi utilizado no Estado do Tocantins, em 1997, no governo José Wilson Siqueira Campos (PSDB - 1995-1998); no Distrito Federal, em 2007, no governo José Roberto Arruda⁴⁴ (PFL/DEM - 2007- 2010); em Santa Catarina, no governo Paulo Afonso Evangelista Vieira (PMDB - 1995-1998); também em algumas secretarias municipais de educação, como de São Paulo/SP, Maringá/PR, Novo Hamburgo/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Contagem/MG, Rio de Janeiro/RJ, Ijuí/RS, Belém/PA, entre outras. Assim, buscou apresentar uma alternativa às formas de gestão educacional, compreendendo os princípios contraditórios de duas décadas: princípios de redemocratização, de participação, de

⁴⁴ Governador eleito e posteriormente cassado em 16 de março de 2010.

cidadania e de universalização da escola, iniciados nos anos de 1980, com princípios reformistas da década de 1990 (SOUZA, 2001).

No caso de Mato Grosso do Sul, o documento do projeto político educacional Escola Inclusiva: espaço de cidadania, apresentado pela SED/MS, em 2003, revisado e ampliado em 2005, não implicou ruptura com as políticas de gerenciamento da escola desenvolvidas pelos governos sul-mato-grossenses desde a década desde 1990.

Todavia, contraditoriamente, manteve a atenção em alguns processos democráticos iniciados no primeiro mandato (1999-2002), tal como a aprovação da Resolução/SED nº 1.789, de 7 de outubro de 2004, que garantiu o processo eleitoral nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, para a escolha dos diretores e colegiados escolares, aprovado pelo Decreto nº 10.521, de 23 de outubro 2001, durante o primeiro mandato desse governo, nos seguintes termos:

Art. 34. As eleições gerais ocorrerão em todas as unidades escolares em data a ser definida pelo Secretário de Estado de Educação.

Art. 35. O Diretor, o Diretor-Adjunto e o Secretário da unidade escolar cumprirão carga horária de quarenta horas, sendo oito horas diárias, distribuídas de forma que estejam presentes em todos os turnos.

Art. 36. As unidades escolares que vierem a funcionar excepcionalmente com turnos intermediários, os integrantes da coordenação pedagógica articular-se-ão de forma que esses turnos sejam atendidos por um dos coordenadores nelas lotados.

Art. 37. As unidades escolares consideradas especiais terão suas estruturas definidas em regulamentação própria.

Art. 38. A designação do Coordenador Pedagógico, do Assessor Técnico Escolar e do Assessor Pedagógico, dar-se-á por ato do Secretário de Estado de Educação.

Art. 39. A unidade escolar que vier a funcionar em data posterior à publicação deste Decreto caberá ao Secretário de Estado de Educação designar os servidores que exerçerão as funções de Diretor e Diretor-Adjunto e ou Assessor Pedagógico, até as próximas eleições gerais.

Art. 40. A direção colegiada adequará o regimento escolar às disposições deste Decreto, no prazo de trinta dias de sua publicação.

Art. 41. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 42. Revogam-se o Decreto nº 9.231, de 6 de novembro de 1998, e demais disposições em contrário (MATO GROSSO DO SUL, 2001c, p. 9-10).

Em que pesem a inserção e a reafirmação de políticas educacionais com base na gestão compartilhada, o governo, ao manter na íntegra os termos do Decreto nº 10.521/2001, como estratégia de participação, conseguiu, naquele momento, institucionalizar alguns mecanismos de participação coletiva. Esses mecanismos possibilitavam a todos os segmentos da comunidade escolar a participação de algumas deliberações administrativas e pedagógicas

da escola. Essa participação deu-se por meio da eleição direta para diretor e para vice, bem como da eleição dos membros do Colegiado Escolar entre os segmentos de alunos, pais, professores, coordenadores pedagógicos e funcionários administrativos (MATO GROSSO DO SUL, 2001c).

Ao refletir sobre essa estratégia de democratização, assumida pela COGES, retoma-se a análise de Cury (2005, p. 14) a esse respeito, a qual explica que o “[...] princípio da gestão democrática tem sido mais referido à eleição de diretores ou diretoras em escolas públicas. Tal dinâmica, inclusive, faz parte de várias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais”.

Cury (2005, p. 29) continua:

Gestão Democrática supõe representação legítima dos segmentos. A direção, embora eleita, representa o Estado. Os pais representam, autenticamente, os pais e mães, superando aquela ambiguidade das Associações de Pais e Mestres. Professores e funcionários representam seus pares na escola, levando as posições de suas entidades de trabalhadores da educação. E os alunos?

Nesse sentido, a COGES possibilitou a representação do segmento dos alunos na gestão escolar, reafirmando no projeto Gestão Compartilhada a importância da criação dos grêmios estudantis, entidades representativas dos interesses dos estudantes, com finalidades educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais, consoantes o disposto na Lei Federal nº 7.398, de 4 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985). A organização e o funcionamento dos grêmios estudantis foram estabelecidos em estatutos próprios, aprovados em assembleia geral, amparados pelo Decreto Estadual nº 4.092, de 6 de maio de 1987 (MATO GROSSO DO SUL, 2005a).

No entanto, apesar da gestão compartilhada atestar certo reconhecimento das ações participativas, essa medida não foi um passo a favor da democratização da escola, como vislumbrava o projeto político educacional apresentado no primeiro mandato (1999-2002), e, com isso, foi sendo destituído o seu conteúdo histórico e político. A proposta foi direcionada como instrumento “norteador das ações pedagógicas e administrativas” e não como documento de expressão da identidade, de participação, que revelasse a realidade concreta da escola e os anseios da comunidade escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2001a). Souza, S. (2001) explica que foi bastante comum a proposta pedagógica ter sido usada como ferramenta de gestão escolar e que essa mudança de concepção aconteceu pela confusão entre a proposta pedagógica e o projeto político-pedagógico. Desse modo, a gestão compartilhada assumiu

uma visão muito pragmática, mais imediatista da educação e não conseguiu, parafraseando Saviani (1997), percebe-se não concebeu a escola do presente, como resultado da materialização de lutas do passado, que ainda estão vivas nos tempos atuais.

Na apresentação do programa Escola Inclusiva: espaço de cidadania, na segunda gestão do Governo Popular, a Secretaria de Estado de Educação apresenta, para o quadriênio 2003-2006, expressa a intenção de dar prosseguimento no projeto-político Escola Guaicuru, especialmente na formação para a cidadania, democratização do acesso, do saber, da qualidade e a democratização da gestão -, a intenção, conforme expressa o documento oficial, era produzir comportamentos democráticos e marcar o compromisso dessa gestão (2003-2006) com a

[...] inclusão social e a formação para a cidadania como metas ético-político-sociais a serem alcançadas, no compromisso de romper com práticas cristalizadas e excludentes que impedem a educação de dar o salto de qualidade tão necessário à dignificação da vida dos sul-mato-grossenses (MATO GROSSO DO SUL, 2005c, p. 5-6).

Nesse sentido, o programa de gestão, por um lado, tentou retomar os fundamentos das políticas públicas educacionais dos anos de 1980, que “[...] tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização e criação de acesso e a espaços democráticos, centrada na formação do cidadão” (PERONI, 2003, p. 73). Por outro, já havia assumido programas federais de educação enraizados em princípios e ideologias neoliberais, da década anterior. Como observa Peroni (2003, p. 73), nos anos de 1990, ocorreu uma mudança, passou-se a “[...] enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços”.

Vale lembrar que na década de 1990, os princípios neoliberais foram inseridos, impactando diretamente na concepção de gestão educacional, cuja base de participação não era ato cívico e político e sim um ato administrativo operacional. A adesão da comunidade foi conduzida para o cumprimento das metas, estratégias, prioridades estabelecidas pelas secretarias de educação e a participação ativa da comunidade na avaliação dos resultados escolares. A esse respeito, Gentili (1998) observa que nessa década, a área educacional veio encoberta em um novo discurso conservador, mercantil e utilitarista, que negou a concepção do processo educativo emancipador para a maioria da sociedade e imprimiu a ideia de educação como produto, afastando então a sociedade da participação política e concretizando a gestão de resultados nas políticas educacionais. Por meio de fórmulas mágicas, propostas e

programas, os teóricos neoliberais organizaram modelos de gestão educacional com base nos critérios do mercado que viabilizassem o sucesso escolar, com base nos índices de avaliação externa.

Sob essa mesma ótica, Gracindo (2006, p. 15) enfatiza a utilização das novas bases no setor privado, do discurso da escola como empresa, o qual “[...] por sua nova natureza, não identifica a educação como direito, nem age para propiciar a inclusão de todos em sua ‘linha de montagem’, uma vez que naturaliza a exclusão daqueles que não se adaptam ao ‘processo produtivo’ que desenvolve” (aspas simples da autora).

Barroso (2005, p. 741, aspas do autor), em concordância com ambos os autores, afirma:

Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização.

Esse autor ainda adverte que, nas políticas educacionais, a “[...] influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais”, que fez diminuir o papel do Estado na profusão e gestão dos serviços educativos, quer mediante a transformação do conceito de “serviço público em serviços para clientes”. Essas mudanças impactaram nas escolhas políticas: aquelas que deveriam ser definidas pelo Estado passaram a ser ofertadas pelo mercado em “[...] função de objetivos de eficácia, qualidade e excelência definidos de maneira unívoca pelas regras da concorrência” (BARROSO, 2005, p. 741).

Em Mato Grosso do Sul, a gestão compartilhada foi o elemento articulador das ações de gestão apresentadas pela SED/MS, para o período 2003-2006, com um conjunto de ações na área de gestão escolar, expressadas em publicações⁴⁵ produzidas pela SED/MS, direcionadas ao quadro de pessoal envolvido com a gestão escolar da REE/MS. Tais ações foram assinaladas como políticas públicas de capacitação de recursos humanos.

Os textos publicados pela SED/MS apresentaram a gestão compartilhada como um exemplo a ser seguido pelas escolas, pois, segundo o Guia da Gestão Colegiada, esse

⁴⁵ As publicações da SED/MS compostas de manuais, projetos, guias, cadernos e anexos são: Escola Inclusiva: Espaço de Cidadania - Projeto político-educacional (Gestão 2003-2006), Manual da Secretaria Escolar, Manual de Orientação para Gestores Escolares 2005, Anexo I - Coordenadoria de Finanças, Anexo II - Coordenadoria de Recursos Humanos, Guia da Gestão Colegiada 2006-2^a edição, Manual da Merendeira e Receitas, Projeto Ações Educativas Complementares - Manual 2006, Caderno de Diálogos Pedagógicos - Combatendo a Intolerância e Promovendo a Igualdade Racial na Educação Sul-Mato-Grossense (MATO GROSSO DO SUL, 2014d).

modelo fundamentou-se no princípio do “relacionamento mais participativo”, no respeito às diversidades e na busca do consenso na solução dos conflitos. Os compromissos e as responsabilidades são compartilhados entre todos “[...] na busca de soluções para os desafios cotidianos vivenciados pela comunidade escolar” (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 7).

Nesse mesmo Guia, foi feita uma articulação em torno do entendimento de que a gestão compartilhada constitui um

[...] processo democrático de administrar a escola através da socialização de decisões e da divisão de responsabilidades, afastando o perigo das soluções centralizadas e desprovidas de compromisso, que deve estar voltado para os reais interesses de sua comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 7).

No entanto, Nunes (1997) alerta para as diferenças de acepção entre as duas expressões. Para a autora,

[...] **compartilhar a gestão**, no sentido de repartir, participar ou tomar parte em, é substancialmente diferente da **democratização da gestão** como forma de controle da autoridade e dos poderes de decisão e execução. No primeiro sentido supõe-se alguém como proprietário da gestão (o governo ou o diretor, dependendo da instância) que magnanimamente reparte aquilo que é seu (uma vez que só se partilha aquilo que se tem). No segundo caso trata-se de controlar a quem dirige, entendendo-se que aquele que ocupa um cargo de direção o faz a serviço dos que o elegeram (ao menos nos regimes democráticos), é, portanto um movimento da periferia para o centro, de baixo para cima, ao contrário da gestão compartilhada que é outorgada de cima para baixo (NUNES, 1997, p. 2, grifo nosso).

A ambivalência das expressões gestão democrática e gestão compartilhada demonstra que a participação tem sido um meio de transferir a responsabilidade do Estado, pela manutenção financeira das unidades escolares, para a sociedade civil (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013). Desse modo, a gestão se distancia das práticas democráticas e sobrevém a responsabilização da sociedade pelas ações públicas, pelas metas e pelos bons resultados. Nessa concepção, a gestão educacional afasta-se da ideia de participação social como espaço de discussão e de deliberação e se aproxima do conceito empresarial de gestão como um conjunto de procedimentos e técnicas administrativas de resolução de tarefas. Nesse sentido, “[...] o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade” (AVRITZER, 2000, p. 38).

Nessa perspectiva, é que a gestão compartilhada procura reafirmar a parceria comunidade e escola, no sentido de responsabilização da comunidade pela administração dos recursos financeiros repassados a unidades escolares, pela manutenção e conservação dos

prédios públicos e pelos resultados do rendimento escolar (pelo sucesso ou fracasso escolar). “Busca, assim, não compartilhar o poder de decisão, mas compartilhar o poder de manutenção” (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 8).

No texto do Guia, a gestão compartilhada era a essência para a autonomia escolar e para a participação social, definida pelo programa com essas características:

- Compartilhamento de autoridade.
- Delegação de poder.
- Responsabilidades assumidas em conjunto.
- Valorização do trabalho da equipe.
- Canalização de talentos e iniciativas em todos os segmentos da comunidade escolar.
- Compartilhamento constante e aberto de informações (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 43).

A noção de pragmatismo está presente tanto no conceito de gestão pedagógica, quanto no conceito de gestão de recursos financeiros. Tornam-se evidentes, na seção 7 - Gestão Escolar, do Guia da Gestão Colegiada (2006), os conceitos e as condições que iriam guiar o processo organizacional escolar, bem como quando apresenta as áreas que compõem o processo de gestão escolar, fundamentais para o bom funcionamento e qualidade educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2006c). O Guia também ilustra com um fluxograma essa composição por área (Figura 3).



Figura 3 - Áreas que compõem o processo de gestão escolar.

Fonte: Mato Grosso do Sul (2006c, p. 43).

Outra análise no mesmo documento deixou claro que ações de gestão aproximam-se da lógica empresarial e do funcionalismo, principalmente quando assume que “Gestão é a manutenção de controle sobre um grupo, uma situação ou uma organização, de forma a garantir os melhores resultados” (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 42). Ainda no Guia da Gestão Colegiada (2006), o discurso da participação pressupõe a ideia de

[...] trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto. Pois o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, orientada por uma vontade coletiva (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 43).

Uma das consequências do programa de gestão ao escolher a lógica empresarial como eixo condutor das políticas de gestão escolar foi a alteração na função do diretor escolar. A ele foi atribuído um papel de “líder eficiente” (nos moldes empresariais), com funções mais complexas, de observador que cobra resultados dos seus colaboradores, administra, presta conta dos recursos financeiros, assegura as condições adequadas de trabalho, cumpre metas, ou seja, está sempre atento a tudo (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 43). Exige-se, pois, do diretor, o papel de empreendedor, que tome as rédeas do processo como um todo.

Essas ideias expressam preocupação com a produtividade e rentabilidade que se quer da escola, produzindo a impressão de que a “[...] administração da escola não é diferente da administração de outras organizações e por isso os modelos de gestão empresarial, a eficiência, a formação técnica dos gestores, entre outras, são temáticas insubstituíveis” (COSTA, 1996, p. 32), por isso, devem fazer parte das estratégias administrativas da escola.

Nessa perspectiva, o papel do diretor escolar é associado à imagem do líder, que se “[...] concretiza na sua disponibilidade para a sua própria mudança como pessoa, que expande energia criativa para os que com ele trabalham e cria espaços de diálogo na tentativa de criar valores partilhados” (CARVALHO, M., 2012, p. 201). Essa ideia do diretor escolar líder traz embutida outra ideia, a do diretor comprometido – o empenho e o compromisso pessoal com a escola fazem a diferença para o bom andamento da escola e da melhoria da qualidade de ensino (MATO GROSSO DO SUL, 2006c).

Ao examinar a perspectiva do conteúdo presente nos programas de profissionalização e certificação para gestores escolares, Shiroma (2006) percebeu que o discurso sobre o papel do diretor, após meados de 1990, está matizado pela linguagem empresarial: hierarquia, controle, produtividade e linguagem local. A linguagem relaciona à comunidade a figura forte da liderança educacional. Nesse sentido, o diretor escolar é convocado a cobrar, vigiar, vistoriar e exigir o bom andamento das ações e dos programas escolares. Afinal, os pressupostos gerenciais reafirmam que a presença constante do diretor na escola, como se “fosse o dono da escola” tem um grande impacto no ambiente e no sucesso da organização escolar. Desse modo, segundo esse ideal, pode-se observar: “[...] é sobre os diretores que recai a responsabilidade de orientar toda a comunidade escolar” (CARVALHO,

M., 2012, p. 202). Isso reforça a presença da ideia empresarial na área educacional, de que o líder competente tem de saber tudo o que acontece na escola. Ele é aquele que cobra, mas dá muita atenção a todos, que está sempre lá; se há falhas, ele vai corrigi-las; se há sucesso, divide-o com a equipe, pois, nessa visão, a “sobrevivência da escola” está relacionada a sua presença e dependerá “[...] da capacidade do gerente em manter e mostrar a elevação dos resultados” (SHIROMA, 2006, p. 5).

A ideia do diretor líder está presente nos documentos publicados pela SED/MS (2002-2006). Por exemplo, o Guia da Gestão Colegiada (2006), na seção 2- Diretor Escolar destacou que a base para uma boa gestão depende de um bom relacionamento interpessoal do diretor com a comunidade escolar, pois, de acordo com o texto, a SED/MS já havia comprovado essa máxima: “[...] o diretor é a peça chave para o sucesso de qualquer escola” (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 10).

Ainda com referência ao mesmo documento, há outras afirmações que inserem a figura do diretor escolar como peça central para a efetivação de uma cultura organizacional dentro da sua unidade escolar.

Há quem diga, inclusive, que a escola tem a cara do seu diretor. No instante em que entramos numa escola já sabemos se o diretor é bom gestor, pois a marca de sua administração fica evidenciada em todos os setores do espaço escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 10).

No parágrafo seguinte, o mesmo documento prescreve que o diretor escolar é o

[...] responsável por criar condições adequadas de trabalho onde haja respeito e confiança, definindo e distribuindo tarefas, dando apoio aos que estão sob sua liderança, revendo e avaliando resultados, assegurando, assim, condições para o alcance dos objetivos estabelecidos coletivamente (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 11).

Para administrar as escolas com eficiência e liderança e manter o ambiente institucional tranquilo e propício à aprendizagem, o diretor, também, segundo esse Guia, deve assumir o papel de moderador da diversidade de ideias, sem, no entanto, afastar-se do “[...] conceito de liderança, uma vez que este é frequentemente associado ao exercício do poder. O poder é sempre pessoal, variando de pessoa para pessoa, no tempo e de acordo com as circunstâncias” (MATO GROSSO DO SUL, 2006c, p. 12).

Dessa maneira, embora o governo (2003-2006) tenha mantido a eleição para diretores e colegiados escolares e o fortalecimento das APMs e dos grêmios estudantis (Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006), como um sinal de gestão democrática e participativa, os

documentos relacionados à gestão escolar mostram que o foco da SED/MS estava nos mecanismos que fortaleceriam a liderança do diretor em diversas situações, tais como:

Acolhendo os professores: há diretores que “vigiam” o ponto e há diretores que acolhem professores e alunos.

Acompanhando o desenvolvimento do planejamento de ensino: há diretores que “inspecionam” o diário de classe e há diretores que com base no diário de classe, estimulam o professor a aprimorar, corrigir ou continuar a fazer o que está fazendo.

Acompanhando o que ocorre nas classes: há diretores que “inspecionam” as classes para ver o que está errado e há diretores que visitam as classes para estimular alunos e professores.

Promovendo reuniões eficazes: reuniões, como qualquer oportunidade de diálogo entre pessoas e profissionais, são importantes.

Para a eficácia das reuniões o diretor exerce sua liderança, sobretudo:

- pela forma como ele se comporta e conduz a reunião;
- pelo exemplo que dá ao ouvir as pessoas;
- pelo equilíbrio e firmeza no encaminhamento ou tomada de decisões;
- pela observação e encorajamento à participação das pessoas (MATO GROSSO DO SUL, 2006a, p. 12).

Dessa forma, segundo o Guia da Gestão Colegiada (2006a, p. 11), seria importante que o diretor soubesse qual seria o conceito de liderança para “[...] sem abrir mão de sua autoridade e responsabilidade, compartilhando o processo de decisão e estimulando a participação dos diversos segmentos na escola”, pudesse assumir as atribuições de acordo com o Decreto nº 10.521/2001. No Guia as atribuições do Diretor estão explicitadas da seguinte forma:

- Representar a unidade escolar, responsabilizando-se juntamente com o Colegiado Escolar pelo seu funcionamento;
- Cumprir e fazer cumprir a legislação vigente e os convênios propostos no projeto pedagógico da unidade escolar;
- Manter atualizado o inventário dos bens públicos, zelando por sua conservação;
- Apresentar, trimestralmente, à comunidade os resultados da avaliação de desempenho e a movimentação financeira da unidade escolar, propondo ações que visem à melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- Coordenar as atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, consoante orientação do Colegiado Escolar;
- Submeter à apreciação do Colegiado Escolar as transgressões disciplinares dos alunos, ouvida a coordenação pedagógica e o Colegiado Escolar;
- Executar as determinações emanadas dos órgãos aos quais a unidade escolar está subordinada;
- Conceder férias regulamentares aos funcionários da unidade escolar;

- Coordenar a elaboração e implementação do projeto político pedagógico, ou proposta pedagógica, e do regimento escolar, juntamente com o diretor adjunto e/ou assessor pedagógico;
- Elaborar plano de aplicação dos recursos financeiros para avaliação e aprovação;
- Gerir os recursos financeiros em conjunto com o Colegiado Escolar;
- Encaminhar relatórios e pareceres, sempre que solicitados, em parceria com o Colegiado Escolar;
- Exercer outras atividades administrativas, que lhe couberem (MATO GROSSO DO SUL, 2006a, p. 13).

À medida que as análises dos documentos foram sendo feitas, ficou explícito que os conceitos e as condutas presentes no programa Gestão Compartilhada (2003-2006) estavam permeados por valores tradicionais e modernizantes. Portanto, permitiram detectar a existência de heterogeneidade ideológica que impuseram limites à materialização da gestão democrática, conforme prescreve a CF/1988. No que diz respeito à natureza da participação, seguindo as orientações do gerenciamento, no Estado de Mato Grosso do Sul, foi estimulada a participação na manutenção financeira, administrativa e até dos prédios escolares. Esse jeito de participação, de certa forma, afasta o Estado dos seus encargos com a sociedade e transfere para ela cuidar-se de si. Em outras palavras, com base na visão gerencial, o programa buscou na autonomia financeira e administrativa uma ação mais abrangente, capaz de reorganizar a gestão escolar na mesma dimensão da gestão empresarial. Do aspecto da gestão democrática, buscou-se promover o compartilhamento das responsabilidades com a unidade escolar e a comunidade local e participação como uma organização maior (MATO GROSSO DO SUL, 2006b, p. 43).

Nesse sentido, conforme mostraram os documentos produzidos pela SED/MS, esse programa de gestão traz, na sua gênese, certo grau de imprevisibilidade para concretizar o seu principal objetivo: a democratização da escola, dado ao seu caráter heterogêneo. Ainda que de acordo com o guia as ações de gestão da REE/MS (2003-2006), buscavam, também, viabilizar procedimentos de gestão capazes de:

- Propiciar o comprometimento dos servidores.
- Estabelecer procedimentos institucionais adequados à igualdade de participação de todos os segmentos da comunidade escolar.
- Articular interesses coletivos, de forma a melhorar a qualidade do ensino e o clima organizacional.
- Estabelecer mecanismos de controle público das ações efetuadas.
- Desenvolver um processo de comunicação claro e aberto entre a comunidade escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2006a, p. 7).

A análise documental também revelou que a proposta de gestão escolar do governo (2003-2006) seguiu as orientações da reforma administrativa desenvolvida no Estado de Mato Grosso do Sul, dos programas nacionais. Voltou, assim, para os indicadores de mercado: a eficiência (poucos recursos investidos e bons resultados) e a excelência da qualidade (boa classificação nos exames nacionais de avaliação) e para a satisfação do cliente. Dessa forma, o programa constitui um processo gerencial dirigido, principalmente, para as lideranças das unidades escolares, mediante a redefinição de funções e formas de atuação do diretor.

No entanto, a conjuntura educacional sul-mato-grossense, nesse governo (2003-2006), foi induzida pela ideologia de mercado, postas em ação com base em iniciativas nacionais, que vêm sendo implementadas desde os anos 1990, segundo Fonseca e Oliveira (2009, p. 235) “[...] no âmbito de acordos de financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou Bird) com os estados ou com o Ministério da Educação (MEC)”, para, ainda de acordo com os autores:

(a) ajudar os diretores de escola a assumirem seus novos papéis de líderes e administradores, em sistema estadual mais descentralizado; (b) proporcionar aos administradores centrais e regionais instrumentos para as tomadas de decisão com informações adequadas; (c) aumentar o acesso de professores a oportunidades de treinamento; (d) distribuir um conjunto de materiais didáticos aos alunos das escolas públicas; (e) melhorar a administração da rede física, de modo a assegurar a utilização adequada do espaço escolar (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 235).

Assim, a gestão escolar foi reconfigurada como gestão compartilhada para atender os moldes gerenciais, que possuem origens e extensões adversas à democratização educacional. Pois, enquanto a gestão democrática buscou na “democratização da própria democracia [...], transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2005, p. 18), a gestão compartilhada, assistida pela linguagem empresarial da autonomia, ficou centrada na otimização de recursos.

Por fim, pode-se afirmar que as mudanças conceituais implementadas nesse segundo mandato do governo (2003-2006) significaram o início de um processo de redesenho das políticas de gestão educacional da REE/MS, que alteram os propósitos originais da proposta de gestão apresentada no primeiro mandato (1999-2002).

3.3 A participação do Conselho Estadual de Educação na elaboração dos programas de gestão no período 1999 a 2006

O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, como já foi dito, tem sua natureza jurídica como órgão normativo, deliberativo e consultivo (CE/1989, Art. 197), constituinte da estrutura básica da organização educacional do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, a qual estabelece a democracia representativa e assegurou a participação da sociedade na gestão pública. Portanto, esse Conselho possui, conforme determina a legislação que o regia no período de 1999 a 2006: Lei 1460/1993, a Lei nº 2.787/2003 e Decreto nº 11.942/2005⁴⁶ que regulamento a Lei de 1993, funções: “[...] consultiva, deliberativa e normativa da política estadual de educação, em consonância com a legislação federal e estadual” e competências vinculadas aos objetivos da Secretaria de Educação, mas, com estrutura jurídica e administrativa própria, tendo sua composição e organização fixadas na Resolução-SED nº 1848/2005 (MATO GROSSO DO SUL, 2005d, p. 1).

Essa condição indica o Conselho de Educação no campo de ação da gestão das políticas públicas educacionais, sendo que os assuntos tratados nas suas reuniões plenárias, transformam-se em pareceres, deliberações e indicações, que definem normas, interpretam, regulamentam as propostas anunciadas pelo governo, pelo próprio Conselho ou as demandas da sociedade. Dessa forma, os documentos produzidos pelos Conselhos revelam as suas dinâmicas e os acontecimentos que influenciam nas suas decisões, as quais poderão, dependendo da sua representatividade, recomendar melhorias e avanços, ou impor limites e retrocessos, ou ainda, indicar possibilidades para a superação da ordem que está estabelecida (BRASIL, 2004).

No que se refere à atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, nesse período político (1999 a 2006), com a troca de quatro secretários de educação, projetos educacionais antagônicos, mostra a produção normativa desses oito anos, composta por 51 atos, em face, principalmente, da necessidade de regulamentação da LDB 9.394/1996. Esse cenário mostrado no quadro 8 coloca em evidência as suas rotinas, a sua atuação e as suas relações com as políticas de educação.

⁴⁶ Constituem o Sistema Estadual de Ensino sul-mato-grossense: “as instituições de educação, de todos os níveis e modalidades, criadas e mantidas pelo Poder Público estadual; as instituições de educação superior, criadas e mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada; a Secretaria de Estado de Educação, órgão executivo do Sistema, e demais órgãos e entidades de educação integrantes da estrutura organizacional do Poder Executivo; o Conselho Estadual de Educação, órgão normativo do sistema; o Fórum Estadual de Educação [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2005f, p. 26).

Quadro 8 - Atos normativos do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (1999-2006).

Ato Normativo	Quantidade	Características
Parecer Orientativo CEE/MS	14	Todas as orientações se referiram às normas do Sistema Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul.
Indicação CEE/MS	14	Todas as indicações se referiram às normas do Sistema Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul
Deliberação CEE/MS	23	Todas as deliberações são de caráter administrativo-burocrático: Revogações de deliberações do CEE/MS, aprovadas em governos anteriores; Oferta de cursos e disciplina; Estágio Supervisionado no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Organização, estrutura e funcionamento das Escolas Indígenas. Decisão sobre o custeio das comissões de verificação e de acompanhamento de atividades das Instituições de Ensino Superior.

Fonte: Dados obtidos do site do CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

Dentre esses atos normativos, apenas dois chamam atenção por apresentarem procedimentos e orientações para a gestão da Educação Básica. O primeiro refere-se ao parecer 127, de 16 de abril de 1999, aprovado pelas conselheiras: Edelmira Toledo Cândido (Instituições Superiores Privadas de Ensino), na época presidente, Vera Lucia de Lima (Federação dos Trabalhadores em Educação - FETEMS), Soila Rodrigues Ferreira Domingues (Secretaria de Estado de Educação SED/MS), Maria Lúcia Albertini (SED/MS), Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira (SED/MS), Lusival Pereira dos Santos (SED/MS), Cleomar Herculano de Souza Pesente (Governadoria do Estado), Jane Mary Abuhassan Gonçalves (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS), Iracema Bonifácio Custódio (da Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul - FETEMS) e Amélia Leite de Almeida (UEMS), chamou atenção, porque produziu orientações sobre a Lei nº 9394/1996 e deu recomendações sobre currículos. O parecer destaca as orientações da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação que estabeleceu os princípios norteadores para a organização das ações pedagógicas do Ensino Fundamental, aqui reproduzidos:

- a) os princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;
- b) princípios Políticos dos Direitos e Deveres da Cidadania, do exercício da Criticidade e do respeito à Ordem Democrática;

- c) Os princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais (MATO GROSSO DO SUL. CEE, 1999, p. 7).

A ata da sessão plenária do CEE/MS, de 18 de junho de 1999 (página 0019 a 0020), documentou a presença do Secretário de Estado de Educação Pedro Cesar Kemp Gonçalves (1999-2001) para tratar da reformulação da Lei 1.460/1993 e da apresentação do projeto da SED/MS Constituinte Escolar (1999-2001). Sua fala ficou registrada na folha 0019 (frente e verso), entre as linhas 21 a 83. Em um primeiro momento, ele comunicou a todos os conselheiros presentes: Edelmira Toledo Cândido, Amélia Leite de Almeida, Cleomar Herculano de Souza Pesente, Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira, Jane Mary Abu Hassan Gonçalves, Lusival Pereira dos Santos, Maria Lúcia Albertini, Soila Rodrigues Ferreira Domingues, Vera Lucia de Lima, Iveli Monteiro, Therezinha de Jesus dos Santos Samwys, Ir. Maria Nilda Cavalcanti Rangel e Lúcia Salsa Corrêa e Regina Maria Sirugi, as ações que já estavam em curso na sua gestão: capacitação de profissionais da inspeção escolar, descentralização da Educação Especial, criação das Unidades de Inclusão, criação do centro de apoio ao portador de deficiência visual, campanha de adaptação de logradouros para os portadores de deficiência física e concurso público para o magistério, lotação de coordenadores pedagógicos entre outras ações.

Depois, em um segundo momento, o Secretário explicou que a principal característica da Constituinte era a participação da comunidade escolar (professores, pais, alunos e funcionários) e da comunidade local (sociedade civil, instituições dos poderes público e privado, universidades e movimentos sociais). Informou ainda que esses encontros foram pensados para acontecer em diversificados espaços de debate e com reflexão sobre diretrizes, princípios e metas educacionais, com o objetivo de oportunizar maior número de cidadãos participantes na formulação das propostas educacionais (MATO GROSSO DO SUL, 1999a).

Num terceiro momento, apresentou os três eixos principais (anteriormente discutidos) e, em seguida, explicitou como seria organizada a Constituinte Escolar, conforme texto transscrito na Ata da Reunião Plenária⁴⁷, de 18 de junho de 1999 (fl. 0019, linhas 41-59).

⁴⁷ Estavam presentes na reunião as seguintes conselheiras: Maria Cristina Possari Lemos (Governadoria) - presidente, Edelmira Toledo Cândido – (Instituições Privadas), Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira (SED/MS), Jane Mary Abu Hassan Gonçalves (UFMS), Neli Correa Luzio (Universidade Privada), Nelson dos Santos (SED/MS), Vera Lúcia de Lima (FETEMS) Amélia Leite de Almeida (SED/MS); Cleomar H. de Souza Pesente (SED/MS); Lúcia Salsa Corrêa (Universidade Privada), Therezinha dos Santos Samways (SINEP), Regina Maria Sirugi, Beatriz Pereira da Costa, Iracema Bonifácio Custódio, Soila Rodrigues Ferreira Domingues (SED/MS) (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p. 19).

A Constituinte Escolar, segundo o Secretário, é uma proposta a ser construída coletivamente, incluindo Diretrizes e a definição de políticas educacionais para Mato Grosso do Sul com envolvimento da comunidade; haverá debates em todas as escolas, pré-conferências estaduais e municipais e os resultados retornarão às escolas para serem discutidos, estas deverão rever seus regimentos, seu fazer diário e adequá-los aos avanços da sociedade. A Constituinte Escolar procurará rever práticas educacionais, fazer diagnósticos, fortalecer as unidades escolares possibilitando-lhes maior independência e respeitar as particularidades regionais; terá como ponto de partida o projeto Político Pedagógico para que haja avanços na construção de um Projeto para o Estado; é uma proposta que nasceu em Porto Alegre/RS, através de experiências significativas, é considerado um desafio, uma vez que o Estado/MS está com limite de gastos, além de existir um calendário escolar e cargas horárias a serem respeitadas e também o propósito de se envolver a comunidade escolar nas discussões (MATO GROSSO DO SUL, 1999a).

No entanto, após o encerramento da apresentação, a presidente do Conselho, Maria Cristina Possari Lemos (SED/MS), teceu um comentário sobre a proposta política para o ensino médio e para a educação profissional, no sentido de que seria necessária, o mais rápido possível, a elaboração da Lei do Sistema. O Secretário de Educação, prontamente, respondeu que já estava sendo elaborada pela equipe da SED/MS. Em seguida, a presidente se manifestou, para insistir na aproximação dos dois órgãos, quando afirmou que “[...] este conselho possui uma Câmara (CEMES) que trata da Educação Profissional e que não há interesse quanto a distanciamentos entre a SED/MS e CEE/MS, e sim parcerias” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a).

Pedro Kemp respondeu: “A equipe da SED/MS está elaborando o documento referente à Política de Ensino de MS, devendo o Estado ser o gestor e o articulador com as instituições parceiras para celebração de convênios e que para isso está recebendo uma consultoria” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a). Logo após, retirou-se da reunião.

Infere-se que, se por um lado, a sua resposta pode ser entendida como centralidade da Secretaria na definição dos programas, por outro, os membros do Conselho presentes à reunião não reagiram à apresentação do projeto, somente a presidente manifestou-se, pontualmente, sobre a política para o ensino médio. Ressalte-se que a proposta para o ensino médio, segundo o projeto da Escola Guaicuru, não poderia ser discutida de forma isolada da definição das políticas educacionais para educação básica, inclusive a sua proposta curricular, baseada em projetos, que se diferenciavam da proposta do governo federal (OBARA, 2009). Pode-se dizer que esse embate expressa a tensão entre o Conselho e a SED/MS, estabelecida historicamente.

O conteúdo da ata da reunião plenária, de 18 de junho de 1999, mostra que foi estabelecido um distanciamento entre os dois órgãos, o qual reduziu o espaço de participação do CEE/MS na definição dos programas educacionais, enquanto o papel do governo estadual foi alargado na esfera pública, especialmente, com a Constituinte Escolar, que estabeleceu um “[...] diálogo direto entre a sociedade política e segmentos da sociedade civil por meio das ações do Projeto Constituinte Escolar” e dispensou a necessidade do “[...] CEE/MS no papel de ‘elo de ligação’ [...]” entre estado e sociedade (GARCIA, 2004, p. 93, aspas simples da autora).

Segundo a mesma autora, o processo de discussão dos programas educacionais havia envolvido amplos setores da população. E, a decisão de se ausentar do “[...] processo de elaboração do Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino, não participando dos debates e discussões com professores, pais e alunos”, foi do próprio conselho (GARCIA, 2004, p. 93). Ademais, nessa mesma análise, o CEE/MS nunca havia participado dos programas apresentados pelos secretários de educação dos governos anteriores. A Constituinte Escolar foi o espaço de debate e participação.

Assim, a ausência do Conselho, poderia ser justificada ainda pelos fatores históricos que mostravam um corpo de conselheiros pouco plural.

Na análise da atuação do Conselho nessa ocasião, como não há registros de situações complexas com o executivo, ou internas, pelo contrário, o que ficou demonstrado no conteúdo da ata, foram possibilidades reais para a sua participação na gestão das políticas públicas. Desse modo, tal posicionamento não pode ser esclarecido apenas por essa situação, visto que não foi a única vez que o CEE/MS se ausentou da condição de mediador entre Estado e sociedade.

Para esse fato, encontrou-se justificativa na sua composição que mantém parte dos mesmos membros desde 1995, como é o caso das conselheiras: Maria da Glória Pain Barcellos (Sindicato das Escolas Particulares) que está como conselheira desde 1993 e permanecerá até 2017; Jane Mary Abuassan Gonçalves (UFMS), desde 1997 até 2010 como titular, e como suplente até 2017, Dalva Garcia de Souza (FIEMS) de 2003 a 2017, Edelmira Toledo Cândido (Instituições Privadas) de 1995 até 2017; Vera Fátima Paula Antunes (SED/MS) atual presidente, Reni Domingos dos Santos (Instituições Privadas), desde 1995; Terezinha Pereira Braz (Universidade Privada), desde 1995, Eliza Emília Cesco (UEMS), Maria Luisa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS); Vera Lúcia de Lima (FETEMS) desde de 1995, inclusive estão constantemente se alternando na presidência.

Outro fato que chamou a atenção foi a quantidade de membros do CEE/MS (titulares e suplentes) representantes da sociedade política que ocupavam cargos de confiança na administração da SED/MS, nos mesmos períodos dos seus mandatos. Entre eles estão: Vera Fátima Paula Antunes (SED/MS), Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS); Maria Aparecida Campos Feitosa (SED/MS), Sueli Veiga Melo (SED/MS), Cândida D. D. Santiago (SED/MS), Jussara Rodrigues de Almeida (SED/MS) e Nelson dos Santos (SED/MS) entre outros, que ora representam a SED/MS, ora a Governadoria do Estado, ora estão na presidência, como titular ou, como suplente, para representar os interesses do governo e/ou de um pequeno grupo da sociedade civil, conforme também demonstra o quadro 9 mais frente.

Essa situação acabou por acomodar no interior do Conselho uma ordem tecnocrática, que favoreceu discussões de assuntos de seu interesse e impediu que fosse discutida a gestão educacional, participativa e democrática. Essas idas e vindas dos mesmos conselheiros, representando os mesmos interesses e com as mesmas práticas, muitas vezes elitistas, tanto da sociedade política, quanto civil, concretizam a concepção de Conselho, como órgão responsável pela produção de normas e regulamentos para as ações pensadas, elaboradas e desenvolvidas pela Secretaria de Educação.

Apresenta-se a seguir no quadro 9, uma sequência histórica da composição quase inalterada dos membros do CEE/MS (titulares e suplentes), representantes da SED/MS e da sociedade civil.

Quadro 9 - Conselheiros - demonstrativo da composição do CEE/MS (2000-2006).

2000 - 2002		
	Titulares	Suplentes
1	Andrea Paula dos Santos (Movimentos Sociais)	Beatris Pereira da Costa (SED/MS)
2	Edelmira Toledo Cândido (Instituições Privadas)	Cândida D. D. Santiago (SED/MS)
7	Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS)	Pedro Antonio Gonçalves Domingues (FITRE/MS)
3	Eliza Emília Cesco (UEMS)	Regina da Paixão (Governadoria)
4	Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira (SED/MS)	Silvia M. B. do Carmo (SED/MS)
5	Ir. Maria Nilda Cavalcanti Rangel (Instituições Privadas)	Soila R. F. Domingues (SED).
6	Iria Marta da Rosa Ramos Queiroz (UNDIME).	Solange Furtado (Governadoria).
8	Jussara Rodrigues de Almeida (SED/MS)	
9	Leila Benites Ricardo (SED/MS).	
10	Maria Cristina Possari Lemos (Governadoria) - presidente	
11	Neli Correa Luzio (Universidade Privada)	
12	Nelson dos Santos (SED/MS)	
13	Terezinha Pereira Braz (SED/MS)	
14	Vera Fátima Paula Antunes (SED/MS)	
15	Vera Lúcia de Lima (FETEMS)	

2003 - 2004		
	Titulares	Suplentes
1	Eliza Emilia Cesco (UEMS)	Claudinei Bonifacio Pereira (Governadoria)
2	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)	Mariete Jaqueline Felix Rosa (SED/MS)
3	Fabiana Maria das G. S. de Oliveira (SED/MS)	Regina da Paixao (Governadoria)
4	Jane Mary Abuassan Goncalves (UFMS)	Soila R. Ferreira Domingues (SED/MS)
5	José Carlos de Oliveira Robaldo (Universidade Privada)	Sueli Veiga Melo (SED/MS)
6	Mariuza Aparecida Camilo Guimaraes (SED/MS) - presidente	Beatris Pereira da Costa (SED/MS)
7	Jussara Rodrigues de Almeida (SED/MS)	Edelmira Toledo Cândido (Instituições Privadas)
8	Leila Benites Ricardo	
9	Maria Cristina Possari Lemos (Governadoria). Presidente	
10	Maria da Glória Pain Barcellos (Sindicato das Escolas Particulares)	
11	Pedro Antônio Gonçalves (FITRE/MS)	
12	Terezinha Pereira Braz (SED/MS)	
13	Vera Fátima Paula Antunes (SED/MS)	
14	Vera Lúcia de Lima (FETEMS)	
15	Nelson dos Santos (SED/MS)	
2005 - 2006		
	Titulares	Suplentes
1	Mariúza A. Camilo Guimaraes (SED/MS)	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)
2	Andrea Paula dos Santos (Movimentos Sociais)	Reni Domingos dos Santos (Instituições Privadas)
3	Cândida D. D. Santiago (SED/MS)	Leila Benites Ricardo (SED/MS)
4	Eliza Emilia Cesco (UEMS)	Antonio Lino Rodrigues de Sá (UFMS)
5	Fabiana Maria das G.S. de Oliveira (SED/MS)	Tedorico Fernandes da Silva (FITRE/MS)
6	Jane Mary Abuassan Gonçalves (UFMS)	Eliza Emilia Cesco (UEMS)
7	Maria Cristina Possari Lemos (Governadoria)	Edelmira Toledo Cândido (Instituições Privadas)
8	Maria da Glória Pain Barcellos (SINEP)	
9	Maria Cristina Possari Lemos (Governadoria)	
10	Nelson dos Santos(SED/MS)	
11	Pedro Antonio Gonçalves Domingues (FITRE/MS)	
12	Sueli Veiga Melo (SED/MS)	
13	Suzana M. C. Pedroso Schierholt (FIEMS)	
14	Vera Fátima Paula Antunes (SED/MS)	
15	Vera Lúcia de Lima (FETEMS) - presidente	

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações retiradas do site do CEE/MS (2014).

Seus membros, conforme mostra o Quadro 9, em um sistema de rodízio, se alternam no colegiado por dois a três mandatos, às vezes até mais, embora o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação/MS esclareça no Art. 3º “o Conselho Estadual de Educação compõe-se de Conselheiros efetivos e suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, com mandato de 04 anos, atendida a representatividade, conforme legislação vigente” (MATO GROSSO DO SUL, 2005d, p. 2).

Fazendo uma analogia com a análise de Gohn (2006), percebe-se a atuação desse Conselho, nesse período, mais como um instrumento de caráter burocrático. Os atos normativos e as atas das reuniões mostram que os programas educacionais foram elaborados pelo Poder Executivo, sem a participação ativa desse Conselho. A única vez que um projeto

educacional tentou romper essa lógica foi com a Constituinte Escolar (janeiro/1999-junho/2001), que propôs a democracia participativa direta na área da educação, mas o Conselho não se manifestou, lembrando que naquele momento havia um conflito judicial entre ele e a Secretaria de Estado de Educação.

Para Doimo (1995), essas disputas entre o Executivo e o Conselho são bastante comuns, diante da função histórica do Executivo e da falta de representatividade dos conselhos, parlamentos, fóruns entre outros. Segundo a autora, nos contextos democráticos, há uma disposição maior para esse tipo de disputas, que se manifestam nos embates de ideias e na busca por conquista de mais espaços e mais poder de decisão.

Outro parecer que chama atenção, discutido na Reunião Plenária de 19 de outubro de 2001, resultou no segundo ato normativo do CEE/MS fez deferência à gestão da educação básica, no período 1999 a 2002. A Indicação nº 034/2001⁴⁸, que revogou a Deliberação CEE/MS nº 4.260/1995, Deliberação CEE/ MS nº 4.743/ 1997, Deliberação CEE/ MS nº 5.505/1999 e deu origem à Deliberação CEE/ MS nº 6363/2001, dispôs “[...] sobre o funcionamento da Educação Básica, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul” (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2001, p. 1). O texto deliberativo no art. 11, apresenta orientações sobre como a Proposta Pedagógica deve ser concebida. No inciso IV solicita o estímulo à “[...] prática da gestão democrática, fortalecida pela participação da comunidade interna e externa” (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 2001, p. 2). Porém, ao dispor sobre o funcionamento da Educação Básica, os fins e objetivos do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, vincula a participação ao processo de “[...] acompanhamento e avaliação do processo educativo e institucional” (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 2001, p. 2). Também não fez referência a democratização da gestão escolar.

A falta de referência com o projeto de democratização da gestão, pode ser justificada pela troca de Secretários de Educação: saiu Pedro Cesar Kemp (PT, 1999 – junho/2001) e entrou Carlos Biffi (2001-abril/2002), que encerrou o projeto Escola Guaicuru e deu ênfase à concepção gerencialista para a área de gestão da educação. É importante ressaltar que naquele momento não haviam ações dirigidas à gestão educacional. O Conselho, mais uma vez, perdeu a oportunidade de deliberar sobre os parâmetros que pudessem garantir a qualidade da gestão democrática da educação básica sul-mato-grossense.

⁴⁸ Aprovado pelas conselheiras Edelmira Toledo Cândido (Instituições Superiores Privadas de Ensino), Vera Lucia de Lima (FETEMS), Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira (SED/MS), Lusival Pereira dos Santos (SED/MS), Cleomar Herculano de Souza Pesente (Governadoria do Estado), Jane Mary Abuhassan Gonçalves (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS), Terezinha Pereira Braz (SED/MS), e Vera de Fátima Paula Antunes (SED/MS), Bartolina Ramalho Catanante (SED/MS), Maria Cristina Possari Lemos (governo do Estado), Irmã Maria Nilda Cavalcanti Rangel (Ensino privado), Eliza Emília Cesco (UEMS),

Para Avritzer (2000) e Tatagiba (2002), como os conselhos representam a materialização das experiências de democracia participativa no Brasil, não podem abrir mão de exercerem a sua função deliberativa. Muito menos, podem se valer somente do entendimento de que soluções mais adequadas para a área educativa são aquelas tomadas sob o domínio do conhecimento de um grupo de especialistas ou do corpo burocrático, que não representam as necessidades da população. Os autores defendem a superação dessa visão pouco democrática, uma vez que o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão. Para eles, as decisões devem ser construídas, coletivamente, com participação dos segmentos populares, dada a limitação do entendimento que um único grupo, órgão ou segmento pode ter a respeito das necessidades e das vontades de diferentes sujeitos sociais.

Nesse sentido, infere-se que a dificuldade desse Conselho em discutir estratégias educacionais, como mostra a sua trajetória, além de sua representatividade, o não reconhecimento pelo poder público desse canal como campo privilegiado na relação entre Estado e sociedade, está, também, na sua falta de tradição participativa na gestão educacional, ou seja: a falta de exercício do seu papel, o afasta das discussões e decisões coletivas sobre a gestão.

É importante lembrar que, na Reunião Plenária de 19 de outubro de 2001, estavam presentes seis membros representantes do governo: Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira (SED/MS), Cleomar Herculano de Souza Pesente (Governadoria do Estado), Sandra Procópio da Silva (SED/MS), Terezinha Pereira Braz (SED/MS), Vera de Fátima Paula Antunes (SED/MS) e Maria Cristina Possari Lemos (governo do Estado); mais 5 representantes da sociedade civil: Vera Lucia de Lima (FETEMS), Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS), Irmã Maria Nilda Cavalcanti Rangel (Ensino privado), Eliza Emilia Cesco (UEMS) e Edelmira Toledo Cândido (Instituições Superiores Privadas de Ensino). Sobre a dinâmica do processo da sessão plenária, registrada no livro ata, nas páginas 0076 e 0077, há ausência do registro de debate sobre os assuntos que constam na pauta. O que se registrou foi o consenso contraditório às perspectivas de um colegiado deliberativo, democrático e representativo/participativo. Todavia, se houve divergências, negociações ou discussões sobre os assuntos da agenda do Conselho, não estão registradas em 13 das 14 atas produzidas sobre assuntos referentes à educação básica, produzida entre 1999 a 2002. Somente uma delas revela conflitos entre a SED/MS e o CEE/MS.

Após a exoneração de Pedro César Kemp (29 de junho de 2001) e a posse de Antônio Carlos Biffi, em seu lugar e nove meses depois, assumiu a Secretaria Elza Aparecida

Jorge. No período de julho de 2001 a dezembro de 2002, tempo em que os dois referidos secretários estiveram à frente da Secretaria de Educação não há mais registros de debates entre CEE/MS e a SED/MS, em vez disso, o que pode indicar consenso quanto à proposta “Escola do Governo Popular (2001-2002)”, que tinha como principal projeto o Curso Popular Pré-Vestibular, com desdobramentos para a educação profissional de nível técnico, voltado para “[...] atender às demandas do mercado de trabalho, da sociedade e do interesse dos cidadãos” (MATO GROSSO DO SUL, 2001g, p. 2).

A respeito desses programas, o CEE/MS, novamente, não participou do processo de formulação dos projetos educacionais, os quais foram igualmente decididos pela Secretaria de Educação. Além disso, as atas mostram que as reuniões plenárias dedicaram-se à instauração de sindicâncias e verificação de processos administrativos em unidades escolares pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino (autorizações, equivalências, credenciamentos). Assim, o Conselho ausentou-se, mais uma vez, da tarefa de formulação e análise de políticas públicas para a gestão da educação básica.

Não se pode perder de vista a presença dos segmentos do setor privado, que ao defender os interesses desse setor, de modo geral, consideram o ensino privado mais eficiente que o ensino público, segundo a lógica de mercado, visão que traduz as premissas do pensamento neoliberal. Como nesse conselho não há participação dos usuários da escola pública (professores/alunos), embora, dos conselheiros sejam professores (muitos deles do setor público, lotados na SED/MS), contraditoriamente, as atas não registram ações reativas às propostas governamentais no sentido de aperfeiçoar os mecanismos democráticos de participação/representação e de interferir sobre as decisões e encaminhamentos relativos à política educacional sul-mato-grossense, nesse período.

No primeiro mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999 a 2002), em que pesem as gestões dos três secretários, os projetos educacionais e o Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino, aprovado em 28 de junho de 2001, consultados, não indicam interlocução com o Conselho Estadual, como órgão pertencente ao processo deliberativo/normativo do Sistema de Ensino. Verifica-se no mencionado Plano (2001) somente na seção “diretriz e meta acrescentada pelas escolas”, o atendimento por parte da Secretaria de Estado de Educação à uma deliberação do Conselho, no seguinte fragmento de texto:

Em razão da Deliberação nº 6220/200149, publicada em 13/06/2001, do Conselho Estadual de Educação, que normatiza a Educação de Jovens e Adultos para o Estado, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul deverá realizar um Seminário Estadual para complementar a política de Educação de Jovens e Adultos, envolvendo toda a comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 2001c, p. 29).

No segundo mandato do governo de José Orcírio Miranda dos Santos (PT – 2003-2006), com o Secretário de Educação Hélio de Lima (2003-2006), à frente da Secretaria de Estado de Educação (SED/MS), esse Conselho, novamente, manteve-se afastado dos processos decisórios da gestão educacional e pouco contribuiu com as discussões das políticas de gestão, conforme revela a produção de seus atos normativos.

Conforme já discutido, e demonstram o Guia da Gestão Colegiada (2005a), o Manual de Orientação para Gestores Escolares (2005b) e o Manual da Secretaria Escolar (2005f), a participação da comunidade local está associada à resolução dos problemas da escola estadual, especialmente, com os cuidados e manutenção da unidade escolar. Esse material que traz essas orientações, que se aproximam das que seguem as mesmas concepções, metodologias e os procedimentos dos programas desenvolvidos em conjunto com o PDE: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE), “[...] cuja especificidade é favorecer as ações incentivadoras da autonomia das práticas pedagógicas, estimulando a própria comunidade escolar a solucionar problemas pedagógicos prioritários definidos pelas escolas” (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 236).

Assim, o projeto acabou materializando o paradoxo entre as concepções de Democratização da Gestão Escolar, apresentado nos dois primeiros anos do primeiro mandato (1999-2001), com a Gestão Compartilhada apresentada no segundo (2003-2006). Diante disso, o Conselho, lugar para opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos (BORDIGNON, 2009), não se manifestou em relação ao programa, não questionou a sua concepção, de modo a expressar percepção política das aspirações sociais.

Desse modo, a atuação efetiva do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, no período (2003-2006), conforme documentos publicados no *site* do Conselho, (indicações, pareceres, deliberações, atas de reuniões) referem-se a 22 atos normativos voltados para a Educação Básica, que regulamentaram, entre outros, matérias referentes a educação para o trânsito, educação nas escolas do campo, ensino religioso e

⁴⁹ A Deliberação nº 6220/2001, fixou normas para Cursos de Educação de Jovens e Adultos e Exames Supletivos e revoga as Deliberações CEE/MS nºs 5306/1998, 5726/2000 e 5836/2000 e deu outras providências (*site* do CEE/MS, 2014).

cultura afro-brasileira, matrículas alunos com necessidades educacionais especiais, atividades de educação física e artística, ensino fundamental com nove anos, aceleração de estudos e apuração de frequência entre outros (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2014).

Nenhum desses atos, nem as atas das reuniões do período, referiram-se ao programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006), ou mesmo ao projeto em que está incluído Escola Inclusiva: espaço de cidadania, ou mesmo a gestão ou organização da escola. Em outras palavras, não há registros, no período, de encaminhamento do projeto ao CEE/MS, ou debates, nesse período, nas reuniões do Conselho.

Outro aspecto importante observado nesse período (2003-2006), conforme apresentado no capítulo 2, foi o reaparecimento da expressão “notório saber” no regimento interno do CEE/MS, aprovado pelo Decreto nº 11.942, de 3 de outubro de 2005, que regulamentou o Art. 3º da Lei nº 1.460, de 17 de dezembro de 1993, e os artigos 29 e 30 da Lei nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003. Após a Constituição Federal/1988, a gestão democrática da educação solicita outros critérios de representatividade para a escolha dos conselheiros.

Desse modo, o CEE/MS poderia ter criado possibilidades de se transformar em espaço de participação/representatividade, pluralismo político, controle social e distribuição de poder entre a sociedade política e a civil, porque ainda de acordo Bordignon (2009, p. 62), “quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos”.

Sobre a participação do CEE/MS na elaboração das políticas para a gestão educacional, como já se evidenciou, não foi registrada nenhuma participação no processo, assim como na normatização sobre essas políticas. Isso sugere que o governo fez opção política de manter o Colegiado afastado das decisões a respeito dessas políticas, sendo reforçada pela falta de representatividade e acomodação do próprio Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul em manter-se ausente das questões educacionais. O fechamento deste capítulo encaminha a discussão para o capítulo IV, em que será discutida a atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul no processo de elaboração de políticas para a gestão educacional nos anos de 2007 a 2014.

CAPÍTULO 4

ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL (2007-2014)

Este capítulo tem como foco a participação e a posição desse Conselho no período correspondente aos dois mandatos do governo André Puccinelli (2007-2014).

Assim, discorre, inicialmente, sobre os programas relacionados à gestão educacional. Nesse governo, a concepção de Educação para o Sucesso (2007-2014), norteou as ações do programa Fortalecimento da Gestão Escolar, e do programa Escola para o Sucesso, no primeiro mandato desse governo (2007-2010). Dessa concepção, no segundo mandato (2011-2014), decorreu o programa Jovem de Futuro, em parceria com o Instituto Unibanco.

4.1 Os programas de gestão educacional no primeiro mandato do governo André Puccinelli: 2007-2010

O governo André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, 2007-2014 e 2010-2014), foi o quarto governador desse partido, eleito no Estado de Mato Grosso do Sul (MS) desde 1980. Conforme discurso de posse (02/01/2007), abordado no capítulo 2, no campo educacional, as escolas seriam preparadas “[...] para acompanhar o ritmo das mudanças no mundo do trabalho e para atender às expectativas profissionais concretas” (PUCCINELLI, 2007, p. 3). A educação seria voltada para as “[...] novas tecnologias, a capacitação de educadores e gestores, [e a integração] da teoria e prática, aproximando o pensar do viver” (PUCCINELLI, 2007, p. 3). E, para coordenar tais mudanças, foi nomeada como Secretária de Educação Maria Nilene Badeca da Costa (2007-

2014), que já havia ocupado esse cargo na Secretaria Municipal de Educação (SEMED), durante os dois mandatos de Puccinelli na prefeitura de Campo Grande (1997-2004). Como base política/administrativa da Secretaria de Estado de Educação, para dar continuidade na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), o governo o mesmo corpo de técnicos que havia integrado a sua equipe no período de 1997 a 2004.

No município de Campo Grande, uma das principais ações dessa equipe foi a parceria⁵⁰ com o Instituto Ayrton Senna (IAS), na implantação do Programa Escola Campeã (PEC). Esse programa propôs uma série de “[...] metas para melhorar a estruturação da rede de escolas do município, elevar os índices de desempenho dos diretores, assim como aumentar, na mesma medida, os indicadores de aprendizagem [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 6).

Tal compromisso, ainda, de acordo com Oliveira (2010, p. 11), tinha a finalidade de contribuir para a resolução dos problemas educacionais que comprometiam o desempenho da REME de Campo Grande, MS, tais como: a defasagem idade-série, as múltiplas repetências, as evasões e a entrada tardia na escola. Dentre as ações pragmáticas para a resolução desses problemas, estava sob a responsabilidade do município a oferta dos serviços educacionais, o controle e a responsabilização da comunidade escolar, a premiação de produtividade, a ascensão da meritocracia e a avaliação funcional e dos serviços oferecidos.

No âmbito dessa parceria, o governo contratou a Fundação Luiz Eduardo Magalhães, para oferecimento de Curso de Gestão e aplicação de prova de competência, tendo em vista a Certificação Ocupacional aos diretores escolares da Rede Municipal de Campo Grande, que em última instância, eram indicados pelo Poder Executivo (OLIVEIRA, 2010).

Em 2007, para esclarecer sobre a educação nesse contexto histórico, entrou em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), o qual passou a financiar, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio, etapas da educação básica com atendimento prioritário das redes municipais e estaduais, respectivamente (BRASIL, 2007b). Com isso, no Estado de Mato Grosso do Sul houve maior crescimento das matrículas do ensino fundamental pelos

⁵⁰ Conforme explica Oliveira, R. (2010, p. 5-6): “No Termo de parceria a Prefeitura Municipal de Campo Grande, assume o compromisso de promover um conjunto de ações, responsabilizando-se em atingir as metas estabelecidas, como: estruturação da Secretaria Municipal de Educação para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas; articulação e otimização das redes de ensino, tanto em nível municipal como quando possível em nível estadual, com a integração entre escolas urbanas e rurais; viabilização da autonomia das escolas, por meio do fornecimento dos recursos necessários e suficientes; implementação de políticas de correção de fluxo escolar para o ensino fundamental; manutenção de programas regulares de triagem e alfabetização para novos alunos; implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos, segundo as orientações definidas pelo IAS. Além disso, assume a responsabilidade de ‘promover e/ou dar início à reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal’ (CAMPO GRANDE, 2001a)”.

municípios e discreta ampliação da oferta do ensino médio pela Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), de competência da esfera estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2011b).

O direcionamento da política educacional e acordo com o Relatório de Pesquisa do Estado de Mato Grosso do Sul, publicado pelo Ipea (2014), manteve-se no desenvolvimento social e econômico, mas com modificações em relação às “[...] ações para captação de recursos externos [...]” para o programa MS Competitivo e modernização da gestão pública”(BRASIL,IPEA, 2014, p. 57), o qual conforme Relatório Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs, Estado de Mato Grosso do Sul, estava direcionado para a gestão eficiente e para a avaliação de ações, impactos e metas, presentes no PPA (BRASIL. IPEA, 2014)

O Plano Plurianual de Estado de Mato Grosso do Sul, de 2008-2011 (PPA-2008-2011) tinha como objetivo levar o Estado a um novo patamar de desenvolvimento e de monitoramento, avaliação, transparência e participação social. O Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2012-2015) acentuou as ações sociais, o desenvolvimento sustentável, regionalização, infraestrutura, habitação e competitividade na gestão pública (MATO GROSSO DO SUL, 2011b). Mas, ambos apresentaram propostas que difundiam os indicadores da eficácia gerencial e desenvolvimento econômico do Estado em conformidade com o planejamento do governo federal. Na área educacional, as propostas em âmbito estadual, emergiram da necessidade de afirmar o modelo gerencial não só na estrutura da Secretaria, como também na gestão escolar. O quadro 10, para efeito ilustrativo, apresenta as propostas apresentadas nos dois PPAs.

Quadro 10 - Mato Grosso do Sul: Propostas e Metas do PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015.

PPA 2012-2015	PPA 2008 - 2011
Meio ambiente sustentável e desenvolvimento	Natureza viva
Viver em segurança	MS Estado da paz
Escola integral,escola de todos	Educação para o sucesso
Saúde é vida melhor	Saúde mais perto de você
Casa gente vale mais	Moradia: conquista de todos
Conquistando novos horizontes	Terra e oportunidade
Transporte garante progresso	Emprego: passaporte para a cidadania
Nossa gente vale mais	Caminho para o progresso
Justiça social	Parceiros do futuro
Terra moderna	Horizonte novo para o agronegócio
Desenvolvimento qualificado	Desenvolvimento agrário, riqueza no campo
MS trabalha e qualifica	MS celeiro e energia
Valorizar o servidor	Segurança alimentar garantida
Estádio olímpico	Estado de progresso
Identidade e destino	Projeto Soma 78 cidades

Fonte: Brasil. IPEA (2014, p. 57).

Na área educacional, os dois PPAs mostraram que, durante os dois mandatos desse governo (2007-2010 e 2011-2014), as ações educacionais estavam atreladas ao projeto de desenvolvimento socioeconômico do Estado, direcionados à qualidade da educação e em metodologias voltadas para o fortalecimento da gestão de resultados; assim, fazendo uma analogia com a análise de Neves (1999, p. 16), esse governo deu ênfase às “necessidades de valorização do capital”. Assim, na busca por mais qualidade e bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foi contemplada uma série de continuidades e de rompimentos com o programa de Gestão Compartilhada apresentado no governo anterior (2003-2006).

No primeiro mandato do governo André Puccinelli (2007-2010), a primeira ação significativa na área educacional, foi à alteração da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, que prescrevia o processo de provimento do cargo de diretor escolar por eleição, pela Lei nº 3.479, de 20 de dezembro 2007, que transformou o provimento por eleição (voto direto) em forma mista de escolha, incluiu duas etapas antes da eleição, conforme demonstra o Art. 1º. I – “Curso de Capacitação em Gestão Escolar; II - avaliação de competências básicas de dirigente escolar; III - eleição” (MATO GROSSO DO SUL, 2007, s/p).

Diante disso, coube à SED/MS oferecer curso de aperfeiçoamento aos dirigentes escolares, antes mesmo de eles concorrerem a essa função, uma vez que o curso de

capacitação para gestores, com exame final, tendo em vista a certificação, constituiu-se em pré-requisito para o Diretor concorrer às eleições. Assim, os diretores escolares das Escolas Estaduais foram certificados pela FLEM, cuja experiência da certificação e recertificação de diretores escolares, já havia sido realizada “[...] com sucesso, no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul [...]”, na análise da FLEM (2006, p. 51), no período em que André Puccinelli foi prefeito da Capital (1997-2004).

A Certificação Ocupacional tem o objetivo de avaliar competências ocupacionais por meio da utilização de critérios de méritos para a ascensão profissional. De acordo com a FLEM esse é o primeiro e único Sistema de Certificação Ocupacional⁵¹ do país que utiliza a concepção e a metodologia da sistemática de certificação ocupacional, da *National Organization for Competency Assurance – Noca –*, Comissão Internacional que congrega as principais agências de certificação ocupacional de todo o mundo (FLEM, 2006). Ainda de acordo com essa Fundação:

O advento de agências certificadoras vem a se constituir em eficiente recurso das organizações para dispor de profissionais altamente qualificados e dotados de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para o desenvolvimento de suas atribuições profissionais, bem assim para promover a avaliação processual e permanente das competências ocupacionais (FLEM, 2006, p. 52).

O governo, nesse período não apresentou, inicialmente, um projeto educacional organizado fisicamente por meio, por exemplo, de cadernos que apresentam os objetivos, metodologias, estratégias de ação, bibliografia e outros. O que havia era uma concepção denominada Educação para o Sucesso (2008-2010), a qual na análise de Alves (2014) estava centrada na profissionalização da gestão e, em uma estrutura midiática pelos diversos meios de comunicação do Estado, cujo foco era a publicidade da eficiência da sua gestão e das benesses (prêmios) que esse governo (2007-2014) oferecia aos alunos, que na sua ótica, tivessem bom desempenho.

Para desenvolver tal proposta foi necessário, de acordo o Diário Oficial nº 7.199, de 23 de abril de 2008, a contratação de uma empresa: a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) e da Secretaria de Estado de Educação da Bahia, a qual iria “[...] atender as necessidades do projeto de gestão escolar” (MATO GROSSO DO SUL. D.O, 2008a) e a

⁵¹ “A partir do ano 2000, a Fundação Luís Eduardo Magalhães desenvolveu e incubou em suas instalações o Projeto de Certificação Ocupacional para Profissionais de Educação, por solicitação da Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Este projeto integrava o programa Educar para Vencer, destinado a promover uma ampla transformação na qualidade do ensino público na Bahia, e posicionou a FLEM como única instituição de certificação no Brasil a operar na área educacional” (FLEM, 2006, p. 51).

melhoria da qualidade do ensino, que conforme a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05/2008, estava relacionada com as metas educativas assumidas, pelo governo até o ano de 2010, por meio da elaboração dos seguintes projetos:

- 1) Avaliação Estadual de Desempenho dos alunos do 2º ano de Ensino Fundamental (iniciado em novembro/2007);
- 2) Monitoramento às Escolas Estaduais do Interior e da Capital; e
- 3) Formação Continuada, com o objetivo de apoiar a certificação dos dirigentes como uma das ações do projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2008b, p. 77-78).

Para alcançar essas metas, o governo contou com o apoio técnico da FLEM, para desenvolver o projeto Fortalecimento da Gestão Escolar, como o objetivo, segundo o relatório 1999/2006 da FLEM: Uma instituição a serviço da transformação do Estado a e da sociedade (2007, p. 36), de “apoiar os dirigentes escolares⁵² na implementação de um modelo de gestão focado na autonomia da escola”, voltado para a profissionalização e modernização da gestão escolar e a utilização de procedimentos administrativos usados nas empresas de alta *performance* do mercado financeiro. Na prática a FLEM propôs fazer uma “[...] revisão das funções, o realinhamento das decisões e a revisão na forma de participação dos diversos segmentos da escola [...]” (FLEM, 2006, p. 38).

Assim, a exemplo do que ocorreu nas políticas educacionais desenvolvidas na SEMED/Campo Grande, MS (1997-2004), o governo estadual (2007-2010), por intermédio da Secretaria de Estado de Educação, no dia 23 de abril de 2008, assinou um contrato com a Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM), que tinha como objetivo o “aperfeiçoamento continuo e o desenvolvimento de competências para o exercício da gestão gerencial” por meio do curso “Gestão Escolar: Capacitação e Avaliação de Competências Básicas de Dirigentes Escolar e Candidatos ao Cargo” (FLEM, 2006, p. 38), que propaga a cooperação entre as instituições públicas e privadas para melhorar a *performance* dos resultados das unidades escolares e que estabeleceram as diretrizes, metas e estratégias da Educação no Estado de 2007 até 2010.

Esse projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar exigiu a redefinição das rotinas e dos procedimentos da gestão escolar, sistematizados no manual Gerenciando a Escola Eficaz, também, elaborado pela FLEM e vendido a SED/MS, que de acordo com Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), tinha o seguinte objetivo: [...] melhorar a gestão da educação como condição fundamental para melhorar o processo de ensino e aprendizagem, envolvendo

⁵² O Programa “A Escola Eficaz” nominou o diretor escolar como “dirigente escolar”.

capacitação do corpo docente, de 1.991 diretores escolares, capacitação de 03 professores de língua portuguesa e 03 de matemática (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 138).

Para o desenvolvimento dessas ações, tal como mostra a Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), os “recursos investidos foram de R\$ 1.995.352,34” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 138). Mediante a assinatura do convênio que dispõe sobre a assessoria técnica, operacional e pedagógica. Firmado no Contrato nº 526/2008, no dia 16 de abril de 2008 foi amparado pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 10.520/2002, cujas regulamentam os critérios de licitações, pregões e contratos e compras de bem e serviços no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993; 2002).

É importante registrar que o curso que ofereceu capacitação aos diretores escolares foi fundamentado em um material de apoio elaborado pela Fundação, e disponibilizado aos participantes, com a intenção de: a) desenvolver a capacidade local de planejamento; b) aperfeiçoar continuamente os dirigentes escolares; e c) modernizar a gestão escolar (FLEM, 2007, p. 36). Esse material de apoio denominado Manual Gerenciando a Escola Eficaz, conceitos e instrumentos, foi estruturado em três módulos: Escolas Eficazes, Mobilizando os Recursos Estratégicos e Instrumentos para a Gestão Escolar. Produzido por uma rede de especialistas em educação e em administração de empresas contratados pela mesma Fundação, teve a primeira edição publicada pela Secretaria de Educação da Bahia/FLEM em 2000.

Assim, a proposta Educação para o Sucesso assumiu a Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação, como carro chefe das políticas de gestão. Conforme enfatizava o texto da Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), o objetivo desse governo (2007-2014) era “[...] apoiar os diretores escolares no desenvolvimento de um modelo de gestão focado na autonomia da escola, como estratégia de melhorar os resultados da Educação Sul-mato-grossense” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 138).

De modo geral, a perspectiva desse programa assenta-se em dois pilares. O primeiro está relacionado à cobrança dos profissionais da educação para a sua responsabilidade profissional com a qualidade da escola e o processo ensino-aprendizagem, baseando-se na ideia: “a função primordial da escola é ensinar. Se os alunos não aprendem, a escola não é boa”(BAHIA, 2004, p. 12). Em outras palavras, se os alunos não aprendem, os professores não os estão ensinando. O segundo pilar está relacionado à ideia do despertar da comunidade escolar para o “senso de missão com a escola”, isto é: a conscientização da sociedade da sua responsabilidade com a qualidade da escola, a manutenção dos prédios escolares, pelo controle dos recursos recebidos e pelos valores (repassados pelo programa)

que deverão ser ensinados e praticados na escola (BAHIA, 2004). Por isso, no entendimento da Escola Eficaz é muito importante que a comunidade escolar saiba com

[...] clareza sobre o que é e para quê serve a escola; reconhecer que a aprendizagem dos alunos é responsabilidade da escola; reconhecer e admitir que a eficácia da escola pode ser conseguida através do esforço e da mobilização dos profissionais nela locados, associados à comunidade (BAHIA, 2004, p. 12).

Dessa forma, a expressão “senso de missão” segundo o manual, pretende traduzir em simples lição: o compromisso que toda a sociedade tem com os resultados da educação. É aqui, nesses pilares, que se sustentou a concepção Educação para o Sucesso apresentada pelo governo (2007-2014), que promoveu a ideia de eficiência e eficácia⁵³ educacional, mediante uma nova organização das escolas da REE/MS, fundamentada nos princípios da empresa privada: gerencialismo e a responsabilização, para melhorar os indicadores educacionais da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, reestruturando a organização do trabalho escolar para “[...] dar às escolas estaduais um ambiente ideal ao estudante” (MATO GROSSO DO SUL, 2010b, p. 7-8), como parte do compromisso governamental com os seis eixos norteadores:

- 1) o fortalecimento do regime de colaboração com os municípios, principalmente no apoio, no acompanhamento e no monitoramento dos Planos de Ações Articuladas Municipais /PAR⁵⁴.
- 2) a valorização dos alunos da Rede Estadual com a aquisição de 305.000 kits de material escolar e a distribuição de 793.500 camisetas de uniformes;
- 3) a ampliação de oportunidades de acesso e permanência dos alunos nas escolas estaduais por meio da reforma de 105 escolas, ampliação de 10 salas de tecnologia, 11 bibliotecas, 26 salas de aula, construção de 76 quadras cobertas, bem como a construção de 3 grandes escolas nos Municípios de Nova Andradina, Naviraí e Sidrolândia; e de 7 escolas indígenas nas aldeias Limão Verde, Lagoinha, Bananal, Cachoeirinha, Brejão, Jaguapiru e Amambaí;

⁵³ Sander (1995, p. 43-46, grifo nosso) conceitua: **eficiência** “[...] é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”; e **eficácia** “[...] é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos”.

⁵⁴ O Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído como parte do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), conforme o art. 9º do Decreto nº 6.094 de 2007, “[...] 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. [...]. O PAR é, portanto multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações [...]” (BRASIL, 2007, p. 24-25).

- 4) a revitalização da educação profissional com a implantação de 11 cursos em 7 municípios e a negociação e aprovação em Brasília dos investimentos do Programa Brasil Profissionalizado;
- 5) a modernização da gestão da Secretaria de Educação com a implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle de Convênios;
- 6) o investimento na formação continuada dos professores da Rede Estadual de Ensino (MATO GROSSO DO SUL, 2010, p. 8).

A intencionalidade dos seis eixos escolhidos como suportes orientadores das ações de gestão e financiamento, centrava-se na reorganização das relações entre os múltiplos agentes da educação: alunos, professores, diretores e comunidades escolares e entes municipais, traduzindo-se assim em ações que foram implantadas entre 2007 e 2010. Essas ações, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1/2010, visavam à melhoria da qualidade dos serviços educacionais, aumento da eficiência do ensino sul-mato-grossense e redução dos índices de evasão e repetência (MATO GROSSO DO SUL, 2010b, p. 132).

Mas, apesar de, em 2010, o poder público atender aproximadamente 89,2% da população estudantil da Educação Básica na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, o número maior de matrículas encontra-se no “[...] poder público municipal, com 304.039 (49,6%), seguido pelas escolas estaduais, que matricularam 241.344 alunos, representando 39,4 %. A rede federal matriculou 1.348 alunos, representando 0,22% do total”. Apenas 11,8% matricularam-se na educação privada (MATO GROSSO DO SUL, 2011b, p. 86).

Ainda, para ilustrar a área educacional sul-mato-grossense (2007-2014), de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1/2014, esses percentuais não atendem à demanda por educação básica, segundo confirmação dos dados na Tabela 4.

Tabela 4 - Atendimento escolar - matrículas por dependência administrativa - 2010

Discriminação	Particular	Municipal	Federal	Estadual	Total
Educação Infantil	17.761	68983	-	331	87.075
Ensino Fundamental	36.550	234.951	703	154.830	427.034
Ensino Médio	12.096	105	645	86.183	99.029
Total	66.407	304.039	1.348	241.344	613.138

Fonte: Mato Grosso do Sul (2011b).

A Tabela 4 mostra que o crescimento do atendimento da oferta na educação infantil corresponde quase à totalidade das matrículas das redes municipais. Já no ensino médio, a distribuição de matrículas se inverte, e a rede estadual detém a maior participação, com aproximadamente 98% das matrículas da rede pública, sendo o que estabelece o art. 211

da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDB 9.394/1996 a respeito das responsabilidades dos entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988; 1996)

Entre 2009 e 2010, o projeto de Fortalecimento de Gestão foi intensificado, o governo ofereceu por intermédio da FLEM, o curso de formação em gestão escolar, capacitação para profissionais da educação, a avaliação de competências e certificação para professores em 54 municípios da Rede Estadual. De acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1/2010, essas ações contaram com recursos do Governo Estadual (R\$ 3.557.823,28) e do Governo Federal (R\$ 2.348.398,68). Os recursos investidos somaram-se aproximadamente R\$ 5.906.221,96 (MATO GROSSO DO SUL, 2010b, p. 132).

Desse modo, as escolas foram levadas às práticas de gestão que levam em conta a produtividade e a responsabilização do corpo docente e do diretor escolar pelos resultados da escola. Essa ideia está muito clara no fragmento de texto do manual Gerenciando a Escola Eficaz:

Na escola eficaz os professores e dirigentes sentem-se responsáveis e se responsabilizam pelas decisões pedagógicas: o que ensinar, quando ensinar, como ensinar. A escola possui um projeto, um programa que é compartilhado por todos e implementado através das atividades que acontecem dentro e fora da sala de aula. Tudo na escola eficaz é educativo e contribui para os objetivos educacionais. A autonomia pedagógica da escola eficaz também caracteriza uma elevada ambição: a escola não se contenta com objetivos genéricos, mediócrates. Ela estabelece altos padrões (BAHIA, 2004, p. 15).

Assim, de acordo com os critérios que fundamentam a Escola Eficaz, a educação de sucesso é aquela que se destaca no processo avaliativo permanente, que consegue alcançar as metas e resultados positivos determinados pela Secretaria de Educação. A escola que atingir a meta, como recompensa, ganhará prêmios, de acordo com o percentual da meta alcançada. Nas palavras do Programa, os instrumentos de avaliação servem “[...] principalmente, para que professores e dirigentes açãoem as medidas preventivas e corretivas, de forma que todos os alunos tenham condições de avançar acompanhando o programa de ensino” (BAHIA, 2004, p. 15).

Nessa percepção, diretores e vice-diretores são entendidos como líderes dos outros agentes educacionais e da comunidade escolar. Essa visão foi sendo reafirmada no decorrer do manual da Escola Eficaz, tanto na forma de textos, quanto de *cartoons*, para indicar que o diretor escolar não se ladeie da sua postura de empreendedor, chefe e do

compromisso pessoal com o corpo docente, administrativo e com os resultados da escola, conforme se pode observar na figura 4.

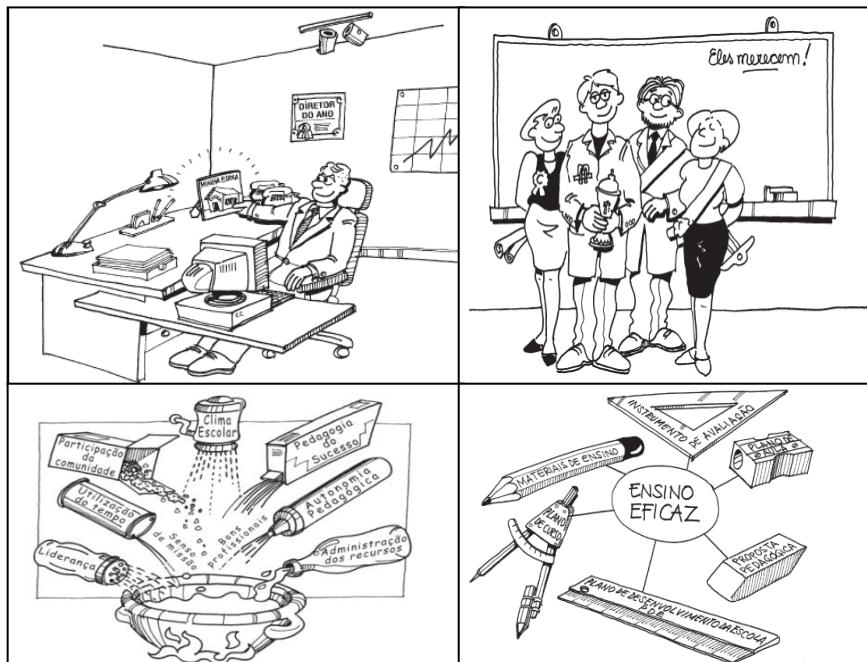


Figura 4 - Ilustrações do manual “Gerenciando a Escola Eficaz”.

Fonte: Bahia (2004, p. 14-15).

Nesse ponto, é interessante observar que as ilustrações servem como mecanismos de expressão, empregados com o objetivo de propagar uma ideologia e intenções já explicitadas no texto escrito. Assim, como assinala Goffman (1974), os documentos são as expressões das condições históricas, de determinadas posições e arranjos, e escolhas assumidas por um departamento, uma instituição ou governo. As informações que neles constam, prescrevem as ações que deverão ser seguidas por uma organização empresarial, ao mesmo tempo em que traduzem

[...] as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescrita das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Ao retomar a discussão sobre a Educação para o Sucesso, é importante ressaltar a inclinação à hegemonia neoliberal advinda das diretrizes expressas no manual Gerenciando a Escola Eficaz. Nesse aspecto, objetivava-se, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2008b, p. 87), melhorar o “[...] desempenho dos alunos da Rede Estadual de

Ensino de Mato Grosso do Sul”, mediante um esforço conjunto no atendimento às “[...] questões de produtividade com os alunos de baixo rendimento [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2008b, p. 87). E, para o controle desse rendimento, na perspectiva da gestão colegiada, de acordo com Mensagem à Assembleia Legislativa (2008b, p. 79) foram realizados “[...] convênios com as Associações de Pais e Mestres (APMs) para repasse de recurso financeiro e para criar ambientes agradáveis, limpos, organizados, com uma boa estrutura física”. Dessa forma, concepção e corresponsabilidades colegiadas se restringiram aos aspectos administrativos e financeiros das ações educacionais.

À comunidade, vista como parte integrante da unidade escolar, foi atribuída a mesma racionalidade do processo produtivo, imposta ao sistema educacional. E, assim, foi chamada para prover o apoio administrativo, serviços de apoio com a manutenção da estrutura do prédio, consertos de material didático e na manutenção de um “ambiente ordeiro⁵⁵“ de responsabilidade da comunidade. Nesse sentido, os processos de tomada de decisão estão distanciados dos processos de execução. Nos textos oficiais, a defesa da gestão democrática, da participação da comunidade escolar está presente, porém, relacionada com a desconcentração de tarefas, do Estado para a comunidade escolar. A esse respeito, Paro (2000) chama atenção para não confundir a transferência de execução de tarefas com participação na tomada de decisões. O gerenciamento escolar impõe uma hierarquização bastante presente nas organizações burocráticas que buscam, nos procedimentos padronizados, materializar a sua concepção de gestão, com funções semelhantes às das empresas. A intenção é redefinir papéis e o diretor, professores e funcionários administrativos da escola passam a ser definidos como prestadores de serviços, os alunos como clientes e os pais como colaboradores (SHIROMA, 2006)

Nesse ponto, aparece o caráter burocrático e centralizador do gerencialismo na educação, que emergiu nas práticas administrativas consideradas “de sucesso” na visão das organizações privadas, que, historicamente, exercem grande influência sobre a área educacional (PARO, 2000). A essas práticas administrativas, os programas educacionais foram subjugados a um sistema de planejamento, coordenação e controle, formulados por especialistas “[...] supostamente neutros, objetivos, imparciais” (SAVIANI, 1997, p. 17) e, assim, as funções especializadas, retiram do professor a prerrogativa de decisão do “[...] processo de ensino que ele realiza em sala de aula” (TEIXEIRA, 2001, p. 2). Para Azevedo (2002, p. 58), o impacto dessas práticas está na “[...] concepção democrática e plural de

⁵⁵ A expressão “ambiente ordeiro” foi usada no material Gerenciando a Escola Eficaz na seguinte frase: “O ambiente, também, é ordeiro: A escola tem regras e todos as cumprem” (BAHIA, 2004, p. 16).

Estado e de sociedade”, uma vez que o gerenciamento considera que é papel dos cidadãos a cooperação nos serviços públicos, como uma ação de defesa de seus interesses.

Na busca para ajustar a gestão educacional aos determinantes da gestão gerencial, o projeto Fortalecimento da Gestão Escolar apresentado pelo governo (2007-2014), nos moldes da FLEM, no ano de 2009, destaca-se o projeto Avaliação Estadual de Desempenho, que trazia uma ressignificação do conceito de avaliação. Alterou a condição de instrumento de uso didático-pedagógico dos professores para diagnósticos da aprendizagem dos alunos, com uso de instrumento de gestão que mediam resultados nos testes padronizados similares aos elaborados e aplicados por órgãos externos.

Na Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), o governo (2007-2010) esclarece que a Avaliação Estadual de Desempenho tinha por objetivo elevar os “indicadores de desempenho dos estudantes da rede pública estadual” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 138). O manual Gerenciando a Escola Eficaz explica que a avaliação não pode ser algo isolado, em que o professor elabora e faz uso em sua sala de aula, sem a adoção de uma postura pragmática na compatibilização entre o ensinado e o aprendido, pois, para a escola ser eficaz, o processo ensino-aprendizagem é muito simples: se a escola ensina, os alunos aprendem e fazem boas avaliações. A escola conquista a autonomia quando promove a avaliação contínua, externa e interna de seu trabalho pedagógico, de sua gestão, do uso dos recursos públicos alocados (BAHIA, 2004, p. 12-21).

Esse projeto, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2010, p. 132), foi um “sucesso”. Em 2009, “[...] foi realizada no mês de novembro, a Avaliação Estadual de Desempenho, abrangendo os 78 municípios do Estado. Foram investidos nessa ação R\$ 1.036.498,76”. E, na fase inicial, de “[...] implantação o Programa de Avaliação Institucional *on line* para a Rede Estadual de Educação, com investimentos de R\$ 280.768,50” (MATO GROSSO DO SUL, 2010b, p. 132). Nesse sentido, pode-se observar que o conceito de avaliação da proposta Educação para o Sucesso tem relação com o conceito de avaliação da Escola Eficaz.

Com base nessas diretrizes, pode-se afirmar que a Educação para o Sucesso está estruturada em torno de um conjunto de ações que desconsideram a educação como fenômeno histórico, social, cultural, regional, as condições materiais das pessoas e a organização da sociedade de classes (parte constitutiva do sistema capitalista). Dessa forma, parafraseando Saviani (2002, p. 23), o que prevaleceu nessa proposta foram as ideias “ditas neoliberais”, inspiradas no toyotismo, que buscam “[...] flexibilizar e diversificar a organização das escolas e o trabalho pedagógico, assim como as formas de investimento”. Ainda de acordo com o

autor, desde 1990, vem se reafirmando na educação brasileira a “[...] produtividade guiada pelo princípio da racionalidade, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio” (SAVIANI, 2002, p. 23).

Para a FLEM, a “boa escola” é aquela que tem um “bom líder”, pois sua atuação é decisiva para construir uma escola de sucesso. O diretor deve ser gestor dedicado, atento à qualidade dos resultados, dar bons exemplos, estar sempre presente e chamar a comunidade para a colaboração e o voluntariado. Nessa visão, o gestor escolar sempre deve chamar a comunidade escolar para resolver problemas administrativos, financeiros e pedagógicos, para vigiar e avaliar a qualidade dos serviços prestados na unidade escolar e para recuperar ou manter os “bons indicadores” de desempenho e as “boas condições de infraestrutura” (BAHIA, 2004).

Nesse aspecto, seguindo os moldes da FLEM, o diretor escolar foi incumbido de ser um gerente eficaz. De acordo com o manual Gerenciando a Escola Eficaz, deveria ser capaz de liderar toda “comunidade da escola”, composta de “[...] professores, funcionários, alunos, pais, vizinhança, organizações e associações, lideranças locais, empresas, que será sua aliada na tarefa educativa e na tarefa de zelar pelo patrimônio que é de todos: o conhecimento e a própria escola” (BAHIA, 2004, p. 24).

Salienta-se que, ainda e 2008, para garantir esse compromisso, a Resolução/SED nº 2.176, de 30 de maio de 2008 criou o termo de compromisso Educação para o Sucesso/Todos pela Educação, celebrado entre a Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul e os diretores de escola. Com o objetivo de garantir a qualidade e a “[...] eficácia na gestão administrativa, financeira e pedagógica, com vistas à melhoria do desempenho das unidades escolares [...]”, os diretores escolares foram induzidos a assinarem um acordo com o governo, no qual constava, por escrito, as suas responsabilidades com gestão eficaz, conforme demonstra a resolução citada:

Art. 2º Os dirigentes escolares devem assegurar uma gestão eficaz, comprometendo-se em: [...] II. acompanhar, orientar e estimular o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem da escola, visando a sua eficácia para o alcance dos objetivos propostos (MATO GROSSO DO SUL, 2008g, p. 1).

Isso significou transferir, por meio de um contrato assinado, uma responsabilidade que é do Estado, para uma única pessoa: o diretor da escola, - que passou a ter *status* de chefe, conforme demonstra a Resolução/SED nº 2.176/2008, de gestor líder responsável por

[...] gerenciar o planejamento, a execução e a avaliação das atividades administrativa, financeira e pedagógica da escola e, [liderar] todos os segmentos da comunidade escolar na discussão e na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola(PDE), da Proposta Pedagógica, do Regimento Escolar, do estatuto da APM e do Regimento do Colegiado Escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2008g, p. 1-2).

Melo (2010), ao analisar transformações similares na gestão educacional do Estado do Acre, assinalou que essas mudanças que configuraram o papel do diretor escolar como gestor/empreendedor aconteceram com a adesão dos professores e diretores escolares. Para a autora, a aceitação da ideia de gestor competente, aos poucos, foi contribuindo para um processo de precarização e deterioração dos serviços educacionais. Isso aconteceu à medida que os governos neoliberais centraram as suas ações na racionalização de gastos e na eficiência operacional focada na figura do gestor-chefe.

Ainda de acordo com Melo (2010, p. 215), a descaracterização da gestão educacional também se configura pelo vocabulário marcado por expressões comuns da área empresarial, como “responsabilização pelos resultados, prestação de contas, captação e uso otimizado de recursos, gestão, gerência e eficácia”. Na análise da mesma autora, esses discursos, frequentemente presentes nos documentos, chegaram à escola por meio de um

[...] vocabulário recorrente do uso de expressões, como: “gestão”, “gestor”, “gerente”, “gerencialismo” e mudaram de forma perceptível a percepção da comunidade escolar sobre o papel do diretor. Tanto é assim, que os próprios diretores “não gostam muito” de ser chamados de diretores e/ou administrador, mas sim de gestores (MELO, 2010, p. 265, aspas da autora).

Para Melo (2010), os diretores demonstram orgulho de serem tratados como líderes de uma comunidade escolar. A esse respeito, Azevedo (2002, p. 59) observa que a introdução de elementos da gestão empresarial na educação brasileira foi justificada pelo “culto da excelência nas escolas públicas”. Esse discurso, segundo a autora, enfatiza a “[...] questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente”. Assim, para atender os mecanismos gerenciais, buscou-se uma forma de

[...] estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados (AZEVEDO, 2002, p. 59).

Essas sujeições provocaram gradativamente uma ruptura nos princípios democráticos que deveriam vigorar na educação brasileira e criaram outras bases para aceitação dos princípios empresarias e empreendedores na organização educacional. Segundo a linha da lógica do empreendedorismo, explicitada sob uma visão gerencialista de valorização da condição do diretor como “líder da escola eficaz”, é ressaltada como a mais importante para se construir um ambiente educativo de sucesso (BAHIA, 2004).

Especificamente, nas políticas educacionais do Estado de Mato Grosso do Sul, em detrimento da contratação da FLEM, as práticas organizacionais repercutiram na concepção de gestão educacional adotada pela SED/MS, no período de 2007 a 2010. Também serviram para legitimar as ações gerencialistas, justificadas na Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05/2008, como uma nova política de democratização educacional que buscava “[...] fortalecer a gestão escolar com participação direta da comunidade na definição das ações prioritárias da educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2008b, p. 82). Porém, a participação direta não estava relacionada com as escolhas das políticas educacionais como direito de todos, mas com os serviços educacionais ao alcance da comunidade local.

A generalidade das proposições desse governo (2007-2009) retomaram as diretrizes que orientaram as reformas educacionais dos anos de 1990, as quais, de acordo com Fonseca e Oliveira (2009, p. 235),

[...] 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.

Ainda, conforme Fonseca e Oliveira (2009, p. 235,), a concepção de gestão educacional eficiente está relacionada com “aquele capaz de produzir mais com menor custo, inclusive buscando fontes alternativas para o financiamento da escola”. Nessa linha de pensamento, as orientações das ações voltadas para o Projeto Fortalecimento da Gestão Escolar confirmaram a continuidade da concepção de gestão presente, de certa forma, no Projeto Gestão Compartilhada e Autonomia Escola iniciado no governo anterior (2003-2006). Esse conceito materializou-se, neste governo, como a capacidade que a escola dispõe para gerir os seus problemas, desenvolver programas e projetos e gerenciar os seus recursos (BAHIA, 2004). Com base nessa concepção, é que o governo (2007-2010) fez uma relação de “qualidade educacional” com “desempenho escolar”, isto é, fez uma relação direta com duas situações antagônicas: o processo ensino-aprendizagem e o desempenho nos sistemas de avaliação externa (MATO GROSSO DO SUL, 2009, 2010b, 2011c, 2012e).

Na percepção deste estudo, as alterações na concepção de gestão presentes no programa do governo deram início a um processo de transformação da estrutura político-institucional. Isso acabou por provocar o afastamento da gestão democrática dentro da unidade escolar e materializou um modo de organização em que a eficácia e eficiência foram confirmadas como estratégia de confluência dos princípios de participação e de controle social (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013). Nesse sentido, a tônica da gestão nos resultados e no redesenho da organização escolar buscava conciliar duas estratégias aparentemente contraditórias: a concentração de poder na figura do diretor/gestor, com a participação da comunidade escolar. Entretanto, na concepção gerencial, essa situação é perfeitamente possível, uma vez que a participação nessa visão não significa decisão, poder de escolha, mas designação de tarefas do poder público para a comunidade usuária da escola e local.

Tais alterações estabeleceram-se como ajustes modernizantes que já vinham sendo implementados desde o governo anterior (2003-2006), principalmente, no que concerne à restrita participação operacional da comunidade escolar, que passou a ser responsabilizada pela manutenção, conservação dos prédios escolares e administração dos recursos escolares. Esse processo transformou as pessoas da comunidade em cidadãs clientes, em voluntárias, parceiras e prestadoras de serviços. Deixou de ser um processo crítico de construção da cidadania, para ser de inclusão do cidadão no mercado educacional, ora como cidadão cliente, usuário dos serviços, aquele que avalia, ora como parceiro, voluntário ou executor de serviços, aquele que se responsabiliza pela manutenção e pelo sucesso da escola (OLIVEIRA; BIGARELLA, 2013).

Por tudo isso, cabe aqui observar que tal crítica não busca desvalorizar a importância da necessidade de resolver os problemas administrativos diários e de se ter responsabilidade com o dinheiro público, mas de chamar atenção para o papel do diretor como “intelectual da educação” (CURY, 2005). A escola é uma instituição social e, como tal, sua prioridade deve ser os processos de participação que promovam o aperfeiçoamento político-pedagógico e extrapolem a tarefa de conferência entre custo-benefício ou despesa-lucro de uma empresa, de outra atividade qualquer. No caso da gestão escolar, sua especificidade encontra-se nos dois aspectos: na apropriação do saber e no desenvolvimento da consciência crítica (PARO, 1999).

Outro evento importante nesse período, foi a publicação da Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, que instituiu o Programa Escola para o Sucesso no âmbito da REE/MS às “[...] escolas, professores e alunos que apresentem os melhores desempenhos com base nos indicadores educacionais estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação” (MATO

GROSSO DO SUL, 2010b, p. 1). Essa Lei veio para regulamentar a distribuição de *kits* de material escolar, de camisetas, de uniformes e premiações com *notebooks*, *tablets* e bicicletas, como uma política educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2010b). Com isso, evidencia-se a lógica da premiação, com base na meritocracia⁵⁶, referente aos resultados, à eficiência/eficácia, como instrumentos promotores de qualidade e de valorização.

A premiação tem por princípio a “melhoria contínua”, uma expressão criada para o setor automobilístico, pelas três maiores montadoras norte-americanas: Chrysler, Ford e GM, a qual traduz uma estratégia das empresas em ofertar prêmios, incentivos e benefício para motivar os seus funcionários a aumentar a produtividade. Para tanto, o primeiro passo é conscientizar o líder de seu papel como incentivador da sua equipe a desempenhar suas funções com responsabilidade e comprometimento com serviço de qualidade (MESQUITA; ALLIPRANDINI, 2003). A “melhoria contínua” busca na distribuição de prêmios o incentivo para os trabalhadores produzirem melhores resultados e continuarem produzindo cada vez mais, nessa visão os prêmios possuem o poder de provocar nos indivíduos a vontade de querer vencer as metas que lhes são impostas (BONAFIN; BRANDALISE, 2014).

A distribuição de prêmios para professores e alunos é defendida pelo “Prêmio Gestão Escolar (PGE)”, iniciativa do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que tem como presidente a professora Maria Nilene Badeca da Costa (2011-2012), Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul (CONSED, 2012). No entendimento do Consed os bônus, prêmios e outros, incentivem os professores e alunos a criarem compromisso com o desempenho da escola: despertar mais interesse dos alunos pelo estudo e mais vontade de ensinar nos professores, parte do pressuposto de que a premiação no campo escolar é “um estímulo à melhoria do desempenho da escola, ao sucesso da aprendizagem dos alunos” e à “valorização dos estabelecimentos escolares que desenvolvem práticas eficazes de gestão” (CONSED, 2012, s.p). Assim, com tantas estratégias empresarias sendo usadas na escola sul-mato-grossense, esta se transformou em um campo de experimentos de metodologias advindos dos modelos administrativos, que a distanciaram das práticas democráticas, da participação da comunidade escolar no processo deliberativo sobre as questões educacionais.

Em decorrência desse caráter administrativo/produtivo, a premiação instituída na Rede Estadual de Ensino como um programa educacional (Escola para o Sucesso) estabeleceu

⁵⁶ A palavra ‘mérito’ deriva do [...] latim *meritum* e indica tanto ganho, lucro quanto pena, castigo’. Ter mérito é ser merecedor de algo, [...] ter mérito supõe ser digno de recompensa, elogio, prêmio, estima, apreço” (WALZER, 2003, p. 194-195).

outro procedimento de controle e avaliação do trabalho docente e da produtividade do discente. Guiado pela lógica da competitividade, a premiação tem como princípio a supervalorização dos resultados e dos valores e comportamentos próprios do mercado: individualismo e meritocracia. Como a competição é proeminentemente comparativa exigiu a criação de critérios para a aplicação de disposições da Lei nº 3.966/2010, que fizessem a distinção dos alunos promissores, produtivos, que conseguem melhor desempenho, daqueles que não apresentam desempenho satisfatório.

Para isso, assinou-se o Decreto nº 13.117, em 03 de fevereiro de 2011, que disciplinou os critérios relativos à premiação dos alunos que apresentassem o melhor desempenho acadêmico. O decreto indica que sob a égide da premiação, os alunos serão vistos, avaliados e comparados pelos valores de mercado, configurando-se na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, outro entendimento sobre a educação de qualidade que combine os princípios econômicos eficiência, eficácia e efetividade com os melhores resultados das avaliações externas (MATO GROSSO DO SUL,2001).

Outro elemento importante nessa política da premiação é o incentivo ao consumo. Os prêmios devem ser ofertados “[...] sob forma de bens palpáveis, pois o bem precisa ser substituído por outro mais valioso e a gratificação em dinheiro deve sofrer um aumento significativo toda vez que for repetida, isso implica altos gastos para a organização” (BONAFIN; BRANDALISE, 2014). O Programa Escola para o Sucesso não se constituiu em um programa educacional, mas uma estratégia de financiamento para um “programa de recompensas”, visando a produtividade dos alunos e professores, para desenvolver um sistema de política de qualidade da educação com base em mecanismos de mercado, com vistas aos indicadores educacionais.

A respeito da influência de mecanismos de mercado nas políticas que estão sendo trazidas para a educação, esse governo (2009-2014) buscava tão somente um apelo midiático. Para Saviani (2009, p. 23)”[...] boa parte das fórmulas pedagógicas que são constantemente lançadas é comandada pelo impulso do *marketing*” Isso é um reflexo, ainda segundo o autor da contemporaneidade que está levando “[...] muito longe o fetiche da forma mercadoria” (SAVIANI, 2009, p. 23).

A política da premiação foi correlata com as ações de formação de gestores, como uma estratégia eficaz do gerenciamento educacional. Usando o mesmo controle do trabalho docente e da organização da escola, esse governo (2007-2014) fez significativas alterações no processo de provimento do cargo de diretor escolar por eleição em forma de seleção e capacitação técnica, que culminou em uma nova forma de ser e agir como docente. Os

diretores escolares sul-mato-grossenses, tal como os diretores do Acre, de acordo com Melo (2010, p. 144) passaram a ser chamados de dirigentes escolares e tiveram que assumir

[...] papéis mais ligados à administração (agente de mudança das políticas e práticas da escola, planejador do projeto educativo da escola, supervisor e avaliador do trabalho dos professores), bem como à gestão das relações externas ao estabelecimento (interlocutor dos pais e mediador, agente de ligação com as autoridades, de promoção da escola na comunidade).

O papel do diretor escolar direcionado pelos parâmetros empresariais, passou a ser de um líder que tem a sua prática balizada pelo planejamento estratégico e gestão escolar para resultados, com metas que o responsabilizam pela melhoria dos indicadores educacionais, pelos índices de abandono/evasão e repetência e pelo sucesso da administração financeira da escola. Além disso, com o lançamento do Projeto Avance Mais, lançado no dia 13 de maio de 2013, os diretores escolares receberam a incumbência de aumentar o índice de alunos aprovados no ENEM (MATO GROSSO DO SUL, 2013b). Assim, esses aspectos levaram cada unidade escolar da REE/MS a assumir o compromisso pelo êxito de seus alunos, sucesso da escola e pelo desenvolvimento de metodologias elaboradas pelo programa “Jovem de Futuro”, que tem como foco a conquista dos resultados estabelecidos pelas suas metas.

Desse modo, de acordo com os documentos oficiais no segundo mandato nesse governo (2010 a 2014), a característica fundamental presente nas políticas educacionais, foi a materialização da ideologia da gestão gerencial e a lógica do mercado na REE/MS, como fórmula ideal para uma “Educação para o Sucesso”, que busca a eficiência e melhoria da qualidade dos serviços educacionais. A inserção do gerencialismo na educação sul-mato-grossense foi facilitada mediante termo de colaboração público-privada com o setor empresarial em torno de determinados projetos educacionais. Essas iniciativas não produziram resultados satisfatórios, pois criaram uma ruptura na construção do modelo de gestão democrática preconizada na CF/1988, que tem por princípio a defesa da participação popular na gestão pública.

Sobre essa política há dois elementos que devem ser ressaltados: meritocracia e gestão de resultados. A vinculação desses dois buscou combinar os conceitos de liderança, avaliação, e recompensa, com os indicadores de rendimento econômico de eficiência e eficácia (FLEM, 2007; BAHIA, 2007). Assim, foi reforçada a ideia de valorização dos “vencedores”, na dimensão organizacional, na medida em que a educação passou a atender “[...] uma nova hierarquização em seu interior, regida por diferentes níveis de qualificação e pela posição que ocupam na cadeia de produção de valor” (BRUNO, 2011, p. 552).

Nessa visão, o vencedor é aquele que apresenta critérios de competência fundamentais para “aprender a aprender” e para se tornar “[...] cada vez mais independente”, caso não consiga, “[...] ficará eternamente dependente dos professores e das suas instruções” (BAHIA, 2004, p. 32). Dessa forma, esse governo (2007-2010) aproximou-se da ideia do individualismo competitivo do liberalismo smithiano (SMITH, 1996) ao privilegiar a escolarização dos mais capazes de apreender (na visão liberal) e excluiu os vistos como menos capazes. Vê-se aqui outra contradição com o próprio programa, que anunciou educação para todos. A premiação por empenho e desempenho, tão somente reafirmou o produtivismo e a exclusão, evidenciados pelo movimento reformista da década de 1990, que buscava integrar os planos e programas educacionais com ações de desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2001).

Desse modo, a materialização desse projeto político de modernização da gestão demonstrou afinidades com as vicissitudes da gestão gerencial que tem por base os critérios competitivos e a garantia de bons resultados na prestação dos serviços educacionais, conforme demonstram os documentos da FLEM, que serviram de base para o desenvolvimento das políticas da educação, mas que pouco contribuíram com o percurso democrático da gestão educacional (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013). Pelo contrário, deram à gestão educacional uma feição voltada para o desempenho organizacional e não para o processo de democratização.

Para Alves (2014), a distribuição de *kit* escolar, uniformes e premiações para o bom desempenho dos alunos foi centrada na divulgação de ações comerciais como participação da sociedade no desenvolvimento das políticas educacionais. Essas ações, além de midiáticas, segundo a autora, objetivavam à “[...] conformação de um “novo homem” para uma sociedade em transformação, o que consolida, com isso, as propostas de cunho neoliberal para a educação” (ALVES, 2014, p. 75, aspas da autora), confirmado na REE/MS o caráter privado na gestão do ensino público.

O discurso do governador André Puccinelli (2007-2014), na apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa nº 5/2011, confirmou a presença de mecanismos da meritocracia e de mercado na política da gestão educacional sul-mato-grossense. Para o governador a sua política de distribuição de *kits* e premiações, além de servir como recurso motivador da aprendizagem e da gestão eficaz, também serviu para aproximar a sociedade do governo, entendendo como pressuposto básico do processo participativo. Para ele, as suas ações significaram:

Um avanço inédito na história do Estado foi à aquisição e a distribuição gratuita de camisetas de uniforme personalizadas, bem como de kits contendo material escolar básico para os alunos da rede estadual de ensino.

Além de uma grande economia para os pais, a distribuição de uniforme e de kits, e a modernização das escolas contribuíram para elevar a autoestima e motivar os alunos.

Motivação que continuará crescendo com a entrega de 4.910 notebooks, um reconhecimento ao desempenho escolar dos melhores alunos de cada uma das escolas estaduais em 2010.

O Governo do Estado, com o objetivo de melhorar o nível do ensino nas salas de aula, investiu na valorização profissional e na formação continuada de professores que trabalham nas escolas da rede estadual (PUCCINELLI, 2011, p. 6).

Para tanto, o governo priorizou o investimento de R\$ 12.608.411,50 nos anos de 2009 e, em 2010, de R\$ 10.090.318,40, perfazendo um total de R\$ 22.698.759,90, para a aquisição de três tipos de *kit* escolar:

- a) o *kit* 1, destinado a alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental - seis cadernos com 96 folhas; um caderno de desenho com 96 folhas; quatro lápis pretos nº 2; uma caixa de lápis de cor; duas borrachas; um apontador com reservatório; uma régua; uma caixa de giz de cera; uma cola; um caderno de caligrafia e uma agenda;
- b) o *kit* 2, para alunos dos 6 ao 9º ano do ensino fundamental e educação de Jovens e Adultos (EJA) - dois cadernos universitários com 200 folhas; um caderno de desenho com 96 folhas; quatro lápis pretos nº 2; uma caixa de lápis de cor; duas canetas na cor azul; duas canetas na cor vermelha; duas borrachas; uma régua; um transferidor; um esquadro; uma cola; um apontador com reservatório e uma agenda;
- c) o *kit* 3, para alunos do ensino médio, EJA médio e educação profissional - três cadernos universitários com 200 folhas; um caderno de desenho com 96 folhas; uma caixa de lápis de cor; duas canetas na cor azul; duas canetas na cor vermelha; duas borrachas; uma régua; um transferidor; uma cola; um esquadro; um apontador com reservatório e uma agenda (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

Assim, de acordo com Puccinelli, o governo buscava tornar todas as escolas estaduais em centros de conhecimentos estruturados e organizados, segundo os valores e referências estipulados pelo corpo técnico da SED/MS (PUCCINELLI, 2011). Reforçou ainda, os níveis hierárquicos do Poder Executivo.

Pontua-se que, segundo os documentos do governo, os princípios que regeram os programas fundamentados na concepção Educação para o Sucesso estavam relacionados com o desenvolvimento econômico para o mercado e com a gestão de resultados e dos recursos educacionais. Por isso, ao contrário do que afirmou o governador, não representaram avanços na história da educação básica estadual sul-mato-grossense. Esses novos processos político-

organizacionais inseridos na gestão educacional podem ser considerados um retrocesso, pois a excessiva centralização das decisões na equipe da SED/MS e a parceria com a FLEM acabaram por afastar a sociedade das decisões das políticas educacionais. A institucionalidade dessa política, de acordo com Bigarella e Oliveira (2013), era a transferência dos recursos recebidos e a responsabilidade pela execução de tarefas e manutenção da escola para a gerência e comunidade escolar.

Dessa maneira, conforme demonstraram os documentos oficiais, essas tentativas de inserção dos indicadores de eficácia, eficiência e produtividade para melhorar a qualidade e o desempenho da área educacional, não resultaram em avanços democráticos. Isso porque, além de o modelo de gestão estimular e valorizar as práticas gerenciais, todo esse processo foi coordenado pela SED/MS em parceria com a FLEM (MATO GROSSO DO SUL, 2010a, 2011c).

Os documentos apontaram que a visão da proposta Educação para o Sucesso, no que diz respeito ao conceito de educação de qualidade, está relacionada à preparação para o mercado de trabalho, especialmente, para atender a evolução tecnológica e os modelos organizacionais mais competitivos. Essa questão foi plataforma da política pública educacional do segundo mandato do governo de André Puccinelli (2011-2014), que tinha como objetivo implantar nas escolas da REE/MS um projeto voltado para a preparação dos alunos para a empregabilidade. É nessa linha que se encaminha a discussão da próxima seção.

4.2 Os programas de gestão educacional no segundo mandato do governo André Puccinelli: 2011-2014

No segundo mandato do governo André Puccinelli (2011-2014), a SED/MS manteve a mesma concepção de gestão educacional pragmática e gerencial desenvolvida no primeiro mandato (2007-2010). Contudo, em face do programa Brasil Profissionalizado (2007-2014), criado em 2007, pelo governo federal, uma iniciativa que integra o Compromisso Todos pela Educação (Decreto Federal nº 6.094/1997), visando “[...] fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica”. Para tanto o governo estadual (2007-2014), deu ênfase na escola integral, uma de suas metas de programa de governo (2011-2014), intitulado Plano 15, para o quadriênio 2011-2014, registrado no mês de junho de 2010, no Tribunal Regional Eleitoral (TER/MS), que tinha o objetivo:

Criar Escolas Profissionalizantes. Ampliar o número de escolas de período integral e implantar Centro de Estudos Avançados de Educação, integrando a universidade com as escolas. Valorizar o professor com formação continuada e interativa. Manter a política de recuperação salarial com reajustes acima da inflação. Novos concursos públicos. Criar Centros Semipresenciais de Educação de Jovens e Adultos através da educação à distância. Ampliar o Curso Preparatório para o Vestibular. Ampliar os Cursos de Educação Profissional. Assegurar mais cotas para os indígenas e para o campo em todos os programas e concursos (PUCCINELLI. PLANO 15, 2010, s/p).

No discurso do governador na abertura da Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1/2012, essas ações visavam fortalecer o acesso e a permanência do aluno na escola, com a ampliação do período escolar para tempo integral, para tornar a escola um *lócus* central do processo de formação para o trabalho (MATO GROSSO DO SUL, 2012b).

Desse modo, o governo (2007-2014) procurou atender o chamado dos programas federais direcionados para a educação profissional, articulando o seu projeto de desenvolvimento econômico: MS Forte (2007-2014), com as ações do Brasil Profissionalizado (2007-2014), que disponibilizava recursos para “[...] obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores”. Esses recursos atendiam as necessidades do ensino médio integral, que objetivava oferecer “[...] cursos voltados para a qualificação de mão de obra, por meio da criação do acesso o mercado de trabalho, tanto para estudantes quanto para profissionais que [buscassem] ampliar suas qualificações” (MATO GROSSO DO SUL, 2013b, p. 26).

Outro programa de interesse do governo de Mato Grosso do Sul (2007-2014) foi o Ensino Médio Inovador, uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2007-2010) e continuidade no governo Dilma Rousseff (PT, 2011-2014), “para induzir a reestruturação dos currículos do Ensino Médio”, ampliar o tempo dos estudantes na escola e garantir a “formação integral com a inserção de atividades que tornem o currículo mais dinâmico, atendendo também as expectativas dos estudantes do Ensino Médio e às demandas da sociedade contemporânea”. A adesão ao Programa Ensino Médio Inovador por meio da Secretaria ou da própria escola consolidava “[...] apoio técnico e financeiro, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para a elaboração e o desenvolvimento de seus projetos de reestruturação curricular” (BRASIL, 2007b,p.1).

Ainda, fez parte das ações do governo Puccinelli (2007-2014) a adoção do programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, que também disponibilizava recursos para os estados ampliarem a

jornada escolar e a educação integral no ensino fundamental. Conforme o conteúdo do art. 2º da Portaria nº 17/2007, o Mais Educação tinha por finalidade:

I - Apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do Programa;

II - Contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar;

III - Oferecer atendimento educacional especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais, integrado à proposta curricular das escolas de ensino regular o convívio com a diversidade de expressões e linguagens corporais, inclusive mediante ações de acessibilidade voltadas àqueles com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2007a, p. 2).

Assim, fazendo-se uma analogia com a análise de Saviani (2007, p. 1.233) sobre o PDE, que disponibilizava recursos; promovia o aumento da permanência dos alunos nas escolas; estimulava convênios e parcerias intersetoriais e intergovernamentais; e reiterava a necessidade da gestão gerencial como modelo de gestão escolar nas redes de ensino (BRASIL, 2007d). Desse modo, o Estado concentrou-se no desenvolvimento de ações que estimulassem o gerenciamento da escola, centradas no controle dos procedimentos e na avaliação dos resultados, como mais uma estratégia para resolver os problemas da qualidade educacional.

Dessa forma, as ações voltadas à escola integral trouxeram a ideia de que por meio de uma “boa gestão, competente e eficiente”, com base nos indicadores econômicos e nos resultados das avaliações externas, será possível fazer políticas educacionais eficientes e diminuir as desigualdades sociais pela inserção da população no mercado de trabalho (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Esse projeto elaborado pela SED/MS visava ampliar a carga horária do ensino médio de “[...] 2.502 horas para 4101 horas, ofertando o ensino em período integral. Isso implica ampliação da carga horária semanal de 25 h/a (matriz vigente) para 41 h/a, que corresponde a um acréscimo de 16 h/a, ou seja, um aumento de 64% da carga horária” (MATO GROSSO DO SUL, 2012e, p. 108).

Para tanto, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2001e, p. 109):

A SED, em 2011, realizou levantamentos técnicos, visitas e, em ação conjunta com as unidades escolares participantes do Programa, elaborou os Planos de Ações Pedagógicas (PAPs), que foram enviados para análise do Ministério da Educação, a fim de viabilizar a liberação de recursos financeiros

para o desenvolvimento das ações previstas no projeto. O recurso no valor R\$ 1.921.450,00 veio por meio do convênio nº 703638/10 firmado entre esta Secretaria e o FNDE.

Assim, com essa concepção de política educacional, assumiu a escola integral para o ensino médio como bandeira política de governo e a gestão educacional como processo de regulação das ações da escola. A regulação segundo Barroso (2005), pressupõe uma democracia, mas não é, porque escamoteia que as ordens são hierarquizadas, vêm de cima para baixo. Ainda na análise de Barroso (2005, p. 727), a regulação

[...] está igualmente associada ao controle de elementos autônomos, mas interdependentes e, neste sentido, é usado, por exemplo, em economia, para identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima (normalmente estatais) para orientarem e coordenarem a ação dos agentes econômicos (a regulação dos preços, a regulação do comércio, da energia etc.) (BARROSO, 2005, p. 728).

O que desperta atenção nas palavras de Barroso (2005) é a centralidade do Executivo na elaboração e nas decisões das políticas sociais. Nessa perspectiva a participação na gestão está relacionada à prestação e à operacionalização de programas educacionais para cumprimento de metas, permanecendo as decisões no âmbito das secretarias. Assim, haverá dificuldades para a gestão democrática e participativa concretizar-se como prática da organização escola.

Seguindo a mesma linha dos programas gerenciais do governo federal, conforme Mensagem à Assembleia Legislativa nº 10/2013, esse governo deu continuidade à política educacional de melhoria dos resultados do IDEB e de superação de “[...] todas as metas estabelecidas nas várias etapas do ensino básico (séries iniciais, quarto e quinto anos)” (MATO GROSSO DO SUL, 2013b, p. 5).

A respeito do índice do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nas palavras de Puccinelli, na apresentação da Assembleia Legislativa nº 10/2013, as escolas da rede pública estadual, em 2011, alcançaram nos

[...] últimos levantamentos divulgados pelo MEC sobre o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) mostraram que as escolas da rede pública estadual superaram, já em 2011, todas as metas estabelecidas nas várias etapas do (*sic*)⁵⁷ ensino básico (séries iniciais, quarto e quinto anos). O IDEB no Estado alcançou um índice de 4,9, superior à meta estabelecida para 2015 (4,6) e já se aproxima da meta nacional que é de 5,0. Nas séries finais do ensino básico (oitavo e nono anos), o índice de 3,5 de 2011 também superou a meta do ano que era de 3,4 (PUCCINELLI, 2013, p. 5).

⁵⁷ Ensino Fundamental.

Ainda na visão do governador, o Estado de Mato Grosso do Sul, em 2010, liderou o *ranking* nacional do IDEB e ficou na “[...] vice-liderança em 2011, ano em que aplicou, segundo o sistema nacional de informação sobre orçamento público, 32,4% das receitas de impostos e transferências em educação, superando com folga o piso constitucional de 25%” (PUCCINELLI, 2013, p. 5).

Em busca de melhorar o índice do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), inserir as tecnologias de gestão escolar e reduzir os índices de evasão/abandono escolar, o governo (2011-2014), no dia 25 de outubro de 2011, em uma solenidade no Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camillo, em Campo Grande, por intermédio da SED/MS, formou uma parceria com o Instituto Unibanco para implantar nas escolas estaduais o Projeto Jovem de Futuro, de forma integrada ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Projeto Ensino Médio Inovador (ProEMI), do governo federal. O Jovem de Futuro pode ser considerado uma estratégia associada às ações para a oferta do ensino médio integral (INSTITUTO UNIBANCO, 2011) e na visão do governo, garantir aos alunos do ensino médio melhores oportunidades na vida profissional (MATO GROSSO DO SUL, 2011a).

Essa proposta estava alinhada com os programas federais que visavam a estimular convênios e parcerias intersetoriais e intergovernamentais. Uma dessas parcerias⁵⁸ aconteceu com o “Programa Ensino Médio Inovador e Jovem de Futuro (ProEMI/JF)”, do Instituto Unibanco, que objetivava a melhoria do ensino médio, consoante os seguintes impactos e transformações desejáveis:

[...] superação da desigualdade de oportunidades educacionais; universalização do acesso e permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio; consolidação da identidade desta etapa educacional, considerando as especificidades desta etapa da educação e a diversidade de interesses dos sujeitos; oferta de aprendizagem significativa para jovens e adultos, priorizando a interlocução com as culturas juvenis (mato grosso do sul, 2012e, p. 108).

O programa Jovem de Futuro entende que a qualidade da educação está relacionada diretamente aos procedimentos de gestão por resultados e, para tanto, busca “[...] a convergência entre a orientação estratégica do MEC para o Ensino Médio e o Projeto Jovem de Futuro, desenvolvido pelo Instituto Unibanco” (INSTITUTO UNIBANCO, 2012, p. 1).

A esse respeito, em 2012, Aloizio Mercadante, Ministro da Educação da época, assim se expressa: “o Ensino Médio Inovador e o Projeto Jovem de Futuro ‘são para nós um

⁵⁸ Termo usado pelo programa.

caminho bastante importante para avaliar essas metodologias”, pois, ainda, segundo o ex-ministro, “a escola tem que se modernizar, buscar entender um pouco a juventude, essa inquietação, essa vontade de participar” (MERCADANTE, 2012, p. 1). Para ele,

[...] o índice de evasão no ensino médio é muito grande e os governos da União e dos estados precisam ampliar as parcerias em busca de soluções para o problema. Desde 2009, quando foi instituído o Ensino Médio Inovador, o MEC repassa recursos para que as secretarias estaduais de educação reestruitem os currículos e aumentem progressivamente o número de horas de aula anuais (MERCADANTE, 2012, p. 1).

Para isso, o governo estadual (2010-2014) recebeu R\$ 64.707.001,25 de recursos federais, provenientes do Programa Ensino Médio Inovador para melhorar a infraestrutura física das escolas estaduais e para atender os alunos em período integral⁵⁹ (MATO GROSSO DO SUL, 2012b). A adesão do governo a esse programa objetivava

[...] oferecer condições para um ensino de melhor qualidade que favoreça a permanência do jovem nas escolas e estimule o aprendizado, com reflexos positivos nos índices de conclusão do ensino médio e no incremento de desempenho escolar dos alunos da Rede Estadual de Ensino, por meio do apoio técnico pedagógico às unidades escolares (MATO GROSSO DO SUL, 2012b, p. 6).

Em 2012, via Resolução/SED/MS nº 2.549/2012, em mais uma ação do governo tornou oficial a adoção do modelo de gestão empresarial na gestão da educação básica: a instituição do Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da REE/MS. Esse comitê foi criado para avaliar os resultados do programa, dar apoio técnico para melhorar o desempenho escolar, diminuir a desistência do aluno no ensino médio e definir metas para a gestão escolar. Para isso era formado por 12 servidores da SED/MS, conforme demonstra o Quadro 11.

⁵⁹ Esse programa federal, de acordo com o documento “Ensino Médio Inovado”, instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, do MEC, e com base no Parecer nº 11/2009, do CNE, aprovado em 30 de junho de 2009 (BRASIL, 2009, p. 5), pretende “[...] promover uma aprendizagem que faça sentido para os jovens adolescentes”.

Quadro 11 - Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul - PROEMI/PJF.

Servidor	Cargo
Maria Nilene Badeca da Costa	Secretária de Estado de Educação
Josimário Teotônio Dercli da Silva	Diretor-Geral de Infraestrutura, Administração e Apoio Escolar
Angela Maria da Silva	Superintendente de Planejamento e Apoio Institucional
Roberval Angelo Furtado	Superintendente de Políticas de Educação
Hildney Alves Oliveira	Coordenador de Políticas para Ensino Médio e Educação Profissional
Antônio Samúdio da Silva	Coordenador de Normatização das Políticas Educacionais
Nicola Ernesto Canale Villas Boas	Coordenador de Finanças
Vera Lucia Campos	Coordenadora de Gestão Escolar
Carla Andréia Borges Rocha	Assessora de Assuntos Jurídicos
Márcia Proescholdt Wilhelms	Gestora de Ensino Médio
Erika Karla Barros da Costa da Silva	Gestora do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro
Walquiria Maria Ferro	Técnica da Coordenadoria de Programas de Apoio Educacional

Fonte: Anexo único da Resolução/SED nº 2.549, de 1º de junho de 2012 (MATO GROSSO DO SUL, 2012b, p. 2).

Até o final de 2014, o comitê tinha as seguintes atribuições:

- I. discutir as ações a serem propostas para a implementação do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro, nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de MS;
- II. acompanhar o desenvolvimento do PROEMI/PJF;
- III. monitorar as ações pedagógicas;
- IV. propor intervenções com vistas à melhoria da qualidade do processo de ensino e de aprendizagem;
- V. emitir parecer técnico sobre planos e/ou propostas e suas respectivas reformulações, quando houver (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 1).

Dessa maneira, as escolas estaduais sul-mato-grossenses receberiam apoio técnico e financeiro e, em contrapartida, seriam expostas a um rigoroso método de avaliação, que verificaria se os resultados pretendidos estavam sendo alcançados. De acordo com o Relatório de Atividades (2009), a ação de avaliar⁶⁰ está relacionada com a gestão do conhecimento e, por isso, “[...] tem a missão de fazer com que o ciclo de produção de tecnologias e metodologias se concretize dentro de altos parâmetros de qualidade e efetividade” (INSTITUTO UNIBANCO, 2010, p. 21).

⁶⁰ O trabalho de avaliação, que utilizou métodos científicos, no Brasil, foi coordenado pelo economista Ricardo Paes de Barros da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que identificou impactos significativos (INSTITUTO UNIBANCO, 2010).

Essas duas ações estão diretamente vinculadas ao desempenho da gestão escolar, a qual é, no entendimento do Relatório de atividades 2009, do Instituto Unibanco (2010), “responsável por uma mudança de paradigma na condução do planejamento escolar” (INSTITUTO UNIBANCO, 2010, p. 37). Porém, no mesmo texto, no mesmo parágrafo, trata de explicar o *status* na configuração da política educacional da gestão por resultado, quando pressupõe que o

[...] conceito de gestão para resultados não tem um sentido tão pragmático quanto no mundo empresarial. No contexto educacional, obter resultados significa simplesmente alcançar os objetivos básicos da escola: contar com infraestrutura adequada, professores motivados e preparados e alunos que concluem o curso com rendimento satisfatório (INSTITUTO UNIBANCO, 2010, p. 37, itálico do texto).

Contudo, é preciso relativizar a afirmativa do Instituto Unibanco, porque a gestão por resultados no âmbito da educação acena para mudanças de concepção de gestão educacional. Isso impacta diretamente a gestão da escola pública, já que, contraditoriamente, nessa perspectiva, recorre-se ao setor privado para elaborar projetos que interferem na educação pública, parceria que compromete diretamente a autonomia e a participação na tomada de decisões. Esses programas implicam a modernização da organização escolar nos moldes da iniciativa privada, que exigem procedimentos gerenciais, tais como:

[...] contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão-cliente, orçamento e avaliação por resultados e *performance* [...] (ARAÚJO, 2010, p. 145, itálico do autor).

Além disso, aumenta a burocracia, diminui a autonomia e centraliza a formulação e as decisões nas secretarias de educação, como também deve competir a elas a direção, a execução, o planejamento e o controle do processo avaliativo no ponto principal: os resultados. Na visão do Unibanco (2010), a gestão de uma escola é bastante parecida com a de uma empresa. Nesse sentido, nada mais natural do que fundamentar a sua organização nas técnicas gerenciais usadas para melhorar os processos administrativos empresariais, para aperfeiçoar ferramentas de gestão escolar.

Assim, as ações para a REE/MS foram desenvolvidas com base no projeto de modernização e fortalecimento da gestão escolar (2007-2014), apresentada pela Fundação

Luís Eduardo Magalhães (FLEM) e pelo Instituto Unibanco (IU). Essas duas instituições têm como premissa que a qualidade da educação está relacionada com a forma como a escola operacionaliza as suas estratégias de gestão, produz os seus serviços e organiza o trabalho educativo, tanto dos seus alunos, quanto dos professores. Para essas duas instituições os problemas da escola são apenas questões de gestão que podem ser resolvidas com “boas práticas de gerenciamento”⁶¹: controle rígido, divisão de responsabilidade, líder competente e valorização daqueles que possuem bom desempenho (FLEM, 2007; IU, 2013a).

Tanto a FLEM quanto o IU têm na base de seus planejamentos estratégicos a meritocracia e incentivos/prêmios para os melhores professores e alunos. De acordo com o Boletim Jovem de Futuro- 02, de 21 de outubro de 2013, do Instituto Unibanco (2013), esse planejamento não se resume em receituários de “boas intenções”⁶², mas está voltado para atividades práticas/produtivas, para desenvolver no aluno “[...] as competências cognitivas, produtivas, relacionais e afetivas, de forma a dar concretude aos quatro pilares educacionais: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser” (IU, 2013b, p. 4). Com base nessa visão de educação de duas instituições privadas, foram definidas as diretrizes e orientações da educação pública da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, que compreendiam a gestão colegiada, aperfeiçoamento contínuo dos diretores escolares, avaliação e premiação.

Nessa perspectiva, ao buscar melhores resultados no IDEB para REE/MS, conforme texto da Lei nº 4.290, de 18 de dezembro de 2012, o governo (2007-2014) conduziu a sua política educacional para as “[...] ações de estímulo e fomento à inovação científica e tecnológica [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 5). A escola integral para o ensino médio era uma das ações do MS Forte 2, que estava relacionada diretamente a uma política de cooperação entre os setores público-privados (MATO GROSSO DO SUL, 2012a).

Para tanto, a tarefa destinada à SED/MS foi melhorar a gestão das escolas estaduais, para com isso, elevar o desempenho escolar e diminuir a evasão dos alunos do ensino médio. Na verdade, sua tarefa era fiscalizar a execução das orientações gerencialistas, orientadas pela proposta de Gestão Escolar para Resultados e do Plano Estratégico de Melhoria de Qualidade (PEMQ), desenvolvida pelo Instituto Unibanco e incorporadas nas políticas estaduais em consequência da adesão ao projeto “O Jovem de Futuro” (INSTITUTO UNIBANCO, 2011). Essas orientações, conforme expressam os documentos, passaram a nortear a gestão educacional sul-mato-grossense nesse segundo mandato (2011-2014), que, em geral, orientam modelos de gestão por resultados, que se assentam na ideia do gestor da

⁶¹ Expressão presente nos documentos da FLEM e do Unibanco.

⁶² Termo usado no documento.

unidade escolar como um líder, seguindo as orientações do projeto, de se tornar responsável pela implementação de mudanças graduais e pelas atribuições de tarefas a todo o corpo de servidores da escola.

Oliveira e Bigarella (2013) ressaltam que propostas como essas se distanciam dos princípios constitucionais que buscam assegurar a participação e o controle social sobre a gestão pública, muito embora esse distanciamento não esteja muito visível, por causa da apropriação do ideário vinculado à participação popular. Para as autoras, essa organização que segue o manual gerencialista requer centralização de poder na figura do diretor, pois é exigido dele que faça os ajustes e as correções contínuas, necessárias para manter os índices desejados pelo padrão de desempenho indicado na escala SAEB.

Os documentos e a literatura pesquisada mostraram que a experiência contemporânea do Estado de Mato Grosso do Sul, desde o início desse governo (2007-2014), salvaguardando algumas similitudes com governos anteriores, foi o que mais se aproximou do modelo de gestão gerencial usado no setor produtivo. Também foi o que mais usou a lógica da eficiência, eficácia e produtividade e do planejamento estratégico, nos moldes do setor privado como marco das suas ações educacionais.

Com base nessa perspectiva, as políticas empreendidas para a gestão educacional foram direcionadas para atender os índices satisfatórios impostos pelo sistema de avaliação do ensino aplicado pelo governo federal. Nenhum outro governo estadual, independente de partido político, foi tão pautado pela perspectiva de planejamento racionalista e de modernização da educação nos moldes neoliberais quanto esse. Assim, nessa perspectiva empresarial as políticas educacionais do governo estadual (2007-2014) foram balizadas pelo planejamento estratégico pensado e organizado pela FLEM e pelo Instituto Unibanco, com o objetivo de “garantir as condições de funcionamento das unidades escolares; garantir as condições para que técnicos da SED desenvolvessem suas atividades e, agilizar os processos de acompanhamento de Convênios e Avaliação Institucional” (MATO GROSSO DO SUL, 2014d, p. 133).

Nesse ponto, é interessante observar que os documentos produzidos no entretempo 2007 a 2014 demonstram que houve um afastamento com relação à concepção de educação como processo histórico e prática social, pretendida pelo movimento dos educadores na Constituinte Escolar (1999), acontecido no primeiro mandato do governo (1999-2002). As os mecanismos de gestão foram pulverizados pela lógica de mercado e pela centralidade do Executivo no poder de decisão. Concomitante a isso, a exigência de que as unidades escolares se adaptassem às novas regras de execução e operacionalização das

metodologias e metas dos programas fez com que a participação e o controle social da ação governamental ficassem restritos à responsabilização da comunidade escolar, pela manutenção da escola (OLIVEIRA; BIGARELLA, 2013).

Nesse contexto, a gestão escolar ganhou *status gerencial*, com raízes e dimensões antagônicas às da gestão democrática. “O Estado deixou de lado o papel de executor ou prestador direto de serviços e passa a ter função de promotor e regulador” (GOHN, 2006, p. 8), assumindo e incorporando o encargo e a responsabilidade da escola e comunidade. No Estado de Mato Grosso do Sul, por efeito da interferência dos programas das empresas privadas, conforme mostram documentos, após 2007, as escolas da REE/MS passaram a seguir as orientações dos programas vendidos ao Estado pela FLEM e pelo IU. Assim, à medida que essa configuração empresarial foi se consolidando na área educacional, o espaço de participação do cidadão foi ainda mais reduzido. A sociedade civil cada vez menos foi chamada para decidir sobre a agenda política educacional e, cada vez mais, induzida a legitimar as ações gerenciais do governo.

Nessa visão, a gestão educacional acabou por transformar a participação social em um mecanismo técnico de colaboração com a eficiência e eficácia da gestão pública.

Na próxima seção será discutida a participação do Conselho Estadual de Educação nos programas mencionados.

4.3 A participação do Conselho Estadual na elaboração dos programas de gestão educacional: 2007 a 2014

No período correspondente ao primeiro do governo André Pucinelli, (2007-2010), o primeiro ponto que chama a atenção, na consulta às atas do Conselho Estadual de Educação de MS é a solicitação da Secretaria de Estado de Educação Maria Nilene Badeca da Costa ao Conselho de delegação de competência à Secretaria de Estado de Educação para credenciar as instituições de ensino, aprovar projetos e autorizar o funcionamento de cursos de Educação Profissional Técnica integrado ao ensino médio, para agilizar as suas aprovações, justificando que tais aprovações implicavam o recebimento de recursos federais. Essa transferência, segundo a solicitação, daria mais agilidade ao processo de consecução dos recursos e de viabilidade da implantação desses programas no âmbito da Rede Estadual de Ensino (MATO GROSSO DO SUL. CEE, 2008h).

Essa solicitação encaminhada por meio da Comunicação Interna da Secretaria de Estado de Educação, de 15 de setembro de 2008 (CI/SED/MS nº 509/2008), foi apresentada na Reunião Plenária do dia 18 de setembro de 2008 (páginas 50 a 55), reunida sob a coordenação da conselheira presidente do Conselho Vera de Fátima Paula Antunes (Governadoria do Estado) e dos conselheiros representantes do Governo: 1)Vera de Fátima Paula Antunes (Governadoria do Estado), 2) Aparecida Campos Feitosa (SED/MS), 3) Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS), 4) Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti (SED/MS), 5) Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS); e pelos representantes da sociedade civil: 1) Maria da Glória Paim Barcellos (Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de MS – SINEPE), presidente da Câmara de Educação Básica, 2) Sueli Veiga Melo (Federação dos Trabalhadores em Educação – FETEMS), 3) Ana Margareth dos Santos Vieira (Federação Empresarial de MS), 4) Luiz da Silva Peixoto (Movimentos Populares), 5) Manuelina Martins Silva Arantes Cabral (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação), 6) Pedro Antônio Gonçalves (Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de MS), 7) Leocádia Aglaé Petry Leme (Governadoria do Estado) (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2008h, p. 1).

Os conselheiros: Manuelina Martins Silva Arantes Cabral (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação), Pedro Antônio Gonçalves (Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de MS) e Leocádia Aglaé Petry Leme (Governadoria do Estado) ausentaram-se antes do término da discussão. Mas antes de saírem se manifestaram a favor da transferência de competência para a SED/MS (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2008h).

Após a apresentação da pauta, a conselheira presidente do Conselho, Vera de Fátima Paula Antunes (representante da Governadoria do Estado), “[...] fez as devidas explicações sobre o assunto, manifestando-se favoravelmente ao pedido, à solicitação, observando que o processo de descentralização dos serviços do CEE é saudável e só fortalece a Instituição”. A seguir a mesma conselheira passou a palavra aos outros conselheiros para a discussão do assunto, porém não teve sequência, ou seja, esse assunto da agenda do Conselho não gerou debate. Apenas dois conselheiros manifestaram-se contra a decisão da maioria que representava, principalmente, o governo (2007-2014). O conselheiro Luiz da Silva Peixoto, representante dos Movimentos Populares, manifestou-se contra por entender que esta ação não garantiria a qualidade da educação e reiterou a opinião da conselheira Ana Margareth dos Santos Vieira, representante Federação Empresarial de MS, que afirmou: “o Conselho é a Instituição responsável pela qualidade da educação [...] a solicitação ora efetuada resolve um

problema pontual, mas não estrutural". Contrária à transferência, a conselheira propôs duas formas para resolver a situação:

- a) criar uma força tarefa dentro do CEE/MS para agilizar a tramitação dos referidos processos;
- b) em havendo necessidade de delegar competência à SED/MS, que [fosse] com prazo determinado, pois [temia] que, ao abrir mão dessa prerrogativa, [pudesse] haver desdobramentos que [trouxessem] prejuízos à qualidade do ensino médio e a educação profissional do nosso Estado (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2008h, p. 54).

Todavia, a sua proposta foi rejeitada. A conselheira Maria Luisa Marques Oliveira Robaldo, representante da SED/MS, defendeu o posicionamento dos representantes da SED/MS, ao afirmar “que a questão da qualidade era um dos pontos em questão” e que a “[...] operacionalização do processo educativo não depende totalmente do Conselho”. Reforçou ainda a preocupação da SED/MS com os recursos federais à disposição do Estado (mato grosso do SUL, cee/ms, 2008h, p. 54) e o grupo de conselheiros concordou, sem mais discussões.

Esse Colegiado, ainda de acordo com a Ata de Reunião Plenária, de 18 de setembro de 2008 (páginas 50 a 55), resolveu delegar competência à Secretaria de Estado de Educação para credenciar as instituições e autorizar o funcionamento da Educação Profissional Técnica de nível médio na Rede Estadual de Ensino. A conselheira Maria da Glória Paim Barcellos (SINEPE), presidente da Câmara de Educação Básica observou “[...] que não era a primeira vez que o Conselho delegava competência a SED, pois em outras vezes do passado já o fez e com a Educação de Jovens e Adultos.

Essa decisão, ainda de acordo com a mesma Ata, foi tomada com base nos princípios constitucionais da flexibilidade, descentralização e autonomia (Constituição Federal/1988, Art. 205), na Deliberação CEE/MS nº6220/2000, na Deliberação CEE/MS nº6363/2001 e em outras decisões no mesmo sentido dessa concessão, já pronunciadas anteriormente por esse Colegiado, (MATO GROSSO DO SUL, CEE, 2008h).

Diante da concordância de todos os presentes, a relatora Conselheira Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS), representante da UFMS, apresentou a Indicação nº 56/2008 com o seguinte texto:

O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, reunido em sessão Plenária Ordinária no dia 18 de setembro de 2008, apreciou a Comunicação Interna nº 509/2008, de 15/09/2008, na qual a Srª Secretária de Estado de Educação apresenta considerações a respeito do oferecimento da Educação Profissional Técnica de nível médio na Rede Estadual de Ensino,

informando os programas em desenvolvimento no país e ponderando sobre a adesão do governo do Estado de Mato Grosso do Sul aos referidos programas, o que resulta em recursos destinados ao Estado e benefícios à sociedade sul-mato-grossense.

Neste sentido, para dar agilidade ao processo de consecução dos recursos e de viabilidade da implantação desses programas no âmbito da Rede Estadual de Ensino, a Secretaria solicita a este Conselho a delegação de competência à Secretaria de Estado de Educação para credenciar as instituições de ensino, aprovar projetos e autorizar o funcionamento de cursos de Educação Profissional Técnica de nível médio (MATO GROSSO DO SUL. CEE, 2008, p. 1).

Ficou decidido pelo Colegiado que a delegação de competência seria tratada na forma na Deliberação CEE/MS nº 8890, para regulamentação da matéria, a qual gerou a Resolução CEE/MS nº 8.890/2008, que dispôs sobre a delegação de competência à Secretaria, conforme explicita o seguinte artigo:

Art. 1º - Fica delegada competência à Secretaria de Estado de Educação para credenciar a instituição de ensino, aprovar projetos e autorizar funcionamento de cursos de Educação Profissional Técnica de nível médio, no âmbito da Rede Estadual de Ensino (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2008d, p. 1).

Mas, antes do final da reunião, a conselheira Jane Mary Abuhassan Gonçalves “lamentou que o assunto não tivesse sido objeto de discussão na referida Câmara” (MATO GROSSO DO SUL, CEE/MS, 2008h, p. 54). Embora os dois conselheiros representantes da sociedade civil tenham apresentado questionamentos não conseguiram levar adiante o debate sobre o tema em pauta e sobre as funções do Conselho. Essa situação, mostra a influência do governo sobre a pauta da reunião, por meio de seus representantes, quanto às solicitações da SED/MS, retirando competências relativas às funções do CEE/MS, uma vez que 12 dos conselheiros presentes, em que pese que os três que saíram antes do término da reunião manifestaram-se a favor, apenas dois se colocaram contra.

No dia oito de fevereiro de 2010, no Plenário do Conselho Estadual de Educação, conforme Ata de Reunião Plenária Ordinária (fevereiro/2010, p. 9-10), estavam presentes os seguintes conselheiros **representantes do governo**: Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS), presidente; Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS), Aparecida Campos Feitosa (SED/MS), Vera de Fátima Paula Antunes (Governadoria do Estado), Kátia Maria Alves Medeiros (SED/MS), Aparecida Campos Feitosa (SED/MS), Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti (SED/MS); Mariuza A. C. Guirães (SED/MS); Roberval Ângelo Furtado (SED/MS); e **representantes sociedade civil**: Dalva Garcia de Souza (Federação Empresarial

de MS), Henrique Mongelli (UFMS), Maria Cecília Amendola da Motta (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação), Maria da Glória Paim Barcellos (Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de MS - SINEPE), Pedro Antônio Gonçalves Domingos (Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de MS), Valdevino Santiago (Movimentos Populares), Sueli Veiga Melo (Federação dos Trabalhadores em Educação - FETEMS) e Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS).

Após a apresentação da pauta da reunião a presidente Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS), esclareceu que a reunião versaria sobre a preocupação da Secretaria de Educação e também do Conselho sobre os mecanismos para certificação dos alunos que prestaram o exame do ENEM 2009. A presidente esclareceu que já havia se reunido com os conselheiros Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS) e Pedro Antônio Gonçalves (FITRE/MS), com a coordenadora geral Soila Rodrigues Ferreira Domingues (SED/MS) e com a técnica Ana Mércia Businaro Barroso, para estudar a questão e já haviam elaborado minutas de indicação e deliberação com o objetivo de delegar competências à SED para credenciar instituições da rede estadual de ensino para que procedessem à expedição de certificação aos alunos aprovados no ENEM de 2009 (MATO GROSSO DO SUL, 2010, p. 9).

Após o término da sua apresentação deu-se início a votação: Todos se manifestaram a favor da delegação de competências para a SED/MS, porque entenderam essa atividade é de responsabilidade do órgão executivo do Sistema Estadual de Ensino. Diante disso, foi delegada, mais uma vez, competência à SED/MS, por meio da Deliberação CEE/MS nº 9.265, de 8 de fevereiro de 2010, conforme dispõe o art. 1º:

Fica delegada competência à Secretaria de Estado de Educação – SED para credenciar instituições da rede estadual de ensino a expedirem a certificação integral ou parcial da conclusão do ensino médio aos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, do ano de 2009, em conformidade com a legislação específica (MATO GROSSO DO SUL, 2010d, p. 1).

Essa deliberação foi resultado da Indicação nº 66/2010, relatada pela Conselheira Carla de Britto Ribeiro Carvalho, representante da SED/MS, com o seguinte teor:

A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, em face dessa solicitação, formalizou consulta ao Colegiado deste Conselho Estadual de Educação que, em decorrência de sua competência normativa e tendo em vista o dispositivo da Portaria que trata da certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio, decidiu regulamentar a matéria por meio de deliberação específica, de forma a orientar o processo de certificação. Entende este Conselho que a certificação é inerente às

atividades do órgão executivo do Sistema Estadual de Ensino e, assim sendo, incumbe-lhe a responsabilidade do credenciamento de instituições da rede estadual de ensino para o desenvolvimento dessa competência, além da regulamentação de critérios e procedimentos para a operacionalização do processo, no âmbito das instâncias envolvidas. Diante do exposto, a Comissão de Estudos apresenta a Deliberação CEE/MS nº 9265 para a regulamentação da matéria (MATO GROSSO DO SUL, 2010e, p. 1).

A solicitação da SED/MS poderia ter revelado uma tensão entre os representantes do governo e os demais representantes do Conselho, uma vez que essa delegação de competência impacta diretamente na sua função normativa, porém, não ficou expresso nas atas conflito de interesses nem debate sobre as funções desse Conselho, o que pode indicar que havia consenso, naquele momento, de que deveria ser daquela forma.

Essa delegação limitou a sua característica de órgão normativo do sistema, que marcou a trajetória do Conselho Estadual de Educação. Sob os argumentos da agilidade e da necessidade de receber recursos, os conselheiros permitiram que o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul abrisse mão de algumas de suas atribuições. Essa decisão gerou comprometimento para o desempenho do seu próprio papel na participação das políticas educacionais, uma vez que a decisão de delegação de competência à SED/MS atingiu diretamente nas suas funções básicas normativas e deliberativas.

Vale trazer, aqui, a análise de Cury (2006, p.1) de que o conselheiro é um “[...] intelectual da legislação da educação escolar [...]”, pois para aplicá-la de forma ponderada, em benefício das “[...] finalidades maiores da educação escolar”, os conselheiros devem debater o exercício de suas próprias funções”. Ainda, de acordo com o mesmo autor, um conselheiro jamais pode “[...] ignorar o que o ordenamento jurídico dispõe e nem se contentar com um amadorismo ou com um certo diletantismo”

Esse Conselho conforme já ficou demonstrado no capítulo 3, durante anos vem revezando a composição, conforme demonstra o Quadro 12.

Quadro 12 - Conselheiros reconduzidos.

1995-1998	1999-2006	2007-2014
Dalva Garcia de Souza (FIEMS)	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)
Edelmira Toledo Cândido (SED/MS)	Edelmira Toledo Cândido (Governadoria)	Edelmira Toledo Cândido (SED/MS)
Eliza Emilia Cesco (UEMS)	Eliza Emilia Cesco (UEMS)	Eliza Emilia Cesco (UEMS)
Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS)	Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS)	Jane Mary Abuhassan Gonçalves (UFMS)
Maria Luisa M. Oliveira Robaldo (Governadoria)	Maria Luisa M. Oliveira Robaldo (SED/MS)	Maria Luisa M. Oliveira Robaldo (Governadoria)

1995-1998	1999-2006	2007-2014
Maria da Glória Paim Barcellos (SENEPE)	Maria da Glória Paim Barcellos (SENEPE)	Maria da Glória Paim Barcellos (SENEPE)
Reni Domingos dos Santos (Ensino Privado)	Reni Domingos dos Santos (Ensino Privado)	Reni Domingos dos Santos (Ensino Privado)
Soila Rodrigues Ferreira Domingues (SED)	Soila Rodrigues Ferreira Domingues (Governadoria)	Soila Rodrigues Ferreira Domingues(SED)
Terezinha Pereira Braz (SED/MS)	Terezinha Pereira Braz (SED/MS)	Terezinha Pereira Braz (Universidade Privada)
Vera de Fátima Paula Antunes (SED/MS)	Vera de Fátima Paula Antunes (SED/MS)	Vera Lúcia Campos Ferreira (Governadoria)
Vera Lúcia de Lima (FETEMS)	Vera Lucia de Lima (FETEMS)	Vera Lúcia de Lima (FETEMS)

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações no site do CEE/MS (2014).

Conforme mostra o quadro acima, pode-se exemplificar sobre o revezamento na composição do CEE/MS, a Conselheira Maria da Glória Paim Barcelos, que representa o Sindicato dos Estabelecimentos de Particulares de Ensino do Estado/MS (SINEPE). Esta conselheira permanece no Conselho há aproximadamente 22 anos (1993-2015), tal como outros Conselheiros que integram a sua composição, por 20 ou mais anos: por vezes como titulares, por outras como suplente. Dessa forma, a posição política se mantém no CEE/MS, uma vez que entre os anos de 1995 a 2014, 11 conselheiros foram constantemente reconduzidos.

Ressalte-se que a Secretaria de Estado de Educação indicou o seu corpo técnico para compor as 1/3 das vagas do Conselho, no período de 2007-2010, ou seja, Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS); Sueli Veiga Melo (SED/MS); Maria Aparecida Campos Feitosa(SED/MS); Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS) - presidente (2007-2009); Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti (SED/MS), conforme demonstra o Quadro 13.

Quadro 13 - Conselheiros - demonstrativo da composição do CEE/MS (2007-2014)

2007 - 2010		
	Conselheiros	Suplentes
1	Aparecida Campos Feitosa (SED/MS)	Kátia Maria Alves Medeiros (SED/MS)
2	Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS) - presidente (2007-2009)	Antônio Samúdio da Silva (SED/MS)
3	Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti (SED/MS)	Cheila Cristina Vendrami (Governadoria)
4	Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS)	Marlene Marchese (SED/MS)
5	Vera Fátima Paula Antunes (Governo) - Presidente (2009/2010)	Rosely Souza Luiz Gayoso (SED/MS)
6	Leocádia Aglaé Petry Leme (Governo)	Jane da Silva (Governadoria)
7	Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral (UNDIME)	
8	José Roberto Rodrigues de Oliveira (Movimentos Populares)	

9	Jane Mary Abuassan Gonçalves (UFMS).	
10	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)	
11	Roberval Ângelo Furtado (SED/MS)	
12	Maria da Glória Paim Barcelos (SINEPE)	
13	Nelson dos Santos (SED/MS).	
14	Vera Lúcia de Lima (FETEEMS).	
15	Mariuza A. C. Guirães (SED/MS)	
2011 - 2014		
	Conselheiros	Suplentes
1	Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS)	Antônio Samúdio da Silva(SED/MS)
2	Cheila Cristina Vendrami (Governo)	Celi Correa Neres (UEMS)
3	Eliza Emília Cesco (UEMS)	Francisca Ovando Venega dos Santos (SED/MS)
4	Francisca Ovando Venega dos Santos (SED/MS)	Hildney Alves de Oliveira (Governo)
5	Maria Aparecida Campos Feitosa (SED/MS)	Márcia Proescholdt Wilhelms (Governo)
6	Maria Cecilia Amendola da Motta (UNDIME)	Vera Lúcia Campos Ferreira(SED/MS)
7	Maria Luisa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS) - presidente (2011-2012)	Jane Mary Abuassan Gonçalves (UFMS)
8	Pedro Antônio Gonçalves (FITRE/MS).	
9	Sueli Veiga Melo (FETEEMS)	
10	Valdevino Santiago (Movimentos Populares)	
11	Vera de Fátima Paula Antunes (Governo) - Presidente (2012-2014)	
12	Roberval Ângelo Furtado (SED/MS) - vice-Presidente	
13	Terezinha Pereira Braz (Universidade Privada)	
14	Eliza Emília Cesco (UEMS)	
15	Maria da Glória Paim Barcellos (SINEPE)	
2015 – 2017		
	Conselheiros	Suplentes
	Aparecida Campos Feitosa (SED/MS)	Dalva Garcia de Souza (FIEMS)
2	Carla de Britto Ribeiro Carvalho (SED/MS)	Reni Domingos dos Santos (Instituições Privadas)
3	Cheila Cristina Vendrami (Governo)	Leila Benites Ricardo (SED/MS)
4	Eliza Emília Cesco (UEMS)	Antonio Lino Rodrigues de Sá (UFMS)
5	Henrique Mongelli (UFMS)	Teodorico Fernandes da Silva (FITRE/MS)
6	Kátia Maria Alves Medeiros (Instituição Privada)	Claudinei Bonifácio Pereira (Governadoria)
7	Luciane de Matos Nantes Costadele (FIEMS)	Jane Mary Abuassan Gonçalves (UFMS)
8	Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral (UNDIME)	
9	Maria da Glória Paim Barcelos (SINEPE)	
10	Maria Luísa Marques Oliveira Robaldo (SED/MS)	
11	Pedro Antônio Gonçalves Domingues (FITRE/MS).	
12	Roberval Ângelo Furtado (SED/MS) - vice-Presidente	
13	Sueli Veiga Melo (SED/MS)	
14	Valdevino Santiago (Movimentos Populares)	
15	Vera Fátima Paula Antunes (Governadoria do Estado) Presidente	

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações no site do CEE/MS (2014)

Os atos normativos concessórios foram dados às escolas privadas de ensino profissionalizante de nível médio, especialmente, ao Serviço Nacional de Aprendizagem

Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), conforme dispõe a Deliberação nº 9.502/ 2011, que decide que essas Instituições estão autorizadas à

[...] avaliar e certificar conhecimentos e competências profissionais, para fins de conclusão de estudos e obtenção do correspondente diploma de técnico ao interessado, nas mesmas habilitações, por elas oferecidas, de cursos de educação profissional técnica de nível médio devidamente autorizados pelo Conselho Estadual de Educação (CEE/MS), não oferecidos por instituições públicas de ensino autorizadas (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 1).

Dessa maneira, o que se evidencia, é que as questões apreciadas pelo Conselho se resumiram a aspectos pontuais tais como: credenciamento e recredenciamento, estabelecimento de regras para elaboração do Projeto Político Pedagógico, inclusão e exclusão de disciplinas no currículo, fiscalização do calendário escolar, autorizações de funcionamento, revogações e outras normas para a educação básica que fazem parte da rotina burocrático/legal de um Conselho, conforme retrata o Quadro 14 a seguir.

Quadro 14 - Atos normativos do Conselho Estadual de Educação de MS (CEE/MS) (2007-2014).

Ato normativo	Nº	Características
Parecer Orientativo CEE/MS	10	As orientações referiram-se às normas do Sistema Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul: certificação, oferta da Língua Espanhola, autorização de funcionamento.
Indicação CEE/MS	32	As indicações referiram-se às normas do Sistema Estadual de Ensino. Seis alterações de dispositivos do CEE/MS: três ofertas e inclusão das disciplinas; três atos de Autorização de Funcionamento; nove atos para o Ensino Superior e a Distância Superior; três atos para Educação de Jovens e Adultos; um ato para aprovar o Código de Ética do CEE/MS; quatro atos de delegação de competência à Secretaria de Estado de Educação; três Normatizações de políticas do Ensino Fundamental.
Deliberação CEE/MS	42	As deliberações referiram-se a: 10 autorizações de funcionamento; 11 Ensino Superior; nove revogações e alterações de deliberações do CEE/MS; seis sobre organização, estrutura e funcionamento do ensino médio e técnico; duas normas para a educação básica; quatro atos de delegação de competência à SED/MS; um ato de aprovação do Código de Ética

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Ressalte-se que não há nenhum registro nas atas consultadas no período, que demonstrem alguma discussão, questionamento ou análise sobre os encaminhamentos que resultaram na Lei nº 3.479, de 20 de dezembro 2007, que alterou a forma de provimento do cargo de diretor escolar, por eleição (voto direto) para a forma mista de escolha, que incluiu

duas etapas antes da eleição, Curso de Capacitação em Gestão Escolar e avaliação de competências básicas de dirigente escolar, seguida de eleição (MATO GROSSO DO SUL, 2007, s/p), conforme aqui mencionado.

As atas das reuniões plenárias e os atos normativos também não demonstram questionamentos a respeito da parceria realizada pela SED/MS com o setor privado, no caso, a FLEM, contratada para ministrar o Curso de gestão e realizar a prova de avaliação, tendo em vista a certificação ocupacional. É preciso reafirmar que essas ações trazem outra concepção, impõem outro perfil e atribuições e outras responsabilidades aos diretores escolares, não apenas pela gerência de recursos, como também pela fiscalização do trabalho docente, segundo a lógica privada.

A ausência de posicionamento do CEE/MS remete à afirmação de Cury (2006, p. 22) de que o Conselho de Educação precisa ter mais clareza da concepção de participação/representação, uma vez que cabe a ele respeitar “[...] a lei, estudando-a e interpretando-a, chegar, com legitimidade, ao momento da decisão pela qual se encaminha a aplicação da norma com a sabedoria da equidade, a prudência da decisão e a abertura do diálogo”. Essas competências, ainda segundo Cury (2006, p. 1), aproximam os conselhos da função “[...] intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania”.

O Conselho Estadual de Educação também não fez nenhuma referência à Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, que materializou a política da premiação. Não há registros nas atas de nenhum questionamento, nem mesmo por parte dos representantes dos Trabalhadores de Educação: FETEMS e FITRAE/MS, sobre essa premiação ou mesmo sobre os seus critérios.

E mais, verifica-se no *site* do CEE/MS um texto para divulgar a programação de entrega de prêmios para os melhores alunos da Rede Estadual de Ensino. No dia 11/4/2013, na página de apresentação desse Conselho, encontra-se o seguinte texto:

Instituído em 2010, o programa entrega prêmios para os melhores alunos de cada ano da Rede Estadual de Ensino com o melhor desempenho. De acordo com o regulamento do programa Educação para o Sucesso (sic)⁶³, instituído pela lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, os alunos matriculados na Rede Estadual de Ensino que apresentarem melhor desempenho escolar, com base nas avaliações bimestrais e na assiduidade às aulas, receberão, anualmente, prêmio que poderá ser em espécie, equipamentos ou materiais [...] (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2013a, s.p.).

⁶³ Escola para o Sucesso.

Diante disso e como não há registros de debate a respeito, por parte do CCE/MS ou mesmo de outros encaminhamentos, infere-se que esse Conselho concorda e continua apoiando a premiação, segundo os critérios aprovados em Lei.

Salienta-se que a instituição de premiação semelhante gerou conflitos em diversos estados, como expõe Melo (2010, p. 193), por exemplo, no Acre, essa “[...] situação [gerou] descontentamentos nos trabalhadores da educação. Contudo, na opinião da equipe gestora da Secretaria Estadual de Educação, essa é uma forma de premiar aqueles que se esforçam para tornar sua escola mais eficaz”.

Esses aspectos mencionados induzem a uma reflexão sobre a atuação do Conselho de Educação como instância de mediação entre o Estado e a sociedade e do seu papel na discussão e definição sobre as políticas públicas de gestão educacional. Conforme Gohn (2006, p. 9), três fatores influenciam a sua não participação plena como instância democratizante: primeiro,

[...] a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos”, que atendam um determinado grupo; segundo, a falta de cultura e consciência de participação da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos, à trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência”); terceiro, o desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade)” (GOHN, 2006, p. 9).

No caso do CEE/MS, além desses, há outros fatores que podem ter contribuído para a sua ausência no processo de elaboração de políticas de gestão, ou seja, a composição, a representatividade e o estabelecimento de homologação de suas decisões. Na sua composição, no período, a sociedade política (representantes do aparelho governamental) conta com 50% dos membros participantes, em um grupo que se manteve coeso nas decisões e que representa os mesmos interesses. Os outros 50 % estão distribuídos em vários segmentos da sociedade civil, que formam um grupo heterogêneo, que representa interesses distintos, entre eles estão: universidade (pública e privada), escolas privadas, federações: empresarial e de trabalhadores de educação, associação civil sem fins lucrativos e movimentos populares (ANEXO D).

Nessa organização, embora numericamente seja paritário, há uma disparidade nas condições de participação para tomada de decisões. Além de o quantitativo ser maior, os representantes do governo desenvolvem as suas atividades profissionais na Secretaria de

Estado de Educação, têm acesso às informações: planejamento, programas, projetos e propostas da SED/MS e, muitas vezes, são os autores ou relatores das solicitações que são temas submetidos à análise da reunião plenária. Enquanto os representantes da sociedade civil não dispõem, diretamente, dessas informações e, assim, os representantes governamentais dispõem de uma situação que lhes dá vantagem, o que facilita a aprovação de suas propostas e solicitações. Nessas condições, o CEE/MS não consegue cumprir o seu papel de mediador entre o Estado e a sociedade nas questões referentes às políticas públicas educacionais.

No mesmo período, no dia de 26 de novembro de 2009, conforme registrado na Ata da Reunião Plenária (CEE/MS, 2009, p. 152-153), foram estabelecidas, sem contraposições, as normas para o oferecimento do ensino médio na forma integrada, conforme demonstra a Deliberação CEE/MS nº 9.191, de 26 de novembro de 2009:

Art. 5º O ensino médio, etapa de articulação com as dimensões trabalho, ciência, tecnologia e cultura, na perspectiva da emancipação humana, terá duração mínima de três anos.

Parágrafo único. O ensino médio poderá ser oferecido na forma integrada com a educação profissional técnica de nível médio, proporcionando ao estudante habilitação profissional específica (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 7).

No período correspondente ao segundo mandato do governo André Puccinelli (2011-2014) não se verifica, também, discussão ou posicionamento do CEE/MS, em relação a parceria efetivada com o Instituto Unibanco, por meio da assinatura do Termo de Cooperação nº 19.167/2011, para desenvolvimento do programa Jovem de Futuro, nas escolas da Rede Estadual de Ensino Médio, com “[...] foco na melhoria dos resultados de ensino, e incentivar práticas de redesenho curricular para a última etapa da Educação Básica” (UNIBANCO, 2013b, p. 2). Com isso, acaba interferindo nas políticas de gestão educacional, sem consulta ou debate com o Conselho Estadual de Educação.

Vale registrar, ainda, que o Instituto Unibanco exigiu uma reestruturação na organização da REE/MS para atender as finalidades do projeto, para o Ensino Médio que exige pragmatismo e eficiência. Isso incluiu a reestruturação curricular com o conteúdo mínimo, outra metodologia de capacitação dos Gestores de Aprendizagem e das equipes das Unidades de Apoio, a elaboração do Planejamento Organizacional Integrado (POI) da SED/MS alinhados com o projeto político-pedagógico. Além de “[...] ajustar seu sistema de avaliação à prática do projeto, que [estabeleceu] uma série de provas somativas e diagnósticas, contemplando as três séries do Ensino Médio” (INSTITUTO UNIBANCO, 2011, p. 21).

Constata-se, no período, a Deliberação CEE/MS nº 9.706, de 21 de dezembro de 2011 que alterou o Art. 43 da Deliberação CEE/MS nº 9.191/2009 o Conselho estabeleceu: Art. 43. A função de coordenador pedagógico deverá ser exercida por profissionais com formação em curso de Pedagogia e ou demais licenciaturas, com conhecimento em gestão educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2011b). Essa alteração pode estar relacionada à influência das ações do programa Jovem de Futuro, uma iniciativa do Instituto Unibanco, para o ensino médio, que objetiva “[...] inserção profissional de modo mais qualificado. Desenvolver competências e habilidades necessárias no campo profissional” (INSTITUTO UNIBANCO, 2013 p. 9), com o “[...] comprometimento da instituição de ensino com os resultados, buscando garantir que todos os estudantes aprendam o esperado e no tempo adequado” (INSTITUTO UNIBANCO, 2013, p. 14).

Outro ponto a ser mencionado refere-se à recorrente frase que vem em seguida da exposição do assunto da pauta do dia pelo(a) relator(a): “Não havendo nenhuma proposição, consulta ou pedido de esclarecimento, colocou-se em votação [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2008; 2009; 2010; 2011; 2013). Esse vazio, sem registro de manifestações dos conselheiros, traz a impressão de que o próprio Conselho não cria possibilidades concretas de desenvolvimento de espaço público e democrático, onde os conselheiros possam: discutir, divergir e intervir efetivamente na gestão educacional.

Cabe ainda mencionar, nesse período (2007-2014), até mesmo o Regimento Interno (2014) foi aprovado pela Secretaria de Estado de Educação Maria Nilene Badeca da Costa, pela Resolução/SED nº 2.848, de 23 de janeiro de 2014, uma medida que já havia acontecido na Resolução SED nº 1.848, de 27 de abril de 2005.

Percebeu-se a reafirmação da função normativa do CEE/MS. A maioria de suas competências está direcionada para elaboração de normas complementares e interpretação da legislação vigente, conforme demonstra o Art. 7º - compete ao CEE/MS:

- I - participar da elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas e planos educacionais do Estado;
- II - normatizar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino;
- III - normatizar a organização, estrutura e funcionamento das instituições educacionais vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino que oferecem a educação básica, a educação profissional e tecnológica e a educação superior;
- IV - fiscalizar o cumprimento da legislação educacional no Estado;
- V - emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza educacional que lhe sejam submetidos;
- VI - emitir atos para as instituições de ensino integrantes do Sistema Estadual de Ensino no que se refere a:

- a) credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituição de ensino;
 - b) autorização de funcionamento de etapas da educação básica, de cursos de educação profissional e tecnológica e de educação superior;
 - c) reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos;
 - d) desativação de funcionamento de etapas da educação básica e de cursos;
 - e) cassação de atos autorizativos
- VII - emitir parecer sobre equivalência de estudos, regularização de vida escolar, certificação de competências e revalidação de diplomas ou certificados de cursos de educação profissional técnica de nível médio;
- VIII - proceder à reanálise de atos autorizativos de funcionamento;
- IX - propor medidas que visem à organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do ensino;
- X - promover audiências públicas, seminários e outros eventos de natureza educacional;
- XI - promover, após publicação, a divulgação das normas aprovadas;
- XII - fortalecer o regime de colaboração com os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação e com o Ministério da Educação;
- XIII - promover articulação com organizações governamentais e não governamentais para implementação de políticas educacionais;
- XIV - elaborar e aprovar o seu regimento e regulamento internos;
- XV - exercer as demais atribuições que a legislação e normas federais conferem aos conselhos estaduais de educação (MATO GROSSO DO SUL, CEE, 2014f, p. 1-2).

Esse regimento (2014) apresentou algumas diferenças de redação do antigo regimento (2005), com a substituição do verbo “deliberar” por “normatizar”, “fiscalizar”, “emitir parecer”, “participar”, “proceder”, “fortalecer” e “promover” (MATO GROSSO DO SUL, 2014f). Essas mudanças interferem nas suas atribuições, ressaltam as feições técnicas, administrativas, burocráticas e as formalidades legais em detrimento dos aspectos mais decisórios e, assim, o CEE/MS ficou com pouco espaço de mobilidade política, para desempenhar um papel mais representativo na política educacional.

Os documentos demonstraram que o CEE/MS desempenhou um papel contraditório aos pressupostos da democracia participativa prescrita pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Isso significa que, da forma como desenvolveu suas funções não conseguiu constituir um espaço de pluralismo político e de tomadas de decisão sobre as questões de gestão educacional, capazes de construir políticas públicas para a gestão educacional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino. Da forma como está organizado e constituído, o CEE/MS ainda não demonstrou energia, organização e vontade suficiente para impor importantes mudanças na gestão educacional.

É importante ressaltar que não foi encontrado nas atas, nenhum questionamento dos conselheiros a respeito do papel político do colegiado na educação sul-mato-grossense. Aconteceu um movimento no ano de 2014, em torno do Código de Ética aprovado pela

Deliberação nº 10.321, de 20 de março de 2014. Esse foi elaborado para os profissionais que atuam no CEE/MS (prestadores do serviço público), porém, no Parágrafo único, do Art. 1º, do referido código, está explicitado que “para efeito deste Código, entende-se também os conselheiros como profissionais”. De acordo com a Relatora Conselheira Maria Luiza Marques Oliveira Robaldo (SED/MS), da Indicação nº 79/2014, aprovada pelo Conselho Pleno em 20/3/2014, esse Conselho acredita que “[...] é essencial que se sistematizem os princípios éticos que traduzem o compromisso institucional com a excelência na prestação do serviço público” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 1) e com a dignidade da pessoa humana, solidariedade e a justiça na relação entre as pessoas (MATO GROSSO DO SUL, 2014g).

Portanto, tendo-se como perspectiva o modo como este Conselho de Educação se organizou e se representou no período, não criou condições materiais favoráveis para uma transformação na concepção de gestão educacional. Dessa maneira, não conseguiu desempenhar um papel de protagonismo na consolidação de mudanças, consideradas necessárias para a construção de medidas participativas no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Assim, pode-se inferir que o CEE/MS pouco colaborou com a transformação do modelo econômico e político hegemônico. Em vez de ser um espaço democrático, atuou como órgão de governo a serviço da eficiência e da eficácia do gerenciamento estatal.

Desse modo, conforme demonstraram os documentos, no período de 2007 a 2014, as políticas para a gestão da educação básica foram definidas e conduzidas no âmbito da Secretaria de Estado de Educação. O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul manifestou-se somente quando solicitado pelo poder executivo, e com uma composição pouco representativa, não conseguiu assumir-se como instância plural e coletiva de gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se analisar o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) na definição de políticas para a gestão da educação básica, expressas nos programas apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2014. Esse período corresponde aos governos José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002 e 2003-2006), do Partido dos Trabalhadores (PT), e André Puccinelli (2007-2010 e 2011-2014), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Para tanto, a tese apresentada foi a de que o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, como órgão público, permanente, criado por lei, integrante do poder executivo, não atuou como órgão de Estado, pois não se constituiu como fórum articulador da diversidade social e não expressou ao governo os interesses da sociedade, formulando estrategicamente as políticas educacionais.

Nesse sentido, foram definidas as seguintes categorias de análise: pluralismo representativo e participação.

A trajetória dos conselhos na estrutura de gestão no Brasil, mostrou que após a proclamação da República em 1889, aconteceram diversas tentativas de criação de conselho de educação de âmbito nacional, mas nem todas foram concretizadas. Ainda assim, desde 1911 o conselho de educação de âmbito nacional vem funcionando, mesmo que em alguns períodos estivesse em condições restritas de órgão colaborador do Poder Executivo e desempenhasse principalmente funções técnicas e normativas. Foi mantido com várias terminologias: Conselho Superior de Ensino (1911), Conselho Nacional de Ensino (1925), Conselho Nacional de Educação (1931-1936), Conselho Nacional de Educação (1936-1961), Conselho Federal de Educação (1962-1994) e Conselho Nacional de Educação (desde 1994). Os conselhos estaduais de educação e o do Distrito Federal, embora previstos na Constituição de 1934 e na Constituição de 1946, foram criados apenas após a aprovação da LDB, Lei nº

4.024/1961, mantidos pela Lei nº 5.692/1971, entre outros, para autorizar e fiscalizar os estabelecimentos de ensino (público e privado)

Assim os conselhos estaduais de educação nas décadas de 1960 e 1970, submetidos aos interesses dos governos, sem poder de decisão, sem interferir em processos de administração da educação, não conseguiram configurarem-se como instrumentos mediadores na relação sociedade e Estado, foram mantidos com caráter técnico e normativo distanciaram-se da concepção de pluralismo representativo e de participação.

O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS), criado em 1979, em consonância com a ordem político-institucional do Regime Militar (1964-1985), sob a égide da Lei 5.692/1971, recebeu basicamente atribuições fiscalizadoras, de natureza econômico-financeira, encargo, até então, atribuído à Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e foi composto por representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação. Somente em 1993, em decorrência da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, de 1989, o governo Pedro Pedrossian (1991-1994) regulamentou esse Conselho, pela Lei Estadual nº 1.460/1993, a qual fixou as suas competências, organização, normas de funcionamento e suas funções: consultiva, deliberativa e normativa da política de educação.

Entre os anos de 1997 e 1998, com a promulgação da LDB, Lei nº 9.394/1996, o CEE/MS regulamentou a legislação educacional sul-mato-grossense, com vistas a atender os dispositivos legais, naquilo que exigia regulamentação em âmbito estadual. Nesse período, destacou-se o seu caráter consultivo na função de assessoramento às ações do governo Wilson Barbosa Martins (1995-1998) na área de educação, reafirmando assim, a sua concepção de órgão de assessoramento, avocado para colaborar, expressar a vontade desse governo.

No primeiro mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (PT-1999 a 2002), a Secretaria de Estado de foi representada por três Secretários: Pedro Cesar Kemp (1º de janeiro de 1999 a 29 de junho de 2001), Antônio Carlos Biffi (setembro de 2001 a abril de 2002) e Elza Aparecida Jorge (abril de 2002 a janeiro de 2003).

Na gestão do Secretário de Educação Pedro César Kemp apresentou-se o programa Democratização da Gestão Escolar (1999-2002) no âmbito do projeto político-pedagógico Escola Guaicuru: Vivendo uma Nova Lição, que defendeu a gestão democrática como ação coletiva, como via de concretização do direito educacional, um dos pressupostos básicos da cidadania ativa. Questionava o movimento histórico que vem desenvolvendo políticas educacionais excludentes, especialmente nos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades de políticas educacionais. A ideia central do programa era dar espaço

para a classe trabalhadora assumir a sua cidadania na definição de novos processos políticos para criar uma nova institucionalidade democrática e participativa por meio da Constituinte Escolar (1999-2001), instituída como mecanismo de ampliação da participação popular nas decisões dos programas educacionais.

A Constituinte Escolar envolveu a participação da comunidade escolar (professores, pais, alunos e funcionários) e da comunidade local (sociedade civil, instituições dos poderes público e privado, universidades e movimentos sociais), que resultou na aprovação do Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino. Todavia, por problemas políticos (eleição interna do partido, recomposição do grupo político) Pedro César Kemp foi exonerado no dia 29 de junho de 2001, um dia após a aprovação do mencionado plano. Com sua saída seus programas foram interrompidos, mas deixou a ideia de que é possível materializar um programa de gestão na área educativa que valorize soberania popular, que assume o compromisso com a educação pública para todos; que transforme a escola em um local de decisão, de fortalecimento da gestão democrática e participativa e da coletivização das decisões (VIEIRA, 2001). Dessa maneira, iniciou-se um processo da reversão do governo de classe (WOOD, 2011).

A produção dos atos normativos e as atas do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, mostrou que, nesse período (1999-2003), as reuniões plenárias desse Conselho, dedicaram-se à instauração de sindicâncias e verificação de processos administrativos em unidades escolares pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino (autorizações, equivalências, credenciamentos). Assim, o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul ausentou-se do debate proporcionado pela Constituinte escolar, do projeto Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, dos processos decisórios sobre as políticas públicas para a gestão da educação básica.

No segundo mandato do governo José Orcírio Miranda dos Santos (2003-2006), o Secretário de Estado de Educação Hélio de Lima (2003-2006) apresentou o projeto-político Educação Inclusiva: Construindo Cidadania na Escola (2003-2006), que tinha, no âmbito da gestão educacional, o programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006). Esse programa, embora tenha mantido o processo eletivo para o cargo de diretor e o discurso da participação direta da comunidade escolar, desenvolveu o programa de gestão compartilhada, como forma de fortalecer o processo de gestão democrática e o exercício da participação coletiva, porém, a participação veio acompanhada da concepção de manutenção escolar e não compreendia a participação da comunidade escolar no processo de decisões.

Logo, tomou como base os conceitos de participação, autonomia e descentralização presentes na gestão gerencial aplicados nas empresas privadas, os quais objetivam maior intervenção da Secretaria da Educação nas escolas, logo, se pôs em contradição com o primeiro projeto político-educacional Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição (1999-2002), que tinha como fundamento a participação como exercício de cidadania em uma escola democrática e compreendia a gestão democrática como expressão da participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisões coletivas.

Portanto, o modelo de Gestão Compartilhada deu outros significados à participação da comunidade escolar: o compartilhamento foi relacionado à eficiência nos serviços educacionais, à democracia com a responsabilização da comunidade escolar pelos problemas da escola, dando condição de plasticidade à democratização da gestão, já que a pluralidade de vozes não foi ouvida, tal como aconteceu na Constituinte Escolar (1999-2001) e assim, retirou-se o conteúdo histórico da participação direta retomada pela Escola Guaicuru.

No que se refere à atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, no período de 2003 a 2006, constataram-se 22 atos normativos do CEE/MS voltados para a Educação Básica, que regulamentaram, entre outros, matérias referentes à educação para o trânsito, educação nas escolas do campo, ensino religioso e cultura afro-brasileira, matrículas para alunos com necessidades educacionais especiais, atividades de educação física e artística, ensino fundamental com nove anos, aceleração de estudos e apuração de frequência entre outros (MATO GROSSO DO SUL. CEE/MS, 2014).

Nenhum desses atos, nem as atas das reuniões do período, referiram-se ao programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006), ou mesmo ao projeto-político Educação Inclusiva. Em outras palavras, não há registros, no período, de encaminhamento do projeto ao CEE/MS, ou debates, nesse período, nas reuniões do Conselho.

No primeiro mandato do governo André Pucinelli (2007-2010), a concepção de Educação para o Sucesso (2007-2014) e o programa Fortalecimento da Gestão Escolar, apresentado pela equipe da Secretaria de Estado de Educação Maria Nilene Badeca da Costa, adequou o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul aos padrões da gestão gerencial, com propostas e programas com elementos empresariais, distantes dos princípios da gestão democrática, alterando assim, a ideia de manutenção da escola como responsabilidade do Estado, para a responsabilização da comunidade escolar, tanto pela manutenção dos prédios, quanto pelos resultados das avaliações externas.

Para tanto, o governo, em ação conjunta com a Fundação Luís Eduardo Magalhães a Secretaria de Estado de Educação, ofereceu a capacitação técnica e gerencial dos Diretores Escolares que aconteceu por meio de um curso que tinha como fim a Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação, ministrado pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) e tinha como base as leis de regulação do mercado. O diretor escolar nessa perspectiva deveria desempenhar o papel de chefe, com a responsabilidade, perante à Secretaria de Educação, pelo desempenho da escola (mensurável pelos indicadores avaliativos). Nesse sentido, na gestão educacional foram incorporados mecanismos de gestão empresarial que garantissem os padrões do mercado: eficiência e eficácia.

Para instituir e desenvolver esse modelo gestão, esse governo (2007-2010), deu nova redação aos dispositivos da Lei nº 3.244/ 2006, que regulamentava o processo eletivo para o cargo de diretor escolar (voto secreto e proporcional pela comunidade escolar) e criou a Lei nº 3.479/ 2007, que transformou o provimento do cargo de diretor escolar em três etapas: a) Curso de Capacitação em Gestão Escolar, que tem seu conteúdo expresso no manual Gerenciando a Escola Eficaz, conceitos e instrumentos, o qual apresenta mudanças na organização escolar ; b) avaliação de competências básicas de dirigente escolar e eleição.

Na perspectiva dos programas apresentados por esse governo (2007-2010), melhoria da qualidade da educação, era entendida como melhoria dos indicadores de avaliação externa e racionalização nos gastos com as unidades escolares, estratégia que já vem fazendo eco nas políticas de gestão educacional desde a década de 1990.

No segundo mandato de André Puccinelli (2010-2014), esse governo teve como principal política pública educacional um programa desenvolvido em conjunto com a iniciativa privada, o Jovem de Futuro, do Instituto Unibanco, que tem a mesma perspectiva de fortalecimento da reorganização escolar com base na gestão empresarial, com o objetivo via desenvolvimento da Gestão Escolar para Resultados (GEpR). Com essa ação, conforme demonstraram os dados, o governo fortaleceu a gestão gerencial e o redesenho curricular do ensino médio, como também, o conceito de educação para o mercado, uma vez que: comprou programas educacionais de empresas privadas que buscava transformar o diretor escolar em um empreendedor. Criou a política educacional do mérito por meio de distribuição de prêmios.

Para isso, esse governo promulgou a Lei nº 3.966/2010, regulamentada pelo Decreto nº 13.117/2011, que instituiu o Programa Escola para o Sucesso, na REE/MS, destinado à compra de prêmios para estimular os alunos e professores, que obtivessem os melhores resultados nas avaliações, com base nos critérios do conceito de escola eficaz, o

qual está relacionado com os sistemas hierárquicos de avaliação produtiva, com a crença na competição, comum nas estratégias de mercado.

Nessa ótica, as propostas educacionais que deram sustentação às políticas de gestão no governo André Puccinelli (2007-2014), além de circunscritas no modelo de gerenciamento utilizado no mercado, se concentraram na competição, nas desigualdades, na relação direta entre prêmio e avaliação, desconsiderando as ações da organização escolar, que valoriza e reafirma o papel social da escola e dos processos de gestão e participação coletiva. Desse modo, o que prevaleceu nesse período foram os indicadores financeiros e a concepção de escola de qualidade, balizada pelos custos de manutenção e pela produtividade da escola, distribuição de *kits* escolares e prêmios, a despeito de promover na gestão escolar uma gestão econômica, com poucos recursos e com a presença de instituições privadas.

Portanto, pode-se afirmar, com base nos programas estudados, que a concepção de gestão educacional, apresentada nesse governo (2007-2014), não contribuiu para a materialização da “democratização dos processos de deliberação coletiva e, ainda, restringiu a autonomia à gestão pedagógica e financeira da escola” (DOURADO, 2007, p.934). Assim, pode-se inferir que esses programas impossibilitaram a concretização da gestão democrática na área educacional, haja vista que o processo de participação defendido nos seus programas se opõe a ideia de pluralidade social.

Nesse período (2007-2014), conforme demonstraram os dados, o Conselho Estadual de Educação legitimou as ações do governo, manteve-se passivo, assumindo a condição de participar como não-participante. Fez mais do que atender às solicitações da Secretaria Estadual de Educação (2007-2014), delegou competências para a SED/MS “credenciar, aprovar projetos e autorizar o funcionamento de cursos de educação de jovens e adultos, profissional e técnico de nível médio, na modalidade educação à distância” (MATO GROSSO DO SUL, 2010e, p. 1), no âmbito das escolas da rede estadual de ensino que desenvolveram programas da Fundação Luiz Eduardo Magalhães e Instituto Unibanco.

Essa opção criou uma contradição, uma vez que, conforme conteúdo das atas, os conselheiros demonstraram uma predisposição à concordância e até defesa das solicitações da SED/MS, demonstrando que esse Conselho não foi ativo no governo Puccinelli (2007-2014) para defender o seu papel, que é de decidir, desenvolver e controlar o desempenho e os resultados das ações governamentais. Essa forte disponibilização de deliberar a transferência de competências à SED/MS, contrariou o seu regimento interno (2014), que enfatiza como uma de suas competências a “participação da elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas e planos educacionais”, fazendo assim, o ele entre Estado e sociedade (CURY, 2001)

Assim, pode-se observar que o CEE/MS abriu mão inclusive de tarefas de natureza operacional, de emitir atos para credenciar, autorizar o funcionamento de etapas da educação básica, de cursos de educação entre outras as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino. Acabando por reforçar a concepção de gestão gerencial presente nos programas governamentais, mas que percorre por caminhos bem diferentes da gestão democrática, uma vez que, tem por base princípios que contradizem com a participação popular.

Dessa forma, no período estudado, esse Colegiado atuou na direção da linha historicamente construída. Portanto, pode-se inferir que o CEE/MS no período estudado, estabeleceu-se como instância de assessoria de governo, submetendo-se aos seus interesses governamentais e, por consequência disso, acabou reduzindo o seu poder de decisão, de formulação das políticas e não ampliar e nem aperfeiçoar o seu papel de órgão democrático e representativo.

Essas considerações levam a responder qual é o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas de gestão para a educação básica no período 1999 a 2014?

A atuação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, com suas contradições inerentes, no período estudado (1999 a 2014), mostrou-se ausente na participação da elaboração das políticas e os programas apresentados pelos governos que administraram Mato Grosso do Sul, nos anos de 1999 a 2014, permitindo dessa forma, que essas decisões acontecessem no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, pois não apresentou sugestões de aperfeiçoamento às políticas de gestão no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006) e nem se manifestou, por exemplo, em relação à presença do setor privado, associado a interesses empresariais, no governo André Puccinelli (2007-2014) e, implicitamente, deixou concretizar o entendimento de gestão educacional como sinônimo de racionalidade técnica e eficácia econômica, no âmbito dos sistemas de ensino sul-mato-grossense.

Ainda, não formulou políticas para a gestão da educação básica para além da transitoriedade dos governos e de suas propostas e, com isso, não se constituiu como órgão de Estado (BORDIGNON, 2009), uma vez que se manteve ausente das decisões locais e, dessa maneira, não conseguiu se configurar como espaço de debate, de intervenção nos processos de administração da educação e de decisão sobre as questões educacionais.

Os dados indicaram que essa posição veio sendo reforçada pela falta de representatividade e pelo revezamento de conselheiros, que permaneceram na composição

Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul por mais de 20 anos, ora como titular, ora como suplente, contribuindo assim para a sua acomodação e distanciamento das questões educacionais.

Ao concluir esta tese, assinala-se a necessidade de se investir em pesquisas sobre o papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, entre outros, na elaboração do Plano Estadual de Educação (2014-2024), com vigência de dez anos, iniciado em abril de 2014, aprovado dia 22 de dezembro de 2014 e publicado no Diário Oficial 8.828/2014, de 26 de dezembro de 2014.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.
- AFONSO, J. A. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo, Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-70, maio/ago., 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 23 jul. 2013.
- ALMEIDA, J. A. de M. **Conselhos escolares e o processo de democratização:** história, avanços e limites. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.
- ALVES, A. G. de R. **A inserção de critérios privados na política de gestão do sistema de ensino no Estado de Mato Grosso do Sul.** Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 2014.
- ARANDA, M. A. de M.; SENA, E. **A constituinte escolar na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1999-2001):** acertos e desacertos com a democracia. Campo Grande MS: UCDB, 2005. (Serie Estudo, 20).
- ARAÚJO, M. A. D. **Responsabilização da administração pública:** limites e possibilidades do gestor público. In: ESCOLA DE GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Construindo uma nova gestão pública.** Natal, RN: SEARH/RN, 2010. Coletânea de textos do 1º Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização-mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, n. 31, ano 11, p. 1-23, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas Políticas Sociais. **Revista Educação e. Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 out. 12013.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, 2000.
- AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- _____. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 211-231, maio/ago. 2009.

BAHIA (Estado). Secretaria de Estado de Educação. Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Gerenciando a escola eficaz:** conceitos e instrumentos. Salvador: Secretaria de Estado de Educação/FLEM, 2004.

BARRETO, H. M. S.; DELGADO, I. J.; OLIVEIRA JÚNIOR, L. B. **Os municípios brasileiros e a reforma administrativa.** 2001. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/conifes>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

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

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BATISTA, N. C. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, jul./dez. 2007.

BIGARELLA, N. **Materialização da política de municipalização do ensino fundamental de Mato Grosso do Sul nos anos 1993 a 2002.** Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 2004.

BIGARELLA, N.; OLIVEIRA, R. T. C. Políticas para a gestão da educação básica de Mato Grosso do Sul (1999-2010): gerencial e democrática. **Anais... SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE**, 26., 2013, Recife. Recife, PE, 27-30 maio 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BONAFIN, T. C.; BRANDALISE, L. T. Incentivos organizacionais *versus* satisfação dos funcionários. **Anais... SEMINÁRIO DE GESTÃO COMERCIAL**, 6., 2014, Cascavel. Cascavel: UNOESTE, 4 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/VIseminario/Artigos%20apresentados%20em%20Comunica%27F5es/ART%2013%20Incentivos%20Organizacionais%20versus%20satisfac%27E3o%20dos%20funcionario.s.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, set./dez. 2011.

_____. Reestruturação capitalista e estado nacional. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

CAMINI, Lucia. **O processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002:** relações, limites, contradições e avanços. Porto Alegre: UFRGS, 2005. (Dissertação de Mestrado em Educação).

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1998.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, M. J. de. A liderança na organização escolar: o diretor. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 8, n. 13 p. 193-209 jul./dez. 2012.

CARVALHO, S. D. de. **A mediação do conselho de educação de Goiás no processo de eleições de gestores das escolas estaduais de educação básica (2003 a 2010)**. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

CHAUÍ, M. Cultura Política e política cultural. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n. 23, p. 71-94, jan./abr. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a06.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2011.

COHN, G. A atualidade da questão republicana no Brasil do século xxi. in: instituto de pesquisa econômica aplicada. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA,, livro 9, volume 1, 2010.

CONSED. Conselho Nacional de Secretários de Educação. **Qual a escola que queremos?** Prêmio Gestão Escolar 2012. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 2012.

COSTA, H. A. Discurso de Harry Amorim Costa no ato de instalação do Estado de Mato Grosso do Sul. **Jornal Correio do Estado**, Campo Grande, MS, 3 jan. 1979a.

_____. **Discurso de posse**: governador Harry Amorim Costa, à Assembleia Constituinte de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 1. jan. 1979b.

COSTA, J. A. **Imagens organizacionais da escola**. Lisboa: Edições Asa, 1996.

CRUZ, S. Discurso proferido na Assembleia Constituinte. In: MATO GROSSO DO SUL. (Estado). **Ata 003, de 2 de janeiro de 1979, da Assembleia Constituinte**. Discurso proferido pelo Deputado Sérgio Cruz, Campo Grande, MS, 1979.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: FLACSO; Niterói: EDUFF, 2001.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÄVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1998**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

_____. A lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, C. R. J. **Medo à liberdade e compromisso democrático**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Consulta sobre o entendimento e o alcance das expressões “Órgão responsável pela Educação e Órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”. Processo n. 23001.000385/2000-17, Parecer: 04/2001, CEB, 30/01/2001. Despacho do Ministro em 22/2/2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 fev. 2001a. Seção 1, p. 27.

_____. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001b.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 245-262, jul. 2002.

_____. **A educação na revisão constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.

- _____. Ensino religioso na escola pública: o retorno de uma polêmica recorrente. **Revista Brasileira de Educação**, n. 27, set./out./nov./dez., 2004.
- _____. O princípio da gestão democrática na educação: gestão democrática da educação pública. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão democrática da educação**, Brasília: MEC, out. 2005. (Boletim, 19).
- _____. Conselho de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, v. 22, n.1, p. 1-184, jan./jul. 2006.
- _____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.
- _____. Estado e Políticas Educacionais de Financiamento em Educação. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007a. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 maio 2012.
- _____. A desoficialização do ensino no Brasil: a reforma rivadávia. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009
- _____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA. N. S.; AGUIAR, M. da S.(Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**: Ministério da Educação: Secretaria de Educação Básica. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- FAORO _____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.
- FEDATTO, N. A. da S. F. A gestão educacional em perspectiva histórica: em foco o estado da questão em Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos – Periódico de Mestrado em Educação da UCDB**. Campo Grande, MS, jul./dez. 2004.
- FERNANDES, M. D. E. **Políticas públicas de educação**: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994). 1996. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade de Mato Grosso do Sul, 1996.
- FERNANDES, S. A. L. **Análise da produção de dissertações e teses sobre conselhos de escola, na educação básica do sistema estadual, no período de 1988-2007**. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, 2010.

FERRO, O. M. dos R. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE) na escola pública de ensino fundamental em Mato Grosso do Sul:** o gerencial e o pedagógico. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 2001.

FLEM. Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Políticas sociais:** instrumentos de justiça social. Salvador: FLEM, 2002. (Cadernos FLEM, 2).

_____. **Gestão pública:** a trajetória da função administração no Estado da Bahia. Salvador: FLEM, 2004. (Cadernos FLEM, 6).

_____. **Uma instituição a serviço da transformação do Estado a e da sociedade.** Salvador: FLEM, 2007.

_____. **Uma instituição direcionada para o fortalecimento da governança democrática visando à transformação do Estado e da sociedade.** Salvador: FLEM, 2009.

FOGAÇA, A. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola:** 18 administração dos sistemas públicos de educação básica. 3.ed. Belo Horizonte MG: Autêntica, 2003.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. 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, maio/ago. 2009.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs). Gestão e políticas da educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 53-68.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Nova Cultural, 1982.

GARCIA, K.C. L. **O papel do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul na definição das políticas setoriais:** 1995-2002. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 2004.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOHN, M. da G. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, v. 9, n. 26, 1990.

_____. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Cidadania – Textos**, São Paulo: UNICAMP/UNESP, n. 12, jul. 1998. Grupo de Estudos sobre Movimentos Sociais, Demandas Educativas e Cidadania.

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: GOHN, M. da G. M. **Repensando a experiência urbana da América Latina:** questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930071318/10gohn.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, n. 42, v. 1, p. 5-11, jan/abr, 2006.
- GRACINDO, R. V. **Qualidade da educação básica nas escolas públicas do Brasil.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - Ciências, Tecnologia e Inovação, 2006.
- GRAU, E. R. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- GRAU _____. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.
- HARVEY, D. **A condição do pós-moderno.** São Paulo: Loyola, 1993.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.
- HAYEK, F. **O caminho da servidão.** São Paulo: Instituto Liberal, 1990.
- HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- IANNI, O. **Ditadura e agricultura:** o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia 1964-1978. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- IANNI _____. **A era do globalismo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- IAS. Instituto Ayrton Senna. Editorial: um meio para o sucesso. **Revista Educação em Cena**, ano 2, n. 4, out. 2008. Editora: Viviane Senna. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/quem_somos/publicacoes/educacao_em_cena/EducacaoEmCena_oct_08.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- _____. **Metodologias Jovem de Futuro:** Programa Ensino Médio Inovador/Jovem de Futuro. São Paulo, Instituto Unibanco, 2013b.
- _____. **Relatório de atividades 2009.** São Paulo, 2010.
- _____. **Seminário avaliação de impacto e lançamento da transferência do projeto Jovem de Futuro (2008-2010).** São Paulo: Instituto Unibanco, ago. 2011.
- INSTITUTO UNIBANCO. **Ensino médio inovador e Jovem de Futuro: por** uma escola mais participativa, eficiente, criativa e transformadora. São Paulo, set. 2013a.
- _____. **Jovem de Futuro:** sobre o Programa Ensino Médio Inovador/ Jovem de Futuro (ProEMI/JF). 2012. Disponível em: <http://www.portalinstitutounibanco.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=8>. Acesso em: 21 maio 2014.
- KEMP, P. C. **Resposta a Secretaria Extraordinária de Modernização Institucional a respeito da Manifestação PGE/PP/nº 051/2001**, Procuradoria-geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 2001.
- LIMA FILHO, D. de; HOFFMANN, G. H. Reforma administrativa e as resistências externas: o caso de Mato Grosso do Sul. **Revista ENANPAD**, n. 26, 2002.

LIMA, A. B.; PRADO, J.C.; SHIMAMOTO, S.V. de M. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. **Anais... SIMPÓSIO BRASILEIRO; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**, 25.; 2., 2011, São Paulo. São Paulo, 2011.

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre:** repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2010. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2010.

MERCADANTE, A. **Aloizio Mercadante**: entrevista [14 fev. 2012]. Entrevistadora: Ionice Lorenzoni. Brasília: MEC, 14 fev. 2012. Entrevista concedida para “Parceria oferece apoio técnico para avaliação do ensino médio”. Republicada com correção de dados. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17511:parceria-oferece-apoio-tecnico-para-avaliacao-do-ensino-medio&catid=211>. Acesso em: 5 maio 2014.

MESQUITA, M.; ALLIPRANDINI, D. H. Competências essenciais para melhoria contínua da produção: estudo de caso em empresas da indústria de autopeças. **Gestão & Produção**, v. 10, n. 1, p. 17-33, abr. 2003.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NUNES, A. C. **Gestão democrática ou compartilhada?** Uma (não) tão simples questão de semântica. In: CONFERÉNCIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - APP SINDICATO, 1997, Praia de Leste. Praia de Leste, PR, nov. 1997.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, n. 4, p. 71- 82, 1981.

OBARA, E. E. **Política educacional para o ensino médio no Estado de Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado em Educação) pela Universidade Católica dom Bosco, 2009.

OLIVEIRA, D. A. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola, administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, J. F. de O.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência -a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

OLIVEIRA, R. T. C. Parceria entre o Instituto Ayrton Senna e a Administração Pública Municipal: a oferta educacional e o direito à educação. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 6.; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Elvas, Cáceres e

Mérida. **Anais...** Elvas, Portugal, 29-30 abr. 2010; Cáceres e Mérida, Espanha, 1-2 maio 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/99.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Qualidade de ensino:** a contribuição dos pais. São Paulo: Ed. Xamã, 2000.

PELISSE, J. B. **O conselho estadual de educação na era Lerner:** secundação e coonestação das políticas públicas para a escola paranaense. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2008.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Conexões entre o privado no financiamento e gestão da escola pública. **Revista Eccos**, v. 8, p. 111-132, 2006.

_____. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, D. B. **Conselhos Municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

PINHEIRO, V. C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, jun./dez. 1995. Disponível em: <<http://www.prossiga.br/cmpq/politicasppublicas/>>. Acesso em: 24 abr. 2001.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PUCCINELLI, A. Apresentação da Mensagem a Assembleia Legislativa n.5/2011. In: MATO GROSSO DO SUL. **Mensagem a Assembleia Legislativa n. 5, de 15 de fevereiro de 2011:** governo de André Puccinelli, Campo Grande, 2011.

_____. **Discurso de posse do governador André Puccinelli.** Campo Grande, 1º de janeiro de 2007. Campo Grande, MS, 2007. Disponível em: <http://www.noticias.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=136&id_comp=1068&id_reg=129780&voltar=home&site_reg=136&id_comp_orig=1068>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Plano 15, junho de 2010. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/@@GSASeach?SearchableText=programas+de+governo+2010+Plano+15>>. Acesso em: 22 maio 2014.

_____. **Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa n. 10, de 4 de fevereiro de 2013:** governo de André Puccinelli, Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.

RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão das políticas sociais-** um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A.E. [et all]. (Orgs.). Serviço Social e saúde. OPAS,OMS, Ministério da Saúde, 2006.

RASLLAN, S. Discurso proferido na Assembleia Constituinte. In: MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Ata 006, de 15 de janeiro de 1979, da Assembleia Constituinte.** Discurso proferido pelo Deputado Sultan Rasslan, do MDB. Campo Grande, MS, 1979.

RIBEIRO, R. J. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Departamento de arquivos**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_2007>. Acesso em: 24 abr. 2013.

ROCHA, D. **A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul**: práticas racionalizadoras e clientelismo. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil**: O papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção educação contemporânea).

_____. **Escola e democracia**: teoria da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação política. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por outra política educacional. 5. ed. São. Paulo: Autores Associados, 2004.

_____. **Política e educação no Brasil**: o papel do congresso nacional na legislação do ensino. 6 ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. A política educacional brasileira após ditadura militar até os dias de hoje. In: SEMINÁRIO TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS E A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA ORDEM MUNDIAL: Educação e transição democrática (1984-...), 8., 2008, Campinas: UNICAMP/DEFHE – HISTEDBR, 30 jun. 2012. Palestra disponível no YouTube em: <<http://www.youtube.com/watch?v=KDlydJpnhv8>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. A Educação Fora da Escola. **Revista Ciências de Educação - UNISAL** - Americana, SP, Ano XI, n. 20, p. 17-27, 2009.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15 n.44, p. 380-392, Rio de Janeiro, May/Aug. 2010.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

SHIROMA, E. O. Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL – ANPEd Sul, 6., 2006, Santa Maria. **Mesa-redonda...** Santa Maria, jun. 2006.

SILVA, M. A.; BRAGA, M. V. de A. Controle social em educação básica pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 8, p. 91-97, jul./dez. 2010.

SINGER, P. **Ética prática**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: a investigação sobre a sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril, 1996.

SOBRINHO, S. E. **Papel do Conselho Estadual da Paraíba (CEE/PB) como órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino no período de 1962 a 2002**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2007.

SOUZA, A. R de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, P. R. Um exame é necessário. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 mar. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/26/opiniao/9.html>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

SOUZA, S. A. de. **Gestão escolar compartilhada**: democracia ou descompromisso? São Paulo: Xamã, 2001.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. O problema de formação do magistério. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 46, n. 104, p. 278-287, out./dez. 1966.

_____. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TELES, R. M. O papel dos conselhos de educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros. In: REUNIÃO DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 7-11 out. 2001.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

_____. **Poder político e a resistência cultural**. São Paulo: Autores Associados, 1998.

_____. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano 21, n. 55, nov. 2001.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago., 2007.

_____. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília, DF: Liber Livro, 2009.

WALZER, M. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In. OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

Documentos BRASIL

BRASIL. **Constituição (1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea., livro 9, volume 1, 2010.

_____. **Guia de Implementação do Curso de Conselheiros Municipais de Educação**. Módulo 2. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação)

_____. **Concepção, Estrutura e Funcionamento. Curso de Conselheiros Municipais de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Universidade Federal de Santa Catarina, Caderno 1, 2009d. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação)

_____. **Concepção, Estrutura e Funcionamento. Curso de Conselheiros Municipais de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Universidade Federal de Santa Catarina, módulo 3, 2009e. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação)

_____. **Constituição (1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. Constituição (1967). Brasília, 24 jan. 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 jan. 1967a.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. Rio de Janeiro, 1937.

_____. **Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: 24 abr. 2007a.

_____. **Decreto nº 16.782A, de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providencias. Presidência da República, Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1925 (Revogado pelo Decreto nº 99.999, de 1991).

_____. **Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931**. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1931.

_____. Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação informatizada**. 1889. p. 6. (Coleção de Leis do Brasil). Publicação original.

_____. **Decreto nº 8.656, de 5 de abril de 1911.** Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. 1911. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58698>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de dezembro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 mar. 1967b. Suplemento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 532, de 17 de abril de 1969.** Dispõe sobre a fixação e o reajustamento de anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional. Brasília, 1969. Presidência da República: Arthur da Costa e Silva.

_____. **Emenda Constitucional, nº 19, de 4 de julho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Aprovada pela **Mesa da Câmara dos Deputados** e pela **Mesa do Senado Federal**.

_____. **Emenda Constitucional, nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009f. Aprovada pela **Mesa da Câmara dos Deputados** e pela **Mesa do Senado Federal**.

_____. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1998.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de metas compromisso de todos pela educação:** guia de programas. Brasília: Ministério da Educação, jun. 2007b.

_____. **Guia de programas para os municípios:** programa de apoio aos dirigentes de educação (Pradine). Brasília: Ministério da Educação, 2007c.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília, 1974.

_____. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1961.

_____. **Lei n. 5.692/71, de 11 de agosto de 1971.** Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília, 11 ago. 1971.

_____. Lei n. 9.131/1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 1995a. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, n. 248, ano CXXXIV, 23 dez. 1996.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Governo de Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 17 jul. 2002.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007d, p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/LeiL11494.htm>. Acesso em: 2 mar. 2014.

_____. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985.** Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, 1985.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Governo de Itamar Franco. Brasília, 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Mentor intelectual Luiz Carlos Bresser-Pereira. Brasília, 1995b.

_____. Ministério da Educação. **Conselho controla os recursos do FUNDEB**. Brasília, 3 set. 2007e. Disponível em: <<http://migre.me/ihvdb>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

_____. **Educação integral:** texto de referência para o debate nacional. Brasília, DF: Secretaria de Educação Continuada, 2009b. (Série Mais Educação Integral).

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília: MEC, 2007f.

_____. **Fundescola apresenta novas diretrizes**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6016>. Disponível em: 21/01/2015.

_____. **Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Brasília: MEC, 2007g.

_____. **Programa Mais Educação:** gestão intersetorial no território. Brasília, DF: MEC/SECAD, 2009c.

_____. Secretaria da Educação Básica. **Conselhos escolares:** uma estratégia de gestão democrática da escola pública. Brasília, DF, 2004.

_____. **Ensino médio inovador.** Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003-2006). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. **Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC no Brasil,** Brasília, 2003.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual:** uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: Estado de Mato Grosso do Sul. Brasília: IPEA, 2014.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm>. Acesso em: 22 jan. 2012.

_____. Lei 7.044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7044.htm>. Acesso em: 22 jan. 2011.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

Documentos MATO GROSSO DO SUL

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Ata 006, de 15 de janeiro de 1979, da Assembleia Constituinte.** Discurso proferido pelo Deputado Sérgio Cruz e pelo Deputado Sultan Rasslan, do MDB. Campo Grande, MS, 1979a.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Uma proposta de Educação para o MS: 1991-1994.** Relatório de Estado de educação de Mato Grosso do Sul: Relatório Final. Campo Grande, MS, 1993b.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Apresentação.** Campo Grande, MS, 2014a. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br/templates/apresentacao/componentefixo/gerador/gerador.php?pag=1598&template=21+&site=163>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata da Reunião Plenária, de 18 de junho de 1999.** Campo Grande, MS, 1999a. fl. 0019, linhas 34-58.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 17 de agosto de 2001.** Campo Grande, MS, 2001. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 0016 a 0019.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 18 de setembro de 2008.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 045-055.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 26 de novembro de 2009.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 152-153.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 27 de novembro de 2009.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 159-160.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 30 de novembro de 2009.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 157-160.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 09 de fevereiro de 2009.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 009-010.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 05 de junho de 2010.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 009-010

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 08 de fevereiro de 2010.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 009-010.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 23 de março de 2011.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 042-045.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 12 de julho de 2013.** Campo Grande, MS. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas, 001-002.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 12 de junho de 2014.** Campo Grande, MS.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2014b. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. Deliberação nº 6.363, de 19 de outubro de 2001. Dispõe sobre o funcionamento da Educação Básica, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Homologada em: 7 dez. 2001a. **Diário Oficial do Estado,** Campo Grande, MS, 10 dez. 2001.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Deliberação nº 56/2008, de 18 de setembro de 2008.** Delegação de competência à Secretaria de Estado de Educação. Campo Grande, MS, 2008.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. Deliberação nº 6.363, de 19 de outubro de 2001. Dispõe sobre o funcionamento da Educação Básica, no Sistema Estadual de Ensino de

Mato Grosso do Sul. Homologada em: 7 dez. 2001a. **Diário Oficial do Estado**, Campo Grande, MS, 10 dez. 2001

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Deliberação CEE/MS nº 9.265, de 8 de fevereiro de 2010**. Campo Grande, MS, 2010d.

_____. **Governo entregará 14.730 prêmios para os melhores alunos da Rede Estadual de Ensino**. Campo Grande, MS, 11 abr. 2013a. Disponível em: <http://www.cee.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=163&id_comp=1068&id_reg=201624&voltar=home&site_reg=136&id_comp_orig=1685>. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Indicação nº 56, de 18 de setembro de 2008**. Campo Grande, MS, 2008d.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. Indicação nº 66/2010, de 8 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 7.646, Campo Grande, MS, 18 fev. 2010e.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 27 de novembro de 2009**. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas 155 a 1556. Campo Grande, 2010f.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Institucional**. Campo Grande, MS, 2014c. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br/>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 8.602, Campo Grande, MS, 24 jan. 2014f, p. 15-17.

_____. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Indicação nº 79, de 20 de março de 2014**. Campo Grande, MS, 2014g.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008**. Integra dispositivos à Instrução Normativa n. 1/COGES/SUPED/2008, de 29 de abril de 2008, pertinentes ao Termo de Compromisso – “Educação para o Sucesso/Todos pela Educação”. Campo Grande, MS, 2008e.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Gestão Colegiada. Publicado em 3/6/2008. SED/MS: Campo Grande, 2008f. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=&show=557>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008**. Termo de compromisso “Educação para o Sucesso/Todos pela Educação”. Campo Grande, MS, 2008g.

MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul. **Ata de Reunião Plenária Ordinária, 18 de setembro de 2008**. Registrada no livro de Ata do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, nas páginas 50 a 54. Campo Grande, 2008h.

_____. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989**. Campo Grande, MS: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. **Decreto nº 11.261 de 16 de junho de 2003.** Estabelece normas para celebração de convênios e instrumentos similares por órgãos e entidades do Poder Executivo, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2003.

_____. **Decreto nº 13.117, de 3 de fevereiro de 2011.** Regulamenta disposições da Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, que institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino: governo de André Puccinelli. Campo Grande, 2011a.

_____. **Decreto nº 83, de 14 de março, de 1979.** Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Estadual de Educação e dá outras providências. Campo Grande, MS, mar. 1979b.

_____. Decreto nº 9.660, de 8 de outubro de 1999. **Diário Oficial do Estado**, Campo Grande, MS, n. 5.119, 13 out. 1999b.

_____. **Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979.** Dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. Campo Grande, MS, 1979c.

_____. **Decreto-Lei nº 1, de 1º de janeiro de 1979.** Estabelece a organização básica do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, MS, 1979d.

_____. **Decreto-Lei nº 15, de 1º de janeiro de 1979.** Fixa os valores dos símbolos dos cargos em comissão e funções gratificadas da estrutura da Administração Direta e autárquica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 1979e.

_____. **Decreto-Lei nº 2, de 1º de janeiro de 1979.** Dispõe sobre a organização da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, MS, 1979f.

_____. **Escola Guaicuru:** caderno 1. Campo Grande: SED/MS, 1999c.

_____. A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. **Revista de Educação Mais Saber, nº3** (Edição Especial). Campo Grande, MS, 1999d.

_____. Extrato do Contrato Nº 526/2008, Cadastral 0045/2008-SED, Processo nº 29/002.099/2008. O Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 7.199, de 23 de abril de 2008a.

_____. Lei n. 3.244, de 06 de junho de 2006. Dispõe sobre a eleição de diretores, diretores adjuntos e do colegiado escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 6.762, Campo Grande: 7 jul. 2006a.

_____. Lei n. 3.479, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o processo eletivo de dirigentes escolares da rede estadual de ensino, dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 7.118, Campo Grande: 21 dez. 2007a.

_____. **Lei n.3.966, de 23 de setembro de 2010.** Institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Governo André Puccinelli. Campo Grande: Secretaria de Estado de Fazenda, 23 set. 2010a.

_____. Lei nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992. Institui o programa de descentralização e fortalecimento do ensino de 1º grau, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, MS, n. 3442, seção 1, p. 1-2, 14 dez. 1992.

_____. **Lei nº 1.460, de 17 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação – CEE/MS, e dá outras providências. Campo Grande, 1993.

_____. **Lei nº 2.152**, de 26 de outubro de 2000. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 26 out. 2000a.

_____. Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Campo Grande, MS, n. 6.155, 31 dez. 2003a. Disponível em: <<http://aacpdapl.net.ms.gov.br/applications/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/889f7ee8c2214cd504256e1200460728?OpenDocument>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Lei nº 4.290, de 18 de dezembro de 2012. Aprova o Plano Plurianual 2012-2015, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Campo Grande, MS: Secretaria de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (SEMAC), n. 8.337, 19 dez. 2012a.

_____. **Lei nº 4.303, de 20 de dezembro de 2012.** Institui o Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Mato Grosso do Sul (PROPPP-MS), e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2012b.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa n.01, de 3 de fevereiro de 2014:** governo de André Puccinelli, Campo Grande, MS, 2014d.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul n.05/2008:** governador André Puccinelli. Campo Grande, 6 fev. 2008b.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, ano 1981:** governador Pedro Pedrossian. Campo Grande, MS, 1982.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul:** governador Pedro Pedrossian. Campo Grande, MS, 1980.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa n. 10, de 4 de fevereiro de 2013:** governo de André Puccinelli, Campo Grande, MS, 2013b.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 007, de 15 de fevereiro de 2002:** governador José Orcírio Miranda dos Santos. Campo Grande, MS, 2002.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 008, de 17 de fevereiro de 2003:** governador José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002). Campo Grande, MS, 2003b.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1, de 2 de fevereiro de 2010:** governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2010b.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa, de 6 de fevereiro de 2009:** governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2009.

- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa, n. 008, 28 de fevereiro de 1984:** governador Wilson Barbosa Martins. Campo Grande, fev.1985.
- _____. Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 006, de 15 de fevereiro de 1997. **Balanço e perspectivas:** governador Wilson Barbosa Martins, Campo Grande, MS, 1997.
- _____. Mensagem à Assembleia Legislativa, nº 012, de 15 de fevereiro de 1996. **Balanço e perspectivas:** governador Wilson Barbosa Martins. Campo Grande, MS, 1996.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Campo Grande, 13 de fevereiro de 1998: governador Wilson Barbosa Martins, Campo Grande, MS, 1998.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Campo Grande, 2 de fevereiro de 2005: governador José Orcírio Miranda dos Santos, Campo Grande, MS, 2005e.
- _____. Manual da Secretaria Escolar. Secretaria de Educação. Campo Grande, MS, jan. 2005f.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa:** governador José Orcírio Miranda dos Santos. Campo Grande, MS, 2001b.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa:** governador José Orcírio Miranda dos Santos. Campo Grande, MS, 2000b.
- _____. Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: Organização Editorial/SED/MS, 2001c.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa:** governador José Orcírio Miranda dos Santos. Campo Grande, MS, 2004a.
- _____. **Mensagem a Assembleia Legislativa n.05, de 15 de fevereiro de 2011:** governo de André Puccinelli, Campo Grande, 2011b.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1,** de 2 de fevereiro de 2012: governador André Puccinelli, Campo Grande, 2012e.
- _____. **Mensagem/GOV/MS/nº 3, de 15 de fevereiro de 2006:** governador José Orcírio Miranda dos Santos. Campo Grande, MS, 2006b.
- _____. **OF/GOV/MS/Nº 181/1984.** Diretrizes da ação do governo: Wilson Barbosa Martins. Campo Grande, MS, 1984.
- _____. **Princípios norteadores:** a cidadania começa na escola: Plano Estadual de Educação: 1995-1998. Campo Grande, MS: Secretaria de Estado de Educação (SED), 1995.
- _____. Secretaria de Educação. **Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001.** Dispõe sobre a estrutura das unidades escolares da rede estadual de ensino, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2001c. Governo de José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2002).
- _____. Secretaria de Educação. **Plano de Educação para Rede Estadual de Ensino, 28 de junho de 2001.** Campo Grande, MS, 2001d.
- _____. Procuradoria-geral do Estado de Mato Grosso do Sul. **Manifestação PGE/PP/nº 051/2001.** Campo Grande, MS, 2001e.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Ofício n. 352/Pres/CEE/MS, de 15 de março de 2001.** Campo Grande, MS, 2001f.

_____. Conselho Estadual de Educação/MS. **Parecer Orientativo nº. 270/2001 dispõe sobre a aplicabilidade da Deliberação CEE/MS nº 6321/2001.** CEE/MS, Campo Grande, MS, Reunião Plenária, de 17 de agosto de 2001g.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer Orientativo CEE/MS nº 162/1997, CEE/MS, Campo Grande, MS. In: **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2013. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer Orientativo CEE/MS nº 223/1997, CEE/MS, Campo Grande, MS. In: **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer Orientativo CEE/MS nº 373/1997, CEE/MS, Campo Grande, MS. In: **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 26 abri. 2013.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer Orientativo CEE/MS nº 75/98. CEE/MS, Campo Grande, MS. In: **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer Orientativo CEE/MS nº 299/98. CEE/MS, Campo Grande, MS. In: **Atos normativos.** Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <<http://www.cee.ms.gov.br>>. Acesso em: 12 maio. 2014.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Uma proposta de Educação para o MS.** Relatório de Estado de educação de Mato Grosso do Sul: Relatório Final. Campo Grande, MS, 1993b.

_____. **Decreto nº 11.942, de 3 de outubro de 2005.** Regulamenta o Art.3º da Lei 1.460, de 17 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação – CEE/MS, e os artigos 29 e 30 da Lei nº. 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que dispõem sobre o Sistema Estadual de Ensino. Campo Grande, MS, 2005a.

_____. **Entrega de kits escolares.** 2010c. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=98&id_comp=213&id_reg=200927&voltar=home&site_reg=98&id_comp_orig=213>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Formação continuada:** conhecimento em foco. Campo Grade: SED/MS, 2008c.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Guia da gestão colegiada.** 2. ed. Campo Grande, MS, 2006c.

_____. Secretaria de Estado de Educação **Manual de orientação para gestores escolares.** Campo Grande, MS, jan. 2005b.

_____. **MS:** Educação lança hoje oficialmente projeto Jovem do Futuro. 2011c. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=98&id_comp=213&id_reg=156646&voltar=home&site_reg=98&id_comp_orig=213>. Acesso em: 24 mar. 2013.

_____. **Plano estadual de educação.** Campo Grande, MS: SED/MS, 2004b.

- _____. **Projeto político educacional escola inclusiva:** espaço de cidadania. 2. ed. rev. ampl. Campo Grande, MS, 2005c.
- _____. **Projeto Avance Mais.** Campo Grande, MS, 2013c. Disponível em: <www.sed.ms.gov.br/index.php?templat=vis...98....>. Acesso em: 13 fev. 2014.
- _____. **Publicações produzidas pela Secretaria de Estado de Educação.** Campo Grande, MS, 2014e. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=&show=570>>. Acesso em: 31 jul. 2014.
- _____. **Resolução SED/MS nº 915, de 20 de janeiro de 1994.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação/MS. Revogada pela Resolução SED nº 1.665, de 28 de outubro de 2003. Campo Grande, MS, 1994.
- _____. **Resolução SED nº 1.665, de 28 de outubro de 2003.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação/MS. Publicado no Diário Oficial nº 6.112, de 29 de outubro de 2003.
- _____. **Resolução SED/MS nº 1.848, de 27 de abril de 2005.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação/MS. Campo Grande, MS, 2005d.
- _____. Resolução/SED nº 1.789, de 7 de outubro de 2004. Dispõe sobre o processo eleitoral para a escolha do Colegiado Escolar, Diretor e Diretor Adjunto nas unidades escolares da rede estadual de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Campo Grande, MS, 10 out. 2004c. n. 6353. Republicada.
- _____. **Resolução/SED/MS n. 2.549 de 1º de junho de 2012.** Institui o Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 1. jun. 2012c.
- _____. Secretaria de Fazenda. Parceria entre a Secretaria de Educação e o Instituto UNIBANCO. **Diário Oficial** n. 8.206, ano XXXIV, Campo Grande, MS, 5 jul. 2012d. 69 p.
- _____. Resolução SEFAZ n. 2.093, de 24 de outubro de 2007. Disciplina os procedimentos para celebração de convênios ou instrumentos similares no âmbito do Poder Executivo. Campo Grande, MS, 2007b.
- _____. Secretaria de Finanças, Orçamento e Planejamento. Diretoria de Planejamento (DIPLAN). **Relatório de gestão 1995-1998.** Governador Wilson Barbosa Martins. Campo Grande, MS: SUPLAN, 1999d.
- _____. Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos. **Lei n. 2.065, de 29 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração direta e Indireta do poder Executivo do Estado, e dá outras providencias. Campo Grande, MS, 1999e.
- _____. Secretaria de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia. **Diagnóstico socioeconômico de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS: SEMAC, 2011d.
- _____. **Plano Plurianual 2008-2011.** Campo Grande: SEMAC, 2012a. Disponível em: <[http:// www.semac.ms.gov.br](http://www.semac.ms.gov.br)>. Acesso em: 16 jul. 2012.

_____. Secretaria de Planejamento e de Ciências e Tecnologias. **Relatório de atividades desenvolvidas no estado de Mato Grosso do Sul (2003-2006)**. Campo Grande, MS: SEPLANCT, 10 jan. 2007c.

_____. Plano Plurianual para o período de 2008/2011. Diário Oficial, ano XXIX n. 7.120, Campo Grande, MS, quinta-feira, 27 de dezembro de 2007d.

_____. Termo de Cooperação entre a Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul e o Instituto Unibanco, nº cadastral 19.167, de 11 de novembro de 2011, Processo n: 29/043066/2011. **Diário Oficial do Estado**, n. 8.084, Campo Grande, MS, 2011e.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Gestão Democrática: uma questão pedagógica (1995-1998). In: MATO GROSSO DO SUL. **Princípios norteadores**: a cidadania começa na escola: Plano Estadual de Educação: 1995-1998. Campo Grande, MS: SED, 1995.

_____. Democratização da Gestão Escolar (1999-2002). In: MATO GROSSO DO SUL. **Escola Guaicuru**: caderno 1. Campo Grande: SED/MS, 1999c.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Escola Autônoma de Gestão Compartilhada (2003-2006). In: MATO GROSSO DO SUL. **Manual de orientação para gestores escolares**. Campo Grande, MS, jan. 2005b.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Fortalecimento da Gestão Escolar (2007-2014). In: MATO GROSSO DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul n.05/2008**: governador André Puccinelli. Campo Grande, 6 fev. 2008b.

ANEXOS

ANEXO A

Normatização dos dispositivos da Lei nº 9.394/1996

Dispositivo	Matéria
Art. 7º, incisos I e II	Condições para a oferta de ensino pela iniciativa privada (No caso de municípios em relação à educação infantil; Art. 18, inciso I).
Art. 9º, IX; Art. 10, IV; e Art. 11, IV	Autorização, recredenciamento, supervisão e avaliação dos cursos das instituições de educação superior e dos ofertados pelos estabelecimentos de ensino.
Art. 15	Graus progressivos de autonomia para as escolas públicas de educação básica.
Art. 23, § 2º	Adequação do calendário escolar às peculiaridades locais.
Art. 24, II, alínea “c”	Avaliação pela escola para classificação do aluno sem escolarização anterior
Art. 24, III	Progressão parcial em escolas com progressão regular por série.
Art. 28	Adequação da educação básica à população rural.
Art. 32, § 1º	Desdobramento do ensino fundamental em ciclos.
Art. 32, § 2º	Regime de progressão continuada no ensino fundamental em escolas com progressão regular por série.
Art.33, § 1º	Procedimentos para a definição dos conteúdos e normas para habilitação e admissão dos professores do ensino religioso.
Art. 34, § 2º; Art. 87	Oferta do ensino fundamental, progressivamente em tempo integral.
Art. 37, I; Art. 38	Oportunidades educacionais apropriadas, inclusive cursos e exames supletivos para jovens e adultos.
Art. 59, I a V	Condições para atendimento aos educandos com necessidades especiais.
Art. 82	Estágios de aluno do ensino médio ou superior.
Art. 88, § 1º	Prazo para adaptação de estatutos e regimentos das instituições educacionais à LDB.
Art. 89	Integração de creches e pré-escolas.
Art. 90	Resolução de questões da transição por delegação do Conselho Nacional de Educação.
Art. 23; Art. 23, § 1º	Classificação e reclassificação de alunos.
Art.24, IV	Criação de classes ou turmas com alunos de nível equivalente de adiantamento na matéria.
Art. 24, V, alínea “c”	Verificação do rendimento escolar.
Art. 12, III; Art.12, V	Jornada; Cumprimento de dias letivos; Dias letivos e horas-aula estabelecidas.
Art. 36	Curriculum do Ensino Médio
Art. 39	Educação Profissional.
Art. 60	Educação Especial.
Art. 26	Educação Física – Curriculum.
Art. 47	Educação Superior – Aproveitamento de Estudos.
Art. 3º, VIII	Gestão Democrática do ensino público.
Art. 24, VI	Controle de frequência pela escola
Art. 25, parágrafo único	Parâmetro para relação adequada entre número de alunos por professor
Art. 26	Parte diversificada dos currículos (a ser complementada também na escola).
Art.67, parágrafo único	Tempo de docência para exercício de outras funções de magistério.
Art. 60	Critérios para caracterização das instituições privadas de educação especial para fins de apoio técnico e financeiro do poder público.
Art. 67	Estatuto e Plano de Carreira para promover a valorização dos profissionais da educação.
Art.80; § 3º	Educação a distância.
Art. 83	Equivalência de estudos do Ensino Militar.
Art. 29	Educação Infantil.

Fonte: Sobrinho (2007, p. 118-119).

ANEXO B
Participação do CEE/MS na gestão (2007-2014)

DELIBERAÇÕES CEE/MS (2007-2014)	
Deliberação CEE/MS nº 8408/2007 Deliberação CEE/MS nº 8434/2007 Deliberação CEE/MS nº 8445/2007 Deliberação CEE/MS Nº 8830/2008 Deliberação CEE/MS nº 9377/2010 Deliberação CEE/MS nº 9191/2009 Deliberação CEE/MS nº 9195/2009	Normatização da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio e modalidades.
Deliberação CEE/MS n° 8569/2007 Deliberação CEE/MS nº 8746/2008 Deliberação CEE/MS nº 9102/2009 Deliberação CEE/MS nº 9374/2010 Deliberação CEE/MS nº 9375/2010 Deliberação CEE/MS nº 9502/2011 Deliberação CEE/MS nº 9563/2011 Deliberação CEE/MS nº 9580/2011 Deliberação CEE/MS nº 9927/2012 Deliberação CEE/MS nº 9749/2012 Deliberação CEE/MS nº 9706/2011 Deliberação CEE/MS nº 9486/2011 Deliberação CEE/MS nº 9090/2009 Deliberação CEE/MS nº 9367/2010	Autorização e Reconhecimento de Funcionamento da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, modalidade Educação Especial,
Deliberação CEE/MS nº 9042/2009 Deliberação CEE/MS nº 9140/2009 Deliberação CEE/MS nº 9273/2010 Deliberação CEE/MS nº 9789/2012 Deliberação CEE/MS nº 9788/2012 Deliberação CEE/MS nº 9662/2011 Deliberação CEE/MS nº 9501/2011 Deliberação CEE/MS nº 9776/2012	Normatização do Ensino Superior e Educação a Distância.
Deliberação CEE/MS nº 8890/2008 Deliberação CEE/MS nº 9265/2010 Deliberação CEE/MS nº 9294/2010 Deliberação CEE/MS nº 9059/2009	Delegação de competência à Secretaria de Estado de Educação.
Deliberação CEE/MS nº 9000/2009 Deliberação CEE/MS nº 9103/2009 Deliberação CEE/MS nº 9154/2009 Deliberação CEE/MS nº 9160/2009 Deliberação CEE/MS nº 9161/2009 Deliberação CEE/MS nº 9345/2010 Deliberação CEE/MS nº 10.099	Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Alterações e Revogações.
Deliberação CEE/MS nº 10.321 Deliberação CEE/MS nº 10.443	Código de Ética e Reconsideração

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

ANEXO C**Câmara de Educação Básica - CEB Ordinária - 15/6/2014**

Processo	Assuntos	Município	Observação
29/003565/2014	Escola Municipal Marechal Rondon – Polo Autorização de funcionamento do Curso de Educação de Jovens e Adultos na etapa do ensino fundamental	Coxim	Aprovado
29/025438/2014	Joel Verissimo da Silva Junior Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado
29/018508/2014	Centro de Educação Especial Pedra Bonita Descredenciamento para oferecer Atendimento Educacional Especializado	Itaporã	Aprovado
29/024608/2014	Solange Resstel Medeiros/Victoria Resstel Medeiros Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado
29/015630/2014	Escola Municipal Antonio Henrique Filho Autorização de funcionamento do ensino fundamental, a partir de 2014 e autorização para fins de regularização de vida escolar dos estudantes, referente ao ano de 2013	Brasilândia	Aprovado
29/000156/2014	Escola Municipal Rural Professor Jovelino Celestino dos Santos-Polo Autorização de funcionamento da educação infantil e do ensino fundamental	Jateí	Aprovado
29/022248/2014	Thaís Roriz de Melo Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado
29/024189/2014	Hélder Cavalcante de Oliveira Nogueira Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado
29/021208/2014	Leonardo Abrahan de Andrade Oliveira Dávalos Brites Equivalência de Estudos	Coxim	Aprovado
29/081955/2008	“Escola Municipal José de Anchieta” Autorização de funcionamento da educação infantil e do ensino fundamental, a partir de 2014, e autorização para fins de regularização de vida escolar dos alunos do ensino fundamental, referentes aos anos de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013	Bandeirantes	Aprovado
29/023046/2014	Gervacia Colman Alfonso Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado
29/025206/2014	Ilda Ferreira dos Santos/Johnni Allan dos Santos Barroso Equivalência de Estudos	Campo Grande	Aprovado

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nas informações obtidas no CEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

ANEXO D
Conselheiros titulares e suplentes, representação e mandato

Relação atual dos Conselheiros Titulares, representação e mandato

Conselheiros titulares	Representação	Mandato
1- Luciane de Matos Nantes Costadelle	Federação Empresarial de MS	11/11/2014 a 06/12/2017
2- Aparecida Campos Feitosa	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
3- Carla de Britto Ribeiro Carvalho	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
4- Cheila Cristina Vendrami	Governadoria do Estado	03/11/2011 a 02/11/2015
5- Eliza Emilia Cesco	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS	03/11/2011 a 02/11/2015
6- Henrique Mongelli	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS	07/12/2013 a 06/12/2017
7- Kátia Maria Alves Medeiros	Instituições Superiores Privadas de Ensino	07/12/2013 a 06/12/2017
8- Roberval Angelo Furtado	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
9- Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	03/11/2011 a 02/11/2015
10- Maria Luisa Marques Oliveira Robaldo	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
11- Maria da Glória Paim Barcelos	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de MS - SINEPE	07/12/2013 a 06/12/2017
12- Pedro Antônio Gonçalves Domingues	Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de MS - FITRAE/MS	07/12/2013 a 06/12/2017
13- Sueli Veiga de Melo	Federação dos Trabalhadores em Educação - FETEMS	03/11/2011 a 02/11/2015
14- Valdevino Santiago	Movimentos Populares	03/11/2011 a 02/11/2015
15- Vera de Fátima Paula Antunes	Governadoria do Estado	03/11/2011 a 02/11/2015

Relação atual dos Conselheiros Suplentes, representação e mandato

Conselheiros suplentes	Representação	Mandato
Antonio Samúdio da Silva	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
Terezinha Pereira Braz	Instituições Superiores Privadas de Ensino	07/12/2013 a 06/12/2017
Márcia Proescholdt Wilhelms	Governadoria do Estado	03/11/2011 a 02/11/2015
Pedro Chaves dos Santos Filho	Federação Empresarial de MS	07/12/2013 a 06/12/2017
	Universidade Federal de MS - UFMS	07/12/2013 a 06/12/2017
Adenilso dos Santos Assunção	Movimentos Populares	03/11/2011 a 02/11/2015

Conselheiros suplentes	Representação	Mandato
Ciro José Toaldo	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	03/11/2011 a 02/11/2015
Marcos Antonio Paz da Silveira	Federação dos Trabalhadores em Educação - FETEMS	03/11/2011 a 02/11/2015
Celi Correa Neres	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS	03/11/2011 a 02/11/2015
Reni Domingos dos Santos	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de MS - SINEPE	07/12/2013 a 06/12/2017
Hildney Alves de Oliveira	Governadoria do Estado	03/11/2011 a 02/11/2015
Francisca Ovando Venega dos Santos	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
Carlos Alberto de Almeida Passarinho	Federação Interestadual de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de MS - FITRAE/MS	07/12/2013 a 06/12/2017
Vera Lúcia Gomes Carbonari	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015
Vera Lucia Campo Ferreira	Secretaria de Estado de Educação de MS/SED	03/11/2011 a 02/11/2015