



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



KATIA CRISTINA CUSTÓDIO FERREIRA BRITO

**O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS
ESCOLARES: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PALMAS - TO**

SÃO CARLOS, SP

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

KATIA CRISTINA CUSTÓDIO FERREIRA BRITO

**O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS
ESCOLARES: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PALMAS - TO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora. Área de Concentração: Educação. Linha de Pesquisa: Educação Escolar: Teorias e Práticas.

Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti

SÃO CARLOS, SP

2019

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico com os dados fornecidos pelo (a) autor (a)**




UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

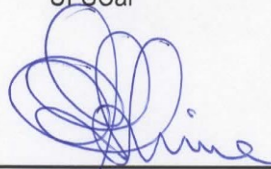
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

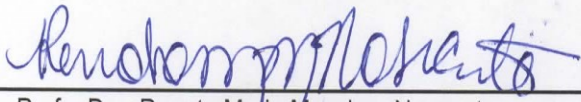
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito, realizada em 25/02/2019:



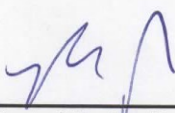
Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti
UFSCar



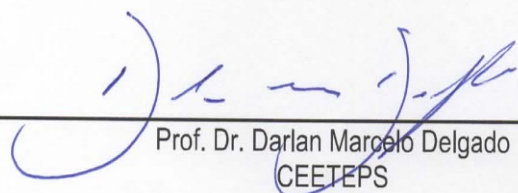
Profa. Dra. Emilia Freitas de Lima
UFSCar



Profa. Dra. Renata Maria Moschen Nascente
UFSCar



Prof. Dr. Raquel Fontes Borghi
UNESP



Prof. Dr. Darlan Marcelo Delgado
CEETEPS

Àqueles que acreditaram e sonharam com este momento antes mesmo que qualquer possibilidade se apresentasse. A confiança e o apoio incondicional de meus pais foi o início de tudo!

Agradecimentos

Apreendi, ao longo dos anos, o sentido da palavra gratidão. Em momentos de solidude, diante do desafio da escrita, pode-se verificar a importância daqueles que nos apoiam, nos amam e estão ao nosso lado! Em toda minha trajetória no doutorado foi assim. Tantos que exercitaram o amor e a tolerância. Por isso este momento é tão especial. Com essa compreensão agradeço:

À Deus autor e consumidor da minha fé! Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas.

Ao Edilez, querido esposo, amigo e grande incentivador. Aquele que acredita em mim mais do que eu possa acreditar... a você, meu amor, minha gratidão sempre.

Ao Jonathan e Ana Gabriela que vivenciaram as ausências compreendendo, de forma linda, seu significado. Transformaram a dor da saudade em silêncio para acalmar meu coração.

Ao Gabriel que nos possibilitou momentos de diálogo e aprendizagem do outro lado da academia, que aprendeu e me ensinou tanto durante todo o período de estudo e ainda consegue fazer planos para “quando terminar o Doutorado”.

À minha mãe, exemplo de persistência que compreende meu esforço e o tempo dedicado mesmo sem vivenciar as agruras da vida acadêmica.

Aos queridos irmãos Júnior e Ricardo meus grandes amores. Nos orgulhamos juntos do que somos.

À Dilsilene: saiba que olhares, gestos, palavras, pensamentos, atitudes, tudo em você me inspira e me ensina! Sinto-me privilegiada pela oportunidade de partilha que tivemos. Gratidão pelo seu cuidado incondicional.

À Ângela, que me revelou duas grandes virtudes: paciência e tolerância, características de uma amiga verdadeira... a única que leu, releu e pensou este trabalho simplesmente por saber que isto me acalmava! Nossas audições e preleções foram determinantes.

Ao meu orientador professor Dr. Celso Conti, pelas orientações e direcionamento em todo o percurso do Doutorado.

À professora Dra. Emília Freitas Lima por participar deste processo desde o início pautando suas contribuições pela excelência no ato de pesquisar.

À professora Dra. Maria Cecília Luiz que contribuiu com indicações valiosas durante a Banca de Qualificação.

Às professoras Dra. Renata Maria Moschen Nascente, Dra. Raquel Fonte Borghi e ao professor Dr. Darlan Macedo Delgado por terem aceitado participar da banca de defesa desta tese trazendo contribuições e discussões relevantes.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFSCar) e aos seus docentes, pelas profundas reflexões e preciosas oportunidades de aprendizagem.

Aos pesquisadores da REDE MAPA, especialmente à professora Luzenir Poli, pelo acompanhamento, estudos coletivos e informações compartilhadas que tanto contribuíram para que a pesquisa fosse concretizada.

GRATIDÃO HOJE E SEMPRE!

Lista de Quadros

Quadro 1 -	Níveis de participação política	48
Quadro 2 -	Conceitos de Participação	50
Quadro 3 -	Estrutura da Pesquisa	66
Quadro 4 -	Ações desenvolvidas pelo PNFCE - 2004 a 2006	81
Quadro 5 -	Eixos de Formação do PNFCE	87
Quadro 6 -	Programação dos Encontros Estaduais	87
Quadro 7 -	Universidades que ministraram o Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares e os Estados atendidos	89
Quadro 8 -	Legislação complementar que traça diretrizes ao PNFCE	90
Quadro 9 -	Demonstrativo do quantitativo de experiências exitosas por região em 2010	93
Quadro 10 -	Composição do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas	118

Lista de ilustrações

Figura 1	Espaço virtual do PNFCE	94
Figura 2	Cartilha com informações sobre organização dos Conselhos Escolares	117

Lista de siglas e abreviaturas

BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CAFISE	Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
CAISE	Coordenação de Articulação e Integração de Sistema de Ensino
CAPES	Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEE-TO	Conselho Estadual de Educação - Tocantins
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COGEPE	Coordenação-Geral de Monitoramento de Planos, Programas e Projetos Educacionais
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRECES	Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas
DASE	Departamento de Articulação dos Sistemas Educacionais
EpeEM	Subgrupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GAFCE	Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Programa de Desenvolvimento Escolar
PMSE	Plano de Mobilização Social pela Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE/UFSCar	Programa de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal de São Carlos
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SINTET	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins
SME	Sistema Municipal de Ensino

TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNCME-TO	União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITINS	Fundação Universidade do Tocantins

Lista de Anexos

Anexo 1

Portaria SEDUC nº 515 de 10 de março de 2016

Anexo 2

Regimento Interno GAFCE Estadual

Anexo 3

Plano de Ação do GAFCE Estadual

Anexo 4

Relato de Experiência SEMED - Palmas/2014 – Revitalização dos Conselhos Escolares em Palmas: Desafios e caminhos percorridos

Anexo 5

Carta do I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da rede pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas – TO

Anexo 6

Regulamento Concurso de Redação e Desenho - Escola e família unidas por um bom conselho - SEMED - Palmas/2014

Anexo 7

Conselho Escolar – Constituição e Organização Passo a Passo - SEMED - Palmas/2014

Anexo 8

Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP

Lista de Apêndices

Apêndice 1

Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Apêndice 2

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Apêndice 3

Cadernos de formação: autores e conteúdos

Apêndice 4

Livros da coleção: Conselhos Escolares - autores e conteúdos

O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PALMAS - TO

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) no município de Palmas-TO, a fim de compreender as formas de participação dos segmentos envolvidos, tendo por base os conceitos de democracia representativa e participativa. Parte-se do pressuposto de que a implementação do referido Programa norteou-se pelos fundamentos da proposta governamental que estabeleceu políticas públicas a serem desenvolvidas e suas prioridades, em termos da gestão administrativa e financeira. Para esta investigação, realizaram-se estudos conceituais de categorias relacionadas à democracia e à participação. Nos fundamentos teóricos, expõem-se as diferentes concepções de democracia, destacando a democracia representativa e participativa, explorando suas definições, seus critérios e os contextos em que ocorrem. Apresenta-se, ainda, o conceito de participação, no intento de evidenciar sua estreita relação com a democracia. Por fim, aludem-se aos fundamentos da educação, analisando categorias próprias ao princípio da gestão democrática da escola pública e da participação. Ademais, foram desenvolvidas pesquisas acerca da implementação do PNFCE na esfera federal, estadual e municipal. Metodologicamente, a pesquisa valeu-se de uma abordagem qualitativa, tendo, como campo empírico, o Sistema Municipal de Educação do município de Palmas-TO, em que a experiência de implementação do PNFCE sinalizou indícios de práticas democráticas efetivas junto à comunidade local. A pesquisa se valeu de fontes documentais e empíricas, cujos dados, neste último caso, foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os membros do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no Município de Palmas-TO (GAFCE). A análise dos dados revelou que o PNFCE promoveu acesso e ampliação dos debates acerca da gestão democrática nos espaços escolares. Contudo, o desenvolvimento das ações no município ocorreu por um limitado período de tempo (2014-2016), e não se concretizou em iniciativas que proporcionassem uma experiência de continuidade. As atividades desenvolvidas não refletiram em previsão legal da gestão democrática no município, considerando especialmente, os mecanismos para sua concretização. Não se identificando portanto, maior aprofundamento nos aspectos referentes a estrutura para sua continuação ou possibilidades de implantação como política de estado. Em âmbito federal e estadual, observa-se o mesmo movimento de descontinuidade como interrupção abrupta do Programa o que se reflete nas políticas implementadas.

Palavras-Chave: Participação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Democracia. Gestão Educacional

THE NATIONAL SCHOOL COUNCIL STRENGTHENING PROGRAM: A STUDY IN THE MUNICIPALITY OF PALMAS - TO

RESUMO

This work aims to analyze the implementation of the National School Councils Strengthening Program (PNFCE) in the municipality of Palmas/TO - Brazil, in order to understand the participation of the segments involved, based on the concepts of representative and participatory democracy. It is assumed that the implementation of this Program was based on the foundations of the governmental proposal that established public policies to be developed and its priorities in terms of administrative and financial management. For this research, conceptual studies of categories related to democracy and participation were carried out. In the theoretical foundations, the different conceptions of democracy are exposed, highlighting the representative and participatory democracy, exploring its definitions, its criteria and the contexts in which they occur. Furthermore, it also presents the concept of participation, in an attempt to show its close relationship with democracy. Finally, alludes to the foundations of education, analyzing categories proper to the principle of democratic management of public school and participation. Additionally, research was conducted on the implementation of PNFCE at federal, state and municipal levels. Methodologically, the research was based on a qualitative approach, having, as an empirical field, the Municipal Education System of the municipality of Palmas-TO, where the PNFCE implementation experience showed signs of effective democratic practices in the local community. The research was based on documentary and empirical sources, whose data were obtained through semi-structured interviews with members of the Articulating Group for Strengthening School Councils in the Municipality of Palmas-TO (GAFCE). Data analysis revealed that the PNFCE promoted access to and broadened the debates about democratic management in school spaces. However, the development of actions in the municipality occurred for a limited period of time (2014-2016), and did not materialize in initiatives that provided any continuity experience. The activities developed did not reflect in legal prediction of the democratic management in the municipality, considering especially, the mechanisms for its accomplishment. Therefore, it is not possible to identify further details regarding the structure for its continuation or possibilities of implementation as a state policy. At a federal and state level, the same discontinuity movement is observed as abrupt interruption of the Program, which is reflected in the implemented policies.

Keywords: Participation. National School Boards Strengthening Program. Democracy. Educational management

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E O CONTEXTO EDUCACIONAL	31
2.1 Teorias da democracia e participação: caminhos em construção	31
2.1.1 Democracia clássica	33
2.1.2 Democracia e participação em John Locke e Rousseau	35
2.1.3 Democracia representativa	38
2.1.4 Democracia participativa	42
2.2 Participação: um contexto multidimensional	46
2.3 Democracia, participação e gestão escolar	51
2.4 Espaços de Gestão Democrática e Conselhos Escolares	55
3 PERCURSO METODOLÓGICO	61
3.1 Os Postulados teórico-metodológicos da pesquisa	61
3.2 Os Sujeitos da pesquisa	64
3.3 As entrevistas	64
3.4 As Fontes documentais	65
3.5 O Tratamento dos Dados	65
4 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À MATERIALIZAÇÃO NOS ENTES FEDERADOS	67
4.1 O PNFCE no Sistema Federal de Educação: Caminhos e ações	68
4.1.1 Legislação instituída e diretrizes	69
4.1.2 Gênese e percurso	75
4.1.3 Material didático - pedagógico	80
4.1.4 Formação de técnicos e conselheiros	85
4.1.5 Publicações da Coleção Conselhos Escolares	90
4.1.6 Banco de experiências exitosas	90
4.1.7 Encontros Nacionais	92
4.1.8 Constituição dos GAFCEs	94

4.2 O PNFCE no Sistema Estadual de Educação: Caminhos e ações	95
4.2.1 Legislação instituída.....	97
4.2.2 Gênese e percurso.....	99
4.2.3 Material didático-pedagógico.....	101
4.2.4 Formação de técnicos e conselheiros.....	103
4.2.5 Encontros nacionais.....	106
4.2.6 Constituição do GAFCE.....	107
4.3 O PNFCE no Sistema Municipal de Educação de Palmas: caminhos e ações	108
4.3.1 Ações desenvolvidas e percurso.....	110
4.3.2 Material elaborado em âmbito municipal.....	113
4.3.3 Constituição do GAFCE.....	115
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
6. REFERÊNCIAS	130
ANEXOS	144
Anexo 1 - Portaria SEDUC nº 515 de 10 de março de 2016.....	144
Anexo 2 - Regimento Interno GAFCE Estadual.....	147
Anexo 3 – Plano de Ação do GAFCE Estadual.....	151
Anexo 4 - Relato de Experiência SEMED - Palmas/2014 – Revitalização dos Conselhos Escolares em Palmas: Desafios e caminhos percorridos.....	155
Anexo 5 - Carta do I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da rede pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas – TO.....	156
Anexo 6 - Regulamento Concurso de Redação e Desenho - Escola e família unidas por um bom conselho - SEMED - Palmas/2014.....	162
Anexo 7 - Conselho Escolar – Constituição e Organização Passo a Passo - SEMED - Palmas/2014.....	164
Anexo 8 - Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP.....	178
APÊNDICES	182
Apêndice 1 - Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	182
Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	183
Apêndice 3 – Cadernos de formação: autores e conteúdos.....	185
Apêndice 4 – Livros da coleção: Conselhos Escolares - autores e conteúdo.....	188

1 INTRODUÇÃO

Apresenta-se nesta seção o histórico, as motivações, e os objetivos que propiciaram os conhecimentos e descobertas quanto às concepções de democracia. Parte-se de um Programa desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), ao mesmo tempo em que se vislumbrou a compreensão de caminhos conceituais que permeiam a construção de políticas públicas fundadas na gestão democrática no espaço escolar.

Os estudos acerca da democracia e da participação aos quais dediquei-me nesta tese estão presentes em minha trajetória, desde a formação inicial à docência. Dentre diversos espaços formativos, a Universidade Federal de Goiás (UFG), onde me graduei em Pedagogia na década de 1990, foi determinante na sequência de meus estudos e práticas profissionais.

Ali, como acadêmica, tive a oportunidade de participar da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), que tinha como principal objetivo elaborar uma proposta educacional a ser encaminhada para a Assembleia Nacional Constituinte. Vivenciei angústias e esperanças de profissionais da educação que experimentaram tempos de ditadura e constante silêncio. Também trilhei caminhos que se delineavam em busca da consolidação de ideais democráticos, transformando-os em preceitos legais.

A partir de então, como docente da educação básica em Goiás e, posteriormente, do ensino superior no Tocantins, tais temáticas continuaram a fazer parte constante de minhas leituras, reflexões e estudos. Afinal, o cotidiano nas unidades escolares revelava todos os traços de autoritarismo que marcaram a educação brasileira em décadas anteriores.

Ao completar os doze anos de docência, em 2004, aceitei um grande desafio profissional, a saber: Atuar como Dirigente Municipal de Educação no município de Guaraí, cidade localizada no Tocantins, a 200 quilômetros da capital, com aproximadamente 25.000 habitantes. Naquele momento, os ideais de construção de uma educação pública de qualidade eram desafiadores, porquanto vislumbravam a oportunidade de atuar para que o processo democrático fosse viabilizado nos Sistemas Municipais de Educação.

Não obstante, diante da descontinuidade das políticas educacionais no município, e frequentes contingenciamentos financeiros, tal objetivo não seria atingido de forma rápida. O atendimento às necessidades básicas das escolas requeria a maioria dos recursos e investimentos e, necessariamente, estas questões deveriam ser expostas e discutidas. Em busca de orientações para mobilização da comunidade, nos dedicamos ao estudo do material elaborado pelo

Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE).

A formação presencial, as reflexões provocadas pelos teóricos e pesquisadores responsáveis pela concepção do Programa, o estudo do material elaborado e a leitura de seus referenciais motivaram e instrumentalizaram a equipe da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Guaraí -TO para promover o debate com a comunidade local. A concretização deste objetivo iniciou-se com a promoção do primeiro Fórum Municipal de Educação, momento este em que se discutiram os fundamentos da gestão democrática, possíveis espaços e mecanismos para sua implementação, bem como, o papel dos Conselhos Escolares nessa conjuntura.

O aprofundamento nesta temática, possibilitando o ensino e a pesquisa, ocorreu com o meu ingresso como docente na Universidade Federal do Tocantins (UFT), em 2006. A experiência como Dirigente Municipal de Educação e o retorno à vida acadêmica viabilizaram a continuidade dos estudos. Tornou-se possível, então, analisar a problemática em tela como parte de uma política pública envidando esforços na compreensão de seus alcances e limites.

Em toda essa trajetória como docente e pesquisadora, os estudos empreendidos faziam referência à gestão democrática e sua compreensão na realidade educacional dos municípios, nesse sentido fui indicada como representante da Universidade Federal do Tocantins (UFT) para compor a Comissão Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no Tocantins (PNFCE - TO). Esta atividade me possibilitou participação em reuniões, em estudos e nos Encontros Nacionais do Programa promovidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Em virtude das ações desenvolvidas e da necessidade de melhor compreensão acerca da gestão democrática no contexto das políticas públicas, meu objeto de pesquisa se tornou a correlação entre o desenvolvimento do PNFCE e o aprofundamento da democracia nos espaços escolares. Ressalta-se que, no decorrer da minha trajetória investigativa, ingressei no Subgrupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (EpeEM), que coordena o projeto REDE MAPA¹ e desenvolve o mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de educação.

¹ A Rede Mapa compreende uma pesquisa em rede, envolvendo instituições de ensino superior e pesquisadores, voltada a implementação da gestão democrática da educação pública no âmbito dos sistemas municipais. Integram a Rede os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Maranhão, Piauí, Ceará e Tocantins.

Por tal razão, a proposta de pesquisa apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (PPGE/UFSCar), reportava-se à implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares nos municípios tocantinenses.

Contudo, no decorrer dos estudos e pesquisas, e por ocasião da apresentação do trabalho à banca de qualificação, novos caminhos foram concebidos e outro percurso foi construído, distanciando-se do objeto inicial, a saber: uma política pública educacional. Como novo escopo à pesquisa, delineou-se como objeto de estudo o PNFCE, no município de Palmas-TO, entre os anos de 2011 a 2015.

Este programa foi criado há quatorze anos, resultando em publicações científicas, encontros locais e nacionais, envolvendo centenas de municípios brasileiros e seus respectivos estados em formação presencial e a distância. Seu objetivo foi o de estimular a gestão democrática nas escolas brasileiras a partir da criação e consolidação dos Conselhos Escolares.

Ressalta-se que as discussões propostas fundamentam-se na importância de estudos sobre a gestão democrática da educação, considerada nas últimas décadas, como um princípio que tem norteado as ações educativas, haja vista a necessidade de reconstrução de caminhos e relações mais democráticas no país.

Na história recente do Brasil, este debate tem se intensificado a partir do projeto constituinte que a delineou como um componente imprescindível em todos os setores sociais e, de forma específica, na educação. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), a gestão democrática se inscreve como princípio da educação nacional, o que implica diálogo, participação e novos processos de gestão e organização do espaço escolar, visando ao exercício da democracia.

Faz-se pertinente pontuar que, as concepções de democracia, de participação, bem como, de gestão democrática no espaço escolar, alcançam diversas nuances e partem de diferentes caminhos teóricos. Em cada espaço específico, encontram-se fatores, influências e concepções diferenciadas que, certamente, influenciam pessoas e instituições.

Ademais, considera-se essencial o desenvolvimento de estudos e pesquisas que possibilitem a compreensão dos ambientes de implementação de políticas públicas, bem como, a construção de conceitos e concepções, que viabilizem a inserção desta temática na realidade dos entes federados, construindo caminhos para prática da gestão democrática.

Outrossim, analisar políticas de gestão democrática significa averiguar a atuação da sociedade organizada, a prática de gestão participativa e a inserção da comunidade em uma discussão instigante e necessária. Torna-se relevante investigar em que medida as concepções de democracia se consolidam/transformam em um processo de estudo e formação no âmbito da implementação de políticas públicas, como é o caso do Programa em análise. Afinal, conforme Souza (2009, p. 137), “[...] As pesquisas sobre a gestão escolar têm o dever de colocar em pauta os problemas e as alternativas de enfrentamento a esses problemas organizacionais e políticos, histórica e contemporaneamente”.

Ressalta-se, ainda, a possibilidade de contribuir para a construção democrática nos espaços escolares, o que significa evidenciar a atuação da sociedade organizada e a prática da gestão participativa, visando estabelecer o diálogo e a autonomia dos sujeitos, considerando-se a aprendizagem proporcionada na referida vivência. A democracia é um fenômeno político relativamente novo no Brasil e, ao mesmo tempo, frágil e descontínuo na experiência política de cada cidadão, o que indica a importância de se compreender as concepções e as vivências que influenciam sua consolidação.

Ao empreender estudos sobre democracia, participação e políticas públicas de gestão democrática, há aspectos que não devem ser negligenciados; dentre os quais, a análise dos conceitos empregados nos documentos que o instituem, e a contextualização histórica dos princípios que fundamentam sua implantação. Apresento tais reflexões como premissas, considerando a necessidade de rigor ao se discutir políticas educacionais que se consolidam e possuem alcance nacional, tendo em vista que sua formatação não se dá ao acaso. Pelo contrário, é necessário aprofundamento teórico para que se possa compreender como estão imbricadas.

Todas as publicações no âmbito do PNFCE destacam a relevância da prática democrática no espaço escolar e a importância da participação da comunidade, o que nos desafia na compreensão de fatores, possibilidades, caminhos e concepções que permeiam essa construção.

Sendo assim, as questões norteadoras do presente trabalho foram as seguintes: Como ocorreu a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), no município de Palmas-TO, no período de 2011 a 2015 e quais as formas de participação identificadas nesse processo?

O objetivo geral consistiu em analisar a implantação do PNFCE no município de Palmas-TO a fim de compreender as formas de participação dos segmentos envolvidos, tendo por base, os conceitos de democracia representativa e participativa.

O atendimento a este objetivo indica a necessidade de estudos quanto aos conceitos que fundamentam a proposta do Programa, debates e apresentação de divergências e convergências quanto à compreensão de seus fundamentos, possibilitando análises, acréscimos e reformulações em conceitos já estabelecidos. Ao compreendermos que nossas práticas se fundamentam nessas informações, torna-se possível empreender a reconstrução/reformulação desses conceitos com base em estudos coletivos e diálogos constantes.

Para o alcance do objetivo geral, delinearão-se os objetivos específicos, a saber:

- a) Analisar teoricamente os conceitos de gestão democrática, democracia participativa, democracia representativa e participação;
- b) Caracterizar o contexto de criação e implantação de políticas públicas educacionais, em especial, e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em âmbito nacional estadual e no município de Palmas.

Esta análise parte da premissa de que o envolvimento em um processo de implementação de um programa educacional com a dimensão do PNFCE - representando instituições e objetivando mobilizar a comunidade - possibilita a vivência de debates, o exercício do diálogo, da escuta e do cumprimento dos princípios de participação e democracia que se propõe implementar.

No cenário contemporâneo a democracia tem assumido um caráter mais procedimental, partindo de um princípio descritivo, de uma concepção restrita, aproximando-se da democracia representativa. Todavia, essa visão passa a ser ampliada, aproximando-se das possibilidades da democracia participativa em que se enfatiza o princípio de liberdade e o direito de expressão.

Identifica-se que, a participação mais ativa da sociedade nas escolhas públicas - ao lado dos representantes eleitos - indica novas faces da democracia ao ampliar a tradicional democracia representativa, alargando suas bases. Tais análises passam pela compreensão da necessidade de estudos que fundamentem estas configurações.

Observa-se, então, a necessidade de revisar a qualidade da democracia representativa nos marcos das relações capitalistas pelo fortalecimento da sociedade civil. Para isso, deve-se evitar obstáculos burocráticos à participação e ampliar os canais de informação. Ressalte-se

que, nesta concepção, o fortalecimento da sociedade civil não ocorre para que a sociedade possa participar da vida do estado, mas para que seja fortalecida, evitando a interposição do estado.

Os estudos aqui empreendidos fazem referência à democracia em seus contextos participativo e representativo para se destacar que as pesquisas e debates sobre a participação política se direcionam por diferentes caminhos e possuem estreita relação com o conceito de participação. Afinal, dentre os pensadores da era moderna, a democracia foi qualificada pela participação e pela forma como ela pode ocorrer, direta ou indiretamente.

Observa-se que inúmeras inovações no campo democrático advêm das práticas geradas pela sociedade civil, que alteram a relação estado-sociedade ao longo do tempo e constroem novas formas políticas de agir, especialmente na esfera pública não estatal. De fato, são diversas as práticas sociais expressas em novos formatos institucionais da participação, tais como os conselhos, os fóruns, as assembleias populares e as parcerias. Nesse âmbito, a educação não-formal está presente como processo de aprendizagem de saberes entre seus participantes.

De modo mais amplo, a participação “[...] é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência nata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1983, p. 16). Ao analisar esse conceito, pode-se dizer que a participação é uma conquista, um produto sócio-histórico-cultural que se realiza de forma dinâmica e processual ao longo das lutas sociais, no contexto da democratização da sociedade brasileira (BRANDÃO, 1986, p. 183).

Por consequência, a gestão participativa na escola deve ser entendida de maneira mais ampla sendo considerada numa perspectiva de organização social que define os rumos da vida em coletividade. Nesse conjunto se encaminha a pesquisa, com enfoque nos objetivos descritos, visando à compreensão de fatores e concepções, além de identificar estudos anteriores que desvelam questões acerca do objeto.

O exercício de mapear a produção acadêmica que apresenta, no conjunto de seus estudos, questões referentes ao PNFCE e sua relação com a concepção de democracia no contexto das políticas públicas, intencionou identificar os resumos das dissertações de mestrado e das teses de doutorado que, com base em sua análise, possibilitem a compreensão dos aspectos e dimensões que as pesquisas estão sendo empreendidas, identificando o que está sendo feito e que lacunas se apresentam na compreensão das políticas e programas educacionais que visam ao aprofundamento da democracia nos espaços escolares.

Iniciou-se a análise com um caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema em investigação à luz das categorias em estudo, sob as quais o fortalecimento dos Conselhos Escolares passa a ser analisado. Ao se acessar a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD)² abriu-se a possibilidade de pesquisa por título, autor, assunto, ou todos os campos. A busca inicial foi por meio da expressão “Conselho Escolar”, obtendo-se 189 resultados. Visando encontrar estudos e abordagens mais específicas em sua relação com a temática da pesquisa desenvolvida, foi utilizada a expressão “Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, e como consequência, foram identificados 12 resultados.

Em seguida, com o uso de operadores booleanos, utilizou-se a expressão “Fortalecimento dos Conselhos Escolares” acrescentando os termos “democracia” e, logo após, “gestão democrática”, em buscas específicas. Os trabalhos - em sua maioria - coincidiram com o resultado da pesquisa anterior, ou seja, um quantitativo de 12 resultados. Acrescentou-se na plataforma, a busca pela expressão “concepção de democracia” adicionada a “Conselhos Escolares” perfazendo um total de 13 trabalhos na referida plataforma.

Ressalte-se que, inicialmente, houve uma simulação de pesquisa com base nos termos “democracia” e “concepções de democracia”, contudo observou-se que tal pesquisa ocorreria em uma perspectiva extremamente ampla. Nesse sentido, optou-se pela busca relacionando democracia ao fortalecimento dos Conselhos Escolares o que se constitui em plano de fundo para as análises desenvolvidas.

Outra base consultada foi o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)³, utilizando-se as mesmas expressões e filtros da base já descrita. Como resultado, identificaram-se 15 pesquisas. Entretanto, nas duas plataformas analisadas, nove resultados coincidiram. Dessa forma, foram selecionados os trabalhos que constam em ambos os repositórios digitais, perfazendo um total de 18 publicações, sendo 16 dissertações e duas teses, compondo o corpo da análise aqui apresentado: Alves (2010); Chaves (2011); Albuquerque (2011)⁴; Costa (2012); Félix (2012)⁵; Aguiar C. (2013); Porto (2014); Trigueiro (2014); Abreu (2015); Carozzi (2015); Ishida (2016); Alves (2016); Dias (2016); Sousa (2016); Falleiros (2017); Ribeiro (2017); Serafini (2017); Fouyer (2017).

² Disponível em: <<http://bdt.d.ibict.br>> Acesso em: 23 de junho de 2018.

³ Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br>> Acesso em: 14 de julho de 2018.

⁴ Tese de Doutorado

⁵ Tese de Doutorado

Após a leitura dos resumos das 18 pesquisas identificadas nas duas bases de dados, constatou-se que sete trabalhos possuem, como objetos de pesquisa o PNFCE, contexto em que se analisa seu potencial de formação, sua relação com os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, ainda, suas diretrizes e concepções. Há dois trabalhos que discutem as concepções de participação e gestão democrática construídas no âmbito do Programa, e outros dois que analisam a participação da família nos espaços escolares e na construção do Projeto Político Pedagógico da escola (PPP).

Os demais trabalhos apresentam, como objeto de estudo, os Conselhos Escolares, ainda que situados no contexto dos programas e políticas públicas para educação e, em especial, o PNFCE. Observa-se que os referidos estudos, em sua totalidade, utilizam-se das referências, diretrizes, conceitos e produções evidenciados no Programa e que, desta forma, os objetivos e objetos não estão dissociados do mesmo.

No entanto, em um universo de pesquisa tão amplo, considera-se um quantitativo pequeno de trabalhos acerca da temática, especialmente de teses, permanecendo a necessidade de desenvolver estudos que problematizem o PNFCE e sua relação com a gestão democrática da educação. Além disso, enfatiza-se a importância de pesquisas que investiguem, especialmente, as concepções que são construídas e as possibilidades apontadas em cada espaço, com base nos estudos empreendidos.

Os resultados apresentados nas pesquisas em que o PNFCE é o objeto de estudo, indicaram aspectos negativos, de forma especial, o declínio do interesse pela democratização da gestão escolar. Em contrapartida, identificou-se o crescimento de práticas de gestão direcionadas para a busca de resultados operacionais, bem como, o potencial limitado do PNFCE para fomentar Conselhos Escolares fortes e atuantes, em função da ineficiência dos programas de formação, das estratégias de consenso e de coesão social em seu conteúdo, que nega o projeto contra hegemônico da classe trabalhadora.

Entretanto, constatou-se ainda que, o Programa permite desmitificar o distanciamento entre as esferas de governo, considerando-se o diálogo entre a esfera federal, estadual e municipal para a implementação do mesmo.

No que se refere à metodologia empregada, pode-se perceber a predominância de pesquisas qualitativas. Observa-se ainda, a frequência de pesquisas documentais (atos normativos e material didático referentes ao PNFCE); além disso, é constante o uso de questionários e entrevistas, ocorrendo em menor escala observações e grupo focal. No conjunto

dos trabalhos, identificou-se uma pesquisa Survey com aproximadamente 1000 questionários direcionados aos concluintes do curso à distância de formação de técnicos, visando identificar as contribuições da formação continuada em Conselhos Escolares que ocorreu em todo o País a partir do ano de 2005.

Os trabalhos estudados foram publicados a partir de 2010, ou seja, apenas seis anos após a implantação do Programa, o que possibilita a compressão dos motivos para existirem mais estudos focalizados em sistemas ou instituições escolares caracterizadas como estudo de caso, tendo em vista o seu curto período de existência.

Em resumo, no conjunto dos trabalhos apresentados houve enfoques nos Conselhos Escolares, no processo de formação do Programa e nas concepções apresentadas, analisando-se suas intencionalidades. Entretanto, de modo geral, não foram encontradas análises que visassem compreender como a participação, especialmente, no Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - GAFCE, possibilitaria que as concepções já estabelecidas fossem discutidas e transformadas. As pesquisas evidenciaram ainda, que há apenas uma publicação enfocando os Conselhos Escolares desenvolvida na Região Norte, e não foram identificadas publicações com a referida temática no Estado do Tocantins.

Além da análise das teses e dissertações, foi realizada outra coleta de dados no acervo do Portal de Periódicos da CAPES utilizando-se dos mesmos descritores. Neste caso, selecionaram-se dez artigos publicados entre os anos de 2007 a 2016 que versaram sobre posturas democráticas, políticas públicas para educação e programas decorrentes destas políticas.

Pode-se identificar nos trabalhos publicados a partir de 2007, análises mais específicas acerca dos Conselhos Escolares, sua atuação no sistema de educação e sua articulação com as políticas públicas para educação. Destacam-se, neste contexto, o trabalho de Luiz e Conti (2007), que tematizou a gestão democrática e seus princípios, analisando a formação dos Conselhos Escolares em um município do Estado de São Paulo e apresentando dois importantes obstáculos para sua efetividade, a saber: a partilha de poder e a representatividade.

Aguiar (2008; 2009) apresenta uma sequência de estudos clássicos que analisam, de forma muito específica, o PNFCE, examinando inicialmente as estratégias de implementação do Programa, e identificam os mecanismos utilizados para que essa temática fizesse parte da agenda do Ministério da Educação. Em outro artigo mais recente, Moraes e Ruiz (2015) desenvolvem um estudo acerca das mudanças que ocorreram à medida que se implementaram

as estratégias de educação a distância como metodologia predominante no processo de formação apresentado pelo Programa, provocando um esvaziamento das propostas iniciais.

Contudo, Aguiar (2009) adverte sobre a permanência de outros mecanismos e programas de gestão que visam garantir eficiência operacional, contextos que mais limitam práticas já existentes do que favorecem a gestão democrática da escola pública. Esta mesma visão é compartilhada por Dourado (2007), ao analisar a relação entre os programas do Ministério da Educação, de forma específica o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o Programa de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Outrossim, o autor descreve os três programas e apresenta uma análise do PNFCE destacando que, em que pese a centralidade conferida a ele, é fundamental ressaltar que o eixo da gestão democrática e da participação encontrou limites em outros programas do próprio Governo Federal.

Azevedo (2009) aborda as possibilidades de colaboração entre a União, estados e municípios com a análise de dois programas, a saber: o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) e o PNFCE. A autora discutiu limites e avanços da democratização nesses dois processos de gestão da educação básica, comparando os referenciais de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, além dos avanços no processo de redemocratização.

Outro conjunto de artigos mais recentes, apresentaram reflexões sobre a implementação dos conselhos. Moraes e Ruiz (2015) analisaram a concepção de participação e gestão democrática disseminada pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Concluíram que houve necessidade de questionar a concepção redentora que se apresenta nos cadernos de formação, bem como, uma análise quanto às condições concretas e objetivas da gestão democrática, para que ela seja efetivada.

Carozzi e Estrada (2017) pesquisaram a composição e organização do Conselho Escolar da rede municipal de Cascavel - PR, tendo como plano de fundo o PNFCE. Os autores concluíram sobre a necessidade de resgatar as possibilidades de um Conselho Escolar que recuperasse os aspectos fundamentais da participação da comunidade.

Ruiz e Jussiani (2016) apresentaram um histórico do curso de Pedagogia discutindo as políticas de formação continuada para gestão escolar, de forma especial do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Concluíram que, há avanços nos dispositivos legais e formais, que apontam para uma melhor formação, e para uma maior evidência dada aos

professores nas políticas e programas governamentais. Contudo, contraditoriamente, no âmbito das relações do trabalho formal, aponta para evidências de uma crescente precarização das condições de trabalho, que envolve também diferentes formas de perdas dos direitos trabalhistas, duramente conquistados pelos trabalhadores da educação.

Batista (2018) indica que, no Brasil, a participação paritária da comunidade local e dos Conselhos Escolares é um processo em construção. Por fim, Fernandes e Ramos (2010), fundamentadas na perspectiva da democratização e das relações de poder no interior da escola, apresentam uma discussão sobre a implementação dos conselhos no país, evidenciando-os como importantes ferramentas de gestão escolar.

Observa-se que, nos artigos apresentados, sobre a criação de Conselhos Escolares nos diferentes entes federados, os objetos constituem-se em análises dos fins e objetivos do Programa e de sua consolidação. Assim, em que pese as pesquisas acerca da gestão democrática - visando identificar sua consolidação por meio dos Conselhos Escolares - e das políticas públicas educacionais, há poucos estudos que se aprofundam a respeito das concepções de democracia e participação. Nesse sentido, há uma contribuição dos trabalhos acerca do PNFCE, porém identificam-se lacunas no que se refere a estudos relativos à sua influência nas práticas desenvolvidas nos espaços escolares.

O presente trabalho está estruturado em seis seções, incluindo a Introdução, que expõe os objetivos, os estudos correlatos à temática e a estrutura do trabalho. Na segunda seção apresenta-se, inicialmente, a problematização das categorias de referência do estudo, compondo o marco teórico conceitual, a discussão sobre as concepções de democracia representativa e participativa e, no aspecto educacional, a gestão democrática da escola, com destaque para seus espaços e instrumentos de efetivação.

Nessa perspectiva, foram identificados autores que analisaram a origem da democracia a partir dos clássicos da literatura grega, sua influência na sociedade atual e as mudanças históricas sob o ponto de vista da sua compreensão, assim como a utilização das obras de Vernant (1984), Locke (1998), Rousseau (1987) dentre outros.

Apreende-se na literatura sobre o tema uma apropriação e ressignificação do termo à luz do liberalismo econômico, momento em que a democracia representativa responde pelo referido conceito (SCHUMPETER, 1942; DAHL, 2001). Como resistência a esta premissa de democracia, nos limites do livre mercado, autores como Saes (1993) e Poulantzas (1978) apresentam a necessidade de compreender a democracia para além das definições estabelecidas

e refletir sobre sua construção diária, com participação coletiva. Ademais, intenta-se caracterizar e diferenciar a democracia representativa e participativa, destacando a importância da compreensão destes conceitos para construção de concepções e desenvolvimento de práticas democráticas.

As categorias gestão democrática e Conselho Escolar foram analisadas a partir da perspectiva de Paro (2000); Cury (2002); Freitas (2007); Werle (2003); Marques (2012); Lima (2003; 2009). Para a compreensão do Conselho Escolar como um instrumento viabilizador da gestão democrática da escola pública foram utilizados os documentos oficiais de referência disponíveis no *site* do Ministério da Educação, (MEC).

A terceira seção apresenta os postulados teórico metodológicos da pesquisa e, em seguida, no contexto das políticas educacionais brasileiras, descreve-se o PNFCE, analisando desde sua institucionalização até a materialização; enfocando os caminhos, os documentos legais e os aspectos pedagógicos em torno da construção do material de apoio. Insere-se nesse conjunto a formação de técnicos e conselheiros, a elaboração de material de estudo, os encontros nacionais, as publicações de livros e textos científicos e a mobilização de comissões interinstitucionais criadas em todo o país visando possibilitar sua expansão por meio de ações de mobilização e formação nos estados e municípios.

A compreensão conceitual e a apreensão quanto aos caminhos percorridos pelo PNFCE possibilitaram estabelecer relações mais estreitas com os fatores que interferiram nos alcances e limites da gestão democrática. As análises perpassaram a dimensão legal, desde os preceitos constitucionais, resultando na reflexão de um contexto marcado pela presença governamental que instituiu diferentes espaços de formação e mobilização social.

Intenta-se ainda compreender a institucionalização do Programa percorrendo o conjunto das ações desenvolvidas em âmbito estadual (Tocantins) e municipal (Palmas), desenvolvidas pela Comissão Estadual de Articulação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Apresenta-se, por último, uma análise da implantação do Programa no Município de Palmas, identificando práticas e concepções que subsidiaram sua implementação.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se faz o resgate do objeto, da problemática, dos objetivos e da metodologia usada para a análise dos dados da pesquisa. Ressaltam-se as possibilidades de novas pesquisas para a ampliação e o aprofundamento do objeto de análise, como também um novo olhar para outras pesquisas acadêmicas, a partir da perspectiva teórica em estudo.

Constam no apêndice deste trabalho o roteiro das entrevistas semiestruturadas e o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para a realização das entrevistas. Os anexos compõem-se do parecer consubstanciado de aprovação da pesquisa emitido pelo Comitê de Ética em Pesquisas (CEP) e demais documentos coletados na Secretaria Municipal de Educação de Palmas e na Secretaria de Estado da Educação que evidenciam as ações desenvolvidas pelo GAFCE - Palmas.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E O CONTEXTO EDUCACIONAL

A análise das diferentes concepções de democracia, e seu processo de construção ao longo do tempo, possibilitam-nos compreender a polissemia do termo e suas diferentes aplicações na sociedade, singularmente, a sociedade brasileira. A presente seção visa empreender estudos acerca das concepções de democracia e de participação, estendendo as análises à conjuntura educacional.

Destaca-se que, tais conceitos possuem uma construção histórica e teórica que perpassam diferentes cenários, bem como diferentes espaços. Ainda mais, democracia e participação se fundem, não sendo possível depreender o conceito de uma sem fazer referência à outra.

Nessa seção far-se-á um estudo conceitual, ainda que se tenha clareza que são circunstâncias diferenciadas que não são construídas de forma linear, e nem mesmo, em um processo de evolução e de aprimoramento. Apresenta-se, preliminarmente, uma retomada histórica a respeito da democracia clássica. Em seguida, discorre-se acerca de dois teóricos que fundamentam as discussões a respeito da democracia e da constituição do estado, a saber: John Locke (1998) e Rousseau (1987). Estes autores possibilitam a compreensão dos processos de construção da democracia representativa e participativa.

Faz-se, ainda, uma análise dos estudos multidimensionais quanto ao conceito de participação que apresenta diferenciadas dimensões sendo apropriado por instituições e grupos que visam legitimar as mais diversas posturas ditas democráticas. Na parte final, desenvolve-se um estudo - no aspecto educacional - identificando os espaços e mecanismos de manifestação da democracia e participação no cenário da educação.

2.1 Teorias da democracia e participação: caminhos em construção

Há, nas diferentes esferas de atuação política, social e econômica, um clamor uníssono por democracia. Intervenções, abordagens, planos e projetos que não se intitulem democráticos e participativos são questionados nos diversos âmbitos de gestão. O termo tornou-se uma expressão comum nos discursos, reuniões e fundamentações escritas, orais ou midiáticas de

qualquer ação que se pretenda implementar. Isso se justifica pela compreensão de que, do contrário, não haveria aceite ou endosso para qualquer ação proposta.

O referido vocábulo é considerado polissêmico, e se reveste de significado em diferentes circunstâncias, estabelecendo-se como um adorno que coroa de legitimidade as mais autoritárias e opressivas práticas. Entretanto,

[...] é importante que se compreenda que, embora o conceito de democracia seja um dos mais antigos, a implementação de práticas sociais democráticas e de relações de poder que de fato permitam a participação de todos nas decisões políticas são alguns dos aspectos mais difíceis de concretizar em toda a história humana (RISCAL, 2010, p. 30).

Nesse quadro, apresenta-se a necessidade de uma análise que permita a apreensão dos conceitos de democracia, participação e suas interpretações em diferentes escolas teóricas e conjunturas econômica e política que se estabeleceram ao longo dos séculos XIX e XX. Aproxima-se, assim, das diferentes nuances que definem a democracia e, entre si, divergem.

A expressão “democracia” origina-se do grego *demokratía* formada pelos radicais *demos*- que significa povo, e *kratos* - que significa poder. Constitui-se em um regime político no qual a soberania é vivenciada pelo povo, constituído pelo conjunto dos cidadãos que exercem o sufrágio universal (JAPIASSÚ; MARCONDES, 2001). A análise etimológica designa, portanto, democracia como poder do povo.

Em distintos momentos e espaços, historiadores e pesquisadores apresentaram debates e pesquisas acerca das origens da democracia. D’ajello (2016) e Cartledge (2002) argumentam que as reformas de Clístenes devem ser apontadas como a primeira forma de democracia ateniense. Ademais, os autores afirmam que as controvérsias a este respeito demonstram a existência de diferentes processos de instituição de democracias, como um ensaio para que ocorresse de fato ou se tornasse mais radical.

Segundo eles, para conceber a relação entre uma consciência democrática e a expressão *demokratía*, torna-se preciso avaliar as significações atribuídas ao termo. Afirma ainda que, “[...] é necessário se esclarecer que tipo de democracia ou que tipo de organização política e que nível de consciência política e ideológica está se defendendo cada vez que se trata das “origens” da democracia ateniense” (D’AJELLO, 2016, p. 104).

Os registros sobre democracia percorreram séculos, sendo escrutinados e, contemporaneamente, apresentam-se como uma prática defendida por quase todas as correntes

de pensamento, independentemente de suas concepções políticas e ideológicas. De acordo com Dahl (2001, p. 12), as experiências de democracia são discutidas há 2.500 anos, mesmo que, de forma esporádica.

Identifica-se um grande volume de autores e obras que analisam o conceito. Alguns listam diferentes classificações que possuem respaldo do quadro histórico e político. Estes estudos partem da democracia clássica, investigam a democracia liberal, e alcançam os debates atuais sobre democracia e participação (HELD, 2006; DAHL, 1989; 2001).

Outros apresentam o conceito a partir de uma divisão histórica com um olhar específico para os modos de produção e seu conceito de Estado (SAES, 1993). Segundo este autor, podemos classificar as experiências democráticas em dois conjuntos: a democracia no pré-capitalismo (democracias escravistas e feudais), e no capitalismo, sendo que esta última apresenta as experiências vivenciadas no Estado burguês e a desigualdade política que o caracteriza. Entretanto, tais análises, costumeiramente, fazem referência à sua origem da democracia destacando a antiguidade grega e romana.

Este tópico possui subdivisões que descreveram as classificações estabelecidas por diferentes autores que desenvolveram estudos sobre a democracia e práticas participativas. Considera sua origem na antiguidade, até suas manifestações na contemporaneidade, relacionando-as com o histórico da instituição dos conselhos e seu papel na efetivação da gestão democrática. Esta opção de estudo tem apenas um fim didático para analisar as diferentes classificações e os diferentes autores, em que pese a diversidade de posturas teóricas e políticas.

2.1.1 Democracia clássica

Os ideais e objetivos da democracia ateniense são recontados enfaticamente no famoso discurso fúnebre atribuído a Péricles, um proeminente cidadão, general e político ateniense. O discurso, que provavelmente foi elaborado por Tucídides - cerca de 30 anos após ter sido pronunciado -, exalta sua força e sua importância política:

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos"; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais

honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não observamos com uma curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem o olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos (TUCÍDIDES, 1992, p. 403).

As análises que indicam a Grécia, especialmente Atenas, como berço da democracia, apresentam uma comunidade que se organizou, inicialmente, em torno do Arconte, convivendo em tribos e mantendo-se por meio da agricultura de subsistência. Entretanto, com o aumento das atividades mercantis marítimas, afirma-se outra classe social formada pelos comerciantes e industriais que não eram patrícios, mas que traziam consigo princípios inovadores.

Assim, acabaram por romper velhas cadeias e transformaram as crenças religiosas e o excessivo dever em um ceticismo permeado pela necessidade de bem-estar. Observa-se que, a sociedade ateniense se reconstrói em torno da Pólis, que muito mais do que a cidade, significava a essência da vida cidadã, constituindo - a partir do governo de Péricles - um regime de participação dos cidadãos atenienses, denominado democracia.

É a própria cidade que se cerca de muralhas, protegendo e delimitando em sua totalidade o grupo humano que a constitui. No local em que se elevava a cidade real - residência privada, privilegiada -, ela edifica templos que abre a um culto público. Nas ruínas do palácio, nessa Acrópole que ela consagra doravante a seus deuses, é ainda a si mesma que a comunidade projeta sobre o plano do sagrado, assim como se realiza, no plano profano, no espaço da Ágora. Esse quadro urbano define efetivamente um espaço mental; descobre um novo horizonte espiritual. Desde que se centraliza na praça pública, a cidade já é, no sentido pleno do termo, uma *polis* (VERNANT, 1984, p. 33).

Os atenienses consideravam o "governo" como sendo a assembleia (Eclésia) que tomava decisões diretamente sem intermédio de representantes. Segundo Vernant (1984), o surgimento da *polis* constituiu, no mundo grego, um acontecimento determinante. O autor afirma ainda que, naquela realidade, a palavra adquiriu preponderância sobre os demais instrumentos de poder, bem como a plena publicidade dada às manifestações mais importantes da vida social.

2.1.2 Democracia e participação em John Locke e Rousseau

Historicamente, evoca-se a possibilidade e a prática da participação com base no legado cultural dos gregos e a implementação de uma experiência democrática. Esta ocorria de forma direta, considerando-se que os cidadãos vivenciavam um processo de decisão coletivo. Embora a participação estendeu-se apenas ao conjunto da população masculina, evidenciava-se a possibilidade de influenciar diretamente nas decisões e compor um governo democrático.

Entretanto, a história vivida na antiguidade não segue este curso continuamente. Experiências de participação política não são vislumbradas nos séculos posteriores. Ao contrário, afirma-se a visão absolutista e, portanto, a redução, ou mesmo extinção dos espaços de participação.

Consolidado na Idade Média, o regime monárquico coexistia por toda a Europa, e caracterizava-se por monarquias feudais dinásticas em que o trono seria transmitido ao filho mais velho ou ao descendente masculino mais próximo. O absolutismo moderno começou a desenvolver-se com o nascimento dos Estados-nação no século XVI, a fim de estabilizar o poder real.

Com o declínio do sistema feudal, o poder foi centralizado nas mãos dos soberanos. Estes dirigentes eram apoiados por uma crescente classe média, ou burguesia, que se beneficiava economicamente de um governo central forte, tornando possível a manutenção da ordem e possibilitando condições adequadas para o florescimento do comércio. A relação entre o monarca e Deus evoca o exercício de regras morais e de direito natural que não se pode transgredir. Constitui-se, assim, o sistema político absolutista.

Entretanto, os regimes monárquicos foram colocados em questão pela “doutrina clássica”, que ganhou força durante as revoluções liberais, com o apoio da burguesia, adepta de uma filosofia utilitarista e liberal. Ressalte-se que, naquele momento, a democracia constituía-se em um “mal necessário” que se estabeleceu como um forte aliado na dominação de classe, na medida em que aparentava um caráter inclusivo. Segundo Saes (1993),

[...] a democracia como regime político burguês designa o conjunto de condições mínimas – as chamadas liberdades políticas – que facultam aos membros de todas as classes sociais (e não apenas aqueles da classe exploradora e das classes intermediárias aliadas como nas democracias pré-burguesas) a organização partidária com vistas a indicações dos governantes do parlamento burguês (p. 61-62)

Nos tempos modernos, com o avanço das ideias iluministas, a monarquia absolutista começou a ser questionada. A crença de que o soberano tinha aprovação divina para governar era cada vez mais posta em dúvida. As ideias da filosofia política de John Locke (1632-1704) defendiam a liberdade individual baseando-se na premissa de que todos são iguais, e a cada um deveria ser permitido agir livremente desde que não prejudicasse ninguém.

O referido teórico foi o precursor de ideias liberais, que vieram à tona durante o iluminismo francês, no século XVII. Para Locke (1998), a soberania não reside no Estado, mas na população.

Afirmava que, para assegurar um Estado de direito, os representantes do povo deviam promulgar as leis e o rei, ou o governo, executá-las. Isso se resume na noção de governo consentido pelos governados, na autoridade estabelecida e no respeito ao direito do ser humano à vida, à liberdade e à propriedade.

Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte (LOCKE, 1998, p. 468).

Em sua obra, Locke discorre sobre a separação dos poderes, segundo o autor o poder do Estado se divide entre instituições distintas: O Poder Legislativo ou Parlamento, o Poder Judiciário ou o Tribunal e o Poder Executivo ou o Governo. Considerado como o autor que demarca novos limites e caminhos para o exercício da participação, John Locke, de forma especial em sua obra “Dois Tratados de Governo”, publicada em 1689, fundamenta e sustenta a implantação da monarquia parlamentarista na Inglaterra.

Suas obras destacam-se por defenderem a representação político-parlamentar e a democracia representativa (ALVERGA, 2003). Ao caracterizar o poder legislativo, o autor define a democracia representativa vinculada ao poder dos representantes eleitos pelo povo:

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo (LOCKE 1998, p. 101).

O mencionado estudo apresentava o questionamento à doutrina do direito divino dos reis e do absolutismo real. Desenvolveu ainda, uma teoria que conciliou a liberdade dos cidadãos com a manutenção da ordem. Destacam-se o direito à propriedade privada e à liberdade dos indivíduos, com a supremacia do poder legislativo.

Já Jean Jaques Rousseau, em um contexto diferente, reafirmou a democracia participativa e direta, ao defender que: “Na verdade, as leis são as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o seu autor, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade” (ROUSSEAU 1995, p. 99). Esta visão inspirou as práticas da Revolução Francesa, momento em que sua obra fundamentou os ideais iluministas contra a estrutura político-ideológica do antigo regime, evidenciando, assim, sua influência sobre os debates acerca da democracia.

Como grande teórico, Rousseau demonstrou enaltecimento ao governo dos gregos (VIEIRA, 1997). Para ele, democracia e representação não são compatíveis. O exercício da soberania pelo povo está em decidir suas próprias leis. A obediência à lei é uma obediência à própria vontade do povo; ou seja, a vontade geral só pode ser expressa por meio da democracia direta e, portanto, não é representável (WEFFORT et al, 2010; VIEIRA, 1997).

Locke e Rousseau são considerados, assim, marcos divisores no que se refere à teoria política, em suas teses não concordam com o absolutismo como uma estratégia de organização política da sociedade. Ambos também fundamentam os estudos sobre as democracias representativa e participativa ao afirmarem que o poder do monarca deveria se afirmar por meio de normas e regras que orientassem a vida coletiva, mediante um contrato social.

No entanto, a proposta de Rousseau advoga que o poder Legislativo deveria ser praticado diretamente pelos cidadãos, sem representantes. “Enquanto o inglês ressalta a representação, o suíço destaca a participação” (ALVERGA, 2003, p. 10).

Nesse sentido, Rousseau repele a representação política por considerar que a soberania - que é o exercício da vontade geral e que se expressa por meio da lei - não pode ser alienada ou transferida e, por isso, não pode ser representada. É o povo quem deve fazer uso da prerrogativa de elaborar suas próprias leis, que estas regularão o pacto social, configurando, desta forma, uma espécie de democracia participativa no que diz respeito ao Poder Legislativo. É neste sentido, então, que “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação” (PATEMAN, 1992, p. 35).

Considerando-se a importância de Locke e Rousseau para a constituição de caminhos que rompem com o absolutismo e apontam a liberdade individual como princípio, apresenta-se, a seguir, uma análise mais específica da democracia representativa e participativa ressaltando seus caminhos, representantes e repercussões na consolidação de modelos sociais.

2.1.3 Democracia representativa

As análises sobre democracia e participação ecoam em diferentes espaços e estão na centralidade dos debates políticos, sendo encampadas e defendidas por correntes distintas, o que ratifica a ambiguidade e a polissemia dos referidos termos, bem como sua ressemantização. Ademais, conforme os dizeres de Coutinho (2008, p. 02),

[...] no mundo atual, boa parte da batalha das ideias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda

No estudo das teorias da democracia identifica-se uma diversa classificação dos modelos indicando a dificuldade de se chegar a um esquema abrangente, isento de ambiguidades e coerente. Enfim, não há uma classificação ideal, pois elas são apenas menos ou mais úteis, de acordo com a contribuição que podem dar para a compreensão da teoria democrática.

Aqui, serão expostas duas diferentes correntes, a saber: a democracia representativa e a democracia participativa, sem a intenção de indicar um critério definitivo. Estas são as correntes que se apresentam nos cadernos de estudo do PNFCE e, portanto, são estudadas e desenvolvidas em seus processos de formação.

A democracia representativa tem uma história recente. Reporta-se ao final do século XVIII com o início das chamadas revoluções burguesas que derrubaram as monarquias absolutistas. Seu surgimento ocorre a partir de um vasto e demorado processo histórico em que a burguesia, não obstante detivesse um poder privado que se identificava com a sociedade civil, passou a não admitir interferências do Estado.

Assim, embora a burguesia, na busca de um poder unificado, tenha conservado o Estado moderno - sendo este criado pelo absolutismo - buscou formalizá-lo, racionalizá-lo e, portanto, controlá-lo. Assim, a sua intenção era subordinar o exercício do poder público aos pressupostos da lei.

Esse poder passou a ser limitado por uma série de direitos individuais e, ao mesmo tempo, foi possível submetê-lo às críticas realizadas pela esfera pública burguesa, que naquele momento ainda era incipiente, mas que durante o século XIX ganhou bastante corpo e poder, constituindo-se uma força social ao lado do Estado. Este modelo democrático denominado como liberal representativo adquiriu preponderância e notoriedade ao ser sistematizado por Schumpeter (1961) na obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” de 1942.

O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes. E esta definição, por seu turno, parece assegurar a situação do sistema majoritário dentro da lógica do método democrático, embora possamos ainda condená-la por motivos alheios à sua lógica (SCHUMPETER, 1961, p. 325).

Na concepção do autor, o governo do povo é uma ficção. O que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo. Assevera que o cidadão comum não está preparado para a política, pois possui um senso de responsabilidade reduzido e ausência de vontade efetiva. Tal análise o leva a afirmar que “[...] é evidente que, com exceção do caso da democracia direta, o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir [...]” (SCHUMPETER, 1984, p. 296). Identifica-se aqui a democracia concebida como método de escolha dos representantes, afirmando-a em uma dimensão procedimental elaborada por autores elitistas.

Entretanto faz-se necessário ressaltar que

Desde os tempos de Atenas a democracia recebe severas críticas das classes dominantes. O principal temor dos antidemocráticos era o rumo político que a participação das classes populares poderia tomar. As classes dominantes passaram a aceitar a democracia somente quando perceberam que ela poderia ser uma forte aliada na dominação de classe. Portanto os diversos modelos têm um conteúdo classista que se expressa nos limites e na forma de controle da participação das classes populares (SILVA, 2003, p. 13).

Esta concepção minimalista/elitista de democracia que restringe o regime democrático à competição eleitoral foi ampliada por outros autores, como é o caso de Dahl (2001), que

reconhecia a ação política dos indivíduos em conexão direta com a eleição de líderes. É essa esfera que os teóricos democráticos pluralistas reafirmam como sendo a expressão central da democracia.

Silva (2003) aponta que para o liberal norte-americano Robert Dahl a democracia é determinada pela ação de múltiplos grupos ou múltiplas minorias. As formulações de Dahl ancoram-se no pressuposto de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos, além de se associarem a distintos grupos, cabendo ao sistema democrático possibilitar o equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.

O autor ainda estabelece a diferenciação entre os termos democracia e poliarquia. Entende-se por poliarquia os regimes democratizados de forma relativa ou moderada, ou melhor, contendo uma postura inclusiva e aberta à contestação pública (DAHL, 1997, p. 31). Observa-se que, nesse sentido, democracia representa a postura ideal, e o termo poliarquia se refere aos regimes democráticos reais com suas características, problemas e impasses.

Sobre a democratização o autor relata ser ela um processo de constante ampliação de duas dimensões, a saber: a contestação pública e a inclusividade. A democratização acaba configurando-se em referências para a classificação dos regimes políticos.

Ressaltando tais condições, propõe-se um exame do nível de democratização de um país. Seria possível medir o nível de competitividade, de oposição e de contestação pública. Por meio destas medidas pode-se determinar, por exemplo, o nível de inclusão que o regime possui, ou a possibilidade de inclusão que esse regime apresenta.

Os pluralistas, [...] contribuíram com o modelo de Schumpeter introduzindo em sua análise as conexões das elites com os chamados grupos de interesse como as associações comunitárias os sindicatos e os grupos religiosos. Deram especial atenção à maneira como os líderes eram eleitos, à medida que identificavam, neste aspecto, o ponto de distinção entre as democracias e não-democracias e se preocupavam com a excessiva concentração de poder em uma elite fixa (SILVA, 2003, p. 14).

Na concepção de Dahl (2001), o processo democrático deve pautar-se em alguns princípios, a saber: a participação efetiva, a igualdade de voto e o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos. Sobre o princípio da participação efetiva, esta se refere a um processo em que todos devem ter oportunidades iguais de expressar suas opiniões políticas.

A igualdade de voto propõe que ele deve ter o mesmo valor a todos. Quanto ao entendimento esclarecido, os participantes devem ter acesso a informações e alternativas políticas. Segundo o princípio do controle do programa de planejamento, os membros devem ponderar sobre quais questões serão incluídas no planejamento e como as mesmas serão tratadas. E, por fim, a inclusão dos adultos reitera o princípio de igualdade entre cidadãos adultos considerados politicamente iguais que podem escolher entre vários partidos em eleições.

O autor, ainda afirma que "[...] nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático", (DAHL, 2001, p. 53). Nesse ínterim, Dahl (2001) atualiza as elaborações de Schumpeter ao considerar como critério para a identificação de um regime democrático o processo de eleição da elite dirigente. Assim, um regime democrático pressupõe que os cidadãos tenham direitos políticos e sociais sem os quais não seria possível o exercício da democracia.

Dentre os requisitos para a democracia, nos escritos do autor, se apresenta a liberdade à organização e à expressão, o direito de votar e de ser eleito para cargos públicos, direito a fontes alternativas de informação e a eleições livres e idôneas.

Desde as suas origens, o modelo político democrático fez grandes avanços quanto aos seus mecanismos representativos, incorporando gradativamente amplos segmentos e classes sociais, notadamente no processo de eleição dos dirigentes do Estado. Entretanto, a democracia representativa vem enfrentando uma crise profunda no plano nacional e internacional.

As nuances privatistas que a liberdade adquiriu propiciaram sua separação do conteúdo da política. A liberdade não passa mais a ser entendida como a possibilidade de participação política, como o poder de fala, mas como a possibilidade de produzir e consumir os produtos necessários para a sobrevivência e realização pessoais.

Aliada a outros fatores, tal situação gerou o descrédito dos cidadãos nas instituições políticas cujos discursos se encontram em evidente dissonância. Fragilizou-se o princípio material da representação democrática que se pauta no processo dialético entre representantes e representados. As altas taxas de abstenção eleitoral e baixa credibilidade na política brasileira comprovam essa crise.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto que no século XXI a democracia somente representativa não mais atende à plena concretização do princípio democrático, sendo necessário evoluir com um olhar atento às novas ondas da democracia e aos

mecanismos que atestem sua efetivação. Acompanhando esta tendência, Portugal e Brasil não ficaram ao largo dessas questões, que, alhures, já estavam consolidadas pelo contrário, fortaleceram os elos na adoção duma participação mais ativa da sociedade nas escolhas públicas ao lado dos representantes eleitos, inaugurando nesses países uma nova face da democracia, ao ampliar a tradicional democracia representativa, alargando as bases para uma democracia também pró ativa direta (GURGEL, 2013, p. 69).

Nessa perspectiva, apresentam-se os estudos sobre democracia participativa, identificando seus caminhos e sua viabilidade tendo como elemento norteador da análise a participação política em diferentes espaços e dimensões.

2.1.4 Democracia participativa

A teoria da democracia participativa se desenvolveu, sobretudo, nas décadas de 1960 e 1970, período em que ocorreram mobilizações da sociedade civil, reunindo diferentes segmentos no meio urbano e rural. Para Sader (1988, p. 313), “[...] os movimentos sociais foram um dos elementos da transição política ocorrida entre 1978 e 1985. Eles expressaram tendências profundas na sociedade que assinalavam a perda de sustentação do sistema político instituído”.

No caso brasileiro, os movimentos sociais vivenciaram novo momento no qual foram criadas diferentes organizações, como é o caso da grande quantidade de instituições não governamentais, de diversas redes de movimentos sociais, de grupos de representação, de grupos excluídos do sistema de produção formal. Como afirma Gohn (2011, p. 341):

O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais, que foram inscritos em lei na nova Constituição Federal de 1988.

A democracia representativa constituiu-se em um processo de transformação política, no qual o modelo democrático representativo evoluiu em direção à criação de novos elos entre os cidadãos e o Estado. Contudo, à medida que os meios de comunicação e os sistemas de organização foram se aperfeiçoando, esses avanços tornaram-se insuficientes para a mediação de interesses entre o Estado e a sociedade.

Isso ocorreu porque, cada vez mais, o processo de eleição de dirigentes é indissociável do acompanhamento da gestão promovida pelos representantes eleitos e pela eficiência dos serviços prestados pelos órgãos públicos.

Dentre os autores que mais se destacaram neste debate está Carole Pateman (1992), que enfatiza a introdução de instrumentos de gestão democráticos na esfera da vida cotidiana, sobretudo nos locais de trabalho (a chamada “democracia industrial”, que exige formas de autogestão). Nesse âmbito, haveria tanto uma ampliação significativa do controle da própria vida, como do entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade, o que permitiria maior capacidade de interlocução com seus representantes e maior fiscalização destes.

A junção do adjetivo “participativo” ao substantivo “democracia” representa a tentativa de descrever uma experiência política que se diferencia pela articulação entre mecanismos eleitorais de representação política, mecanismos associativos de inclusão dos eleitores no processo de tomada de decisões do Estado, e mecanismos de controle social das ações da máquina pública. Nesse sentido, a utilização desse conceito faz referência a maior articulação entre cidadãos e governo, não se restringindo apenas à descrição de formas de eleição de governantes. Nas palavras de Pateman (1992).

[...] a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização, precisa ocorrer em outras esferas [...] (p. 60).

Este desenvolvimento ocorre por meio do processo de participação. Para Pateman (1992), a principal função da participação na teoria democrática é, portanto, educativa. Sua proposta indica a possibilidade de aprimoramento da representação, por meio da qualificação política dos cidadãos.

Nesse sentido, faz-se necessário ampliar as possibilidades de participação, considerando-se a implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, ou seja, nos bairros, escolas, locais de trabalho e famílias. Mais próximos dos cidadãos, estes novos espaços de decisão democrática poderiam promover a participação política.

Outro autor importante nesse debate é Macpherson (1978). Ele dá ênfase aos comitês, a um só tempo, deliberativos e executivos, realçando a importância da participação de todos para

gerir o cotidiano. Além disso, administrando as estruturas maiores da sociedade, os mecanismos de democracia liberal permaneceriam apenas providos de mais conteúdo, graças à qualificação da cidadania. Aponta que, para vigorar o modelo participativo, exige-se não apenas uma mudança de mentalidade, eliminando a analogia da política com o mercado e a autovisão do eleitor como consumidor, mas também a redução das desigualdades econômicas, que levam à disparidade de influência política.

Nessa concepção, todos possuem condições para entender e ter um papel ativo na discussão e na gestão dos negócios públicos. Rompe-se com a ideia, presente de forma aberta ou oculta na teoria democrática liberal, de que, agir politicamente é um dom da “elite”. Ainda assim, ao julgar que a apatia seja somente um efeito da ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, a aposta na disposição das pessoas para o envolvimento político é talvez excessiva.

A “participação” defendida pelos teóricos da democracia participativa vincula-se a um sentido mais forte da palavra. Significa o acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base.

Parte importante das decisões ainda seria tomada por delegados eleitos, é claro, mas a teoria pressupõe que a experiência na gestão direta de poder na base amplia a capacidade de compreensão acerca da política em geral e de escolha dos representantes. Essa participação, de acordo com estes critérios, pode ocorrer de diferentes formas, variando a utilização de mecanismos de participação direta ou representativa; centralizados em processos estatais ou fruto da iniciativa da sociedade civil.

Estabelecendo uma postura crítica à concepção liberal de democracia e, como expressão da indignação com as desigualdades de classe, gênero e raça, se afirma a “Nova Esquerda” (HELD, 2006, p. 222), apontando caminhos para uma postura democrática. Inspirados em Rousseau e nas posições marxistas libertárias, muitos autores contribuíram para a reformulação das concepções de esquerda sobre democracia, propondo uma reflexão na direção de compreender o processo democrático em sua essência.

Dentre tais concepções, destacam-se os estudos de Poulantzas, para quem a democracia participativa abrange uma relação estreita entre a transformação do Estado e o incremento da democracia direta em suas bases, o que supõe o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em alianças com a população (POULANTZAS, 1978). Nesse caso, há uma ampliação das instâncias sociais de poder, como esclarece Held (1987). Poulantzas (1978)

propõe a democratização do Estado, tornando as instituições estatais e políticas mais abertas e responsáveis e, ao mesmo tempo, a democratização da sociedade, por intermédio de lutas que, em nível local, incorporem as reivindicações populares.

As elaborações teóricas do chamado modelo da democracia participativa, defendem a necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de discussão dos assuntos públicos. Reafirma-se a necessidade de iniciativas democráticas, ou seja, formas de envolvimento e de participação dos indivíduos e grupos sociais em instâncias diversificadas para a tomada de decisão e gestão de políticas públicas.

A democracia participativa, apresenta-se como um modelo de democracia que se constitui como alternativa à teoria liberal incorporando a necessidade de combinar a ampliação da participação direta com os mecanismos de democracia representativa, pressupondo o desenvolvimento humano por meio dos processos participativos (HELD, 1987). Assim evidencia a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana. O chamamento episódico à participação nas questões públicas, no período eleitoral, é julgado insuficiente para promover a qualificação dos cidadãos. Torna-se necessário que as pessoas comuns estejam presentes na gestão das empresas, das escolas, enfim, que a participação democrática faça parte de seu dia a dia.

Como se vê não se trata de uma volta à democracia direta, mas da combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base. Influente, sobretudo, nas décadas de 1970 e 1980, essa visão continua presente hoje, com ambições bem mais modestas, em iniciativas de reforma da política local, como, entre outras, o orçamento participativo e organização de conselhos de controle social experimentado em vários municípios brasileiros.

Aqui, deparamo-nos com debates em que se questiona a relação entre democracia representativa e participativa. Silva (2003, p. 14) considera que deve-se “[...] rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”. Algo semelhante, diz esse autor, em um escrito de 1996, no qual exalta os espaços que se abrem para o exercício da democracia participativa no marco da democracia representativa a partir da carta constitucional brasileira de 1988 (AVRITZER, 1996).

Mesmo nas correntes mais críticas, dentro da ciência política contemporânea, esta análise encontra respaldo. Coutinho (1984) defende que uma democracia mais avançada exige a integração entre democracia representativa e democracia direta. Macpherson (1978), considera que uma democracia participativa deverá tecer articulações entre a democracia

representativa e a democracia direta. Assim, propõe uma arquitetura piramidal centrada no estabelecimento de mecanismos de participação popular direta na base e em instâncias de democracia representativa em cada um dos níveis imediatamente superiores.

A defesa da democracia direta, em suas diversas formas, não exclui a democracia representativa. Existe, sem dúvidas, uma relação de complementaridade (BENEVIDES, 1996, p. 22). Considera-se então que a democracia direta, em suas diversas formas, tem um efeito extremamente positivo sobre a democracia representativa, no sentido de que atua como corretora dos vícios e problemas muito conhecidos de nossa cultura política.

O conjunto de estudos apresentados indica a complexidade, bem como, a necessidade de retomada e aprofundamentos constantes de certos conceitos, para fins das pesquisas em questão; afinal, as práticas cotidianas e as relações que ocorrem nos diferentes espaços se estabelecem em uma sociedade com características que hoje se fundamentam na teoria democrática. Esta temática é explorada de forma intensa no material de estudo do PNFCE.

Os doze cadernos de estudo publicados no âmbito do PNFCE fazem referência ao aprofundamento da democracia com a implementação e fortalecimento dos conselhos, ressaltando exaustivamente seus fundamentos legais na sociedade brasileira e as possibilidades de processos educativos com mais qualidade social. Ademais, os estudos sobre democracia em suas formas representativa e participativa indicam a necessidade de compreensão dos caminhos da participação e suas possibilidades.

2.2 Participação: um contexto multidimensional

Trilhar os caminhos de uma sociedade democrática nos remete à reflexão sobre o processo de participação. Neste sentido, a análise do referido conceito, de suas diferentes concepções e de sua importância torna-se essencial para a compreensão da sociedade e dos processos educacionais.

A complexidade das sociedades contemporâneas dificilmente poderia ser tratada como uma nova *pólis* que pudesse corresponder à democracia direta de Rousseau. Assim, cabe acrescentar que a participação agrega e enriquece a democracia representativa, dando-lhe legitimidade democrática.

Mais além, as considerações sobre a participação se pautam na ampliação da política, que estaria presente nas relações entre Estado e sociedade, e também dentro da própria

sociedade, nos mais diversos espaços. Entretanto, segundo Sani (2000, p. 888) “se verifica que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão participação política se prestam a interpretações diversas”. Os estudos empreendidos nas diferentes áreas do conhecimento indicam o quanto este conceito exige um exercício de compreensão.

Aclamar ou rejeitar a participação em determinado contexto e/ou espaço, implica a seguinte análise: De que participação estamos falando? Em que medida presença e participação se identificam? Quais as possibilidades de que a vontade do coletivo se expresse no processo de participação?

Esta análise se torna possível à luz dos estudos da ciência política e da sociologia, que têm se preocupado com a conceituação do termo, bem como com sua tipologia e suas manifestações. Ressalte-se, portanto, a complexidade e a necessidade de aprofundamento nas pesquisas acerca do conceito de participação, a partir de determinações históricas e de sua configuração:

A expressão participação e em particular, participação política, que é o tema deste artigo, pode apresentar as mais variadas significações. Seu uso variou ao longo da história ocidental segundo contextos econômicos, sociais e políticos e, mesmo quando usado em articulação com a forma de governo democrática, pode designar um grande número de ações políticas, que vão desde o exercício direto do poder, como nas formas de orçamento participativo, em colegiados ou conselhos ao exercício do poder soberano, por meio da eleição. A expressão pode também ser usada para negar as formas de participação existentes, sob a alegação de que elas seriam “apenas” formais (RISCAL; GANDINI, 2010, p. 54).

Evidencia-se que, este tema tem adquirido caráter essencial no Brasil, desde o processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de então, o Estado se instituiu democrático, possibilitando a atuação da sociedade no processo de tomada de decisões e no controle do poder político. Isso tem exigido que, legalmente, sejam estabelecidas as formas de exercício do poder.

A participação tem um sentido multidimensional e polissêmico, na medida em que é expressa no âmbito prático, teórico e institucional. Isto posto, analisar seu conceito e aferir seus efeitos se reveste de grande complexidade, ao se considerar que

Participação é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE; VERA, 2011, p. 101).

Intentando a compreensão de tais categorias, neste tópico apresentam-se os postulados teóricos de autores que desenvolveram pesquisas em diferentes situações. Destacam-se os estudos seminais dos autores da modernidade, que buscaram identificar as formas que o conceito de participação toma, especialmente a partir do século XX.

As abordagens estão fundamentadas em visões de sociedade, o que explica sua diversidade. O esforço de definição e compreensão dos significados em suas condições históricas, sociais e econômicas tem se tornado essencial para que se possa compreender as diferentes possibilidades de participação. Segundo o dicionário político de Bobbio et al (2000, p. 888), há pelo menos três formas ou níveis de participação política que merecem ser esclarecidos:

Quadro 1 – Níveis de participação política

NÍVEIS	AÇÕES	EXEMPLOS/APLICAÇÕES
Presença	Comportamento receptivo/passivo	Presença em reuniões, exposição voluntária às mensagens
Ativação	Atividades por delegação	Campanhas eleitorais Manifestações de protesto
Participação – (estrito)	Contribui direta ou indiretamente para uma decisão política	Eleger um representante político (delegação de poderes) ou se candidatar a um cargo governamental

Fonte: Adaptado de Bobbio, Matteucci e Pasquino, (2000)

A primeira forma mostrou-se menos intensa e mais marginal, trata-se de comportamentos em que não há qualquer contribuição pessoal do indivíduo. A segunda forma, a ativação, geralmente ocorre em atividades sazonais, em uma organização política que o indivíduo possa promover. E, finalmente, o termo participação expressa o nível mais estrito da própria palavra.

Esta contribuição só pode ser dada de forma direta em conjunturas políticas muito restritas; isto é, geralmente se expressa na escolha dos dirigentes investidos de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. A participação política - em sentido estrito - só pode se dar com um número bastante reduzido de pessoas, principalmente naqueles sistemas políticos ou organismos que não têm um caráter competitivo, e que utilizam os mecanismos eleitorais - se os utilizam - para fins bem diversos.

Bobbio (1986) reitera:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade (p. 42).

O autor procura demonstrar a inevitabilidade da perda de controle do cidadão sobre o processo de decisão política e econômica por conta da organização burocrática, fruto do surgimento e desenvolvimento do Estado Moderno. Expressa a necessidade de que sejam os líderes políticos os que controlem o aparelho burocrático, na medida em que o pessoal administrativo não detém as informações necessárias para execução de políticas complexas, sendo incapaz de indicar as soluções necessárias nas diversas situações que se apresentam.

Por outro lado, ao afirmar a necessidade de se questionar sobre qual participação falamos, como é entendida e, especialmente, quais os paradigmas que alicerçam seus diferentes significados identificamos na obra de Gohn (2003), três níveis básicos de análise, a saber: inicialmente, o conceitual, no qual se verificam ambiguidades e variações que ocorrem com base no paradigma teórico enfatizado. Em seguida está o nível político; e, por fim, a prática social, cujo foco de análise se estabelece no aspecto conceitual buscando subsídios em autores clássicos e contemporâneos, bem como na ciência política e na sociologia. A autora identifica três concepções clássicas de compreensão da participação: a concepção liberal – com as dimensões comunitária e corporativa – a concepção autoritária e a concepção democrática, manifestando-se esta última de forma radical ou revolucionária.

A forma autoritária orienta-se a partir da integração e do controle social. “Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direita, como o fascismo, e de esquerda, como as grandes demonstrações de massa em celebrações e comemorações nos regimes socialistas” (GOHN, 2003, p. 17). Esta forma pode ocorrer mesmo em regimes democráticos representativos. “Nesse caso, a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (GOHN, 2003, p. 17b).

A concepção democrática com enfoque revolucionário prevê a atuação dos coletivos lutando contra as relações de dominação. Nesta vertente mais radical da concepção democrática, destacam-se teóricos e ativistas que buscam substituir a concepção de democracia representativa pela participativa.

Segundo Gohn, (2003), nas formas revolucionárias a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Aqui, de forma radical, prevalecem as possibilidades de experiências associativas em que se apresentam propostas de contra instituições com estruturas paralelas deslegitimando o poder dominante, de modo que o controle do poder vá para as mãos da comunidade.

Esta postura teórica corrobora a afirmação de Nogueira (2004), para quem participação constitui-se em

[...] uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

Borba (2012) apresenta um mapeamento da literatura internacional sobre os modelos de classificação da participação que, em seus respectivos contextos histórico e social, definiram participação política, como demonstrado no quadro 2:

Quadro 2 – Conceitos de Participação

AUTORES	DEFINIÇÃO
Verba e Nie (1972, p. 2)	Atividades realizadas por cidadãos privados que buscam, de modo mais ou menos direto, influenciar a seleção dos funcionários governamentais e/ou as ações que eles tomam.
Huntington e Nelson (1976, p. 17)	Trata-se de uma atividade realizada por cidadãos privados com o objetivo de influenciar a tomada de decisão do governo.
Boot e Seligson (1976, p. 6)	Um comportamento que influencia ou tenta influenciar a distribuição dos bens públicos
Brady (1999, p.737)	A ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar alguns resultados políticos
Pasquino (2010, p.74)	É o conjunto de ações e de comportamentos que aspiram a influenciar, de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal, as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesses dominante.

Fonte: Citado por Borba (2012).

As definições de Verba e Nie (1972), e Huntington e Nelson (1976), focam na capacidade ou possibilidade de influenciar o espaço político e governamental, o que circunscreve o conceito de participação ao definir uma única possibilidade e um único alvo para sua aplicação. Ocorre que, com o passar dos anos, há uma ampliação das práticas de

participação para além dos caminhos políticos e governamentais. As diferentes mobilizações e manifestações dos movimentos sociais ampliam os destinatários da influência exercida, alargando, assim, o conceito de participação.

Pateman (1992) apresenta um estudo sobre o papel atribuído à participação nas teorias modernas da democracia. Em sua exposição, o indivíduo deve participar da proposição de políticas públicas, considerando que estas apresentam-se como expressões da vida coletiva. Tal prática possibilita a participação em processos decisórios de forma partilhada pelas partes envolvidas, de forma que os integrantes de uma comunidade expressam, definem e realizam seus interesses.

Segundo a autora apresentam-se dois tipos de participação no aspecto democrático:

[...] a pseudoparticipação (em que os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão); a participação parcial (em que muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes) e a participação plena (em que cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões) (PATEMAN, 1992, p. 97-98).

No processo de participação, evidenciam-se argumentos, formulam-se propostas, iniciam-se consensos. Atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos.

Assim, amplia-se um espaço público real, a partir da construção dialogada do interesse público, o que passa a ser o objetivo de todos. Diante do exposto, participar, também torna-se disputar sentidos e significados.

Para Ugarte (2004, p. 94), a importância que se reconhece à noção de participação cidadã encontra-se fortemente determinada pela teoria da democracia que tomamos como marco de referência, o que vale dizer que a participação se fundamenta em concepções mais amplas, sendo por elas influenciada.

2.3 Democracia, participação e gestão escolar

Em meio a todas as discussões sobre educação e seu papel formativo, apresenta-se o desafio de construção de uma escola justa, que eduque para a democracia e que se estabeleça com base no princípio da participação, constituindo um modelo de educação que seja público

em sua essência, na perspectiva dos direitos e das garantias legais e reais de aprendizagem. Encontramos na obra de Dubet (2004), um questionamento que permeia as mais importantes análises sobre a escola e seu papel social. Em um enfoque sociológico, o autor nos conduz à reflexão de que a busca de uma escola justa se constitui em um processo longo e contínuo.

Conforme o autor, “A priori, o desejo de justiça escolar é indiscutível, mas a definição do que seria uma escola justa é das mais complexas, ou mesmo das mais ambíguas, pois podemos definir justiça de diferentes maneiras” (DUBET, 2004, p. 540).

Ao tecer reflexões para iniciar um processo de transformação na escola, o sociólogo francês coloca em destaque as relações e demandas impostas no processo de escolarização, considerando as desigualdades sociais que ocorrem na instituição escolar. Questiona, assim, o conceito de igualdade e, ainda mais, o desconstrói ao refletir sobre as lógicas de funcionamento pedagógicas e éticas da escola, tendo como princípio fundador a igualdade distributiva de oportunidades.

Toro (1999), por sua vez, em seu texto “Educacion para la democracia”, ao analisar a relação existente entre uma escola justa e a promoção da democracia, defende a tese de que o conhecimento e a educação não são naturais, isto é, são aprendidos e, para tanto, faz-se necessário refletir sobre as formas de sua produção, acumulação, distribuição e reprodução. Segundo o autor, ao se considerar a democracia como uma cosmovisão - o conceito gerador de uma visão de mundo e uma decisão da sociedade -, pode-se transformar a educação em um processo de formação de cidadãos que possuam formas democráticas de pensar, sentir e agir.

Para a compreensão deste conceito, o autor apresenta seis princípios básicos da democracia: secularidade (viabilidade de construção humana), auto fundação, incerteza, ética, complexidade e caráter público. O estudo do referido conceito indica que, a partir desta cosmovisão e de seus princípios, é possível estabelecer um processo de formação democrática que repense a escola em seus espaços, suas práticas, suas rotinas e seu conteúdo.

Analisar a escola em sua complexidade, investigar qual o seu papel em nossa sociedade, tendo como eixo de construção uma escola justa e democrática, nos conduz à compreensão da escola na perspectiva de uma abordagem sociológica, investigando sua dimensão organizacional. Lima (2003) focaliza o conceito de modelos organizacionais, ressaltando seu caráter plural, tendo como premissa a agência humana na construção e reconstrução social dos modelos organizacionais da escola.

Lima (2003) também promove uma discussão acerca de participação na escola. Considera que o estudo da escola difere do estudo de outros espaços, uma vez que é um ambiente, por excelência, de realização da democracia, onde não deve haver uma participação imposta. Estabelecendo uma tipologia da participação na organização escolar, o referido autor estabelece distinção entre o plano das orientações para a ação organizacional e o plano da ação organizacional.

No plano das orientações para a ação organizacional, Lima (2003) distingue entre participação consagrada, que se constitui em um princípio político consagrado ao mais alto nível, e participação decretada, a participação instituída e regulamentada formalmente mediante documentos legais e formais como as leis, produzidas fora da organização e que permitem aos professores, pais, alunos intervir na gestão e organização da escola.

As várias formas de participação na escola podem ser compreendidas pela articulação entre quatro critérios, de acordo com Lima (2003), que constituem a base para a distinção de vários tipos e graus de participação, a saber:

1. Democraticidade - onde a participação possibilita moderar determinados tipos de poder propiciando a livre manifestação de ideias e projetos, valorizando desta forma o processo de tomada de decisões. Neste processo democrático de participação os atores participantes podem intervir de forma:

a. direta, em que o sujeito participa na tomada de decisão, sem mediação, habitualmente, com direito a voto;

b. indireta, a participação é de caráter representativo, onde a participação do sujeito se cinge à eleição do seu representante.

2. Regulamentação - a participação numa organização formal carece de regulamentação, por questões operativas e de legitimação. Com base na natureza das regras, mais formais ou menos formais é permanentemente orientada por normas, o que possibilita aos seus atores, independentemente da sua posição hierárquica, direcionar a sua forma de atuar.

Com base no tipo de regras, a participação poderá ser:

a. formal, quando resulta das regras decretadas que regimentam o grau e a forma de participação;

b. não formal, quando ocorre na sequência de um conjunto de regras/orientações criadas pela escola, tendo em conta as regras decretadas;

c. informal, que surge a partir de regras informais produzidas, normalmente por pequenos grupos, à margem das regras prescritas formalmente. Em algumas situações, ocorrem por oposição às regras decretadas ou, como complemento a essas regras, quando consideradas insuficientes, desajustadas ou indesejáveis.

3. Envolvimento - este critério caracteriza o modo como os atores estão empenhados nas ações da organização defendendo determinados interesses e apresentando soluções. Temos assim uma participação que pode manifestar-se como:

a. ativa, que pressupõe um elevado grau de envolvimento na organização, manifestando-se, entre muitas outras, na capacidade de influenciar decisões;

b. reservada, que é caracterizada por um comportamento expectante, pendular, muitas vezes tático, que observa/analisa para tomar uma decisão mais esclarecida, protegendo os seus interesses;

c. passiva, que se manifesta por atitudes de desinteresse e alheamento, onde o indivíduo desaproveita as oportunidades/direito de participação.

4. Orientação - a participação nas organizações orienta-se, estrutura-se e desenvolve-se por objetivos formais que podem levar a várias interpretações, podendo ser ou não, consensuais. Sendo assim, a participação dos atores participantes poderá revelar-se:

a. convergente, se direcionada para a realização das metas pela escola;

b. divergente, quando estamos perante uma ruptura com objetivos definidos, onde os atores “caminham” em sentido contrário ou diferente do definido pela escola.

Conforme o autor, a não participação é uma das orientações possíveis que pode, igualmente, concentrar diferentes significados. No plano da ação organizacional, destacamos a não participação praticada que pode ser imposta ou forçada, induzida ou voluntária. Esta não participação pode ser caracterizada como passiva, causada pelo desinteresse, alienação de responsabilidade, falta de informação, entre outros fatores.

Os estudos de Lima (2003) expressam a importância das pesquisas acerca da participação, seus critérios e a forma como ocorre nos diferentes espaços, tendo em vista a necessidade de se desconstruir os mitos em torno desta temática compreendendo que sua manifestação não é uniforme e que nem sempre participar implica em democratizar. Nas organizações escolares pode ocorrer que não haja disposição para participar, deliberadamente. Outras vezes, se constroem mecanismos mesmo que não sejam explícitos, para conduzir outros à não participação.

A proposição de uma escola justa, em que a aprendizagem como direito seja acessível a todos implica no exercício da democracia como princípio e como prática evidenciando a participação qualificada e compreendendo a escola como um espaço coletivo que se constrói e se reconstrói no exercício constante da democracia.

2.4 Espaços de Gestão Democrática e Conselhos Escolares

A partir dos estudos desenvolvidos no que se refere à democracia e participação pode se inquirir como tais análises possibilitam a compreensão da gestão democrática? Qual a origem da prática de deliberações dos conselhos e qual o seu significado no contexto atual? No que se refere aos Conselhos - como instrumento para viabilizar a gestão democrática nos sistemas de ensino e nas unidades escolares - pode se afirmar que sua implementação, visando essencialmente à participação da comunidade no cotidiano escolar, é uma temática discutida em diferentes países de todos os continentes. Nas buscas em base de dados internacional com o descritor “School Councils”, Khan et al (2013) identificaram que, nos últimos dez anos, centenas de relatos científicos foram publicados.

School councils had appeared as an efficient beneficiary for educational development around the globe. It provides as an opportunity for parents and other member communities for the promotion in students' performance and achievement. (Khan et al, 2013, p. 01)⁶

As pesquisas de Khan et al (2013) se constituem em uma revisão que inclui trinta e três estudos, abrangendo vinte países. Deles, treze foram realizados na Ásia, sete na África e três na América Latina (Brasil, Chile, Nicarágua e Peru). A maioria dos estudos foi concluída entre 1990 e 2001. Os autores examinaram os trabalhos sobre a prática dos Conselhos Escolares nos países em desenvolvimento, considerando as seguintes questões de investigação: Quem participa de Conselhos de Escola? Qual a composição socioeconômica e de gênero de conselhos

⁶ Os Conselhos Escolares apareceram como uma ferramenta eficiente para o desenvolvimento educacional em todo o mundo. Ele oferece uma oportunidade para os pais e outras comunidades membros promoverem a aprendizagem e a realização dos alunos

e sua relação com a autonomia civil e igualdade de gênero nos diferentes países? Que categorias de deliberações ocorrem nos conselhos?

Em conclusão, os autores afirmam que os Conselhos Escolares espelham padrões de participação social que podem acelerar ou retardar as transformações sociais. Os resultados da pesquisa indicaram que os Conselhos Escolares puderam incentivar as pessoas com menor escolarização e nível socioeconômico mais baixo para se tornarem membros, e elas se tornam orgulhosas por desempenharem o papel conselheiras.

Em contrapartida, os membros mais instruídos apresentam mais facilidade para interagir com a equipe da gestão escolar e para influenciar na tomada de decisões. As iniciativas de descentralização desempenham um papel central na transferência de autonomia e poder de decisão para as comunidades locais; no entanto, faz-se necessário estratégias socialmente inclusivas para participação nas decisões.

Enquanto os Conselhos Escolares continuam a espelhar padrões de participação social em alguns contextos, eles também estão abrindo-se gradualmente à participação de uma base mais ampla de participantes que têm sido tradicionalmente excluídos. Assim, como se tornaram mais inclusivos - trazendo grupos anteriormente excluídos - eles desafiam os padrões tradicionais de organização social.

No que se refere, de forma mais específica, às políticas públicas implementadas no Brasil na última década, visando possibilitar a gestão democrática, Dourado (2007) explicita concepções, ações e programas governamentais, bem como, suas interfaces com a suposta qualidade preconizada para esse nível de ensino no Brasil. Com este fim, o autor busca apreender as concepções político-pedagógicas que norteiam a ação do governo federal no tocante à proposição de ações e programas implementados, visando à materialização das políticas nesta área.

Neste sentido, Dourado (2007) indica os limites e perspectivas desse processo, sob a ótica da construção de novos parâmetros para a qualidade e gestão democrática da escola pública. Argumenta que pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo na perspectiva da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, impõe o desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica.

Diante do exposto, faz-se necessário analisar o papel dos Conselhos Escolares ao enfrentar estes desafios, compreender suas possibilidades históricas de atuação, os contextos

nos quais se destacaram, como espaço democrático, e os caminhos que podem ser trilhados em nossa realidade, a partir da compreensão da gênese dos conselhos, suas principais formas de atuação e suas possibilidades históricas.

Identificar a gênese dos conselhos e sua construção histórica ao longo do tempo se caracteriza como um desafio pois estão permeadas pela história da política e da democracia. Afinal, “A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva” (BORDIGNON, 2005, p, 15). Conforme a clássica obra de Aníbal Ponce, nas comunidades primitivas temos uma:

[...] coletividade pequena, assentada sobre a propriedade comum da terra e unida por laços de sangue, os seus membros eram indivíduos livres, com direitos iguais, que ajustaram as suas vidas às resoluções de um conselho formado democraticamente por todos os adultos, homens e mulheres, da tribo. O que era produzido em comum era repartido com todos, e imediatamente consumido. O pequeno desenvolvimento dos instrumentos de trabalho impedia que se produzissem mais do que o necessário para a vida quotidiana e, portanto, a acumulação de bens (Ponce, 2005, p.17).

Contudo, tais conselhos, bem como os de anciãos, que se organizavam entre os povos primitivos, com a instituição da propriedade privada, foram dando lugar a conselhos com atuação diferenciada. A partir da estruturação dos estados-nacionais alteram-se os critérios de escolha, e a participação perde o caráter de representação efetiva. Com a instituição das cidades-estado identifica-se, especialmente nas sociedades gregas e romanas, a instituição dos conselhos. Na cidade-estado de Atenas, seguindo-se a legislatura de Dracon, Sólon (594-593 a.C.) cria um novo código de leis e promove uma reforma institucional, econômica e cria a Boulê, também denominado de Conselho dos quinhentos.

Posteriormente, os conselhos ganharam expressão na Comuna Italiana, instituída a partir do século X. Inicialmente, constituída da união dos dinastas com os burgueses, a comuna era feudal, com caráter aristocrático ou consular, o que permitia a tomada de decisões por meio de assembleias de todos os membros dessas classes. Mas a Comuna era governada pelo Colégio Consular, grupo que governava também como assembleia, e era constituído por tantos membros quantos fossem os núcleos emergentes da *communitas*.

No conjunto das transformações sociais, a atuação dos conselhos teve grande importância na Revolução Norte-americana e na Revolução Francesa, e continua em discussão por autores que desenvolvem estudos identificando diferentes postulados teóricos.

A concepção do conselho como instrumento de emancipação assumiu seu caráter mais extremado na França do século XVIII. Durante o processo revolucionário francês foram implantados diversos conselhos que assumiram a forma de comitês e foram responsáveis pela administração e ações políticas. A partir da experiência revolucionária francesa os conselhos foram associados às manifestações de luta pela autonomia política, como no caso dos Comitês populares autogestionários da Comuna de Paris em 1871 (CONTI; LUIZ; RISCAL, 2013, p. 285-286).

Observa-se que, a constituição dos conselhos em diferentes espaços e contextos coletivos da sociedade civil não é nova na história. Parece-nos que é tão antiga quanto a própria democracia e a organização humana. Contudo algumas organizações em forma de conselho são mais estudadas como é o caso da Comuna de Paris, dos Conselhos dos Sovietes Russos, dos Conselhos Operários e dos conselhos atuais, dentre eles, os diferentes conselhos gestores e conselhos escolares (GOHN, 2006).

Com a complexidade e o crescimento da sociedade moderna, a democracia, antes exercida pela ação direta das pessoas, adquiriu um caráter representativo. Os indivíduos passaram a se reunir em grupos, de acordo com suas afinidades, interesses particulares, religião, profissão etc. Os colegiados nascem sob a égide da democracia participativa, como é o caso do conselho de escola (LUIZ; CONTI, 2007, p. 1).

As análises sobre os conselhos como espaços e tecnologias de exercício da democracia são necessárias ao se tratar das políticas públicas e, especialmente, das políticas educacionais.

Martorano (2011) elabora um grande mapeamento das discussões sobre democracia e participação, envolvendo as diferentes correntes do marxismo da primeira metade do século XX, como também as análises de intelectuais marxistas sobre essas experiências a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Em conclusão, a análise do autor procura indicar como elemento fundamental da democracia socialista a sua flexibilidade organizativa e jurídica, decorrente da dinâmica interna própria da transição.

Nas últimas décadas, o Brasil apresentou diferentes experiências de atuação colegiada, constituindo conselhos - delimitando seus espaços e suas possibilidades de atuação – por meio da simples criação e institucionalização, para cumprir prazos e objetivos políticos, o que por vezes, provocaram/provocam a banalização dos conselhos. A proposição que teria o objetivo de fomentar o diálogo, a participação, além de possibilitar a tomada de decisão, de acordo com

os anseios da sociedade organizada, pode se tornar um instrumento de legitimação de iniciativas e práticas que não correspondem a este propósito.

Para Adrião e Camargo (2001), os Conselhos Escolares são espaços públicos privilegiados onde se articulam soluções para os problemas do cotidiano escolar. Nos momentos em que se discutem problemas, tensões e conflitos, superando-os, desestabilizam-se práticas monolíticas e pretensamente harmoniosas de gestão.

Conforme Werle (2003), os Conselhos Escolares são espaços de relação de poder que dependem do capital cultural dos seus representantes, e da forma como eles articulam-se para otimizar os problemas da escola. Na relação estabelecida acontecem aprendizagens de democracia e participação. Portanto, o Conselho é um espaço não apenas de aprendizagem em nível conceitual e teórico de democracia, mas um local de exercício da democracia.

Portanto, o Conselho Escolar é um espaço que possibilita, não só aprendizagem em nível conceitual e teórico de democracia, mas um local onde se pratica a democracia. Para Marques (2012), o Conselho Escolar constitui uma instância deliberativa nas escolas, formada pelos segmentos da comunidade escolar, o que possibilita o debate, a tomada de decisão e o envolvimento dos participantes, sendo estes elementos fundamentais na construção de uma escola democrática.

Nesta ótica, evidencia-se que, o Conselho Escolar constitui-se num instrumento político dentro da escola em que se percebe um horizonte de possibilidades para o fortalecimento da gestão democrática da escola pública. Possibilita, ainda, que a comunidade escolar reflita o projeto político-pedagógico da escola, lidando com todos os conflitos e dilemas que o constitui.

Segundo Paro (2000, p. 16), a gestão democrática diz respeito “[...] à partilha de poder, à participação na tomada de decisões”. A mesma deve pautar-se em princípios que dizem respeito à defesa dos direitos de cidadão, que deve fiscalizar as ações desenvolvidas pela escola, pressionando junto aos órgãos superiores do Estado por um ensino de qualidade.

Cury (2002), ao dizer que a gestão democrática é um princípio de Estado, defende a presença dos cidadãos no controle tanto do processo de construção quanto do produto final das políticas educacionais. Dessa forma, compreende que os cidadãos precisam ser ouvidos, ter presença garantida nas arenas públicas nas quais se constroem as políticas, como também nos momentos de tomadas de decisões. Para esse autor, “[...] trata-se de democratizar a própria democracia” (p. 172).

Na perspectiva de Freitas (2007), a gestão democrática envolve vários aspectos, a saber: o compromisso com a transformação das relações sociais e com a justiça social; compartilhamento de poder e de autoridade; práticas culturais emancipadoras, ou seja, a gestão democrática pode buscar a superação de submissões, dominações, tutelas e explorações. Advoga ainda uma gestão democrática na qual as práticas administrativas sejam orientadas com base na legalidade, na impessoalidade, na transparência, na moralidade, na liderança colegiada e no trabalho coletivo.

A gestão democrática caracteriza-se por meio de um processo em constante construção, no qual os segmentos que a compõem discutem os rumos da escola. Esse processo requer realimentação das ações daqueles que constituem a gestão da escola, por conta da diversidade de compreensões, de interesses, de perspectivas. Exigindo novas negociações entre os atores.

Isso amplia o nível de compreensão dos conselheiros acerca da participação, fortalecendo a gestão democrática da escola, podendo gerar um aprofundamento no nível ético e político dos sujeitos que constituem o Conselho. Ou seja, o Conselho Escolar, com essa prática, contribui para tornar as pessoas mais críticas, mais conscientes dos seus direitos de cidadania, podendo, assim, ampliar essa compreensão para outras situações do cotidiano, além de fortalecer a possibilidade de emancipação social.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Desde o projeto inicial, pairavam diversas dúvidas, mas havia duas constatações sobre a problemática a ser estudada: sua relevância e sua amplitude. No decorrer dos estudos redefiniram-se os caminhos do projeto com base na apreensão de algumas características do Programa em análise, dentre elas, a dimensão das ações desenvolvidas e os diferentes espaços em que estas se concretizavam.

Compreendeu-se, então, a existência de impedimentos para a realização de um estudo mais abrangente em que se verificaria os impactos do Programa nos municípios tocaninenses como era a proposta inicial: identificar os impactos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares na implementação da gestão democrática nos municípios tocaninenses.

Diante do exposto, redefiniu-se a problemática, objetivando então, analisar os alcances e limites de implementação de uma política pública no âmbito da gestão democrática. No entanto, tal delimitação ainda carecia de reanálise considerando-se sua amplitude ao prever o estudo nos 139 municípios do Tocantins.

Entretanto, por ocasião da qualificação do trabalho com as análises e orientações apresentadas pela banca avaliadora, delineou-se um novo objeto e uma nova problemática de pesquisa ocorrendo uma maior delimitação espacial definindo os estudos no município de Palmas com maior aprofundamento qualitativo. Até então a pesquisa realizada era de cunho documental, ao menos em sua parte inicial, assim, o trabalho desenvolvido partiria da legislação municipal que estabelecia os caminhos da gestão democrática em cada sistema municipal de ensino.

3.1 Os Postulados teórico-metodológicos da pesquisa

O estudo proposto fundamenta-se em conceitos e em princípios essenciais à consolidação da gestão democrática que, ao se estabelecerem, não são neutros. Construídos historicamente, em contextos políticos, econômicos e sociais, os conceitos adquirem diferentes conotações em momentos específicos. Segundo Azevedo (2001), o estudo da política pública educacional consiste no enfrentamento de uma tensão. Nesse sentido, a autora destaca que

A política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso objeto (AZEVEDO, 2001, p. 2).

Parte-se da compreensão da pesquisa como atividade das ciências, de constante busca e movimento, não se esgotando em si mesma, mas em constante construção. A pesquisa científica constitui-se de elementos importantes para a compreensão dos dados que possibilitam a orientação das atividades humanas, ela é a busca de um conhecimento em construção que combina teoria e dados, pensamento e ação. Dessa forma, compreende-se a pesquisa:

[...] como a atividade básica das Ciências na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino. Pesquisar constitui uma atividade e uma prática teórica de constante busca e, por isso, tem a característica do acabado provisório e do inacabado permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados, pensamento e ação (MINAYO, 2010, p. 47).

Nesse sentido, foi desenvolvida uma estrutura de investigação considerando-se as ações e proposições do objeto, numa abordagem qualitativa. Segundo Creswell (2007), nesta perspectiva o ambiente natural é a fonte direta de dados, e o pesquisador o principal instrumento. Concentra-se no processo que está ocorrendo e, também, no produto ou no resultado. Assim, o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar sua manifestação nas atividades, nos procedimentos e nas interações. Nesse contexto faz-se necessário considerar que

[...] oferecer sugestões para o planejamento de estudos qualitativos não é fácil. Em primeiro lugar porque, ao contrário do que ocorre com as pesquisas quantitativas, as investigações qualitativas, por sua diversidade e flexibilidade, não admitem regras precisas, aplicáveis a uma ampla gama de casos. Além disso, as pesquisas qualitativas diferem bastante quanto ao grau de estruturação prévia, isto é, quanto aos aspectos que podem ser definidos já no projeto (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000, p. 147).

Assim, coloca-se a pesquisa qualitativa em consonância com o objeto de pesquisa, por ela encontrar-se no universo do humano e tentar apreender as particularidades deste universo,

com o objetivo de compreendê-lo à luz da história, das representações e das relações sociais que se constituem em seu interior.

A pesquisa científica caracteriza-se pelo esforço sistemático de – usando critérios claros, explícitos e estruturados, com teoria, método e linguagem adequada - explicitar ou compreender os dados encontrados e, eventualmente, orientar a natureza ou as atividades humanas. A pesquisa pressupõe teorias ou visões de mundo que, em diferentes domínios do conhecimento, moldam a atividade investigativa e auxiliam a pesquisa (CHIZZOTTI, 2011, p. 20).

A partir da pesquisa qualitativa, viabiliza-se a compreensão do universo das relações sociais que são constituídas na instituição escolar. É possível refletir e analisar o problema, propiciando a construção de novas abordagens, estabelecer a revisão e a criação de novos conceitos e categorias no percurso da investigação que se propõe a realizar. A adoção de uma abordagem qualitativa significa “supor que o mundo deriva da compreensão que as pessoas constroem no contato com a realidade nas diferentes interações humanas e sociais” (CHIZZOTTI, 2011, p. 27-28).

Dessa forma, “[...] é cada vez mais evidente o interesse que os pesquisadores da área de educação vêm demonstrando pelo uso das metodologias qualitativas” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.11). São características desse tipo de estudo, entre outras: o contato com o ambiente social como fonte de dados; o caráter predominantemente descritivo dos dados coletados e a preocupação com o processo.

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2010, p. 57).

Assim, desenvolveu-se a proposta de realização de uma pesquisa qualitativa, constituída pela pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. (TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2009; ALVES-MAZZOTI, 2006).

Para a coleta de dados optou-se pela entrevista, definida por Minayo (2002) como instrumento para orientar uma conversa com finalidade e com roteiro semiestruturado como fonte de levantamento de dados, para posterior análise e discussão do tema proposto para esse estudo.

3.2 Os Sujeitos da pesquisa

A pesquisa de campo ocorreu no Município de Palmas, no Estado do Tocantins, e os sujeitos da pesquisa foram os componentes do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas (GAFCE/Palmas), que possui representantes das escolas, das Instituições de Ensino Superior, do Ministério Público e da Controladoria Geral da União e de diversas conselhos e associações.

Alguns outros critérios foram utilizados para escolha dos sujeitos, a saber: residir no Estado do Tocantins; consentir em ceder entrevista gravada à pesquisadora; ser membro do GAFCE ou ter atuado na implementação do PNFCE como técnico da Secretaria de Educação; ter participado do processo de discussão e elaboração dos principais documentos e manifestações do referido grupo.

Utilizando-se de um roteiro escrito para as perguntas, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas para fins de análise, por meio da classificação temática. Em seguida, os trechos de diferentes depoimentos foram agrupados de acordo com a categoria temática correspondente, para posterior análise.

3.3 As entrevistas

Com o uso da entrevista semiestruturada pretendeu-se coletar as informações atinentes às questões previamente elaboradas pela pesquisadora. A utilização da entrevista possibilitou o maior número de informações possíveis para o entendimento e análise do objeto de estudo. Sendo ela semiestruturada, ao combinar perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada (MINAYO, 2008).

A entrevista é “uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra apresenta-se como fonte de informação” (GIL, 1999, p. 117). Portanto, buscou-se, no caso desta pesquisa, obter um número elevado de informações que possibilitasse a análise proposta.

3.4 As Fontes documentais

Esta pesquisa também se utilizou de fontes documentais, primárias, em especial, leis, portarias, regimentos e demais documentos orientadores publicados pelos sistemas de ensino. O uso de documentos em pesquisa reveste-se de importância porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que eles permitem acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Conforme explicita Cellard (2008):

Graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias.[...] trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida (p. 295).

As unidades de registro foram organizadas a partir do agrupamento dos assuntos relativos à temática em questão. Elas sofreram modificações e foram aperfeiçoadas durante o próprio processo de classificação dos documentos conforme as suas especificidades, sua utilização e o sentido dos seus termos recorrentes.

3.5 O Tratamento dos Dados

A análise dos dados foi efetuada de acordo com a análise de conteúdo documental (BARDIN, 1977). Segundo a autora, com a categoria agrupamento é possível verificar a positividade, negatividade, semelhanças ou discrepâncias do objeto em estudo. Bardin (1977) define como análise documental a operação ou conjunto de operações, visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar, em um estado ulterior, a sua consulta e referência e, acrescenta que a partir dos resultados da análise, pode se regressar às causas.

Apresenta-se, a seguir, um quadro resumo com a sistematização das dimensões estudadas e da metodologia utilizada para o alcance dos objetivos.

Quadro 3 – Estrutura da pesquisa

SEÇÃO 3	SEÇÃO 4	SEÇÃO 4
Aspectos conceituais e históricos	Estudo do PNFCE em âmbito Nacional/Estadual/Municipal	Democracia e participação
Dimensão teórica	Dimensão político-formativa	Dimensão vivenciada
Pesquisa bibliográfica	Pesquisa documental	
<ul style="list-style-type: none"> • Democracia • Participação • Conselhos Gestão democrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Material elaborado (livros/cadernos) • Comissões instituídas • GAFCES constituídos • Conselheiros capacitados • Técnicos capacitados • Cadernos temáticos encaminhados • Participação em encontros 	Aspectos atitudinais
		Alcances do PNFCE

Fonte: elaborado pela autora

4 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À MATERIALIZAÇÃO NOS ENTES FEDERADOS

A concepção, a implantação e a trajetória do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi analisada nesta quarta seção. A mesma objetiva, diante do contexto histórico, social e político em que ocorreram, evidenciar as proposições e ações desenvolvidas em âmbito Federal, Estadual e Municipal no processo de implantação do PNFCE, identificando seus fundamentos e direcionamentos.

Criado pela Portaria Ministerial nº 2.896/2004 para promover a qualidade da educação por meio da gestão democrática o Programa em estudo previu o estímulo, a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares com a utilização de materiais didáticos específicos e formação continuada presencial e a distância, para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares. Um processo que ocorreria de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais envolvidos com a gestão.

A ação inicial consistiu na elaboração de material didático-pedagógico específico, o que ocorreu por meio da publicação de cadernos que se constituíram em subsídio para as oficinas e cursos ofertados. Tais atuações deveriam ser desenvolvidas em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação mediante adesão às ações formativas do Programa. Este compromisso foi assumido inicialmente, por meio de um termo assinado pelos municípios e estados e, posteriormente, por meio de uma plataforma em que se elaborava o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O processo de formação desenvolvido a distância consistia em cursos de extensão em conselho escolar, denominados como fase I e fase II. A fase I teve como objeto de estudo os conteúdos dos cadernos de 1 a 5. Já a fase II tratou dos cadernos de 6 a 10. Sua implementação ocorria com carga horária de 100 horas cada fase. O curso era ofertado em ambiente virtual de aprendizagem ministrado por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) em parceria com a coordenação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC).

O público-alvo era formado por técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação que atuavam na área de gestão escolar, especialmente, com a criação e o

fortalecimento dos Conselhos Escolares. As Universidades eram responsáveis pela seleção dos cursistas que obtendo aprovação no curso, receberiam o certificado emitido pela Universidade responsável pela oferta.

Os encontros presenciais de formação tiveram como principal objetivo contribuir no processo de compreensão da gestão democrática, além de promover a participação de toda a comunidade escolar. Dentre as atividades desenvolvidas nos encontros haviam palestras e debates sobre os conselhos escolares e a gestão democrática, oficinas de elaboração de projetos de implantação e fortalecimento de conselhos escolares e relatos de experiências sendo realizados em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação.

No decorrer do processo, outras iniciativas foram implantadas e agregadas ao conjunto de ações do Programa, dentre elas destaca-se o estreitamento da parceria com as Universidades Federais possibilitando publicações científicas com relatos das experiências desenvolvidas e pesquisas acerca da gestão democrática e da participação. Estes estudos resultaram na publicação da “Coleção Conselhos Escolares” perfazendo um conjunto de oito livros publicados.

Destaca-se ainda, a realização de encontros nacionais reunindo as comissões de articulação dos estados para mobilização e troca de experiências e o incentivo a outras iniciativas como o banco de experiências exitosas, que constituiu-se na a criação de um repositório de experiências de criação de conselhos nas unidades escolares.

As ações descritas foram previstas para serem implantadas em articulação com os estados e municípios visando a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares em cada unidade escolar. Apresenta-se nos próximos itens o conjunto das ações desenvolvidas nos entes federados identificando os aspectos referentes à consolidação da gestão democrática.

4.1 O PNFCE no Sistema Federal de Educação: Caminhos e ações

Neste tópico, apresenta-se a constituição do Programa em nível federal, destacando-se ações que ensejaram sua criação, os caminhos legais, as práticas desenvolvidas e o material de estudo elaborado visando sua implantação nos estados e municípios sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB).

4.1.1 Legislação instituída e diretrizes

A reabertura política que se configurou no período posterior à ditadura militar possibilitou lutas mais intensas pela democratização do país o que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Este movimento delineou os caminhos da gestão democrática da educação o que pode ser identificado na Carta Constitucional que preceitua, em seu Artigo 206, a gestão democrática do ensino público: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - Gestão democrática do ensino público, na forma da Lei” (BRASIL, 1988, p. 83).

A Constituição Federal não apresenta proposição de caminhos, formas ou indicadores que expressem o cumprimento da referida norma. Contudo, possibilita que cada ente federado seja autônomo para estabelecer seu formato e percurso nos respectivos sistemas, o que deve ser regulamentado em lei própria. Visando à efetivação destes princípios, diferentes iniciativas foram implementadas nos anos 1980, em função das críticas às práticas centralizadoras na gestão escolar sustentadas pelo regime autoritário.

Sabe-se que, nesse período, os governadores já eleitos em 1982, desencadearam experiências democratizantes nas instituições escolares, dentre as quais as eleições para diretores e a formação de Conselhos Escolares, sendo estas as iniciativas de maior destaque. Segundo estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1992, dez estados brasileiros já adotavam - no ensino fundamental - eleição de diretores escolares, enquanto doze estados já haviam criado conselhos ou colegiados escolares (BARROS; MENDONÇA 1998).

Nessa perspectiva, ao assegurar a gestão democrática como princípio constitucional da educação, efetiva-se “[...] uma demonstração política explícita e contextualizada, por parte da sociedade civil organizada, sobre qual educação se fazia necessária, doravante, à construção de um novo país” (SOUZA, 2009, p. 200).

Em obediência ao que foi estabelecido na Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN nº 9.394/96 estabeleceu as diretrizes gerais para a educação em seus respectivos sistemas de ensino, reafirmando a gestão democrática da educação. Em seu art. 3º ressalta que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. (BRASIL, 1996, p. 14). Ocorre que a expressão contida no inciso VIII, delega aos sistemas

estaduais e municipais de educação a tarefa de deliberar sobre as formas utilizadas para implementar tal prática. Evidencia-se assim, o papel de cada sistema de ensino na regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino público, particularmente, da educação básica. As experiências de estados e municípios são diversificadas, e não refletem na adoção de uma fórmula única pela legislação federal.

Na esteira deste ordenamento jurídico, os artigos 14 e 15 apresentam as seguintes determinações no tocante à gestão democrática:

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.

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público (BRASIL, 1996, p. 21).

Pelos artigos observa-se que o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira, estabelecendo a expansão dos conselhos nos diferentes setores sociais a partir dos anos 1990. Assim, existe no Brasil um exército de conselheiros (TATAGIBA, 2004) que, mesmo atuando em condições adversas, se constitui em parte da ossatura institucional em diferentes espaços e contextos do país.

Destaca-se aqui, a presença dos Conselhos Escolares que são colegiados deliberativos, visando ampliar a participação das comunidades escolares e locais na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Estes devem atuar com funções deliberativas, normativas, consultivas e mobilizadoras, que acabam se constituindo em espaço políticos, não são acessórios e nem considerados como extensão do estado. Visam proporcionar a participação e o diálogo (FREIRE, 2014), entre os cidadãos nas decisões como iguais, de modo que esses tenham o direito de ouvir e serem ouvidos, além de terem a opinião efetivamente considerada.

Esta visão centra-se em uma proposição de articulação às instâncias de participação e deliberação coletivas, se consolidando no âmbito dos sistemas e rede estaduais e municipais de educação. Ademais, é papel do Ministério da Educação possibilitar que tal prática se constitua respeitando a autonomia dos entes federados.

A análise dos princípios de gestão democrática, estabelecidos nos documentos legais e em estudos acadêmicos realizados por Aguiar (2008), Paro (2000) e Ferreira (2004), demonstram a possibilidade de envolvimento da comunidade em diferentes aspectos, tal como a participação efetiva na elaboração do regimento acadêmico, projeto político-pedagógico, calendário escolar, além de contribuições curriculares, metodológicas, didáticas e administrativas. Cury (2004, p. 55), ao tratar da diversidade de conselhos, afirma que:

[...] a gestão democrática é mais do que a exigência de transparência, de impessoalidade, e moralidade. Ela expressa tanto a vontade de participação que tem se revelado lá onde a sociedade civil conseguiu se organizar autonomamente, quanto o empenho por reverter a tradição que confunde os espaços públicos com o privado.

A participação da comunidade na gestão das escolas públicas requer muito mais que aparato legal ou institucional, ou seja, requer atitude e métodos. Isso torna possível a superação de empecilhos relacionados ao tempo, espaço, formação escolar, relações de poder, representatividade e acesso às informações.

Segundo Dourado (2000, p. 82)

[...] a ação educativa e, conseqüentemente, a política educacional em qualquer das suas feições não possuem apenas uma dimensão política, mas é sempre política, já que não há conhecimento, técnica, e tecnologias neutras, pois todas são expressão de formas conscientes ou não de engajamento.

Analisando os artigos da LDB (Lei n. 9694/96), podemos estabelecer três caminhos que se relacionam, a saber: a participação dos professores na elaboração do projeto político pedagógico da escola, a participação da comunidade em conselhos escolares ou equivalentes, e a promoção de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, nos quais a participação dos conselhos constitui-se em um espaço indispensável.

Como se vê, a LDB remete a regulamentação da gestão democrática do “ensino público na educação básica” aos sistemas de ensino, oferecendo ampla autonomia às unidades federadas para definirem, em sintonia com suas especificidades, formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local (VIEIRA, 2007, p. 64).

Contudo, ao menos dois princípios são exigidos de todos os sistemas de ensino, a saber, a participação dos profissionais da educação - e não apenas dos docentes - na formulação do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade no cotidiano escolar.

Ainda que Conselhos Escolares venham se difundindo gradualmente, sua estruturação e o seu papel podem vir a ser diversificados. Além disso, outras entidades congêneres existentes poderão continuar a atuar nos sistemas. Isto justifica a expressão “equivalentes”, em substituição aos Conselhos Escolares no texto da LDB. A expressão “equivalentes” pode ser, interpretada como a possibilidade de inexistência dos conselhos nas unidades escolares. Outrossim, destaca-se que, mais importante que a nomenclatura adotada, são as atribuições que deve desempenhar como órgão colegiado partícipe da gestão escolar.

Se no âmbito da legislação federal, a gestão democrática se torna princípio a ser instituído em legislações específicas dos sistemas de ensino, no que se refere ao planejamento da educação em nível macro, foi aprovado, por determinação da própria Constituição Federal de 1988 e da LDB (Lei nº. 9394/96), o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído como Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Tal Plano estabeleceu objetivos e prioridades que deveriam orientar as políticas públicas de educação no período de dez anos. Dentre os seus objetivos, destacou-se a democratização do ensino público, salientando-se mais uma vez, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como, a participação das comunidades escolares e locais em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Além disso, destacou-se, como objetivo do Plano, a descentralização da gestão educacional com o fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade.

Esse PNE apresentava a possibilidade e a orientação de que os sistemas de ensino definissem as normas de gestão democrática do ensino público evidenciando a participação da comunidade. Ademais, outras metas incluídas tratavam da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, da articulação com universidades para oferta de formação continuada visando assim, na melhoria do desempenho no exercício da função desses profissionais.

Nos termos do referido documento, a gestão democrática se materializa, nos sistemas de ensino, por meio dos conselhos municipais de educação que reúnem competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais e, no âmbito dos estabelecimentos

escolares, por meio da formação de Conselhos Escolares dos quais participam a comunidade, além da adoção de formas de escolha de direção escolar.

Entretanto tais determinações não se concretizaram no atendimento ao objetivo proposto:

O PNE foi secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação. O cumprimento das metas e, sobretudo, as possíveis melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais stricto sensu, sem ter o Plano como o epicentro do processo político. (Dourado, 2010, p. 686)

O PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais o que, na prática afetou a destinação de recursos e efetivação das ações propostas.

Em 2014 foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (PNE), com a promulgação da Lei nº 13.005, em um contexto de maior participação, já que identifica-se um texto que emanou de Conferências nos Estados e Municípios de todo o país e que se consolida em 20 metas detalhadas em seus respectivos objetivos e estratégias. Se não contemplou a demanda da Conferência Nacional de Educação (CONAE) - de que a gestão democrática alcançasse os níveis básico e superior e os segmentos público e privado - o texto final aprovado no parlamento obedecendo ao princípio constitucional de gestão democrática no ensino público (Art. 206, VI), avançou ao incorporar algumas temáticas fundamentais para a materialização efetiva deste conceito, buscando promover a cidadania e a participação dos diversos atores envolvidos no processo educativo.

As vinte metas do referido Plano estabelecem diretrizes e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos e organizam-se em quatro blocos de atuação: O primeiro compõe-se de metas estruturantes à garantia do direito a educação básica com qualidade; o segundo trata da redução das desigualdades e da valorização da diversidade; o terceiro bloco diz respeito à valorização dos profissionais da educação e, o quarto grupo define as metas para o Ensino Superior.

Dentre elas, destaca-se a meta dezenove que versa sobre a gestão democrática. A mesma objetiva:

Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 83).

Para a efetivação da gestão democrática prevista nesta meta apresentam-se oito estratégias de atuação, dentre elas, a formação de conselheiros, o fortalecimento dos conselhos e a participação na construção do projeto político pedagógico. É importante ressaltar que há uma garantia jurídica e legal para a implementação da gestão democrática evidenciada nos documentos, legislações e planejamentos oficiais, especialmente, quanto aos que regulamentam a educação em âmbito federal, o que significa avanços e garantias indispensáveis para sua concretização.

Entretanto, não há nos documentos oficiais que enfatizam a atuação dos conselhos, indicadores de outras ações, programas e suporte financeiro para consolidação e fortalecimento dos conselhos como parte integrante dos sistemas de ensino do país. Ressalte-se, ainda, a ausência de discussões mais amplas acerca de seu espaço e influência na estrutura organizacional das unidades escolares.

Segundo Azevedo (2009, p. 229), no que se refere a este contexto de políticas públicas

[...] a maior parte da regulamentação continua baseada em normas centralizadas, e são muitos os mediadores que estão conduzindo os rumos das ações até que estas cheguem aos espaços locais e ao chão das escolas. Entretanto, as normatizações, mesmo centralizadas, não se mostram homogêneas. Elas têm tendido a se voltar para o apoio às coletividades locais, sem imposições coercitivas, deixando a possibilidade de mobilizações de acordo com os contextos locais e as lutas políticas aí encontrados. Mesmo assim, a complexidade que envolve as ações mediadoras, certamente, leva a que muitos atores não consigam usar plenamente as possibilidades que lhes estão sendo oferecidas.

Observa-se que tal legislação é sucinta, estabelecendo e regulamentando pontos essenciais para o seu funcionamento, corroborando a percepção de que sua continuidade deve ocorrer em cada ente federado. Por conseguinte, cada município e cada estado brasileiro atendem ao que preceituam a Constituição Federal e a LDB, mas sem previsão de ações de continuidade que envolvem, inclusive, as questões orçamentárias.

4.1.2 Gênese e percurso

Exigindo novos caminhos na construção de políticas públicas no que se refere à educação, o contexto social, político e econômico que delineou o final do século XX e início do XXI, consolidou-se a partir de um conjunto de preceitos legais instituídos nos anos 1980 e 1990 e se fundamentou nos ideais de redemocratização do país. Tais caminhos não foram definidos e nem experimentados em tempos anteriores, mas são fundamentados na compreensão de que a educação deve ser permeada pelo respeito à diversidade social e aos direitos constituídos, não podendo prescindir da participação social qualificada, e da garantia de atendimento às reais necessidades e especificidades dos vários atores sociais, bastante diversos.

Tal afirmação evoca a análise do período que antecede a criação do Programa em estudo. Reporta-se aos anos 1990, em que pode-se identificar as políticas públicas instituídas no período de 1995-2002 que viabilizaram uma proposta educacional com um conjunto de reformas, envolvendo desde as questões curriculares até o financiamento da educação.

O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento. Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura (OLIVEIRA, D. A. 2011, p. 326).

Note-se que a educação ocupou um lugar preponderante nas reformas políticas desse período, pois “[...] nunca antes um governo havia feito tanto pela educação brasileira como fez o governo de FHC” (HERMIDA, 2012, p. 1.454). Esta afirmação sintetiza um conjunto de mudanças que foram implementadas no Brasil, mas que ocorreram em uma escala mundial, adequando a educação a uma nova orientação, pautada pelas exigências explicitadas por organismos internacionais com clara concepção neoliberal.

Desse modo, em que pesem as manifestações da sociedade organizada em fóruns e espaços diversos de debate, uma gama de regulamentações - destacando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9394/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) - tal como diversos programas e projetos instituídos nesse período, delineou-se um caminho educacional que, segundo Azevedo (2004, p. 11), caracteriza-se como uma concepção neoprodutivista, já que “[...] as políticas educacionais operadas

mundialmente têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais pelo laço da escolarização, trabalho, produtividade, serviço e mercado”.

A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, o quadro educacional pouco foi alterado. As profundas mudanças que possibilitariam a concretização do PNE inviabilizado pelos vetos de seu antecessor não ocorreram. Observa-se, claramente, a opção por desenvolver um conjunto de ações com caráter desenvolvimentista e com poucas possibilidades de mudanças estruturais.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu - FHC - mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, D. A. 2009, p. 198).

A despeito do exposto, salienta-se a proposição de políticas públicas vislumbrando possíveis alterações que ensejariam a qualidade social da educação, o resgate dos princípios de gestão democrática e a oferta, aos municípios, de programas e projetos fundamentados nesses princípios. Assim, foram propostas parcerias diretas com os municípios e com as escolas, muitas vezes, sem a mediação dos estados que consolidassem um novo modelo de gestão com ênfase nas ações desenvolvidas nos municípios (OLIVEIRA, M. A. 2005).

Como afirmado, compreender a conjuntura político-administrativa de concepção do PNFCE torna-se uma tarefa essencial para apreender suas possibilidades como espaço de fomento à democracia. Entre os anos de 2004 a 2017 - período de sua criação e proposição de ações - o país foi governado por três presidentes, e o Ministério da Educação foi conduzido por dez ministros que atuaram, em média, de um a dois anos, com exceção de Fernando Haddad, que permaneceu por sete anos, perpassando os governos Lula e Dilma Rousseff.

A área de educação caracterizou-se, no primeiro ano, por uma disposição de rever o curso até então seguido, sem que se estabelecessem com clareza objetivos e prioridades. A gestão do ministro Cristovam Buarque foi marcada pelo recorrente anúncio de iniciativas que não chegavam a se materializar. Depois de sua substituição, no começo de 2004, o ensino superior parece ter se tornado a prioridade da ação governamental na área de educação (ALMEIDA, 2004, p. 15).

Torna-se relevante ressaltar que, nos períodos anteriores e posteriores à atuação de Fernando Haddad, é flagrante a descontinuidade na gestão em âmbito nacional, tendo em vista o comando de dez ministros no decorrer de treze anos. Houve no período recorrentes reformas, criação e priorização de programas e alterações estruturais.

Dentre tais alterações estruturais, destaca-se a reestruturação do Ministério da Educação, que criou, - por meio do Decreto nº 5.159, de 28 de Julho de 2004 -, no interior da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), o Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), para viabilizar a tarefa da SEB de formuladora de políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação básica.

Dentre suas principais atribuições, constava a de “[...] subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação” (BRASIL, 2004, p. 9).

No interior do referido departamento, constituíram-se três coordenações, a saber: Coordenação Geral de Monitoramento de Planos, Programas e Projetos Educacionais (COGEPE), Coordenação Nacional de Valorização dos Trabalhadores em Educação e Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE). Esta última foi concebida com a atribuição de subsidiar o desenvolvimento institucional dos sistemas de ensino e o fortalecimento da gestão democrática, objetivando:

- Apoiar e incentivar dirigentes educacionais;
- Incentivar a mobilização de entidades da sociedade civil com vistas à garantia do efetivo direito à educação, ampliação e consolidação de mecanismos de gestão democrática da política educacional;
- Subsidiar as escolas com instrumentos que promovam o fortalecimento institucional e a gestão democrática, em termos de assegurar a participação da comunidade na gestão da escola, no acompanhamento do desenvolvimento da aprendizagem do estudante, no incentivo ao aproveitamento significativo do tempo escolar e na valorização do patrimônio cultural do aluno como ponto de partida para a otimização do saber produzido no âmbito escolar (BRASIL, 2007, p. 11).

Anteriormente, a referida Coordenação era denominada Coordenação de Articulação e Integração de Sistema de Ensino (CAISE) e centrou sua atuação junto aos grupos quilombolas. A mudança ocorreu em 2004, no regimento da Secretaria de Educação Básica, por ocasião da redefinição das suas atribuições regimentais. Segundo o MEC, tal reformulação visou contribuir para o fortalecimento das unidades diretas de gestão educacional nos estados e municípios,

assim como aumentar a capacidade do governo federal de implementar políticas públicas de acordo com a legislação em vigor e seus respectivos princípios (BRASIL, 2007, p. 4).

A descrição dos objetivos alcançados pela CAFISE permitem inferir que sua atuação possibilitou a efetivação de novos processos de organização e gestão educacional favorecendo práticas coletivas e participativas de decisão. Neste contexto, insere-se o PNFCE instituído juntamente com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação- Pró-Conselho, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME).

Visando atingir os objetivos apresentados a CAFISE constituiu um grupo de trabalho para discutir, analisar e propor medidas para implementação do PNFCE. Nesse sentido houve a participação de organismos nacionais e internacionais, a saber: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ressalte-se que estes organismos financeiros e internacionais atuaram monitorando e instruindo os governos dos países a eles vinculados a fim de incidir, de maneira particular, nas políticas de atendimento aos jovens das classes populares. Esta lógica capitalista tem sido defendida veementemente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BM) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que incentivam e orientam os estados nacionais a formularem suas políticas de modo que garantam a hegemonia do capital, atendendo a interesses que se distanciam das necessidades locais e do desenvolvimento autônomo de uma nação.

Com esses organismos e entidades, os dirigentes da SEB discutiram, em várias ocasiões, a pertinência e o formato do Programa, acertando-se uma proposta que teve a sua expressão legal na Portaria Ministerial nº 2.896/2004. Este grupo de trabalho também foi, posteriormente, convocado pela SEB para avaliar o conteúdo dos materiais que seriam utilizados no processo de formação dos conselheiros escolares (BRASIL, 2007, p. 34).

Nesse sentido, por meio da estrutura organizacional já apresentada, em setembro de 2004, o MEC instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, de acordo com a Portaria Ministerial n. 2.896/2004. Este documento apresentou como premissa básica o fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas

públicas de educação básica de todo o país, primando pela participação da comunidade no espaço escolar.

Apresentam-se no primeiro artigo da Portaria que cria o Programa seus objetivos descritos em sete incisos:

- I - ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III - instituir políticas de indução para a implantação de Conselhos Escolares;
- IV - promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2004 P. 14).

Iniciou-se, assim, a implantação do PNFCE com o objetivo de ampliar a participação das comunidades escolares e local na gestão das escolas públicas; instituir políticas de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares; além de promover a capacitação de conselheiros utilizando, inclusive, metodologias de educação a distância, visando a garantia da qualidade da educação.

O público-alvo de suas diversas ações foram os conselheiros escolares e os técnicos e dirigentes das secretarias estaduais e municipais de educação. Diferentes modalidades foram utilizadas para a formação prevista, empregando meios de ensino presenciais, semipresenciais e a distância. A ação estratégica que possibilitou as demais foi a produção e distribuição de material didático, especificamente elaborado com a finalidade de capacitar, orientar e disseminar os principais conceitos e possibilidades de mobilização da comunidade.

Nessas condições, o PNFCE foi definido pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2004) como uma iniciativa para a garantia da efetiva participação da comunidade na gestão escolar, culminando na melhoria da qualidade da educação ofertada para todos.

Os estudos aqui empreendidos, indicam a presença de condições legais e administrativas para que o Programa fosse constituído e atuasse na consecução dos objetivos propostos considerando-se que desde a Constituição Federal de 1988 esta é uma determinação.

Observa-se, entretanto, que por representar um dos principais espaços e mecanismos de gestão democrática na escola, sua execução não poderia ocorrer de forma isolada dos demais programas e ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação. Pode-se afirmar que,

em que pese a importância das ações implantadas e dos investimentos feitos, esta temática deve ser transversal e perpassar todos os espaços da educação pública construindo e agregando formas, caminhos e possibilidades. Contudo, ao longo do processo de implantação das ações previstas observa-se uma lacuna e um distanciamento das condições efetivas para que o proposto nos documentos oficiais se consolidasse.

4.1.3 Material didático - pedagógico

Conforme o Relatório de Gestão do Ministério da Educação, referente aos anos iniciais de atuação no governo Lula (BRASIL, 2007) as ações do Programa foram se estabelecendo com a participação de um grupo de trabalho, criado para esse fim, dirigido pelo Ministério da Educação com a função precípua de elaborar o material didático pedagógico e formatar uma proposta de formação acessível aos técnicos das secretarias de educação municipal e estadual, bem como, aos conselheiros escolares de todo o país.

As ações do grupo mencionado deveriam delinear concepções, identificar vivências e prever os desafios, especialmente, para a formação presencial e à distância, estabelecendo parcerias com as universidades, alcançando municípios, comunidades e espaços diferenciados de gestão democrática.

Os cadernos temáticos apresentaram conceitos fundantes e explicitaram os caminhos para a vivência democrática nas escolas partindo da fundamentação sobre o que são Conselhos Escolares e de suas possibilidades no que se refere ao espaço escolar. Portanto, constituíram-se no material pedagógico utilizado nas oficinas e cursos ofertados pelos entes federados.

As ações tiveram início em 2004 por meio da divulgação de cinco cadernos que compõem a primeira etapa de elaboração do material didático-pedagógico. Segundo o relatório de gestão do período de 2003 a 2006 - elaborado pela CAFISE - apresentando as ações de políticas de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino

[...] Seu conjunto foi avaliado num encontro de capacitação piloto para conselheiros escolares, técnicos e dirigentes da Secretaria Estadual e das Secretarias Municipais de Educação, representantes de sindicatos e instituições não-governamentais, realizado em Natal - RN. Após a incorporação das sugestões, o material foi impresso e distribuído a todas as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação do país e a todas as escolas públicas com mais de 250 alunos - aproximadamente 45 mil estabelecimentos (BRASIL, 2007, p. 34).

Ainda, no referido relatório, descreve-se a análise do material ao qual se faz referência:

O material didático-pedagógico foi elaborado por especialistas de reconhecida atuação na área de educação e gestão democrática e abordam temas centrais para a criação e implementação dos Conselhos Escolares. De linguagem simples e editoração atrativa, o material objetiva contribuir com o debate e aprofundamento das questões relativas ao desenvolvimento da gestão democrática da escola (BRASIL, 2007, p. 34).

Esses foram os primeiros materiais elaborados para implementação da proposta. Inicialmente, foram distribuídos e estudados os cadernos de um a cinco, além do caderno introdutório. Este último, denominou-se como “Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública”, direcionado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação. Estes materiais compuseram o conjunto que inicialmente foi encaminhando às unidades escolares e utilizado como material de estudo nos encontros.

Em 2006 foram lançados os cadernos de número 6 a 10 com novas temáticas ampliando o material a ser estudado pelos conselhos. Para testá-los, foi realizado um encontro em Goiânia/GO, com a participação da Secretaria Estadual e de Secretarias Municipais de Educação, além de representantes sindicais e instituições não governamentais.

Após cinco anos em que os referidos materiais foram impressos e distribuídos, os cadernos 11 e 12 foram publicados pelo MEC. Consta ainda a criação de um volume elaborado com a finalidade específica de ser utilizado nos cursos de formação de conselheiros com apoio de material áudio visual e linguagem mais acessível.

A elaboração ocorreu, em sua maioria, por uma equipe composta por cinco membros (que elaboraram os cadernos de um a dez). Estes autores possuem um histórico de estreita vinculação à educação, bem como, a grupos de pesquisa e associações vinculadas às políticas educacionais. O caderno inicial foi elaborado por apenas um pesquisador, com perfil semelhante.

Ademais, o caderno 11 foi elaborado por três profissionais que se dedicam aos estudos da temática apresentada no caderno (Direitos Humanos) e, por fim, o caderno 12 elaborado por quatro profissionais, dentre eles, o Coordenador Geral do Programa.

O material de estudo em análise foi criado com o objetivo de contribuir para o debate e aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação, principalmente, visando priorizar o papel do Conselho Escolar. Seu estudo possibilita diferentes abordagens, dentre elas, de seu conteúdo, de sua forma e de seus objetivos.

Os posicionamentos teóricos, a atuação no setor educacional e a postura política de cada autor - diante do contexto educacional - se expressam nos textos elaborados, tendo em vista,

que os conceitos e as discussões desenvolvidas em cada caderno possuem como eixo a gestão democrática da educação e a atuação dos Conselhos Escolares.

Para a compreensão dos conceitos apresentados e dos fundamentos teóricos que os autores utilizaram, considera-se essencial a análise das referências apresentadas ao final de cada obra. Pode-se afirmar que o material possui eixos e objetivos em comum, evidenciando que, os cadernos de um a dez foram elaborados pela mesma equipe de consultores.

Outra análise desenvolvida foi a identificação dos autores utilizados como suporte teórico dos cadernos. Enfatizou-se aqueles que tiveram acima de duas citações no conjunto do material. Embora possa ocorrer a mesma citação em cada caderno, a contagem foi feita considerando em que medida os autores de cada exemplar utilizaram determinados escritores e obras na fundamentação de seu trabalho.

Nesse sentido, Dourado (1999, 2000, 2001, 2004) e Freire (1967, 1983, 1997, 2001, 2005) - com dez e nove entradas nas referências, respectivamente - foram os autores mais citados pela equipe de elaboração. Acrescenta-se a estas considerações a especificidade do Caderno um, pois o mesmo apresentou, um conjunto de estudos sobre a atuação dos conselhos em diferentes estados. No que se refere a Paulo Freire, observa-se o uso de epígrafes retiradas das obras do autor em todos os cadernos, o que sinaliza uma fundamentação dos conceitos freireanos de educação, democracia e participação.

Mesmo sendo o segundo autor mais citado, as constantes referências a Paulo Freire ocorrem de forma concentrada em alguns cadernos. Já Dourado, fez parte da equipe de elaboração, ao mesmo tempo em que publica estudos e pesquisas que enfatizam a gestão democrática, abordando temáticas que vão desde eleição para diretor, até as questões referentes à relação entre público e privado. Ambos são estudiosos importantes sobre a temática em questão, e suas pesquisas fundamentam projetos e estudos que visam a implementação de práticas democráticas nos espaços escolares.

As demais referências utilizadas pelos autores dos cadernos, apresentam a fundamentação legal e normativa do conteúdo indicando, nas citações, o arcabouço legal que fundamenta as reflexões desenvolvidas. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) são os fundamentos mais utilizados.

Estas, juntamente com as demais orientações jurídicas no campo da educação, são sempre lembradas e referenciadas por serem portadoras dos princípios de gestão democrática.

Ademais, em cada temática, apresentam-se legislações específicas que fundamentam os assuntos estudados.

Ao analisar a gestão democrática como princípio constitucional, identifica-se estreita relação com os ordenamentos jurídicos, ainda que se compreenda que apenas sua presença instituída em textos legais não possibilitaria sua existência nos espaços escolares. No entanto, não se pode prescindir desta fundamentação, ao propor e sugerir momentos de aprendizagem e debates que viabilizem a compreensão do papel dos Conselhos Escolares como ferramenta de gestão.

Um fator que merece destaque é a ausência de referências ao Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, visto que ele estabeleceu objetivos e metas para a educação no período em que o material foi elaborado.

Ainda analisando as referências utilizadas na elaboração dos cadernos, observa-se que em cinco volumes, dentre os doze exemplares que compõem o conjunto dos cadernos analisados, há menção a teses e dissertações; de forma mais específica, a cinco dissertações e três teses. São trabalhos apresentados nos anos de 1998 a 2004 e versam sobre políticas e gestão educacional.

No tocante às citações de artigos e publicações científicas, elas estão contidas em sete dos treze cadernos em análise. Há referência a dezesseis artigos que, em sua maioria, se encontram nas revistas Educação e Sociedade, publicadas pelo Centro de Estudos, Educação e Sociedade (Cedes), e Revista de Educação, sendo esta última, publicada pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC).

Nestes estudos, atentamo-nos ao fato de que os cadernos verificados - de forma especial os números de um a cinco - foram citados com frequência em trabalhos científicos sobre gestão democrática. Além de livros, artigos e documentos legais utilizados pelos autores, apresenta-se uma quantidade significativa de textos utilizados em módulos de cursos e estudos realizados por órgãos e instituições educativas. Em tais fontes, predominam informações, dados e análises já realizadas e formatadas, visando um caráter instrucional. Identifica-se, ainda um conjunto de documentos e relatórios elaborados com fins específicos mas apresentados como fundamentos na elaboração dos cadernos.

A maior parte das referências versam sobre políticas públicas e gestão democrática da educação. Em cada caderno há especificidades temáticas, porque o objetivo de cada um é

apresentar a relação entre a possibilidade de participação por meio dos Conselhos Escolares, relacionando-a a temas específicos de estudo.

Em que pese as possibilidades que foram criadas ao longo do processo de implantação do Programa, com a utilização de material de estudo, propostas de formação e espaço de atuação dos sistemas estaduais e municipais de educação com autonomia para o fortalecimento dos conselhos escolares, o Programa atuou de forma mais intensa na formação de profissionais que estavam diretamente nos sistemas escolares, o que resultou em debates e novas percepções. Contudo, observa-se a ênfase do Programa apenas neste ponto e a ausência de registros nos documentos e relatórios estudados que evidenciem ações desenvolvidas nas escolas que, efetivamente, construam a gestão democrática.

Torna-se possível observar que, o trabalho desenvolvido é mais direcionado à gestão democrática, expressão essa que faz referência específica ao contexto escolar, contudo, apresenta-se uma discussão limitada acerca do que realmente venha a ser democracia. Deve-se ressaltar que, ao discutir gestão democrática sem fazer referência aos fundamentos teóricos, aos contextos históricos e culturais, pode-se apresentar a visão de que este é unânime e consensual, o que não contribui para a compreensão dos processos democráticos no interior da escola.

Os textos em que se encontram referências à democracia no material em estudo, relaciona-se aos conceitos de democracia participativa e representativa, afirmando que já alcançamos a democracia representativa, e que, neste momento, precisamos buscar a democracia participativa.

Como já analisado na seção II deste trabalho, observa-se que democracia é uma temática complexa e construída socialmente, que alcança nuances diferenciadas em diferentes contextos políticos. Portanto, um Programa que afirma priorizar os processos de gestão democrática da educação e a implementação da democracia na escola, deve trazer estas questões para o debate apresentado os conceitos em sua profundidade, discutindo com a comunidade o que é democracia, seu contexto histórico e suas possibilidades.

Compreende-se que, em um material didático que possa ser acessível a diferentes públicos, tal aprofundamento não se torna fácil, contudo é preciso ressaltar que a apresentação dos conceitos deve pautar-se pela problematização evitando percepções de linearidade como apresentado no excerto do Caderno 1:

[...] Construimos, assim, a democracia representativa, em que todos os dirigentes são eleitos por votos dos cidadãos (presidente da República, governadores, prefeitos, senadores, deputados e vereadores). As conquistas históricas trazidas por essa

democracia representativa serão ampliadas e novos avanços reais para a grande maioria da população serão conquistados quando a democracia for se tornando, cada vez mais, uma democracia participativa. Esta amplia e aprofunda a perspectiva do horizonte político emancipador da democracia (Brasil, 2004, p. 14).

É preciso um cuidado contínuo para que este conceito, bem como o de participação, que possui diferentes classificações e possibilidades, não sejam apenas dados, mas sim, compreendidos em sua complexidade contribuindo para a emancipação política dos conselheiros e técnicos.

4.1.4 Formação de técnicos e conselheiros

As ações de formação desenvolvidas no âmbito do Programa dividiam-se em encontros presenciais e cursos de extensão a distância carecendo de estreita relação com os entes federados. A partir das experiências de encontros temáticos desenvolvidos nos estados brasileiros sobre gestão democrática, organizaram-se encontros nacionais e, em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), as estratégias de abordagem da temática dos Conselhos Escolares foram complementadas com plataformas virtuais que abrigaram o material, os recursos digitais e as informações aos cursistas que atuavam, à época, no âmbito dos Conselhos Escolares.

Os cursistas, conselheiros, técnicos e a comunidade em geral, passaram a ter um espaço específico para acessar, rapidamente, informações, cursos, materiais instrucionais e bibliotecas, demarcando espaços no contexto da atuação dos conselheiros na educação brasileira.

Esta formação, considerada essencial no decorrer do Programa, ocorreu com grande ênfase nos processos à distância e em cursos com pouca interatividade e poucos espaços para debate. Nesse ínterim, o uso da tecnologia ainda era cercado por maiores dificuldades de acesso o que acabava inibindo o debate e a sensibilização acerca da temática.

O início do Programa, foi marcado por atividades de formação, contudo, a partir da parceria com as Universidades Federais para oferta do curso à distância, tornou-se possível o desenvolvimento de diversas ações em rede, com plataformas virtuais e publicações científicas.

Os encontros presenciais eram realizados em três dias, com palestras, oficinas e relatos de experiências. Os cursos de extensão à distância eram realizados em convênio com Universidades Federais, mediante repasses financeiros, e desenvolvidos no formato presencial ou semipresencial. Nas formações, foram trabalhados os doze cadernos que compõem o

material didático. Para viabilizar as referidas ações, realizaram-se diversas parcerias, principalmente com as secretarias estaduais e municipais de educação.

As ações de formação presencial consistiram na realização de Encontros Estaduais de Formação destinados a técnicos e dirigentes de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, além de membros de Sindicatos. O intuito foi o de orientar estes profissionais para que desenvolvessem ações de multiplicação da formação, capacitando e fortalecendo conselheiros escolares de suas redes de ensino. Ao todo foram realizados 16 encontros estaduais e um municipal, com 4.575 participantes (BRASIL, 2007, p. 37).

Quadro 4 – Eixos de Formação do PNFCE

Eixos de ação do Programa – Formação
Formação presencial Encontros Estaduais e Municipais de Formação;
Formação à distância Cursos de extensão ministrados em convênios com universidades – 2005 Formação de Conselheiros Escolares – 2013

Fonte: Elaborado pela autora

A Undime foi responsável por selecionar os municípios para participar dos eventos. Em três dias de encontro, a programação incluía palestras e oficinas temáticas conduzidas por especialistas, tendo como base os conteúdos trabalhados no material didático-pedagógico, além de relatos de experiências sobre Conselhos Escolares de redes estaduais e municipais. A programação, como pode-se observar no quadro 5, abrangia, basicamente, palestras sobre os temas dos cadernos, e participação em oficinas que abordavam as mesmas temáticas.

Quadro 6 – Programação dos Encontros Estaduais

<p>Mesa de abertura Apresentação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares Palestras: * Conselhos Escolares: Democratização da Escola e Construção da Cidadania; * Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola * Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade * Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico * Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor Oficinas sobre as temáticas abordadas nas palestras orientadas por especialistas, tendo como base o material didático-pedagógico elaborado pela CAFISE. Relatos de experiências de Conselhos Escolares.</p>

Fonte: Relatório de Gestão – MEC/SEB/CAFISE (2007, p. 34).

Dando continuidade a esta estratégia, as secretarias estaduais e municipais de educação, interessadas em implantar a formação de conselheiros escolares, poderiam solicitar o conjunto do material didático-pedagógico que seria enviado mediante encaminhamento de roteiro com a proposta de formação das secretarias para o MEC. Para melhor gerenciar a distribuição do material, desenvolveu-se um sistema informatizado para o controle das solicitações e envio dos materiais a estados e municípios. O sistema mantinha uma agenda das formações apoiadas pelo Programa.

Com a finalidade de atingir um público maior nas discussões e estudos, formulou-se, como mencionado, uma proposta de curso a distância para a formação de técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação, que consistiu em cursos de extensão, organizados em duas fases, ministrados em convênios com Universidades Públicas. Na primeira fase, com a duração de 100 horas, eram trabalhados os conteúdos dos cinco primeiros cadernos de estudo e do caderno elaborado para dirigentes e técnicos de secretarias municipais e estaduais de educação.

O primeiro curso, nessa modalidade, foi realizado em 2005, em parceria com a Universidade de Brasília (UNB), para 3.600 técnicos e representantes dos trabalhadores em educação que atuavam nos sistemas de ensino. Em 2006, ocorreu mais um curso com 3.225 inscritos, em parceria com a mesma universidade (BRASIL, 2007).

Consistia em apoiar os profissionais que atuavam nas secretarias de educação, contribuindo para a compreensão dos princípios legais que tratam da gestão democrática. Tais princípios versam sobre a escola e a participação das comunidades escolares e local em Conselhos Escolares, estimulando o desenvolvimento de ações implementadas no âmbito dos sistemas de ensino.

Segundo as orientações do Programa, poderiam se candidatar para participar profissionais que atuavam nas secretarias municipais e estaduais de educação, especialmente, os que trabalhavam com ações de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Em sua primeira fase, com carga-horária de 100 horas, o curso abordou os temas dos seis primeiros cadernos, e na segunda fase, com a mesma carga-horária, tratou dos temas dos demais que compunham o material pedagógico do Programa. Para se matricular na fase dois, era necessário que o cursista tivesse concluído com aproveitamento a fase um do curso.

Ao longo do período de formação, 14 Universidades atenderam os Estados e Municípios brasileiros com a oferta, conforme apresentado a seguir:

Quadro 6 – Universidades que ministraram o Curso de Extensão a Distância - Formação Continuada em Conselhos Escolares - e os Estados atendidos

UNIVERSIDADE	UFS ATENDIDAS
UFAL	AL
UFBA	BA
UFPB	PB
UFPE	PE
UFPI	PI
UFES	ES
UFU	MG
UFRRJ	RJ
UFF	RJ
UFSC	SC
UFRN	RN e SE
UFSCar	SP, PR e RS
UNB	DF, GO, MT e MS
UFC	CE, MA, AC, AM, AP, PA, RO, RR e TO

Fonte: [http:// conselhoescolar.mec.gov.br/ufc/](http://conselhoescolar.mec.gov.br/ufc/) - Adaptado pela autora

No conjunto das propostas de formação, apresentou-se ainda, o Curso de Formação para Conselheiros Escolares. O público-alvo foi composto por Conselheiros Escolares, ou seja, representantes de estudantes, de seus pais ou responsáveis, de professores, dos demais funcionários, do diretor e representantes da comunidade local.

A carga-horária do curso era de 40 horas, sendo 28 horas em um Ambiente Virtual de Aprendizagem, em que as aulas a distância aconteciam e eram distribuídas em três encontros presenciais, nos quais os conselheiros desenvolviam atividades práticas e trocas de experiências. A gestão da oferta do curso era realizada por meio do Sistema de Informação do PNFCE (SICE), que abrangeu, desde a criação de turmas e avaliação final dos cursistas, até a emissão de certificados para os aprovados, além do pagamento de bolsas para os membros da rede de tutoria.

Destaca-se o trabalho conjunto com Universidades Públicas, para além dos cursos, visando criar uma rede de formação e possibilitar a qualificação das secretarias por meio de convênios. A seleção dos cursistas ocorria sob a coordenação da respectiva universidade, de acordo com as orientações do Programa em questão.

Para atender as necessidades dos programas da CAFISE, promulgaram-se as Resoluções de nº 24 de 2010, 55 de 2012 e nº 16 de 2014, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tais resoluções apresentaram um conjunto de orientações e diretrizes, e deliberaram critérios e procedimentos para a concessão e pagamento aos integrantes da rede de tutoria dos cursos de formação continuada de conselheiros escolares e conselheiros municipais

de educação, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

Quadro 7 - Legislação complementar que traça diretrizes ao PNFCE

Legislação	Data	Ementa
Resolução n. 24 FNDE	16/08/2010	Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos programas de formação inicial e continuada de professores e demais profissionais de educação, implementados pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação- SEB/MEC e pagas pelo FNDE.
Resolução n. 55 FNDE	27/12/2012	Estabelece orientações, diretrizes e define critérios e procedimentos para a concessão e pagamento de bolsas aos integrantes da rede de tutoria dos cursos de formação continuada de conselheiros escolares e conselheiros municipais de educação, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.
Resolução n. 16 FNDE	19/10/2014	Altera os Art. 3º a 12 da Resolução CD/FNDE nº 55, de 27 de dezembro de 2012, que estabelece orientações, diretrizes e define critérios e procedimentos para a concessão e pagamento de bolsas aos integrantes da rede de tutoria dos cursos de formação continuada de conselheiros escolares e conselheiros municipais de educação, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

Fonte: MEC/FNDE – adaptado pela autora

Tais resoluções do FNDE, que orientaram a concessão e o pagamento de bolsas à rede de tutoria que atua no projeto de formação de conselheiros e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação demonstram a fragilidade e a provisoriedade dos processos de implantação do Programa.

Observa-se que, em quatro anos tais pagamentos aos tutores responsáveis pelos cursos ministrados à distância foi reformulado por meio de resoluções do FNDE por três vezes. Ademais, a estrutura de pagamentos de bolsas com regulamentação provisória reduz as possibilidades de engajamento e valorização das ações desenvolvidas pelos tutores.

As resoluções do FNDE indicam um caráter transitório e as ações de mobilização presencial nos Estados, os novos investimentos, os novos materiais e propostas que poderiam aprofundar as discussões não foram objeto de investimentos nos anos que se seguiram.

4.1.5 Publicações da Coleção Conselhos Escolares

Dentre as atividades desenvolvidas, iniciou-se, no ano de 2012, a organização da ‘Coleção Conselhos Escolares’, com livros relacionados ao PNFCE. A proposta se concretizou por meio de três estratégias, a saber: a primeira foi a produção dos cadernos didático-pedagógicos já apresentados; a segunda se referiu à realização de encontros municipais, intermunicipais, estaduais e nacionais, que propiciaram a reunião das pessoas que operavam a gestão democrática em cada unidade federada e instituições educacionais. Já a terceira estratégia, consistiu na criação e oferta, em parceria com instituições de Ensino Superior, de cursos de formação à distância, em conselho escolar, para profissionais de secretarias de educação.

Tais ações foram ampliadas com a produção de uma coletânea de livros que problematizaram a cultura democrática no interior das escolas públicas brasileiras estabelecendo relações com as pesquisas desenvolvidas nas universidades. As obras escritas e organizadas por professores universitários, em conjunto com profissionais das secretarias de educação e pós-graduandos, possibilitaram o diálogo entre universidade e redes/sistemas de ensino.

As publicações ocorreram no período de 2010 a 2016. Foram oito livros abrangendo as temáticas referentes a conselhos escolares e sua relação com as questões de diversidade, violência na escola, participação e cidadania. Todas as obras estão disponibilizadas no site do Ministério da Educação⁷

4.1.6 Banco de experiências exitosas

Segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2010), a necessidade do conhecimento de boas experiências envolvendo Conselhos Escolares e o interesse em compartilhá-las com os envolvidos, levou a CAFISE a criar o Banco de Experiências Exitosas, em 2005. Tal criação

⁷ <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/publicacoes>

teve a finalidade de registrar e socializar experiências de Conselhos Escolares e contribuir com a mobilização social e o intercâmbio entre os colegiados.

Nessa perspectiva, foi produzido e distribuído um folder e um manual de operações do Banco de Experiências com um formulário para orientar a elaboração do relato, contendo título, atores envolvidos, ambiente/local, período, dificuldades, estratégias e contextualização.

Os relatos foram disponibilizados na página dedicada ao Programa em um ambiente virtual. A mesma constituía-se como um canal de comunicação entre o Ministério da Educação e os conselheiros escolares. Além de obter informações e acessar o material didático-pedagógico, os internautas poderiam ler notícias sobre os encontros realizados, cadastrar e consultar experiências bem-sucedidas e, ainda, participar de um fórum de discussão com outros conselheiros.

Para participar do Banco de Experiências Êxitosas, a escola deveria relatar seu trabalho em três momentos, a saber: como era a escola antes da criação do conselho, como foi a construção e que resultados a escola obteve a partir da gestão democrática. Para inscrever o trabalho, o Conselho Escolar deveria consultar o manual de operação do banco de experiências êxitosas e também, a ficha de inscrição disponível na página eletrônica destinada a este fim.

A escola que desejasse fazer o cadastro por carta, deveria encaminhá-la ao Ministério da Educação. De acordo com o folheto, qualquer cidadão, devidamente identificado, poderia registrar relatos sobre situações e/ou fatos que fizessem menção a Conselhos Escolares de qualquer lugar do país.

Entretanto, ressalta-se que, no momento em que o presente estudo está sendo desenvolvido, o repositório não permitiu acesso de usuários já cadastrados e nem novos usuários. Há um símbolo indicando que nem a página, nem mesmo o site que possibilitava o acesso a todo o acervo está sendo atualizado. Dessa forma, não foi possível o acesso às diversas experiências já postadas. Há alguns dados apenas sobre as experiências compartilhadas no site. A descrição feita teve como fonte os slides apresentados no V Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2010), que foram encaminhados aos participantes.

Quadro 7 - Demonstrativo do quantitativo de experiências exitosas por região em 2010

REGIAO	QUANTITATIVO DE EXPERIÊNCIAS
Norte	10
Nordeste	57
Centro-Oeste	15
Sul	33
Sudeste	62
TOTAL	177

Fonte: (SEB/MEC, 2010, *Slides*) - Adaptado pela autora

A análise do quadro contendo um total de 177 experiências êxitosas depois de cinco anos de implantação do Programa indica que esta ação não resultou em números expressivos ao se considerar a quantidade já apresentada de pessoas que se formaram e de material distribuído ao longo deste período. Mesmo sendo apenas uma prática de socialização este repositório de experiências seria uma fonte importante para análise dos resultados do Programa no espaço escolar - o maior sentido de sua existência - contudo, desde o início da pesquisa em 2015 o repositório no estava acessível para novas registros ou para buscas de experiências já apresentadas.

4.1.7 Encontros Nacionais

Diante da necessidade de formação dos técnicos estaduais e municipais de educação que foram responsáveis pelas ações de implantação, organização e fortalecimento do Conselho Escolar em seus sistemas de ensino, bem como de atendimento à demanda dos entes federados por assistência técnica, e ainda, fomentando a criação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica, o Ministério da Educação iniciou, em 2009, a realização dos Encontros Nacionais de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

A análise das temáticas, das programações e do conteúdo das palestras e oficinas desenvolvidas permitiu um conhecimento, de forma mais aprofundada, de seu eixo articulador. Os encontros realizados possibilitaram a troca de experiências, a divulgação de ações e a apresentação de seus resultados.

Contando com as universidades parceiras, e viabilizando a participação de profissionais de todos os estados brasileiros, os encontros se consolidaram como um caminho importante para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, a partir do estudo e da partilha entre as equipes de cada Estado.

As pesquisas para elaboração deste item ocorreram por meio do acesso a uma plataforma virtual, que foi construída em conjunto com a Universidade Federal do Ceará. Este ambiente agregava todas as informações que fizessem menção ao PNFCE, incluindo espaço de acesso aos cursos presenciais e virtuais, repositório de todas as informações referentes aos Encontros Nacionais de 2012, 2013, 2014, e demais programas, além de material de estudo e informações.

Ressalte-se que, no mês de Outubro de 2017 - momento em que ocorria as consultas e estudos para a escrita desta tese -, a plataforma aqui mencionada, apesar de permitir acesso ao seu conteúdo, apresentou informações que indicaram sua desativação. Constatou-se, ainda, que as últimas notícias e informações postadas datavam de 2015.

Figura 1 - Espaço virtual do PNFCE



Fonte: conselheiroscolar.virtual.ufc.br

Entretanto, no mês de Dezembro de 2017, a partir da realização de novas consultas, observou-se que o acesso não estava mais disponibilizado, e o endereço digitado redirecionava para uma nova página. Nesta nova página, disponibilizaram-se apenas o material referente aos Encontros Nacionais do Programa. No mês de Janeiro de 2018, por meio de nova consulta virtual, observou-se que o endereço virtual não estava mais acessível, resultando assim, na inviabilidade de acesso aos dados referentes ao Programa.

Em buscas anteriores nesta Plataforma Virtual, encontraram-se apenas informações esparsas sobre seis Encontros Nacionais já realizados. Na programação dos referidos eventos, - identificou-se a presença de representantes de todos os estados da federação e o aprofundamento em temáticas referentes aos cadernos, além de questões administrativas e pedagógicas da formação.

As análises e estudos desenvolvidos acerca da trajetória de implementação do PNFCE possibilitaram compreender que o programa é amplo com enfoque na formação e que há

especificidades em cada estado a partir da mobilização local, da articulação com as Universidades Federais de cada localidade, bem como com as secretarias estaduais e municipais. Assim sua concretização só se torna possível atendendo à realidades e necessidades específicas.

4.1.8 Constituição dos GAFCEs

A proposta de criação de um GAFCE se originou em diálogo entre a equipe de coordenação e consultores do PNFCE, motivados pela necessidade de manter e ampliar o processo de mobilização.

O incentivo inicial de formar um grupo articulador, feito pelos consultores do PNFCE, foi apenas o início de um movimento que começou a ser organizado em diversos municípios e a incorporar as diversidades culturais e políticas deste país continental. Cada GAFCE foi constituindo-se conforme a identidade dos grupos, das cidades, dos estados. As dimensões que os GAFCEs atingiram foram espantosas, pois se esperava, a princípio, grupos articulados em nível municipal, com vistas a agregar mais pessoas da sua cidade e fortalecê-los, ganhar forças para implantar os Conselhos Escolares, mas, com o passar do tempo, outras experiências sugeriram e os estados começaram a se organizar na perspectiva intermunicipal, possibilitando outro nível de potencialidade para as ações do CE (ARCENIO; LUÍS; CLERIS, 2014, p. 134).

Segundo a teoria da Mobilização Social, de Bernardo Toro e Nísia Werneck (1996, p. 13), “[...] mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhado. Contudo,

[...] os processos de mobilização passam por dois momentos. O primeiro é o do despertar do desejo e da consciência da necessidade de uma atitude ou mudança, e o segundo é o da transformação desse desejo e dessa consciência em disposição para a ação e na própria ação.

Mas ela acontece, de fato, apenas quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, resultados decididos e desejados por todos.

O caderno “Conselho escolar e sua organização em Fórum” publicado em 2009 - sendo o último caderno da coleção -, apresenta em sua introdução, as raízes e os processos de criação e movimentação do Conselho Escolar, com o direcionamento de não institucionalização, mas uma preocupação em estabelecer um espaço de diálogo, de convivência e de educação humanizadora. Assim, mais do que simplesmente fundar um conselho, é preciso que as pessoas

tenham necessidade de melhorar a escola do seu filho e de educadores que acreditem nas pessoas (TORO; WERNECK, 1996).

Percebe-se aqui, um movimento que permeia a comunidade para que ela - a partir dessa possibilidade de mobilização - continue vivenciando práticas democráticas por meio dos conselhos. Inclusive há um estímulo para que se procure conhecer mais a comunidade, as pessoas da escola, e promover encontros para que falem e decidam a respeito de suas necessidades, a fim de que o Conselho Escolar seja uma expressão de diálogo em que a comunidade escolar e local possa se pronunciar.

Observa-se, ainda, que as ações do GAFCE não se limitam à articulação nacional, estadual ou municipal, mas possuem como eixo, a articulação para o fortalecimento do Conselho Escolar. Desta forma, agregam pessoas que possuem um objetivo em comum no que se refere ao processo educativo na comunidade. Esse interesse parte de cada um, com motivações diferentes e com ideais comuns, tendo como base e sustentação a sensibilização e o envolvimento da comunidade

Assim o GAFCE formou-se como um movimento organizado a partir dos Encontros Nacionais de Fortalecimentos de Conselhos Escolares, em Brasília. É importante salientar que não foram definidas regras para instituí-lo, ou para mantê-lo em ação, mas sim, orientações e estímulo incorporando práticas necessárias definidas pelo grupo.

4.2 O PNFCE no Sistema Estadual de Educação: Caminhos e ações

A consecução do Programa em estudo, no conjunto de suas dimensões conceituais formativas e histórico-políticas, carece de estreita conexão entre os entes federados considerando-se que a educação básica se desenvolve no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de educação. É no interior de cada escola, por meio das deliberações nessas instâncias, que se torna possível a efetivação da gestão democrática e que se instituem os Conselhos Escolares como órgãos colegiados.

Neste item propõe-se apresentar o processo de implantação do PNFCE no Estado do Tocantins que ocorreu considerando as orientações da coordenação nacional visando o alcance de seus objetivos. Os dados que seguem foram coletados a partir de análise documental realizada junto às instituições que são parceiras do Programa no Estado desde sua concepção.

Referimo-nos, neste caso, à Undime - Seccional do Tocantins, à Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-TO), à Secretaria Municipal de Educação de Palmas (SEMED) e a Universidade Federal do Tocantins. Foram analisadas ainda a documentação referente aos Grupos Articuladores de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCEs) no Estado e nas Diretorias Regionais de Ensino do Estado.

Para compreensão desse contexto destaca-se que o Estado do Tocantins é o mais novo do País e vivencia características e desafios peculiares a essa realidade. O Estado foi criado em 1988 desmembrado de Goiás. Possui área de 277 mil km² com 139 municípios e uma população estimada em 1.550.199 habitantes (IBGE, 2017). É bastante irrigado, pois possui uma rede hidrográfica densa. Possui ainda cinco reservas indígenas que abrigam seis grupos distintos: Karajá, Apinagé, Krahô, Xerente, Xambioá e Javaé.

A divisão do Estado de Goiás e a consequente criação do Tocantins foram resultados do isolamento político e socioeconômico da região Norte do estado pois os investimentos, atendimentos e administração concentravam-se na Região Sul de Goiás.

A economia está vinculada ao setor agropecuário, especialmente à pecuária. O potencial turístico é explorado com destaque aos recursos naturais de pequenos municípios, principalmente no Parque Estadual do Jalapão, região em que também se desenvolve o artesanato feito com utilização do capim-dourado.

O Estado se divide em duas mesorregiões (Oriental e Ocidental) que são compostas por oito microrregiões (Porto Nacional, Jalapão, Dianópolis, Gurupi, Rio Formoso, Miracema do Tocantins, Araguaína e Bico do Papagaio).

A maioria dos municípios do Estado podem ser considerados de pequeno porte, ou seja, com menos de 20.000 habitantes. Somente o município de Araguaína e a Capital do estado - Palmas - possuem mais de 100.000 habitantes e, em apenas mais oito municípios, a população situa-se acima de 20.000 habitantes.

Por suas características peculiares de criação o Tocantins possui grandes desafios para seu crescimento e desenvolvimento. No âmbito educacional esta realidade não é diferente, sua extensão territorial e a ausência de infraestrutura para desenvolvimento indicam a necessidade de uma educação que contemple tais anseios e que se estabeleça de forma democrática.

Ressalte-se que este contexto é o plano de fundo para implantação do PNFCE proposto para todos os estados do país, cada um com suas necessidades e peculiaridades. Assim,

apresenta-se os caminhos seguidos pelo Programa no Tocantins, que constitui-se legalmente a partir de 2014, com a nomeação da Coordenação Estadual do PNFCE.

4.2.1 Legislação instituída

Como descrito no tópico anterior o PNFCE foi criado em 2004 período em que iniciou-se o processo de mobilização junto aos estados e municípios visando cumprir os objetivos previstos. Contudo, os anos iniciais do Programa foram dedicados, de forma mais específica, ao processo de formação com a implantação de cursos para estudo do material didático já elaborado.

No estado do Tocantins desde o ano de 2004 identifica-se a participação no Programa especialmente nos encontros nacionais e nos cursos para formação de técnicos das secretarias.

Contudo, visando estabelecer uma rede interinstitucional em cada ente federado, bem como, organizar uma equipe para coordenação e acompanhamento dos cursos de formação de conselheiros escolares, foram constituídas coordenações estaduais do Programa em todo o país. As coordenações estaduais tornaram-se responsáveis pela seleção dos tutores e coordenadores municipais dos cursos de formação, pelo planejamento da distribuição de vagas e pelos critérios de seleção dos cursistas. Cada coordenação trabalhou em conjunto com uma universidade pública.

Assim, a institucionalização do Programa no Sistema Estadual de Educação do Tocantins só ocorreu em 2014 com a publicação da Portaria MEC n 05/2014 que instituiu as Coordenações Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Esta Portaria nomeou um representante da Secretaria de Estado da Educação, um da Universidade Federal do Tocantins, um da Undime e dois representantes de GAFCEs municipais indicado por seus respectivos órgãos.

Além das atividades descritas, a Coordenação Estadual desenvolveu ações de mobilização e diálogo com diferentes órgãos e acompanhamento das questões de constituição e fortalecimento dos Conselhos Escolares nas instâncias municipais. Segundo a Portaria Portaria MEC n 05/2014 estes representantes tinham as seguintes atribuições:

- I. realizar a gestão pedagógica e administrativa do Programa a partir das orientações estabelecidas pela Coordenação Nacional;

- II. definir ações para a implantação e execução do Curso de Formação para Conselheiros Escolares, em conformidade com as orientações da Coordenação Nacional;
- III. gerenciar a rede de tutoria para atuar em sua jurisdição, promovendo a formação dos tutores e articuladores;
- IV. selecionar os candidatos a tutor e articulador do Curso de Formação para Conselheiros Escolares;
- V. solicitar oficialmente à Coordenação Nacional do Programa, na SEB/MEC, a interrupção ou o cancelamento do pagamento de bolsa ou a substituição do beneficiário, quando for o caso;
- VI. planejar, executar, monitorar e avaliar o Curso de Formação para Conselheiros Escolares ministrado pelos tutores e supervisionado pelos articuladores;
- VII. estimular a participação dos sistemas/redes estaduais e municipais de educação nas ações de formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- VIII. apoiar os articuladores, tutores e cursistas em relação à utilização do Sistema de Informações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - SICE, monitorando sistematicamente a atualização das informações;
- IX. apoiar os articuladores e tutores na realização dos encontros presenciais do Curso de Formação para Conselheiros Escolares;
- X. apoiar a pesquisa avaliativa do Programa, propondo reformulações pertinentes;
- XI. informar tempestivamente à Coordenação Nacional do Programa quaisquer anormalidades que possam ocorrer na oferta do Curso.

A listagem das atribuições da coordenação evidencia grande ênfase nesse processo de formação. Sabe-se que esta ação foi priorizada com a elaboração e distribuição dos cadernos dos conselhos escolares. Entretanto, é preciso considerar que o Programa tem como objetivo principal a melhoria da qualidade da educação e que para atingir este fim são estabelecidas ações e caminhos que constituem um conjunto com a formação.

Dentre os onze incisos que fazem referência às atribuições da Coordenação Estadual, apenas um indica ações de coordenação e gestão do Programa, os demais - um total de dez - fazem referência ao processo de formação de técnicos das secretarias e conselheiros de forma presencial e a distância. Estes incisos indicaram a atuação da comissão definindo práticas que viabilizassem a implantação, a execução, o monitoramento e a avaliação dos cursos de formação para conselheiros escolares, o que envolveu desde a seleção de tutores, monitoramento do recebimento de bolsas e alimentação do sistema de inscrição dos cursistas.

Pode-se afirmar, pelos incisos destacados, que a função precípua da Coordenação instituída pelo Ministério da Educação estava relacionada à formação nas diferentes instâncias e de diferentes formas. Ação que seria essencial, afinal, pelo caminho da fundamentação, do confronto de ideias e posições pode-se estimular a participação analisando suas dimensões, suas possibilidades e compreender seu papel na gestão democrática da escola.

Assim, o que se questiona ao analisar o texto da Portaria, bem como, sua aplicação pela coordenação que representa o Programa no estado é: qual foi o real espaço de atuação para que o Programa pudesse se consolidar? Ao considerar que estão listados na Portaria um conjunto de ações administrativas que mobilizam tempo, estrutura, logística e recursos compreende-se que permanecem as dificuldades para as ações coletivas de consolidação dos conselhos em âmbito estadual e identifica-se pouca possibilidade que um quadro diferente se estabeleça diante das lacunas identificadas.

4.2.2 Gênese e percurso

Nesse item apresenta-se o processo de constituição das ações de gestão educacional no Tocantins e sua relação com a implantação do PNFCE. A primeira ação - visando vivenciar um processo de gestão democrática no Estado ocorreu com a implantação - em 1997 - do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, com o objetivo de

[...] garantir, progressivamente, a autonomia financeira, administrativa, pedagógica e a participação democrática da comunidade escolar na construção de uma escola que atenda o rápido avanço tecnológico e, principalmente, perceba a 'Educação como compromisso coletivo' (SEDUC, 2005, p. 7)

Suas propostas evidenciavam a descentralização de recursos e a criação das Associações de Apoio às Escolas (AAE) agregando o Conselho Escolar, constituídas por membros da comunidade escolar e local. Este Programa iniciou com a adesão de cinquenta e seis unidades escolares, cujos recursos financeiros eram repassados mensalmente, com base no número de alunos matriculados. No segundo semestre do mesmo ano, mais duzentas e quarenta escolas passaram a participar. Em 2002, o Programa chegou a um total de quinhentas e vinte e seis escolas participantes (SANTOS, 2009).

Gradativamente, as unidades escolares passaram a se responsabilizar pelo pagamento das tarifas de consumo: água, energia e telefone, como também, pela aquisição de material didático pedagógico e permanente, pela realização de reformas e pequenas ampliações. Em 1998, foi implantado o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, segundo os moldes do Fundo de Fortalecimento da Escola - Fundescola.

O Fundescola - Programa de grande amplitude -, apresentou conceitos gerenciais que corroboraram as práticas já desenvolvidas e viabilizaram a ampliação das propostas implementadas no Tocantins. Na medida em que propôs o repasse de outros recursos

financeiros às escolas para o desenvolvimento dos projetos de aprendizagem, o Sistema Estadual de Ensino priorizou suas ações com base em linhas de financiamento como forma de responsabilização das unidades escolares pelos resultados esperados.

Em 2010, diante de um novo contexto político e econômico, houve uma ruptura no desenvolvimento do Programa e o comprometimento nos repasses dos recursos financeiros para garantir a autonomia das escolas no planejamento de suas ações e nos projetos político pedagógicos. Entretanto, com a justificativa de sua importância e necessidade em 2016 a SEDUC-TO o implantou novamente estabelecendo novas diretrizes e reafirmando os princípios da eficiência e da eficácia dos projetos.

Para essa reestruturação, instituiu-se um grupo de trabalho em que uma das prioridades no conjunto das ações seria a participação das comunidades escolar e local na tomada de decisões e no acompanhamento das atividades da escola. “Esta integração só é possível por meio das Associações de Apoio à Escola e dos Conselhos Escolares, formadas por pais, profissionais da educação, alunos e comunidade geral” (TOCANTINS, 2018, p. 08).

É neste contexto de políticas educacionais, que o estado do Tocantins tem construído sua trajetória de educação. Um Estado que

[...] foi e é fortemente marcado por indicadores educacionais que retratam a dívida histórica do estado brasileiro com esta região e, sobretudo a secundarização das ações dos governos do Estado de Goiás no sentido de garantia do direito à educação nos diversos níveis e modalidades da educação nacional (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 12).

Ressalte que, ao se considerar que o Programa “Escola autônoma de Gestão Compartilhada” já completou vinte anos de implantação no Estado, há - permeando os sistemas e redes municipais de ensino - a percepção de uma gestão colegiada da educação embasada nos princípios apresentados por ele considerando-se sua ênfase em uma gestão de resultados, o que, em alguns contextos, compromete as discussões de atuação colegiada com participação efetiva dos Conselhos Escolares.

A análise, a partir da documentação da Gestão Autônoma Comunitária e Compartilhada da Educação do Tocantins, evidenciou elementos característicos da gestão gerencial como a racionalização do processo educativo, desconcentração, participação e autonomia controlada e mecanismos de adesão à proposta de gestão do governo. Neste sentido, é possível dizer que a gestão autônoma e compartilhada em estudo insere-se no contexto do desenvolvimento histórico da administração,

articulando-se de modo evidente com a administração na perspectiva empresarial (CARVALHO, 2008, p. 21).

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

No caso específico do Estado do Tocantins, este cuidado é imperativo tendo em vista que há grande influência do sistema estadual na gestão da educação nos municípios, seja por convênios em programas de formação continuada, seja por meio de projetos de aprendizagem já estabelecidos ou por meio da gestão estadual em grande parte dos municípios tocantinenses que não possuem sistema municipal de educação.

Na esteira destes caminhos já trilhados é que se implementou o PNFCE. As ações foram iniciadas com a realização, entre os dias 21 e 23 de novembro de 2005, no CEM - Centro de Ensino Médio de Palmas, do Primeiro Encontro de Formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no estado sendo a 10ª edição nacional do evento.

O objetivo principal apresentado era aprofundar as discussões sobre a gestão democrática da educação, em especial no que se refere à atuação das comunidades escolares locais e dos Conselhos Escolares. Houve a participação de cerca de 200 pessoas entre técnicos e dirigentes das secretarias estaduais e municipais de educação e representantes dos trabalhadores da área que atuavam nos sistemas de ensino.

Observa-se que há registros da distribuição do material de formação no estado desde sua implantação em 2004 bem como do processo de formação envolvendo técnicos da secretaria, e a participação das equipes da SEDUC nos encontros nacionais. Entretanto, estas práticas foram sistematizadas em forma de um programa no estado a partir de 2014, momento em que se instituíam as ações de acompanhamento por meio de Portaria do Ministério da Educação.

4.2.3 Material didático-pedagógico

O PNFCE é definido nos documentos oficiais como uma ferramenta para organização da gestão democrática nos sistemas estaduais e municipais, assim, cada ente federado buscou

conhecer e implantar ações que atendessem às suas necessidades. O Estado do Tocantins, no decorrer do processo de implantação, elaborou documentos referentes ao tema, dentre eles, regimentos, regulamentos e planos de ação. Aqui serão analisados o plano de ação da Coordenação Estadual do PNFCE e o regimento interno do GAFCE.

Ao observar os planos de ação elaborados junto à coordenação do Programa, buscou-se identificar as formas de participação que se apresentaram em sua implantação. Compreende-se, como apresentado na Seção 2, que as análises acerca da democracia - eixo teórico da elaboração dos cadernos e do processo de formação do Programa - encaminham as discussões em duas concepções clássicas de democracia: representativa e participativa. Ressalte-se que estas concepções possuem fundamentos que se divergem e são estabelecidas em conceitos mais abrangentes.

Os documentos aqui analisados, indicam caminhos técnicos para que a representação se efetive e se constitua no eixo das políticas públicas para educação do estado, distanciando-se das possibilidades de democracia participativa ou mesmo de se criar caminhos para que esta venha a ocorrer a partir da implantação da democracia representativa como é apresentado nos cadernos de estudo do Programa. Verifica-se a constituição de políticas públicas pautadas nos princípios da gestão democrática, contudo, sem a participação efetiva da comunidade discutindo esta participação ou apresentando demandas que emanam do cotidiano escolar.

Ao se analisar a categoria mecanismos/formas de participação na implantação do Programa, observa-se no conjunto da legislação e documentos oficiais que a coordenação estadual e o GAFCE estadual foram os dois caminhos institucionais no estado para sua implantação. Porém, a participação dos membros do GAFCE e da Coordenação não se ampliou e não alcançou a comunidade que efetivamente deve apresentar conjuntamente com as equipes técnicas as demandas, as possibilidades e os caminhos.

A coordenação, em reuniões posteriores, elaborou seu plano de ação organizando uma rede de trabalho para formação de conselheiros. O foco maior das propostas recaiu sobre as plataformas de acesso aos cursos e o repasse de bolsas, não alcançando as possibilidades de mobilização da comunidade tendo em vista as limitações já descritas.

Nesse ínterim, considerando a formação que vinha ocorrendo há uma década para técnicos das secretarias em forma de curso de extensão foi elaborada uma proposta de curso para conselheiros que deveria ser implementada pela coordenação nacional do Programa,

gerida, acompanhada e organizada pela coordenação estadual. O plano de ação elaborado pela referida coordenação apresentava o objetivo de

fomentar a implantação e o fortalecimento dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico, bem como de formação continuada presencial e à distância para técnicos das secretarias e para conselheiros escolares de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, dos conselhos escolares constituídos e dos profissionais de educação envolvidos com a gestão democrática (SEDUC/TO, 2014, p. 1)

Para viabilizar o referido objetivo, estabeleceu-se como metas

Capacitar 2.000 conselheiros escolares anualmente;
Viabilizar a constituição do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares- GAFCE Estadual;
Estimular a constituição do GAFCE nos 139 municípios (SEDUC/TO, 2014, p. 6).

A leitura completa do documento e, de forma especial, o cronograma em anexo descrevendo as ações para 2014 e indicando seus responsáveis, apresentou 24 ações sendo 21 delas referentes à formação de conselheiros, processo que envolvia desde a divulgação do curso até a seleção, a formação e a supervisão dos tutores.

Identifica-se então que nesse período a formação dos conselheiros que já atuavam nos conselhos, em uma estrutura de organização já estabelecida pela SEDUC foi a ação de maior ênfase no que se refere ao PNFCE, não ocorrendo maior aprofundamento quanto à participação, da comunidade ou mesmo análises quanto aos espaços para implementação de ações que discutissem e avaliassem a participação já estabelecida.

4.2.4 Formação de técnicos e conselheiros

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

Undime: articular as ações desenvolvidas pelos componentes nacional, estadual e municipal, de modo a assegurar a unidade do Programa em todas as instituições que dele

participavam; divulgar o curso junto aos secretários municipais de educação; acompanhar e monitorar o desenvolvimento do curso; monitorar a frequência dos cursistas; garantir o acesso aos recursos tecnológicos necessários ao desenvolvimento do curso pelos cursistas em seus municípios.

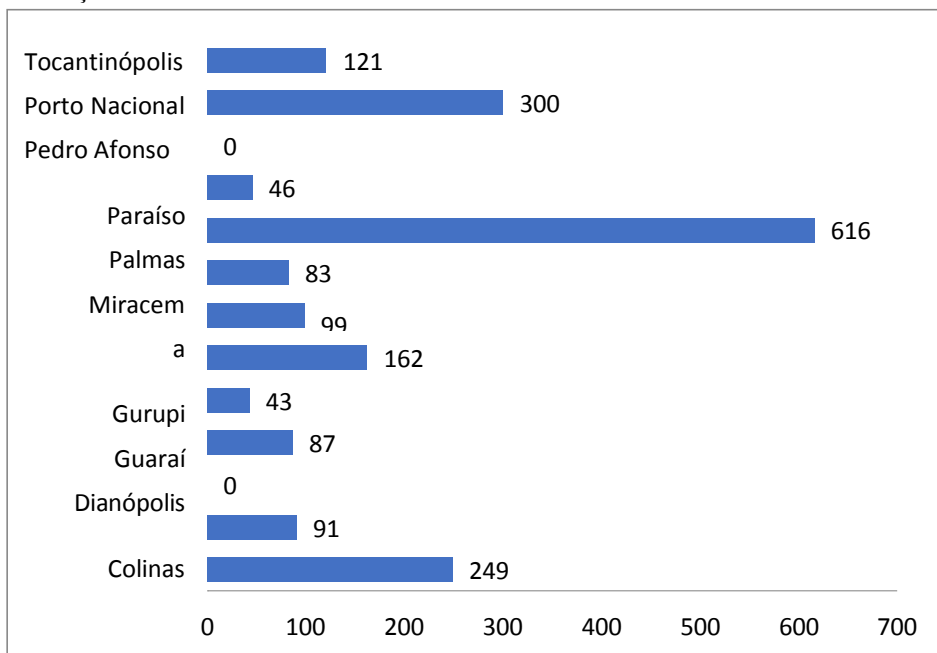
Secretarias Estaduais e Municipais de Educação: oferecer suporte tecnológico aos cursistas; estabelecer permanente contato com os demais órgãos para uma melhor orientação aos participantes do curso; oferecer - dentro de suas possibilidades - espaço para as discussões desenvolvidas durante o processo de ensino/aprendizagem do curso; apoiar a participação dos cursistas em todas as fases e atividades do curso.

Os cursistas trabalhavam com a construção - em grupo e no decorrer do curso - de um projeto de intervenção/plano de ação com o objetivo principal de pensar a gestão democrática escolar em seus municípios, percebendo as possibilidades de intervenção em suas realidades, ou seja, efetivar, naquilo que fosse possível, os conceitos trabalhados. O curso era ministrado à distância e com estrutura modular para se adequar às necessidades dos alunos. Os cursistas contavam com um tutor com quem interagiam pela plataforma virtual de aprendizagem e interação.

Para a realização dessas ações as universidades lançavam editais em convênio com o MEC e os técnicos realizavam suas inscrições mediante o preenchimento de formulários online específicos e enviavam a documentação comprobatória de vínculo com as secretarias de educação à universidade. Segundo documento intitulado “Histórico do PNFCE no Tocantins” elaborado pela Coordenação Estadual (SEDUC, 2016, p. 3), formaram-se 352 técnicos na fase I e 104 técnicos na fase II, no estado do Tocantins ao longo de aproximadamente 11 anos.

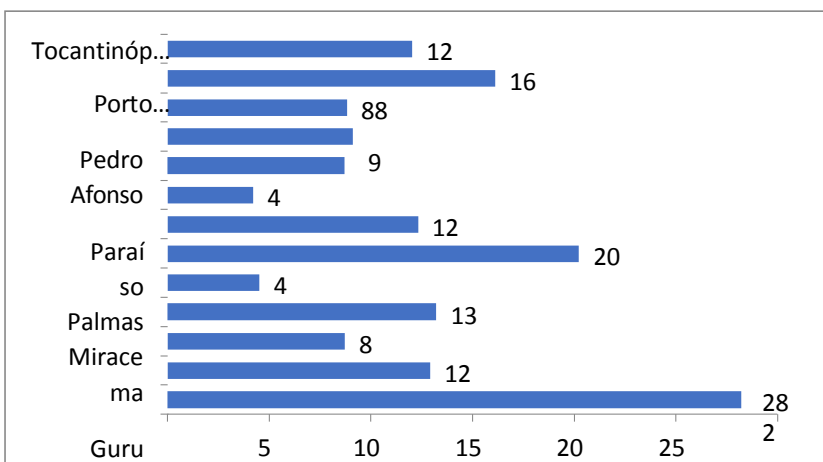
No que se refere aos cursos para conselheiros escolares, em parceria com a Universidade Federal do Ceará, em 2014 (gráfico 1), o Estado de Tocantins teve 1.897 membros das Associação de Apoio à Escola/Conselhos Escolares matriculados no curso para conselheiros. Já em 2015 (gráfico 2), teve 1.502 matriculados no curso e, em 2016 (gráfico 3), o Estado capacitou 576 conselheiros dos municípios sede das Diretorias Regionais de Educação e dos demais municípios jurisdicionados às 13 Diretorias Regionais de Educação perfazendo um total de 3.975 conselheiros que tiveram acesso aos estudos sobre os Conselhos Escolares.

Gráfico 1- Atendimento do curso de formação para conselheiros escolares Diretoria Regional de Educação em 2014



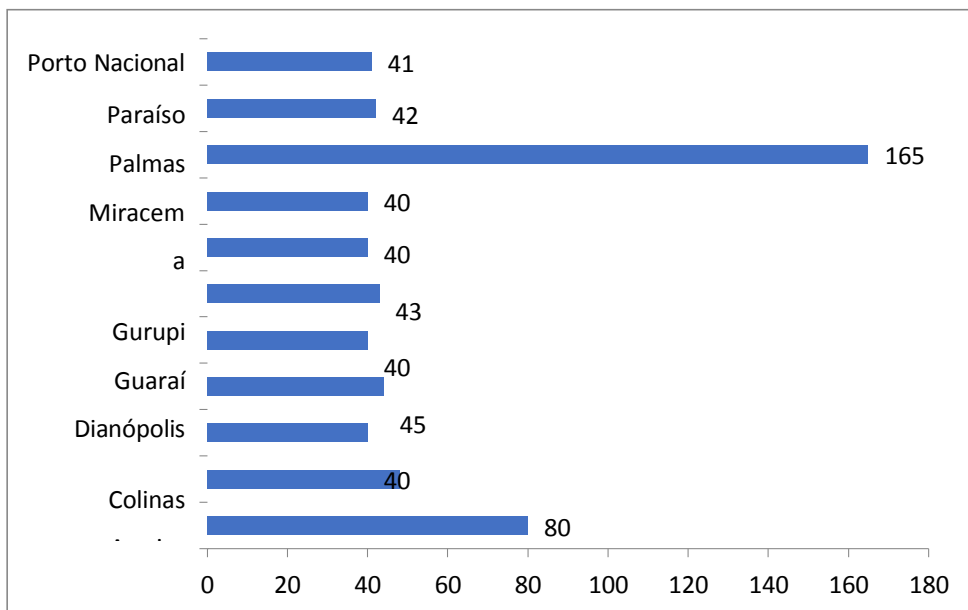
Fonte: Coordenação Executiva do PNFC

Gráfico 2 - Atendimento do curso de formação para conselheiros escolares por Diretoria Regional de Educação em 2015



Fonte: Coordenação Executiva do PNFCE

Gráfico 3 - Atendimento do curso de formação para conselheiros escolares por Diretoria Regional de Educação em 2016



Fonte: Coordenação Executiva do PNFCE

Observa-se que na rede estadual, que possui aproximadamente 500 unidades escolares, o total de 3.975 conselheiros que tiveram acesso aos cursos de formação é significativo, entretanto esta formação ocorreu apenas entre os anos de 2014 a 2016. Considerando-se a rotatividade de conselheiros em função dos mandatos pode-se verificar que esta demanda é contínua, assim, necessita que a ação seja também contínua e concomitante com outras ações que fortaleçam a atuação dos conselheiros.

4.2.5 Encontros nacionais

Dentre as estratégias utilizadas no âmbito do Programa, para qualificar a atuação dos conselheiros, identifica-se a formação que ocorreu por meio da participação dos representantes dos GAFCEs e demais representante estadual e municipal nos encontros nacionais de fortalecimento dos conselhos escolares. Tais encontros objetivaram discutir mecanismos para seu fortalecimento nas escolas públicas de educação básica, como também, promover um diálogo reflexivo sobre narrativas e práticas de gestão democrática.

Eram disponibilizadas vagas às instituições com representações no GAFCE, e às secretarias municipais de educação, com população superior a cem mil habitantes. Os

candidatos preenchem suas inscrições em formulários on-line e anexavam um termo de concordância assinado pelo titular da secretaria de educação à qual estavam vinculados.

Para os representantes dos GAFCEs e das coordenações participarem dos Encontros Nacionais do PNFCE e reuniões das Coordenações Estaduais em Brasília, o MEC se responsabilizava pelas despesas de hospedagem e alimentação, ficando a cargo das instituições as despesas com o traslado. É importante ressaltar que os técnicos dos municípios e da rede estadual de ensino do Tocantins participaram das seis edições do Encontro Nacional, nos anos de 2009 a 2014, inclusive com exposição de trabalhos e experiências exitosas.

4.2.6 Constituição do GAFCE

Considerando a necessidade de implementar ações que promovessem o fortalecimento dos colegiados nas escolas estaduais, e o desafio de constituir uma gestão democrática que pudesse contribuir efetivamente, para o processo de construção de uma cidadania emancipadora, diferentes instituições foram convidadas a compor o GAFCE no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino.

Instituído pela Portaria SEDUC nº 515 de 10 de março de 2016, o grupo articulador foi constituído por representantes da Secretaria de Educação, Juventude e Esportes, Fundação Universidade do Tocantins - Unitins, Ministério Público do Estado do Tocantins MPT, União dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins - Undime, Conselho Estadual de Educação – CEE-TO, Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins - Sintet, União Nacional de Conselhos Municipais de Educação – Uncme- TO, representante do GAFCE Municipal de Palmas e representante do GAFCE de Aparecida do Rio Negro/TO.

Os encontros iniciais tiveram um caráter de formação com estudos sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos a partir da leitura dos cadernos e elaboração do Regimento Interno do Grupo. No conjunto das ações do grupo articulador estadual foi estabelecida a criação de GAFCEs Regionais em cada uma das treze Diretorias Regionais de Educação, visando mobilização e maior flexibilidade para o desenvolvimento das ações no âmbito das escolas. Assim, nas respectivas Regionais, cada comunidade pode se organizar, discutir e debater enquanto instrumento de mobilização dos Conselhos Escolares.

Em 30 de junho de 2016 foi aprovado o Regimento Interno do GAFCE estadual⁸ estabelecendo as finalidades e competências do grupo. Contando com um conjunto de 11 atribuições coube a ele a missão de atuar promovendo, estimulando e articulando diferentes ações visando o fortalecimento dos conselhos escolares. Dentre elas destacam - se os incisos I e II que trazem a incumbência de

- I Fortalecer a relação escola-comunidade, especialmente dos pais e responsáveis pelos alunos, visando uma aproximação consistente entre escola e família;
- II – Promover reuniões para discussão sobre a importância das Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares, apresentando suas atribuições, objetivos e formas de atuação na gestão escolar.

Observa-se a relevância dessas atribuições no sentido de mobilizar a comunidade e “aproximar” família e escola em um processo de fortalecimento dos conselhos escolares. Contudo é atribuído ainda, ao GAFCE a tarefa de “articular, junto ao poder executivo, estadual e municipal a infraestrutura e as condições materiais necessárias à execução plena de suas competências”.

Estas três atribuições exemplificam o conjunto das onze ações que são destinadas ao grupo evidenciando sua importância, bem como os desafios que representam na medida em que sua constituição agrega diferentes instituições que atuam de forma representativa.

Ressalte-se que este contexto corrobora as análises já realizadas em que as necessidades são apresentadas, a legislação e a composição institucional é preparada mas não ocorrem outras iniciativas que possam evidenciar a gestão democrática e a participação da comunidade como princípio e eixo articulador da gestão estadual.

4.3 O PNFCE no Sistema Municipal de Educação de Palmas: caminhos e ações

Nessa seção apresenta-se o processo de implementação do Programa no Sistema Municipal de Ensino de Palmas. Esta análise possibilitará a compreensão do objeto de estudo evidenciando as formas de participação dos segmentos envolvidos na implantação do PNFCE em um movimento de aproximação e apreensão de suas propostas.

Considera-se que, em sua essência, as ações que possibilitam a participação e o envolvimento da sociedade no âmbito educacional ocorrem nas unidades escolares e nas

⁸ Anexo 2

secretarias de educação de cada município. Nestes espaços, a comunidade se encontra, troca informações e vivencia seus problemas no contexto da realidade local. Por conseguinte, cada município representa um *locus*, por excelência de construção democrática, tendo em vista suas especificidades culturais, econômicas e sociais.

Neste item, propõe-se uma análise desta realidade identificando suas características, verificando-se os limites e alcances do Programa em estudo na conjuntura da educação municipal de Palmas.

O processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino, exige a avaliação das práticas instituídas e a criação de novas práticas, de uma nova cultura do planejamento, da participação, do acompanhamento, da avaliação e do (re) planejamento. Para Sarmento (2005), a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à política educacional

[...] vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação. Na prática, os processos de municipalização e de criação dos sistemas têm se confundido (SARMENTO, 2005, p. 8).

Várias diretrizes normativas, órgãos e instituições vem contribuindo para a organização sistêmica da educação nos municípios. A instância municipal torna-se corresponsável pelo planejamento, organização, administração, manutenção, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação da educação brasileira, conforme se posicionam em relação às suas ideias e práticas, institucionalizando-as efetivamente. Segundo Lagares (2008, p. 23)

A efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão, além da relação permanente entre seus elementos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas.

A compreensão das concepções e proposições político-institucionais dos entes federados, possibilita identificar os municípios tocantinenses que constituíram os sistemas e, por consequência, possuem características que os diferenciam, dentre elas, a autonomia para construir, a partir da legislação educacional, caminhos democráticos e participativos.

O município de Palmas organizou-se como sistema de educação por meio da Lei nº 1.350/2004. Em sua composição o sistema instituído não agrega a participação dos Conselhos Escolares e nem aponta princípios de gestão democrática. A rede escolar é composta por aproximadamente 73 unidades, das quais 43 são de ensino fundamental e 30 de Educação Infantil (CMEIS), atendo a 40 mil alunos, em média. Neste contexto apresenta-se a seguir os caminhos percorridos na implantação do Programa tendo por base os conceitos de democracia e participação.

4.3.1 Ações desenvolvidas e percurso

Pelos registros documentais as ações de implantação do Programa no município de Palmas iniciaram-se pela constituição do GAFCE municipal que será objeto de análise nos tópicos que se seguem. A primeira ação ocorreu em maio de 2012 com a realização do primeiro encontro de fortalecimento dos conselhos escolares e a participação de cerca de 260 representantes de Conselhos Escolares da rede pública municipal de Palmas. O evento aconteceu no auditório da Escola de Tempo Integral Padre Josino, com o objetivo de construir propostas de fortalecimento desses colegiados, mediante a discussão coletiva a respeito de sua atual situação, seu significado, seus objetivos, suas relações e suas diferenças com a associação comunidade-escola ou associação comunidade-centro de educação infantil.

Neste encontro os participantes se organizaram em oito grupos de discussão formados por conselheiros que representavam 52 unidades escolares. Entende-se, pela análise do documento elaborado, que a intenção do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas (GAFCE), que idealizou o encontro, foi a revitalização e consolidação destes colegiados.

O trabalho dos grupos foi guiado por um roteiro de discussão em que eram propostos temas referentes à gestão democrática e a atuação do Conselhos Escolares solicitando a identificação das dificuldades encontradas e dos fatores impulsionadores e as propostas de ação. Tendo como base as respostas apresentadas e consolidadas nos formulários a equipe de sistematização construiu uma carta⁹ em que os participantes se comprometeram a efetivar os GAFCEs nas unidades escolares e a efetivar as propostas construídas coletivamente naquele momento.

⁹ Anexo 5

Nesse sentido Foram firmados treze compromissos que resultaram nas seguintes medidas:

1. Constituição de um Grupo Articulador de Fortalecimento do Conselho Escolar em cada Unidade Educacional;
2. Realização de reuniões por segmento (pais, alunos, professores, comunidade local) para esclarecer sobre o papel e as funções do Conselho Escolar, destacando sua força de atuação na gestão democrática escolar;
3. Adoção de mecanismos cotidianos de acolhimento aos pais e à comunidade local: gentileza, abordagem personalizada, escuta e transparência;
4. utilização de rádios-escolares, blogs, jornais, informativos e panfletos para divulgação das pautas, decisões e ações do Conselho Escolar;
5. utilização dos espaços da comunidade para divulgação do trabalho do Conselho Escolar, com reuniões e socialização dos trabalhos junto aos líderes religiosos, associações e outros;
6. Elaboração de um cronograma de reuniões de estudo sobre o Conselho Escolar e sua atuação;
7. Utilização de tecnologias e metodologias que viabilizem ao Conselho Escolar análise e a reflexão, nas reuniões, a fim de expor e prestar o esclarecimento necessários ao entendimento de: gráficos relacionados ao rendimento dos educandos, indicadores educacionais, planilhas de planejamento e execução financeira, projetos e outros;
8. mobilização e envolvimento dos alunos, desde a mais tenra idade, para participação no Conselho Escolar, com formação específica a fim de que estes sejam mobilizadores da comunidade;
9. elaboração do Regimento Interno do Conselho Escolar, de forma a definir suas formas de funcionamento;
10. envolvimento do Conselho Escolar no planejamento e realização das atividades do dia do Conselho de Classe Letivo;
11. discussão, junto às Unidades Educacionais, da proposta de constituição do Conselho Escolar fora da Unidade Executora, de forma a destacar sua identidade e seu papel como mecanismo de gestão democrática;
12. cumprimento da norma estabelecida por meio da Resolução CME - Palmas -TO no 20/2009 , que altera o § 7º do art. 80 do Regimento Escolar Padrão, quanto à consulta do Conselho Escolar e do Conselho Tutelar nos encaminhamentos de transferência geradas por motivos disciplinares;
13. participação efetiva do Conselho Escolar nos processos decisórios da Unidade Educacional, que envolvem as dimensões: pedagógica, administrativa e financeira (PALMAS, 2012, p. 12).

Os compromissos assumidos e registrados por meio do documento publicado e disponibilizado à comunidade expressam o comprometimento daqueles que ali estiveram e foram além das críticas, ou proposições. Externam tomada de decisão. Entretanto, observa-se a presença expressiva apenas dos conselheiros e não de todos os elementos constitutivos do sistema educacional. Ao analisar os treze compromissos pode-se perceber que, em sua maioria, estes exigem ações de logística, de estrutura física, de investimentos em preparação de material, e até mesmo uso de recursos tecnológicos.

Assim o documento é expressivo em compromissos mas não indica os meios e os recursos para sua efetivação. Afinal, é necessário verificar e questionar: firma-se um

compromisso dos conselheiros com quem? Com a própria comunidade? Mas este não a representa? A resposta a estes questionamentos devem indicar quem mais deveria fazer parte desse compromisso e construir o processo educacional em cada ente federado.

Ademais, não há indicação de discussões acerca dos conceitos que fundamentam todo esse processo de articulação. Discutir o que são Conselhos Escolares, seu papel na gestão educacional e qual as possibilidades de atuação presume discutir a gestão democrática, os caminhos da democracia no contexto escolar, os sentidos e significados da participação considerando-se, inclusive, que este era um primeiro encontro e que os aspectos conceituais e teóricos deveriam ser explicitados.

A análise da lei que institui o Sistema Municipal de Educação de Palmas possibilita as mesmas conclusões. Promulgada em 2004, faz referência ao sistema sendo composto pelo Conselho Municipal de Educação, da alimentação, do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, dos esportes e da cultura. Contudo, não apresenta os Conselhos Escolares como parte do sistema e nem mesmo faz referência à gestão democrática da educação como princípio de atuação do sistema.

Nos documentos analisados os conceitos de democracia e participação não foram contextualizados e nem mesmo problematizados. Na parte inicial deste trabalho buscou-se esta compreensão e identificou-se a necessidade de confronto entre as práticas e os discursos, do aprimoramento e construção de novas práticas e espaços de gestão democrática e a compreensão das possibilidades de participação nestas fazeres. Tais discussões são ausentes, na constituição dos sistemas, nos estudos e proposições e, por consequência, nos documentos elaborados posteriormente.

O segundo evento de que se encontrou registro, ocorreu em 31 de março de 2014, data em que a SEMED lançou a Semana de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Realizado na Escola Municipal Darcy Ribeiro, esta reuniu representantes de pais de alunos, professores, servidores administrativos, equipe gestora e autoridades municipais.

Na programação da semana, ocorreu um conjunto de ações que objetivaram a revitalização e efetividade dos Conselhos Escolares da rede municipal, enfatizando o seu papel de assessorar, acompanhar e avaliar a gestão em todas as suas dimensões, a saber: pedagógica, administrativa e financeira. Dentre elas, constavam visitas às Unidades Educacionais para falar sobre o papel do Conselho Escolar, concurso de redação intitulado “Família e Escola unidas

por um Bom Conselho”, a realização do “Dia D” de Eleição dos Conselhos Escolares e formação para os conselheiros eleitos.

A SEMED e o Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE) - Palmas - que contava com representantes de diversas instituições - elaborou uma cartilha com informações sobre a importância, o papel e as funções dos Conselhos Escolares para o fortalecimento da gestão escolar democrática. Denominada de “Conselho Escolar, Comunidade Ativa”, com o objetivo de orientar os alunos, pais e toda a comunidade escolar sobre a participação de cada um, bem como, o passo a passo para organização dos Conselhos Escolares.

4.3.2 Material elaborado em âmbito municipal

Emanaram das ações apresentadas nos itens anteriores e analisados visando a compreensão da proposta de implantação do Programa no município de Palmas. A produção deste material foi coordenada pelo GAFCE-Palmas com o objetivo de possibilitar maior aproximação entre a comunidade escolar e a comunidade local, proporcionar maiores esclarecimentos a respeito do papel dos conselhos e de suas possibilidades de atuação e até mesmo promover mobilização nos espaços escolares com ações pedagógicas envolvendo a comunidade. Apresenta-se, a para a análise, os seguintes documentos:

- Regulamento do concurso de redação e desenho- escola e família unida por um bom conselho;
- Conselho escolar – Constituição e organização passo-a-passo;
- Cartilha - Conselho Escolar, Comunidade Ativa.

O regulamento do concurso de redação apresentou como objetivo

Instigar os pais e responsáveis a buscarem informações sobre o Conselho Escolar e proporcionar aos educandos da rede municipal de ensino a oportunidade de expressar o seu entendimento quanto ao papel e a importância dos Conselhos Escolares na comunidade onde a Unidade Educacional está inserida. (PALMAS, 2014, p. 4)

A proposta envolveu os educandos desde o berçário até a educação de jovens e adultos e orientava para que a atividade (redação ou desenho a ser inscrita) deveria ser elaborada

mediante trabalho lúdico e transversal desenvolvido na escola e preferencialmente com a orientação e diálogo dos pais ou responsáveis sobre a temática, o que possibilitaria o fortalecimento de vínculos e o compromisso das famílias junto aos conselhos.

O documento orientador para constituição dos conselhos, como o próprio nome expressa, era um passo a passo com informações de cunho prático para o processo de eleição e institucionalização dos conselhos trazendo em anexo um exemplo de regimento interno. Dentre as treze atribuições do conselho propostas no modelo apresentado neste documento o inciso III registrou: “criar e garantir formas de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na construção, execução avaliação do projeto político pedagógico da unidade escolar.” (PALMAS, 2014, p. 3).

Essa atribuição apresenta o ponto central da atuação dos Conselhos Escolares e do Programa: É a participação efetiva e democrática da comunidade. Participação em todos os processos evidenciando-se as atuações em nível macro - a escola, o projeto político pedagógico bem como o micro espaços que é constituído por cada sala de aula. Os exercícios de estudo dos referidos documentos indicam que embora estejam previstas aqui não há evidências de sua concretização. Neste documento apresenta-se ainda as diretrizes para as eleições dos Conselhos e Escolares proposta pelo grupo articulador para que ocorresse em data única no mês de abril do ano de 2014 no conjunto das ações que fariam parte da semana de fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Outro material apresentado é a cartilha com orientações à comunidade editada com linguagem simples, ilustrações e apresentação de um diálogo que visa alcançar os responsáveis pelos educandos. A cartilha apresenta um conteúdo adequado para a discussão e para o formato e objetivos a que se destina – informar e mobilizar.

Verifica-se neste conjunto de materiais e documentos produzidos pelo GAFCE a ausência de maiores aprofundamentos teóricos, de canais e espaços para esta aproximação da comunidade nas unidades escolares, de regulamentação destas possibilidades de aproximação na legislação que rege o sistema. Enfim, verifica-se ações de mobilização que não se fundamentam em aspectos legais no âmbito municipal e não se apresentam como políticas prioritárias para a gestão, na medida em que ficaram a cargo, de forma específica, dos GAFCEs em todo o processo de criação, mobilização e implementação. A Cartilha já mencionada esta disponibilizada para acesso e tem sido utilizada em diferentes municípios do estado em ações de mobilização para fortalecimento dos Conselhos Escolares no Estado.

Figura 2 - Cartilha - organização de Conselhos Escolares



Fonte: http://portal.palmas.to.gov.br/media/doc/26_3_2014_15_5_22.pdf.

4.3.3 Constituição do GAFCE

A mobilização para composição do GAFCE - Palmas iniciou-se em 2010 com as primeiras ações da equipe da Secretaria Municipal de Educação de Palmas. Inicialmente, identificou-se instituições parceiras e, em seguida, promoveram-se reuniões e visitas para sensibilização dos gestores quanto aos fins e objetivos do Programa. O processo se consolidou a partir da publicação da Portaria 451, de 21 de abril de 2011, que nomeou 18 membros a partir da representação de 11 instituições entre órgãos federais, estaduais e municipais, bem como conselhos e confederações. Posteriormente, por meio da Portaria 81, de 13 de fevereiro de 2014, novo grupo foi nomeado com algumas alterações na quantidade de membros e com a inserção de suplentes que não existiam na composição anterior.

As Portarias de criação do GAFCE - Palmas compuseram-se em um marco para maior efetividade dos conselhos, firmando, desta forma, uma relação com diferentes órgãos que não estabeleciam diálogo com o Sistema de Educação Municipal, menos ainda com as instituições escolares e a comunidade.

Quadro 10 - Composição do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas

Instituições representadas	Nº de Membros
1- Conselho Tutelar	3
2- Universidade do Tocantins	1
3- Universidade Federal do Tocantins	1
4- Ministério Público do Tocantins	1
5- Controladoria Geral da União no Tocantins	1
6- Confederação Nacional de Pais e Alunos	1
7- Conselho Municipal de Educação	1
8- Conselho Municipal de Alimentação Escolar	1
9- Conselho Municipal das Associações de Moradores de Palmas	1
10- Secretaria Municipal da Educação	6
11- Grêmios Estudantil da Rede de Ensino Pública Municipal de Palmas:	1

Fonte: Diário Oficial/Palmas

Desenvolveu-se então, a partir de sua implementação, uma dinâmica de envolvimento de diferentes profissionais, com objetivos e fins comuns.

Iniciamos com a identificação de pessoas que começaram a conversar a respeito dos cadernos e a se mobilizar; pessoas que já estavam fazendo formação e a leitura dos cadernos, que começaram a se despertar pela temática. A partir de então houve um trabalho de mobilização. (...) A gente foi buscando aquelas pessoas que solicitavam ações de fortalecimento do controle social dentro das escolas, e a gente falava: controle social tem a ver com conselho escolar, então vamos trazer este pessoal (...). Nós trouxemos os cadernos e todo o trabalho que o MEC já estava disponibilizando, para mostrar. Dizíamos: olha, se querem controle social, está aqui um colegiado que pode trabalhar o controle social dentro de uma perspectiva de efetividade dos recursos, mas também trabalha o pedagógico! (...) Ao invés de instituir o GAFCE, o trabalho foi o contrário: primeiro foi de mobilização, e começar as reuniões informais; a partir daqui é que se institucionaliza o GAFCE (T1).

Pode-se observar que, a movimentação em torno das ações que o GAFCE desenvolveu, ocorreram de forma mais específica, - entre os anos de 2010 a 2014 - sendo que a nomeação do primeiro grupo foi realizada em 2011. Esta trajetória explicita o movimento de mobilização e identificação de parceiros, bem como, a necessidade de estabelecer contatos e delinear os caminhos legais e administrativos para a concretização de uma ação que envolveu um número expressivo de instituições e a sociedade civil.

Na composição inicial do GAFCE reuniram-se profissionais que representavam órgãos diferenciados, sendo alguns sem relação estreita com a escola, especialmente quanto aos

aspectos pedagógicos. Tal composição orientava-se pelas funções desenvolvidas nos respectivos órgãos e pelas representações institucionais diversas. A identificação das referidas instituições realizou-se a partir do reconhecimento de grupos afins às questões educacionais e também de demandas já existentes na SEMED - Palmas, apresentadas pelos órgãos de controle da União e do Estado.

Observa-se a necessidade de envolvimento daqueles que realmente constroem o processo educacional. A presença de diferentes órgãos, e a participação ampla é necessária e esperada, contudo a mobilização, o ato de pensar a escola a partir de suas próprias demandas, enfim a participação efetiva deve ser da comunidade que a constrói e que é construída por elas nos aspectos sociais, pedagógicos e administrativos.

No que se refere à condução do grupo e à metodologia de trabalho, identificou-se que as reuniões iniciais foram planejadas visando: esclarecer quanto aos objetivos do Programa e da composição do grupo articulador, propor a dinâmica de estudo dos cadernos temáticos e, consolidar uma parceria em nível municipal pela gestão democrática da educação. O objetivo proposto para composição do grupo foi o de estabelecer um movimento de articulação para fortalecer os Conselhos Escolares como instrumentos de gestão democrática nesses espaços, conforme objetivos apresentados pelo PNFCE e o perfil delineado pelo GAFCE.

As entrevistas indicam que, o grupo partiu de um planejamento coletivo, em que as ações se iniciaram internamente e se estenderam a cada unidade escolar. Ainda no interior do grupo - no processo de estudo e planejamento - os conceitos fundantes já eram discutidos e exercitados em um movimento dialético essencial para as novas sínteses. Assim, todo o trabalho desenvolvido foi planejado pelo próprio grupo.

Todo o processo da condução da SEMED - Palmas foi constante, não só no sentido da mobilização da comunidade e do próprio grupo, como também pelo direcionamento do trabalho a partir dos princípios do Programa, voltados para a consolidação da democracia participativa, eixo condutor das ações.

Participamos da construção de um plano de ação que tinha um encaminhamento lógico, e, bem interessante: fazer a mobilização das unidades escolares. Primeiro com os gestores, depois envolvendo a comunidade, professores alunos e pais de alunos. Com este objetivo foi produzido um material de orientação que denominamos cartilhas. Estas eram utilizadas para orientar esse processo por meio de um passo a passo. O referido material foi utilizado como referência para a construção do Programa em nível estadual (T1).

No grupo que participava das reuniões houve um debate bem acirrado sobre a questão de participação. As pessoas questionavam as condições de participação, inclusive no próprio GAFCE. Havia uma abertura para uma construção mais consensual de como se daria essa participação, que pra mim já era um exercício de democracia. (MP1).

Eu vejo que a forma como o Programa foi delineado à época, não foi de cima para baixo. Essa metodologia foi um diferencial que serviu de referência pro Estado. No município tinha-se uma visão de que o Programa era importante e as pessoas assumiram isso. O que foi um diferencial (P1).

O estudo acerca da implantação do Programa no município de Palmas denota que as ações desenvolvidas se pautaram em diretrizes e estratégias próprias e de caminhos que foram estabelecidos pela equipe local. Não houve a apresentação de indicadores de avaliação, de financiamento ou apoio institucional estabelecidos previamente pelo Programa na esfera da União. Elaborou-se, no âmbito do Sistema Municipal de Educação de Palmas, um plano de ação utilizando-se de suporte teórico e instrucional do Programa; entretanto, não foi apresentado - desde o seu início - os objetivos, as metas e as ações a médio e longo prazo expressando um planejamento conduzido pela coordenação em nível nacional.

A proposta de trabalho apresentada nos encontros nacionais envolveu, essencialmente, a elaboração de cadernos instrucionais, a formação dos técnicos das secretarias de educação e a organização de encontros locais, tudo isso com o objetivo de formação e mobilização. Observa-se que a Portaria que criou o Programa em nível nacional expressa um conjunto de objetivos, porém não apresenta a metodologia de implementação, as fases do projeto, os processos de avaliação, nem mesmo a previsão de recursos e sua progressão ao longo da implementação.

Essa análise indica lacunas e, por consequência, fragilidades em sua concepção, o que dificulta a efetivação da gestão democrática da educação, princípio constitucional que deve ser prioritário nas políticas públicas. Ressalte-se que estes princípios fundamentam e perpassam os demais programas do MEC, e devem respaldar os objetivos e metas de todas as políticas públicas educacionais implementadas. Dourado (2004) aponta certo descompasso entre este e os outros programas implementados pelo Ministério da Educação à época, em que pesem seus objetivos e sua forma de implementação.

Tecer tais afirmações não significa dizer que a apresentação do referido projeto pode ser considerada como condição indispensável para sua implementação em nível estadual ou municipal, ou mesmo que sua ausência impossibilitaria o alcance de parte dos objetivos

propostos. Conquanto, chama atenção a total ausência de diretrizes e orientações para sua implementação e consolidação, especialmente no que se refere aos aspectos financeiros e operacionais.

Este fato evidencia que sua efetivação, a concretização das ações e dos ideais propostos ficaram a critério de cada município que, por meio de um Termo de Adesão ao PNFCE, se comprometeu a atuar para o fortalecimento dos Conselhos Escolares selecionando tutores e alunos, registrando e acompanhando toda a metodologia de formação estabelecida pelo Programa.

No que se refere ao Estado do Tocantins, este formato de implementação de políticas públicas, - apesar do processo de conquista de autonomia e da possibilidade de organização dos sistemas de educação - encontra dificuldades pela centralização e pelos desafios na constituição de sistemas de educação, realidade válida também no contexto dos programas educacionais.

A descentralização das políticas públicas educacionais no Tocantins, Estado de ampla dimensão territorial, marcado por desigualdades, avança de forma diferenciada e descontínua, com características e resultados heterogêneos (LAGARES, 2008, p. 12).

Por isso, é necessário empreender ações que promovam a autonomia dos entes federados. Todavia, torna-se imprescindível considerar suas peculiaridades, à medida que necessitam de condições objetivas para o desenvolvimento das ações propostas, capazes de alcançar a todos, apesar das diferenças, e promovendo participação.

A descentralização parece, pois, fundamental à democratização da e na educação. Entretanto, para alguns Municípios no Tocantins esse processo pode não produzir o resultado pretendido da democratização, mas, ao contrário, provocar uma maior desestruturação da educação brasileira, em virtude de suas (im) possibilidades financeiras, técnicas, políticas, culturais concretas, no momento de assumir um sistema próprio de educação (LAGARES, 2008, p. 11).

Mesmo as diferenças de condições sendo consideradas como obstáculo, priorizar a continuidade das ações, tendo em vista, os objetivos do Programa, poderia possibilitar uma caminhada mais profícua rumo aos objetivos pretendidos.

Este aspecto já foi considerado em seções anteriores quando se descreve o processo de implementação do Programa. Entretanto, ele volta à tona por se observar, a partir das entrevistas, que, na ausência de um projeto com diretrizes claras, a condução e orientação ficava

sempre a cargo de um servidor/equipe da SEMED - Palmas que oficializava as reuniões, fazia visitas e audiências, com o objetivo de evitar faltas e desistências por parte dos membros do grupo, além de conduzir os estudos. Enfim, atuava na condução do Programa, o que, em algum nível, indica que a possibilidade de mobilização social estava circunscrita à atuação da SEMED, concretizada na ação da equipe designada para a referida tarefa.

A impressão que eu tinha, no período em que participei, é que havia um esforço institucional por parte da equipe da secretaria, de fazer o GAFCE funcionar, fazer com que as pessoas conhecessem os Conselhos Escolares, especialmente no que diz respeito à construção dos projetos pedagógicos, (...) Mas depois houve mudança na gestão, e a gente percebeu inclusive que houve um corte, houve ruptura – eu não me lembro nem de ter sido convocada para novas reuniões. E a gente não foi sequer informada se finalizou as ações se o grupo deixou de existir (MP1).

Observa-se um processo de personalização, em que as ações foram desenvolvidas nos limites de um esforço pessoal e/ou setorial, em uma conjuntura em que não se apresentaram condições objetivas para sua continuidade, o que deveria ocorrer por meio do direcionamento de recursos, organização, formação de equipes e priorização das ações nas diferentes esferas de governo.

Para além desta questão, identifica-se uma interrupção no desenvolvimento das ações do Grupo Articulador de forma abrupta. A partir de novos delineamentos para as políticas educacionais do município evidenciou-se a presença de um projeto de governo e não de um projeto de Estado, sendo estas tão necessárias, como aponta Oliveira (2011), ao discutir a agenda educacional brasileira.

As dimensões do Brasil e o desenho institucional conferido pelo sistema federativo em vigor, somados aos desafios urgentes de reduzir significativamente as desigualdades sociais e conseqüentemente educacionais, indicam que essa estratégia demanda políticas de Estado. É urgente pensar mecanismos de redistribuição econômica que permitam corrigir as desigualdades contrastantes entre estados, municípios e regiões do país, promovendo maior equidade na oferta educativa para que se possa pensar em construir uma escola republicana de fato (OLIVEIRA D. A., 2011, p. 335)

Neste contexto em que o direcionamento teórico do Programa se encaminhou para a ampliação da democracia participativa, por meio do envolvimento da comunidade, faz-se necessário priorizar programas que viabilizem fortalecimento das relações democráticas. A este respeito é importante destacar que

O fato de existirem hoje cerca de 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos, principalmente em nível municipal, é uma construção democrática, sem dúvida uma conquista da sociedade civil. (...) Mas cometemos um erro de interpretação, ignoramos que esses espaços têm uma dimensão de disputa. Acreditamos que fortalecendo esses espaços de participação já estaríamos contribuindo para a democratização das políticas e universalização dos direitos. Digo que cometemos um erro porque, sendo espaço de disputa, é preciso ter cacife para entrar no jogo e fazer a disputa. Deixamos para segundo plano o fortalecimento das entidades, dos movimentos, das formas de representação junto aos bairros, às comunidades, para que aquele conselheiro lá presente tivesse capacidade de mobilização que o “empoderasse” naquele espaço de disputa (BAVA, 2005, p. 35).

O erro de interpretação a que a autora se refere, deve ser evidenciado e corrigido, afinal, o fortalecimento das organizações e movimentos sociais implica no empoderamento de cada conselheiro, tarefa que não pode ser negligenciada, pois a execução de projetos que fortaleçam os conselhos, bem como a implementação dos próprios conselhos, significa avanços e potencializa as lutas e ações empreendidas no campo das políticas públicas educacionais. Contudo, destaca-se necessidade de maior ênfase e investimentos para que cada conselheiro, vivenciando a formação, seja capaz de mobilização e promova o empoderamento da comunidade escolar.

No que se refere ao material de estudo, as respostas que se apresentaram no decorrer das entrevistas indicam adesão ao processo de formação e de mobilização, possibilitando a construção de outros materiais para disseminar a proposta da gestão democrática. Os entrevistados foram unânimes em reafirmar que o material de estudo utilizado para nortear os debates eram os cadernos, e a metodologia utilizada era seu estudo e apresentação, por grupos previamente organizados, visando compreender todos os temas abordados.

Nesse sentido, havia momentos de estudos coletivo, mas os membros do grupo também se dedicavam a estudos individuais e à preparação das apresentações no interior do próprio grupo. Foram reiteradas as afirmações referentes às dificuldades de participação nas reuniões, de acompanhamento de todo o processo – que requeria muito trabalho – e de contribuição efetiva nas ações. Mesmo assim, identificou-se uma relação de pertencimento entre os membros entrevistados, que ressaltaram a importância de fazer parte dessa história e da continuidade do processo.

Assim, para a vertente da democracia participativa, o principal argumento acerca da importância democrática das associações está ancorado na tese de que as associações

são espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos como cidadãos, verdadeira essência da democracia (LÜCHMANN, 2012, p. 66).

Os documentos e matérias de orientação, elaborados pelo GAFCE – Palmas indicam que houve o envolvimento da comunidade no processo de implementação do Programa, seja por meio de estudos, de realização de seminários e de debates, possibilitando estudo de concepções e de redimensionamento das ações, a partir das vivências e do diálogo coletivos.

Tendo em vista que a maioria dos participantes do grupo já atuavam com mobilizações ou controle social e, em outros casos, vivenciavam o contexto educacional e ansiavam por relações mais democráticas no espaço escolar, os entrevistados apresentavam grande expectativa quanto à efetividade do Programa e das ações do grupo articulador, indicando que acreditavam nas possibilidades de concretização dos objetivos.

Ao compreender o processo de implementação do Programa no estado do Tocantins, identifica-se o papel desempenhado pelo GAFCE: propondo, mobilizando, mas também validando um projeto de educação para o município de Palmas, pautado pelos princípios da democracia participativa que emerge dos estudos na área de educação e dos princípios legais que estabelecem a gestão democrática da escola pública.

Conforme Paulo Freire, “O homem não pode participar ativamente na história, na sociedade, na transformação da realidade se não for ajudado a tomar consciência da realidade e da sua própria capacidade para transformar” (FREIRE, 1997, p. 48). Isso demonstra que ele não se passa incólume por um processo tão intenso de vivências democráticas, de aprendizagens e de escuta, sem revisões e ampliações conceituais. Contudo este conjunto de ações não é suficiente na medida em que as ações se constituíram em práticas pontuais e desconectadas das demais práticas e Programas desenvolvidos no sistema de ensino do município.

No decorrer das entrevistas, identificaram-se os conceitos – trabalhados nas reuniões do GAFCE – que mais chamaram a atenção dos participantes ou mobilizaram mais debates e estudos. Nos depoimentos há referências aos conceitos de participação e gestão democrática, sendo o primeiro o mais recorrente nas falas, evidenciando um grande anseio de todos os envolvidos nesse processo a fim de que a participação se estendesse a toda à comunidade educacional.

As referências ao controle social e à transparência indicam concepções abrangentes e conscientes do papel dos conselhos, à medida que reconhecem que as instituições possuem

atribuições e regulamentos, mas que estão sujeitas ao controle da sociedade organizada, que é impactada, diariamente, por suas decisões e ações.

A partir do questionamento aos membros do GAFCE sobre qual o significado do termo democracia, identificaram-se ênfase nos direitos, nos princípios e no conjunto de ações e atitudes desempenhadas na sociedade. Portanto, constatou-se que este conceito foi abordado de forma ampla e abrangente.

De maneira concomitante, a democracia é vista pelos entrevistados a partir de uma concepção que evidencia os aspectos atitudinais ou procedimentais, com menção aos direitos e deveres constantes de uma sociedade democrática. Esta prevalência dos aspectos procedimentais - havendo uma perspectiva normativa em relação à democracia - ficou mais nítida quando os depoentes fizeram referência aos procedimentos e aos mecanismos competitivos de escolha de governos por meio de eleições. Tal concepção está ancorada nos princípios da democracia representativa, visto que: “Estamos acostumados a aceitar a definição liberal da democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais” (CHAUI, 2004, p. 149)

O significado mais usual da democracia se refere aos procedimentos e aos mecanismos competitivos de escolha de governos por meio de eleições. Mas existem outras perspectivas que ampliam a compreensão do conceito, incluindo, tanto as dimensões que se referem ao conteúdo da democracia, quanto aos seus resultados práticos esperados no terreno da economia e da sociedade.

Os dados da pesquisa apontam para a associação da democracia a um entendimento normativo, referindo-se às liberdades, mas também há uma forte relação com os procedimentos:

[...] desde que a democracia está vigente no país, a partir de 1988, os brasileiros confirmaram a sua adesão ao regime em termos que se referem, ao mesmo tempo, às liberdades fundamentais e aos procedimentos institucionais, combinando, portanto, uma ideia normativa ligada aos princípios democráticos com outra de natureza prática, relativa ao desempenho das instituições (MOISÉS, 2010, p. 275).

O conteúdo relativo à dimensão social ou à substantivação da democracia apresenta-se nas entrevistas como um dado pouco abordado. Os participantes da pesquisa evidenciaram compreensão e ampliação das concepções a partir dos estudos e participação no grupo

articulador apresentando uma concepção de democracia que alcança os diversos setores da vida em comunidade. Contudo, ainda não é associado à garantia de direitos imprescindíveis.

[...] democracia seria essa participação; é onde você tem o direito também, como os outros, de participar dessa igualdade; de ter o conhecimento para poder participar também. Não adianta só você ter participação sem ter o conhecimento, Você fica lá pertinho, (...) Eu acho que democracia é participação de todos (T2).

Como já foi descrito por outros autores (SARTORI, 1994; CHAÚÍ, 2016), é como se esta dimensão já estivesse cristalizada, de modo que, ao falar em democracia, nos lembramos do voto, de seu exercício pontual e esporádico. Ademais, há prevalência da democracia como um conjunto de princípios, pois comumente a associamos como liberdade e a conquista de direitos. Ocorre que a democracia só pode se concretizar a medida que os direitos sociais forem atendidos, uma vez que isso interfere na conquista da mesma de forma plena, sendo esta ação, uma condição necessária.

A expressão “participação” foi mais evidente no decorrer das entrevistas do que a expressão “democracia”, ainda que o conceito seja pouco problematizado em termos de suas diferentes interpretações ou contextos. Infere-se que, para a maioria dos membros do grupo, a participação acontecia, e sua forma, caminhos e possíveis limitações não eram consideradas. Ademais, pode-se observar que a visão de participação se manifestava através das discussões sobre democracia, principalmente, quando os participantes afirmavam que democracia é a própria participação ou o direito de participar.

O principal era participação com uma perspectiva. De fato a gente conseguir exercer, na unidade escolar, o direito de intervir, de decidir, de propor, de ter uma gestão democrática de fato a partir dessa participação desses representantes da comunidade escolar. A gente trabalhou bastante com esse conceito de participação, foi falado bastante sobre os tipos de participação: dessa participação ativa, dessa participação, da questão do próprio controle social sobre as políticas de educação, de melhoria dos índices de educação (T2).

Os dois conceitos – participação e democracia –, ficam diluídos ou pulverizados à medida que um necessita do outro. Contudo, não se busca a essência, as possibilidades e a compreensão de cada conceito em sua realidade histórica e social. Há um esvaziamento na

compreensão, que pode comprometer as ações e posturas, no que se refere à gestão democrática no espaço escolar.

Além disso, o conceito de gestão democrática atrela-se ao conceito de participação sem a definição explícita dos seus níveis ou dimensões, sendo comum compreender que o processo eleitoral para escolha do gestor escolar ou mesmo a prática de constantes reuniões caracterizam, por si só, a gestão democrática na escola.

Gestão democrática é a participação da comunidade escolar como um todo: das famílias, do usuário, do aluno, dos docentes, do corpo diretivo; de todas as pessoas que participam do corpo escolar e que têm participação efetiva nesse processo. (P1)

Percebe-se que as pessoas que participavam tinham em mente que a gestão democrática se limitava a eleger diretores, basicamente isso... Acho que, ao longo do processo de formação, das reuniões e de todas as etapas que a gente conseguiu desenvolver, essa concepção não deixou de ser importante, mas pode-se perceber que não dá para se limitar a isso. Se a pessoa não estiver lá dentro atuando, contribuindo, discutindo as propostas, com caráter deliberativo na definição das prioridades, isso acho que ampliou a visão de gestão democrática que as pessoas tinham (CME1)

A prática democrática participativa é, portanto, um desafio e uma conquista. É o objetivo de um processo e não o seu ponto de partida (CHAUÍ, 2004). Nos inúmeros exemplos de participação, sobretudo no plano do poder municipal, há uma estreita relação do seu conceito com o de democracia nos depoimentos dos entrevistados do grupo articulador. Todas as definições de democracia refletiram a ideia de participação. Nos excertos analisados, evidenciaram-se um pressuposto de que participação é um termo autoexplicativo, algo que ocorre uniformemente nos diferentes espaços. Contudo, há poucas discussões quanto aos conceitos e às formas de participação, pois, assim como o termo democracia, ele é polissêmico e multidimensional.

Um dos mais recentes fenômenos que têm marcado a experiência democrática brasileira tem sido o seguinte paradoxo: de um lado, há o apoio à democracia, a preferência pelo regime e a valorização dos seus procedimentos; de outro, persistem posicionamentos e valores que remetem ao conservadorismo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de investigação, interligando questões das áreas de políticas educacionais e gestão democrática, de forma específica no âmbito municipal, teve como objetivo de estudo analisar a implantação do PNFCE no município de Palmas-TO a fim de compreender as formas de participação dos segmentos envolvidos, tendo por base os conceitos de democracia representativa e participativa.

Sua elaboração considerou a construção teórica acerca dos conceitos de democracia e participação em suas múltiplas dimensões de análise, com enfoque específico nas democracias representativa e participativa, reconhecendo a relação entre ambas e sua influência na gestão democrática da escola pública.

Os estudos empreendidos indicaram caminhos, concepções e contextos essenciais para a compreensão dos processos de implementação da gestão democrática da educação e das políticas públicas a ela relacionadas, ao destacar que a democracia é uma construção em que não se identifica o consenso permanente, já que, o conflito é considerado legítimo e necessário. Ademais, o conceito de democracia e as concepções construídas não são unânimes e são constituídas historicamente.

O arcabouço legal que fundamenta o estudo é a Constituição Federal de 1988 e os documentos específicos da educação, a saber: a Lei 9394/96 e o Plano Nacional de Educação. Esses documentos estabelecem a gestão democrática da escola pública, resultando em políticas públicas, programas e projetos que enfatizam esse princípio, de forma especial, o PNFCE.

A fundamentação teórica da presente pesquisa buscou compreender o conceito de democracia e suas derivações. Analisou-se, ainda, a ideia de participação, além de compreender a sua interface com a concepção de democracia. As pesquisas no campo educacional não podem prescindir dos estudos sobre democracia, assim como os estudos sobre democracia não podem ignorar o processo educacional. Um não pode desconsiderar o outro.

Nas investigações empreendidas para identificar as características do Programa e as concepções de democracia que o mesmo fomentou, foram traçados parâmetros de investigação que visaram analisar, teoricamente, categorias-chave da gestão democrática, democracia participativa, democracia representativa e participação. Ademais, investigou-se também o contexto de criação e de implementação de políticas públicas educacionais, em especial a

implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em âmbito nacional, estadual e no município de Palmas.

Os estudos sobre o processo de constituição do PNFCE evidenciaram sua fundamentação teórica e legal, sua metodologia de trabalho e, ainda, seu desdobramento nos estados e municípios, em especial no Estado do Tocantins. Consideram-se que tais resultados são sempre processuais, e emergem na própria participação, na medida em que seus membros se dispõem a uma construção democrática.

Certa concepção de democracia, comum na sociedade, frequentemente remete-se ao processo eleitoral, expressando uma visão minimalista e restrita. Com frequência essa visão é transferida para o espaço escolar, ao passo que as concepções de gestão democrática, em sua maioria, referem-se ao processo de eleição para gestor escolar, desprezando-se, por exemplo, a participação contínua da comunidade.

A democracia na escola, geralmente, é compreendida pela sociedade como um episódio isolado, que não assume um caráter processual de participação de todos e de forma continuada. Ademais, fortalece-se mais a ideia de produto do que de processo. Por isso, tornam-se essenciais iniciativas que priorizem esta temática.

Compreende-se que a implementação de programas, as possibilidades de estudos individuais e coletivos, além da ação de relacionar as questões referentes à democracia e participação, no contexto educacional, apresentam-se como um caminho importante para que a temática esteja em constante estudo e seja problematizada nos espaços educacionais.

As análises aqui apresentadas explicitam um processo em que cada escola, cada sistema e cada conselheiro teve, ao menos, a oportunidade de se aproximar das referidas discussões, seja através dos cadernos, dos cursos ou da formação local. Contudo, fica claro também que tais ações são frágeis, porque não são contínuas e não são elencadas como prioridade nas diferentes instâncias de gestão.

Os poucos anos de ação do GAFCE- Palmas - na implementação do Programa - demonstraram que a caminhada deve ser constante, envolvendo reuniões, elaboração de documentos, orientações e práticas que são cotidianas, bem como as vivências democráticas.

Esta realidade é constatada a partir da exploração dos materiais produzidos para orientação dos Conselhos Escolares e da comunidade local. No caso específico do município de Palmas, ao se promover a análise do período em estudo, observou-se que foram anos de

mobilizações acerca da temática, prática que se ampliou aos demais municípios do estado, tornando as ações desenvolvidas em Palmas como referência.

Cabe constatar, no entanto, a ausência de efetividade desses processos para a consolidação dos Conselhos, por falta da institucionalização de práticas democráticas nas diversas formas de relações sociais, tomando por base a incompletude da democracia, já que esta é uma construção contínua.

Mesmo que a implementação do Programa tenha sido feita de forma democrática, participativa, naquele momento e naquele contexto – enquanto política pública –, não se constituíram formas efetivas para sua consolidação. As ações se perdem na descontinuidade, no esvaziamento e no enfraquecimento das mobilizações locais. E, mesmo que seu encerramento não seja oficialmente declarado, isto ocorreu por inanição.

Observou-se a preocupação dos entrevistados quanto ao processo de ruptura dos trabalhos e quanto às questões referentes à continuidade do Programa. Eles também evidenciaram a necessidade de políticas de Estado e não políticas de governo, marcadas pela descontinuidade.

Portanto, pode-se ressaltar que as ações do Programa, por não terem continuidade, não se constituíram nem mesmo como políticas de governo, traço típico das políticas públicas educacionais, particularmente, o que provoca, dentre outras coisas, fragmentação das ações e falta de compromisso dos vários segmentos (escola, comunidade de entorno, agentes públicos, etc.), elementos fundamentais para a sustentabilidade de tais políticas, sem considerar outro aspecto fundamental: a formação cidadã proporcionada pela participação efetiva de todos os envolvidos.

São inegáveis os desafios encontrados para implementação de políticas, assim como a sua própria análise, considerando-se os diferentes fatores que influenciam o comportamento de agentes implementadores desde aspectos. No Brasil, diante de sua dimensão e complexidade esta dificuldade se eleva na medida em que produzir ações entre entes governamentais não subordinados administrativa e politicamente depende tanto de aspectos locais quanto institucionais e políticos

No que se refere aos conselhos, pode se observar que a democracia é um conceito complexo, construindo socialmente que alcança nuances diferenciadas em diferentes contextos e caminhos políticos considerando-se diferentes interesses. Portanto, um Programa que priorize os processos de gestão democrática da educação deve trazer estas questões para o debate sendo

abordadas de forma transparente, bem como, as concepções que devem constar nos programas, nos projetos instituídos e na legislação.

Deve-se discutir com a comunidade que vai vivenciar esta gestão, o que é democracia e participação, como se constitui. Afinal estes conceitos não podem ser presumidos, mas devem ser debatidos e problematizados no conjunto das ações desenvolvidas.

Pode-se afirmar que no âmbito estadual e municipal as ações foram pontuais apresentando maior ênfase no processo de formação em suas diferentes modalidades ocasionando interrupções que inviabilizaram alcances expressivos no processo de gestão democrática nas escolas.

REFERÊNCIAS

ABREU, H. R. **O desafio de promover a participação democrática**: avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. 2015. 99f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza - CE, 2015.

ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

AGUIAR, C. M. S. **Entre estado e sociedade civil**: avaliação da rede de pais e mães pela qualidade da educação de Fortaleza CE. 2013. 215 f. Dissertação (Mestrado em Política Públicas e Mudanças Sociais). Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza - CE, 2013.

AGUIAR, M. A. S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos conselhos escolares. **Educar**: Curitiba, n. 31. 2008.

AGUIAR, M. A. S. Conselhos escolares espaço de cogestão da escola. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 173-183, jan./jun. 2009. Disponível em: **RBP**AE, v.25, n.2, p. 249-262, mai./ago. 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19494/11320>>. Acesso em 21 jan. 2019.

ALBUQUERQUE, A. E. M. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. 2011. 300 f. (Tese) Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. 2011.

ALMEIDA, M. H. T. A política social do governo Lula. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 70, nov. 2004.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisas quantitativas e qualitativas, 2 ed. São Paulo: Editora Pioneira, 2000.

ALVERGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 3, p. 29-46, 2003.

ALVES, A. V. V. **Fortalecimento dos Conselhos Escolares**: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

ALVES, A. V. O. Conselho escolares na rede pública estadual de ensino de Rondônia: institucionalização, limotes e contribuições na construção da gestão democrática. 2016. 169 f.

Dissertação de (Mestrado em Educação). Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Rondônia- UNIR, Porto Velho - RO, 2016.

ARCENIO, D.; LUIZ, M. C.; CLERIS, S. Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: lutas, conquistas, participação e mobilização da sociedade civil. P. 129-144 In: PAULA. L. A. L. OLIVEIRA, L. M. T. (org.). **Conselho escolar: formação e participação** – Rio de Janeiro: Outras Letras, 2014. 168 p.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AZEVEDO, J. L. Novas Configurações Institucionais e as Políticas Educativas: problematizando uma agenda de pesquisa. In: Reunião Anual da ANPED, 24, 2001, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED. 2001. v. 1. p. 12-24.

AZEVEDO, J. L. **A Educação como política pública**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. L. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidades e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, 2009, p. 211-232.

BAQUERO, M. Subsídios para a compreensão da cultura político-eleitoral da democracia brasileira. **Revista Política e Sociedade**, n. 10, p. 25 -51, Abr 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1683/1427>>. Acesso em 01 set. 2018.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R., **TD 0566** - Impacto de Três Inovações Institucionais na Educação Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA. 1998.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, 2009.

BATISTA, N. C. Participação em conselhos escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar. **Foro de Educación**, v. 25, n.16, p. 207-223, 2018. Disponível em: <<https://forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde/article/viewFile/547/384>>. Acesso em 12 set. 2018.

BAVA, S. C. Democracia e participação: atores, práticas e discursos. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BENEVIDES, M. V. Educação para a Democracia. São Paulo: **Lua Nova**, n. 38, p. 223-235, 1996.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política**. In: SANI, G. Participação Política. 5. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 888- 890, 2000.

BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Sociologia e estado**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 263-288, ago. 2012. Disponível em: < <https://goo.gl/RbRRfu> >. Acesso em 25 nov. 2017.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRANDÃO, C. R. **Identidade e Etnia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96**, de 20 de dezembro 1996. Estabelece As Diretrizes E Bases Da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. PNE/Ministério da Educação. Brasília: INEP, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. PNE/Ministério da Educação. Brasília: INEP, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/osMAK3> >. Acesso em 18 nov. 2017.

BRASIL. **Portaria Ministério da Educação n. 2.896, de 17 de setembro de 2004**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 180. Seção 2, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 1 – Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/jK8ydn> >. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 2 – Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/6Aneyy> >. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 3 – Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva

Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/drcz6K>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 4 – Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/KcwmFn>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 5 – Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/Pj47u8>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 6 – Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/aJXdFq>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Caderno 7 – Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil** -. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/MPHi5F>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 8 – Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/8K56n8>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 9 – Conselho Escolar e a Educação do Campo**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/2PVDFr>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 10 – Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social**. Elaboração Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/uF9f71>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 11 - Conselho Escolar e Direitos Humanos**. Célia Maria Costa; Celma Tavares; Itamar Nunes. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/7ss6zG>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Concelhos Escolares. **Caderno 12 - Conselho Escolar e suas organizações em fórum**. Cefisa Maria Sabino Aguiar; Walter Pinheiro Barbosa Junior; Valério Bezerra de Souza; José Roberto Ribeiro Junior. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/9Qij74>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação: Secretaria de Educação Básica. Políticas de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino - **Balanco da Gestão 2003–2006 / CAFISE**, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/X4wdra>>. Acesso em: 12 de agosto 2017.

BRASIL. Ministério da Educação: Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão Orçamentário e Financeiro da Secretaria de Educação Básica - Exercício , 2007 -** Disponível em: < <https://goo.gl/kF1emB> >. Acesso em: 12 de agosto 2017.

BRASIL. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Ministério da Educação. **Aprova Brasil: o direito de aprender**. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília, DF: Unicef; MEC, 2007. Disponível em: < <https://goo.gl/oGCRgA> >. Acesso em 6 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Plano de Mobilização Social pela Educação**. Brasília: MEC, SEB, 2009. Disponível em: < <http://mse.mec.gov.br/index.php/o-plano-de-mobilizacao-social-pela-educacao>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução FNDE/CD nº 24, de 16 de agosto de 2010**. Disponível em: < <https://goo.gl/wwkjre> >. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Relatório de Atividades 2008/2011 – Mobilização Social pela Educação**. Brasília: MEC, SEB, 2011. Disponível em: <http://mse.mec.gov.br/images/stories/pdf/relatorio2008_2011corrigido.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução nº 55, de 27 de dezembro de 2012**. Disponível em: < <https://goo.gl/8HMNnv> >. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução nº 16, de 20 de agosto de 2014**. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5982-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-16,-de-20-de-agosto-de-2014>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos escolares: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Elaboração Francisco Herbert Lima Vasconcelos, Swamy de Paula Lima Soares, Cibelle Amorim Martins e Cefisa Maria Sabino Aguiar. Fortaleza: UFC, 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/g7xCNE>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto - lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, DF: 25 de junho de 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/CiyCfP>>. Acesso em: 08 de agosto 2017.

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CAROZZI, E. S. **Organização e gestão escolar: uma análise do conselho escolar na rede pública municipal de Cascavel**. 2015. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Programa de Pós-graduação em Educação, Cascavel - PR, 2015.

CAROZZI, E. S.; ESTRADA, A. A. O conselho escolar e a implementação no município de Cascavel - PR. **Revista eletrônica de Política e Gestão Educacional**, Araraquara - SP, n. 19, p. 212-226, jan. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/tpge/article/view/9383/6234>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

CARTLEDGE, P. **História ilustrada da Grécia antiga**. Tradução de Laura Alves e Aurélio Rebello. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p. 539,

CARVALHO, R. F. Abordagem da gestão escolar a partir da noção marxiana de trabalho. Rio de Janeiro. UFF: **Trabalho Necessário**, v. 7, n. 6, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUÍ, M. S. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. In: Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”, 1, 2004. São Paulo. Anais... São Paulo, 2004, p. 23 - 30, Disponível em:< <http://www.polis.org.br/uploads/1006/1006.pdf> >. Acesso em> 12 mar 2017.

CHAUÍ, M. S. Ideologia e Educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 245-257, jan./mar., 2016.

CHAVES, L. M. M. **Conselhos escolares nas escolas municipais de Duque de Caxias: tensões e perspectivas**. 2011. 242 f. Dissertação (Mestre em Educação), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 4ª ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2011, p. 28.

CONTI, C. L. A.; LUIZ, M. C.; RISCAL, S. A. Caminhos e (des)caminhos da gestão democrática da escola pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a democratização dos conselhos escolares. **Revista HISTEDBR [online]**, Campinas, v. 13, n. 51, jun., 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/zXrDT4>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

COSTA, A. C. B. **Participação social expressa na política educacional brasileira na primeira década do século XXI**: uma análise das novas estratégias de educação para o consenso. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora. Programa de Pós-graduação em Educação. Juiz de Fora – MG, 2012.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTINHO, C. N. Democracia: um conceito em disputa. Revista Socialismo e Liberdade. Campos Elísios – SP, n. 0, s/p, 2008. Disponível em: <<http://www.controversia.com.br/index.php?act=textos&id=13658>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CRESWELL, J W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos quantitativos e mistos. Porto Alegre: ARTMED, 296 páginas, 2007.

CURY, C. R. J. A Educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, v.23, n.80 esp., p.169-201, 2002.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; 2009

D'AJELLO, L. F. T. **Golpes oligárquicos e consciência Democrática, Atenas século V a.C.**. 228 f. Tese (Doutorado em História) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DIAS, M. R. D. **Escola cidadã e colegiados escolares**: desafios e possibilidades. 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Práticas Educacionais). Universidade Nove de Julho, Programa de Mestrado em Gestão e Práticas Educacionais, São Paulo – SP, 2016.

DOURADO, L. F. (Org.) **Financiamento da educação**. Campinas - SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, N. S.C. (org.). **Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L. F. et al. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade [online]**. 2007, vol.28, n.100, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/zC7Xjw>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, Ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. P. dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n.2, pp. 258-285, Jul/Dez 2009.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa [Online]**, v.34, n.123, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/Kaiw2G>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

EISENHARDT, K. M. Building Theory from Case Study Research. New York: **Academy of Management**, v. 14, n. 5, p. 548, 1989.

FALLEIROS, S. R. O. N. **Do discurso à realidade da gestão democrática: um estudo sobre a participação da comunidade escolar em uma escola pública do interior de São Paulo**. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca – SP, 2017.

FÉLIX, R. G. **Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010)**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Mato Grosso do Sul, 2012.

FERNANDES, M. C. S. G.; RAMOS, G. P. Conselho escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 4, n. 2, nov. 2010. Disponível em:<<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/177/103>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FERREIRA, N. S. C. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação e Sociologia**, Campinas, vol. 25, n. 89, set.-dez., 2004.

FOUYER, M. L. **papel dos conselhos escolares na consolidação da gestão democrática: um estudo no município de Mangaratiba (RJ)**. 2017. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade federal do rio de janeiro, Rio de Janeiro – RJ, 2017.

- FREIRE, P. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.
- FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FREIRE, P. **Cartas à Cristina**: reflexões sobre minha vida e minha práxis. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FREIRE, P. **Série Projeto Político-Pedagógico da escola**. Salto para o Futuro, TV Escola/SEED/MEC, 1997. Consultoria e mediação: Moacyr Gadotti; Gaudêncio Frigotto.
- FREIRE, P. **Política e educação**: ensaios. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.
- FREIRE, P. **A educação na cidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 16ª ed. 2009.
- FREIRE, P. **Educação e mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FREITAS, D. N. T. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica 13 brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOHN, M. G. **Conselhos Populares e participação popular**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez. v. IX, n. 26. 2003a.
- GOHN, M. G. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003b.
- GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.14, n. 50, p. 27-38, jan./mar., 2006. Disponível em: < <https://goo.gl/rHdfQo> >. Acesso em: 23 nov. 2017.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.
- GURGEL, C. A participação social como mecanismo à (re) construção da democracia: juntos, Portugal e Brasil: O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. **CIDADES**, Lisboa, n. 26, p. 67-88, jun. 2013.
- HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

- HELD, D. **Models of Democracy**. 3 ed. Cambridge: Polity Press, cap.7-9, 2006.
- HERMIDA, J. F. A Reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. In: Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”, 9, 2012. João Pessoa. **Anais...** Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa, 2012, p. 1437- 1455.
- HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. **No easy choice**: political participation in developing countries. Cambridge, Harvard University Press, 1976.
- ISHIDA, F. L. M. R. **Gestão democrática**: participação da família em uma Escola Municipal de Educação Básica no interior do Estado de São Paulo. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas). Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Franca – SP, 2016.
- JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de filosofia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- KHAN, M. et. al. Impact of School Councils on Head Teachers' Efficiency. **The Journal of Educational Research**, v. 16, n. 1, jan., 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/arDMLx> >. Acesso em: 12 nov. 2017.
- LAGARES, R. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. 157 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás - UFG, Goiânia, 2008.
- LAGARES, R. Organização e gestão da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. In: 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 31, 2008. **Anais...**Caxambu – MG., 2008, p. 1 – 16.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.
- LIMA, L. C. **Organização escolar e democracia radical**. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LÜDKE, M. ANDRÉ M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUIZ, M. C.; CONTI, C. L. Políticas Públicas e Gestão Democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino. *Educação: teoria e prática*. v. 17, n. 29, Jul/Dez. 2007.

LUIZ, M. C. Políticas públicas municipais: os Conselhos Escolares como instrumento de gestão democrática e formação da cidadania. In: Congresso de leitura do Brasil, 16, 2007. Campinas – SP. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2007, p. 1-10.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. São Paulo: Zahar. 1978.

MARQUES, L. R. A Formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando a fala de dois conselheiros escolares. **Educação & Sociedade**, 2012, p. 33: Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87325199013>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MARTORANO, L. C. **Conselhos e democracia**: em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MINAYO, M. C. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Vozes, 2002.

MINAYO, M. C. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S.; GOMES, S. F. D. R. (orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 27 ed. Petrópolis: Vozes, p. 9-29, 2008.

MINAYO, M. C. Técnicas de pesquisa: entrevista como técnica privilegiada de comunicação. In: MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 261- 297.

MINAYO, M. C. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e saúde coletiva**: Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, Mar. 2012.

MOISÉS, J. A. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião pública**, Campinas, v. 16, n. 2, nov/ 2010, p.269-309.

MORAES, A. C. A.; RUIZ, M. J. F. A participação e a gestão democrática no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara – SP, n. 19, p. 212 – 226, ago. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9384>>. Acesso em 04 jan. 2019.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, M. A. M. (org.). **Gestão educacional** – novos olhares novas abordagens, Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n.2, p. 197-209, mai.-ago. 2009.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação e Sociologia**, Campinas, v. 32, n. 115, jun. 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/utjDKd> >. Acesso em 30 set. 2017.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 5. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2000.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Programas de governo de 1989, 1994, 1998 e 2002**. Disponível em < <https://goo.gl/Bq6NGL> > Acesso 22 de setembro de 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLANO DE GOVERNO DO CANDIDATO LUIS IGNÁCIO LULA DA SILVA. **Uma escola do Tamanho do Brasil**. São Paulo: Grupo de Trabalho na área de Educação, Ciência e Tecnologia, 2002.

PONCE, A. **Educação e luta de classes**. 21 ed., São Paulo: Cortez, 2005.

PORTO, M. I. R. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: fortalecimento de quem?** 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Educação, Porto Alegre – RS, 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

RIBEIRO, F. L. **Formação continuada a distância e atuação profissional dos egressos: Um estudo sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. 2017. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Pós-Graduação em Educação, Florianópolis - SC, 2017.

RISCAL, J. R. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In LUIZ, M. C. (org.). **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo: Xamã, 2010.

RISCAL, S. A.; GANDINI, R. P. C. Notas sobre o conceito de participação política e sua articulação com a concepção de gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação da UFSCar**, São Carlos – SP, v. 4, n. 2, p. 50 – 69, nov. 2010. Disponível em: < <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/176/102> >. Acesso em 27 nov. 2018.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural 1987 (Coleção Os Pensadores).

ROUSSEAU, J. J. **Emílio ou da educação**. São Paulo: Martin Fontes, 1995.

RUIZ, M. J. F.; JUSSIANI, A. H. S. Política de Formação Continuada para a Gestão Escolar e o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Revista de Ciências Humanas**, Frederico Westphalen, RS, v. 17, n. 28, p. 7-18, jul. 2016. Disponível em:

<<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/1888/2057>>. Acesso em: 07 set. 2018.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAES, D. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, J. D. A. Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: a descentralização como estratégia da gestão democrática na escola. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2, 2009. Brasília. **Anais...** Centro de Convenções Ulysses Guimarães – Brasília – DF, 2009, p. 3 - 24. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_16/programa_escola_comunitaria_de_gestao_compartilhada.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n93/27285.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo, Editora Ática. 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1942.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. 2 Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1984.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME). Aos que fazem a educação conosco em São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**. 1989.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME). **Planejamento: instrumento de mobilização popular**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992.

SEDUC/TO. **Histórico do PNFCE no Tocantins**. Secretaria de Educação do Estado do Tocantins. 2016.

SERAFINI, R. M. **Os conselhos escolares na efetivação da gestão democrática: alguns limites e possibilidades**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional). Universidade Federal de Santa Maria. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional. Santa Maria – RS, 2017.

SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez. 2003.

SOUSA, E. C. B. **Implementação dos programas de fortalecimento dos Conselhos escolares na Rede Pública de Ensino de Uberlândia - 2014/2015**. 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, v. 25, n. 3, p. 123-140. Dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/JXrfGd>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, p. 108-132. 2005.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Eds.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Editora UFPR, 2004.

TOCANTINS. Secretaria de Educação, Juventude e Esportes. **Escola Comunitária de Gestão Compartilhada**. Tocantins – TO, 2018. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/365240/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

TORO, A. J. B.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Recursos Hídricos e Amazônia Legal; Secretaria de Recursos Hídricos, Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior (ABES), UNICEF, 1996 .

TORO, A. J. B. **Educacion para la democracia**. OEI, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/n853Zz>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

TRIGUEIRO, R. L. S. **A participação das mães no conselho escolar do CMEI Amor de Mãe**. 2014. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal - RN, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. Brasília, Editora da UnB/IPRI/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1992.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas - UNICEF; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC (Coords.). **Indicadores da qualidade**

na educação. Ação Educativa. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/DPJs2b> >. Acesso em: 6 nov. 2017.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America** - Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row Publishers, 1972.

VERNANT, J. P. **As origens do pensamento grego**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Difel, 1984.

VIEIRA, L. V. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

VIEIRA, S. L. Política (s) e Gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - RBPAE: Porto Alegre, v.23, n.1, p. 53-69, jan.-abr. 2007.

WEFFORT, F. C. et al. **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Editora Ática, 2010.

WERLE, F. O. C. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

ANEXOS

Anexo 1 - Portaria SEDUC nº 515 de 10 de março de 2016

Secretário: **ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA**

PORTARIA-SEDUC Nº 515, de 10 de março de 2016.

Republicada para correção

O SECRETÁRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO, JUVENTUDE E ESPORTES, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o art. 42, §1º, incisos II e IV, da Constituição do Estado, e,

Considerando o que determina os princípios que devem nortear a educação escolar no artigo 206, da Constituição Federal de 1988;

Considerando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 14, consubstanciado pela Portaria Ministerial nº 2.896/2004, que cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;

Considerando a diretriz VI do Plano Estadual de Educação que versa sobre a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

Considerando o relevante papel dos Conselhos Escolares, na gestão democrática da educação pública;

Considerando a necessidade de implementar ações que fortaleçam os conselhos escolares na rede pública de ensino;

Considerando o desafio de constituir uma gestão democrática que contribua, efetivamente, para o processo de construção de uma cidadania emancipadora, o que requer autonomia, participação, criação coletiva dos níveis de decisão e posicionamentos críticos.

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, no âmbito da Rede Pública de Ensino, destinado ao fortalecimento das Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares, assegurando a participação da comunidade escolar e local na gestão escolar.

Art. 2º Para compor o Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de que trata o artigo anterior, ficam designados:

I - 02 (dois) Representantes da Coordenação Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - CEPNFCE:

Nélida Gomes de Azevedo

Dalva Aparecida Santa Cruz Melo

II - 02 (dois) Representantes da Secretaria Estadual da Educação, Juventude e Esportes - SEDUC:

Célia Maria Fernandes de Moraes

Marcileia Rodrigues de Souza

III - 02 (dois) Representantes do Ministério Público do Tocantins - MPT:

Cleivane Peres Reis

Julane Gomes Marise da Silva

IV - 02 (dois) Representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTET:

Jules Rimet Trajano Silva

Fernando da Silva Pereira

V - 02 (dois) Representantes da Secretaria da Cidadania e Justiça:

André Luiz Gomes da Silva

Ivan Alves Barros

VI - 02 (dois) Representantes da Fundação Universidade do Tocantins- UNITINS:

Mário Visintainer

Marlucia Ferreira Lucena de Oliveira

VII - 02 (dois) Representantes do Conselho Estadual da Educação - CEE/TO:

Francisca Neta Chaves da Luz Souza

Ieda Maria Pinheiro Nolasco David

VIII - 02 (dois) Representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação - UNCME:

Marilsa Coelho de Sousa

Lusmar dos Santos Guimarães

IX - 02 (dois) Representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/TO:

Rute Soares Rodrigues

Katiúscia Santos Batista

X - 02 (dois) Representantes do Grupo Municipal Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

Luzenir Poli Coutinho da Silveira

Leonice Brasil Coelho da Fonseca

§1º O(a) Coordenador(a) e o(a) vice-coordenador(a) do Grupo Estadual Articulador serão eleitos por seus pares.

§2º Os membros que integram o Grupo Estadual Articulador não receberão remuneração, a qualquer título, pelo exercício de suas funções.

Art. 3º Compete ao Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

I - fortalecer as Associações de Apoio as Escolas/Conselhos Escolares existentes nas unidades escolares da Rede Pública de Ensino;

II - elaborar e reformular os documentos que tratam da organização e atuação das Associações de Apoio as Escolas/Conselhos Escolares;

III - mobilizar, divulgar e esclarecer à população sobre as atribuições e a importância das Associações de Apoio as Escolas/Conselhos Escolares;

IV - atuar em regime de colaboração, visando o fortalecimento das Associações de Apoio as Escolas/Conselhos Escolares;

V - apoiar a Formação Continuada dos Conselheiros Escolares;

VI - promover reuniões, seminários, fóruns e encontros, para tratar de assuntos específicos que venham atender necessidades apresentadas;

VII - orientar e coordenar o processo de eleição dos membros da Associação de Apoio a Escola/Conselho Escolar.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos legais retroativas ao dia 28 de maio de 2015.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Anexo 2 - Regimento Interno GAFCE Estadual

REGIMENTO INTERNO DO GRUPO ESTADUAL ARTICULADOR DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

DA FINALIDADE E COMPETÊNCIA DO GRUPO ESTADUAL ARTICULADOR

Art. 1º. O Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, instituído pela PORTARIA-SEDUC Nº 04 de 10 de março de 2016, tem como finalidade elaborar estratégias de ação na perspectiva de, em regime de colaboração, fortalecer as Associações de Apoio a Escola/Conselho Escolar.

Art. 2º. Compete ao Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

I. Fortalecer a relação escola – comunidade, especialmente dos pais e responsáveis pelos alunos, visando uma aproximação consistente entre escola e família;

II. promover reuniões para discussão sobre a importância das Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares, apresentando suas atribuições, objetivos e formas de atuação na gestão escolar;

III. estimular a constituição do grupo articulador em âmbito regional e municipal, garantindo a articulação e comunicação entre as três esferas;

IV. promover encontros entre os grupos articuladores possibilitando a reflexão, discussão e troca de experiências, com vistas a uma atuação efetiva;

V. promover sistematicamente momentos de formação, com a utilização do material instrucional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;

VI. estimular as Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares a elaborarem e executarem seus planos de ação;

VII. criar espaços para divulgação das boas práticas dos grupos articuladores;

VIII. participar dos encontros nacionais promovidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;

IX. zelar pela observância da representatividade e paridade, no exercício de suas atribuições, de modo a garantir ação permanente de acompanhamento e fortalecimento das Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares;

X. articular, junto ao Poder Executivo Estadual e Municipal, a infra estrutura e as condições materiais necessárias à execução plena de suas competências;

XI. atuar com autonomia, respeitando a vinculação ou subordinação institucional;

Parágrafo Único - As decisões tomadas pelo Grupo Estadual Articulador deverão ser levadas ao conhecimento do Poder Público Estadual e Municipal.

DA COMPOSIÇÃO DO GRUPO ESTADUAL ARTICULADOR

Art. 3º. O Grupo Estadual Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares será constituído por:

- I. 2 (dois) representantes da Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esportes – Seduc - TO;
- II. 1 (um) representante do Ministério Público – MP - TO;

- III. 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação - Sintet;
- IV. 1 (um) representante da Secretaria da Cidadania e Justiça;
- V. 2 (dois) representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime - TO;
- VI. 1 (um) representante da Fundação Universidade do Tocantins - Unitins;
- VII. 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação – CEE-TO;
- VIII. 1(um) representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME – TO;
- IX. 1(um) representante da Coordenação Estadual do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;
 - § 1º. Outros segmentos podem ser representados no Grupo Articulador, desde que seja observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações.
 - § 2º. A cada membro titular corresponderá um suplente.
 - § 3º. A nomeação dos membros ocorrerá a partir da indicação por parte dos segmentos ou entidades previstas neste artigo ou que interessem em participar do Grupo Articulador.
 - §4º. Caberá ao membro suplente substituir o titular em suas ausências e impedimentos.

DO FUNCIONAMENTO

Das reuniões

Art.4º. As reuniões ordinárias do Grupo Estadual Articulador serão realizadas bimestralmente.

Parágrafo Único. O Grupo Estadual Articulador poderá se reunir extraordinariamente por convocação do seu Coordenador ou de 01 (um) dos seus membros.

Art. 5º. As reuniões serão realizadas com a presença de no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos membros do Grupo Estadual Articulador.

§1º. A reunião não será realizada se o quorum não se completar até 20 (vinte) minutos após a hora designada, lavrando-se termo que mencionará os membros presentes e os que justificadamente não compareceram.

§2º. Quando não for obtida a composição de quorum, na forma do parágrafo anterior, será realizada uma segunda convocação após 20 (vinte) minutos, para a qual ficará dispensada a verificação de quorum.

§3º. As reuniões serão secretariadas por 01 (um) dos membros, escolhido pelo grupo, a quem competirá a lavratura das atas.

Da ordem dos trabalhos e das discussões

Art. 6º. As reuniões do Grupo Estadual Articulador obedecerão à seguinte ordem:

- I - Leitura e assinatura da ata da reunião anterior;
- II. Comunicação da Coordenação;
- III. Apresentação, pelos membros, de comunicações de cada segmento;
- IV. Ordem do dia, referente às matérias constantes na pauta da reunião.

Das decisões e votações

Art. 7º. As decisões nas reuniões serão tomadas pela maioria dos membros presentes.

Art. 8º. Cabe ao coordenador o voto de desempate nas matérias em discussão e votação.

Art. 9º. As decisões do Grupo Estadual Articulador serão registradas em ata.

Art. 10. Todas as votações do Grupo Estadual Articulador poderão ser simbólicas ou nominais, a critério do grupo.

§ 1º. Os resultados da votação serão comunicados pelo coordenador.

§ 2º. A votação nominal será realizada pela chamada dos membros do Grupo Estadual Articulador.

Da coordenação e sua competência

Art. 11. O coordenador e o vice-coordenador do Grupo Estadual Articulador serão eleitos por seus pares em reunião, para um mandato de 2 (dois) anos, com recondução de (1) um mandato.

Parágrafo Único. O coordenador será substituído pelo vice-coordenador em suas ausências ou impedimentos.

Art. 12. Compete ao coordenador do Grupo Estadual Articulador:

- I. convocar os membros do Grupo Estadual Articulador para as reuniões ordinárias e extraordinárias;
- II. coordenar os trabalhos do Grupo Estadual Articulador, promovendo as medidas necessárias à consecução das suas finalidades;
- III. dirimir as questões de ordem;
- IV. expedir documentos decorrentes de decisões do Grupo Estadual Articulador;
- V. representar o Grupo Estadual Articulador.

Dos membros do Grupo Estadual Articulador e suas competências

Art. 13. A atuação dos membros do Grupo Estadual Articulador:

- I - Não será remunerada;
- II - é considerada atividade de relevante interesse social.

Art. 14. Perderá o direito de participar do Grupo Estadual Articulador o membro que faltar a 02 (duas) reuniões consecutivas ou a 03 (três) reuniões intercaladas durante o ano, sem justificativa.

Art. 15. Compete aos membros do Grupo Estadual Articulador:

- I- comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias;
- II. participar das atividades e atribuições do Grupo Estadual Articulador;
- III. fazer sugestões para o bom desempenho e funcionamento do Grupo Estadual Articulador.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 16. Eventuais despesas dos membros do Grupo Estadual Articulador, no exercício de suas funções, serão objeto de solicitação junto às Secretarias: Estadual e Municipal de Educação, e ainda, junto às instituições que representa, comprovando-se a sua necessidade, para fins de custeio.

Art. 17. Este Regimento poderá ser alterado em reunião, expressamente convocada para esse fim, e por deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros do Grupo Estadual Articulador.

Art. 18. O Grupo Estadual Articulador poderá, sempre que conveniente:

I - apresentar ao Poder Executivo Estadual e Municipal o relatório das ações desenvolvidas;

II – oferecer apoio técnico *in loco* às Associações de Apoio a Escola/Conselhos Escolares.

Art. 19. Os casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação deste Regimento serão solucionados por deliberação do Grupo Estadual Articulador, em qualquer de suas reuniões, por maioria de seus membros presentes.

Palmas (TO), 30 de junho de 2016.

Anexo 3 – Plano de Ação do GAFCE Estadual



Logomarca da Seduc, Undime, UFT

COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NO TOCANTINS

OBJETIVO

Fomentar a implantação e o fortalecimento dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico, bem como de formação continuada presencial e à distância, para técnicos de secretarias e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, dos conselhos escolares constituídos e dos profissionais de educação envolvidos com a gestão democrática.

METAS

- ✓ Capacitar 2000 conselheiros escolares anualmente;
- ✓ Viabilizar a constituição do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - GAFCE Estadual;
- ✓ Estimular a constituição do GAFCE nos 139 municípios.

ESTRATÉGIAS

- ✓ Estabelecer processo de comunicação permanente entre a Coordenação Nacional, Coordenação Estadual, Articuladores e Tutores do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
- ✓ Consolidar parceria entre a Coordenação Estadual e as Secretarias Municipais de Educação, por meio da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins –

Undime-TO e da Diretoria de Assistência aos Municípios do Tocantins – DAM-TO, tendo em vista a institucionalização dos Conselhos Escolares e a capacitação de seus conselheiros.

- ✓ Acompanhar e avaliar, periodicamente, as atividades desenvolvidas, visando o aprimoramento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
- ✓ Promover a formação continuada através do curso de formação à distância para conselheiros.
- ✓ Promover reuniões com representantes de instituições públicas.
- ✓ Divulgar a importância do GAFCE nas reuniões com Secretários Municipais.
- ✓ Fomentar parcerias para constituição do GAFCE Estadual.
- ✓ Estimular e apoiar a constituição dos GAFCE Municipais.

PLANO DE AÇÃO PARA OFERTA DO CURSO PARA CONSELHEIROS ESCOLARES

Objetivos:

- Promover o fortalecimento e a efetividade dos conselhos escolares, por meio da oferta do curso de formação de conselheiros.
- Institucionalizar a oferta do Curso de Formação de Conselheiros como ação continuada das Secretarias de Educação Estadual e Municipais.
- Implementar um conjunto de ações para mobilização e adesão dos conselheiros na realização do curso.

Meta:

- Ofertar formação para, no mínimo, 2000 conselheiros no ano de 2014, sendo: 1.440 em maio e 585 em agosto de 2014.

Estratégias:

- Realização de reuniões periódicas para planejamento, acompanhamento e avaliação do trabalho: fevereiro a abril, reuniões semanais às terças-feiras; maio a dezembro, reuniões mensais na primeira terça-feira de cada mês.
- Criação de grupo de comunicação *on line* entre Coordenação Estadual, Tutores, Articuladores.
- Divulgação e mobilização, por meio de parceria com a Undime-TO e articulação com a

Associação Tocantinense de Municípios e outras instituições a serem identificadas.

- Divulgar a oferta do curso com a utilização das mídias sociais, sítios mantidos pela Seduc, Undime e Secretarias Municipais que disponibilizem desse recurso.

Atribuições da Coordenação Estadual:

- Inserir os dados cadastrais dos bolsistas e dos membros da coordenação estadual do programa respectivamente no Sistema de Informação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (SICE);
- Manter mensalmente atualizadas no SICE todas as informações cadastrais dos coordenadores estaduais e demais bolsistas do Programa;
- Encaminhar à coordenação nacional do Programa, na SEB/MEC, cópia dos Termos de Compromisso e as fichas de cadastramento dos bolsistas, devidamente preenchidos, assinados e homologados pelos coordenadores executivos estaduais;
- Acompanhar a execução do plano de curso do programa desenvolvido pelo tutor;
- Registrar no SICE os bolsistas que cumpriram as condições para recebimento das bolsas correspondentes à execução do plano de curso de cada módulo;
- Solicitar oficialmente à coordenação nacional do programa, na SEB/MEC, a interrupção ou cancelamento do pagamento da bolsa ou a substituição do beneficiário, quando for o caso;
- Informar tempestivamente à coordenação nacional do programa, na SEB/MEC, quaisquer anormalidades que possam ocorrer no cumprimento desta resolução;
- Enviar à coordenação nacional do Programa, na SEB/MEC, relatório sobre a conclusão dos planos de curso e a solicitação de pagamento dos bolsistas;
- Manter arquivada toda a documentação relativa aos cursos do Programa pelo prazo de vinte anos contados a partir da data do término do curso;
- Prestar todo e qualquer esclarecimento sobre a execução dos planos de curso e sobre as atividades dos bolsistas, sempre que solicitado pelo MEC, pelo FNDE, pelos órgãos do Sistema de Controle.

Atribuições da Coordenação Executiva:

- Realizar a gestão pedagógica e administrativo-financeira dos Programas e executar todas as ações pertinentes à coordenação em sua jurisdição;
- Estimular a participação dos municípios do estado nos Programas;
- Selecionar os candidatos a articuladores e tutores dos cursos oferecidos pelos Programas, conforme pré-requisitos estabelecidos para cada função;

- Responsabilizar-se pela inserção completa e correta de seus dados cadastrais, bem como dos dados cadastrais de articuladores e tutores e os dos membros da coordenação estadual no SICE;
- Encaminhar à SEB/MEC, por meio do SICE, os lotes mensais com as solicitações de pagamento a bolsistas participantes dos Programas;
- Garantir a atualização mensal, no SICE, de suas informações cadastrais bem como as dos demais bolsistas dos Programas;
- Homologar e encaminhar à coordenação nacional dos Programas, na SEB/MEC, os Termos de Compromisso de todos os bolsistas, devidamente preenchidos e assinados;
- Apoiar técnica e institucionalmente os municípios na fase presencial dos cursos;
- Articular a formação da rede de tutoria, garantindo a formação e capacitação dos tutores;
- Dar suporte quanto a utilização do SICE e monitorar, sistematicamente, a atualização das informações;
- Planejar, executar, monitorar e avaliar os trabalhos desenvolvidos nos municípios;
- Monitorar a execução das ações dos Programas no âmbito do estado e dos municípios com base no Plano de Ações Articuladas (PAR);
- Acompanhar e avaliar os bolsistas no SICE.
- Apoiar a pesquisa avaliativa dos Programas, propondo reformulações pertinentes;
- Fazer-se representar nas reuniões técnicas dos Programas;
- Orientar o processo de levantamento de demandas e cursos, sistematizá-lo e enviar informações à coordenação nacional do Programa.

Anexo 4 - Relato de Experiência SEMED - Palmas/2014 – Revitalização dos Conselhos Escolares em Palmas: Desafios e caminhos percorridos.

REVITALIZAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES EM PALMAS: DESAFIOS E CAMINHOS PERCORRIDOS

1. DESAFIOS

Pesquisa diagnóstica

EXISTÊNCIA DO CONSELHO ESCOLAR

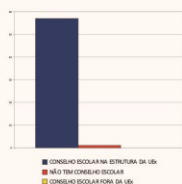


Gráfico 1

FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR Reuniões ordinárias

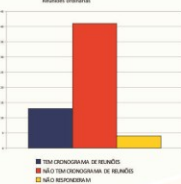


Gráfico 2

FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR Regimento Interno

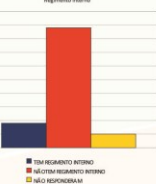


Gráfico 3

FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR Atribuições previstas no Estatuto da UED

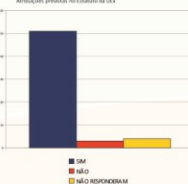


Gráfico 4

FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR Atualizado no mundo

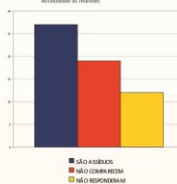


Gráfico 5

2. CAMINHOS PERCORRIDOS

Constituição do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

Ministério Público Estadual, Conselhos Tutelares, Controladoria Geral da União, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Grêmios Estudantis, Conselho Municipal das Associações de Moradores, Coordenação Estadual da Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos (Confenapa), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade do Tocantins (Unitins) e Secretaria Municipal da Educação (Semed).

I Encontro Municipal de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Momento de reflexão acerca dos dados da pesquisa e emissão de uma carta onde foram firmados compromissos e feitas propostas para revitalização desses colegiados.

Elaboração e distribuição da cartilha “Conselhos Escolares: Comunidade Ativa”

Constituição de Grupos Articuladores Locais

Semana de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Tempo destacado para ações pedagógicas e de mobilização e sensibilização da comunidade acerca do papel e das funções dos conselhos escolares

Calendário unificado de eleição dos conselhos escolares

Distribuição de folhinhos de divulgação das eleições, esclarecendo o papel e as funções dos conselhos escolares e dos conselhos municipais da educação

Elaboração do Manual Passo-a-Passo

Orientações simplificadas contendo as diretrizes para eleições dos Conselhos Escolares e exemplo de regimento interno.

Concurso de redação e desenho “Família e Escola: Unidas por Um Bom Conselho”

Inscrição dos conselheiros eleitos no Curso de Formação para Conselheiros Escolares

3. UM NOVO PONTO PARA CONTINUAR A CAMINHADA

70 conselhos escolares constituídos

Relatório parcial:

93% das unidades educacionais não tem Grupos Articuladores Locais, 81% realizaram ações durante a Semana de Mobilização de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

84% promoveram eleição de todos os segmentos que compõem o Conselho Escolar e 16% de alguns segmentos que estavam em vacância.



Secretaria Municipal
da Educação



Anexo 5 - Carta do I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da rede pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas – TO.



CARTA DO I ENCONTRO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMAS - TO

Os participantes do I Encontro Municipal de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, realizado no dia 26 de maio de 2012, em Palmas-TO, com o objetivo de construir propostas de fortalecimento desses colegiados, a partir da discussão coletiva a respeito de sua atual situação, seu significado, seus objetivos, suas relações e suas diferenças com a associação comunidade-escola ou associação comunidade-centro de educação infantil,

CONSIDERANDO o princípio de gestão democrática da educação, disposto no art. 206 da Constituição Federal e no inciso VIII do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

CONSIDERANDO que, conforme disposto no artigo 205 da Constituição Federal, a educação, direito de todos, é dever do Estado e da família e, ainda, que cabe à sociedade promover, incentivar e colaborar para a realização desse direito;

CONSIDERANDO que os Conselhos Escolares, que são mecanismos de gestão democrática, contemplam em sua constituição e em suas funções a possibilidade de estreitar vínculos, estabelecer parcerias, envolver e compartilhar responsabilidades entre escola, família e sociedade;

CONSIDERANDO ser imperativo que os Conselhos Escolares exerçam efetivamente suas funções;

ENFATIZAMOS:

A participação no Conselho Escolar é uma responsabilidade social de todos, pois a educação pública pertence à sociedade e esta deve assumir o seu papel como sujeito, sabendo que a postura assumida, seja de omissão ou de comprometimento, define a qualidade na formação dos cidadãos.

1. Sendo assim, nos comprometemos a:

- Integrar e efetivar o Grupo Articulador de Fortalecimento do Conselho Escolar da nossa respectiva Unidade Educacional, sensibilizando e mobilizando pais, alunos¹, servidores e comunidade local para a participação em ações de implantação, efetivação e/ou revitalização desses colegiados.
- Efetivar as propostas construídas durante o I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em nossos respectivos grupos (conforme anexo) e com aquelas que foram aprovadas, coletivamente, na plenária do evento.

2. Diante do desafio que ora assumimos, encaminhamos para conhecimento de toda a comunidade os compromissos firmados em relação à implementação das seguintes medidas:

- ➔ constituição de um Grupo Articulador de Fortalecimento do Conselho Escolar em cada Unidade Educacional;
- ➔ realização de reuniões por segmento (pais, alunos, professores, comunidade local) para esclarecer sobre o papel, as funções do Conselho Escolar, destacando sua força de atuação na gestão democrática escolar;
- ➔ adoção de mecanismos cotidianos de acolhimento aos pais e à comunidade local: gentileza, abordagem personalizada, escuta e transparência;
- ➔ utilização de rádios-escolares, blogs, jornais, informativos e panfletos para divulgação das pautas, decisões e ações do Conselho Escolar;
- ➔ utilização dos espaços da comunidade para divulgação do trabalho do Conselho Escolar, com reuniões e socialização dos trabalhos junto aos líderes

1 Utiliza-se aqui o termo “aluno”, por ser considerado aquele que está em domínio público. Contudo, os relatores desta carta adotam, conceitualmente, o termo “educando”.

religiosos, associações e outros;

- ➔ elaboração de um cronograma de reuniões de estudo sobre o Conselho Escolar e sua atuação;
- ➔ utilização de tecnologias e metodologias que viabilizem ao Conselho Escolar a análise e a reflexão, nas reuniões, a fim de expor e prestar os esclarecimentos necessários ao entendimento de: gráficos relacionados ao rendimento dos educandos, indicadores educacionais, planilhas de planejamento e execução financeira, projetos e outros;
- ➔ mobilização e envolvimento dos alunos, desde a mais tenra idade, para participação no Conselho Escolar, com formação específica a fim de que estes sejam mobilizadores da comunidade;
- ➔ elaboração do Regimento Interno do Conselho Escolar, de forma a definir suas formas de funcionamento;
- ➔ envolvimento do Conselho Escolar no planejamento e realização das atividades do dia do Conselho de Classe Letivo;
- ➔ discussão, junto às Unidades Educacionais, da proposta de constituição do Conselho Escolar fora da Unidade Executora, de forma a destacar sua identidade e seu papel como mecanismo de gestão democrática;
- ➔ cumprimento da norma estabelecida por meio da Resolução CME-Palmas-TO nº 20/2009, que altera o § 7º do art. 80 do Regimento Escolar Padrão, quanto à consulta do Conselho Escolar e do Conselho Tutelar nos encaminhamentos de transferência geradas por motivos disciplinares;
- ➔ participação efetiva do Conselho Escolar nos processos decisórios da Unidade Educacional, que envolvem as dimensões: pedagógica, administrativa e financeira.

3. Sendo assim, solicitamos **aos pais, mães ou responsáveis por alunos, à comunidade local, à equipe escolar e aos alunos** que envolvam-se efetivamente no cotidiano da Unidade Educacional, buscando a compreensão de sua realidade, participando das decisões e responsabilizando-se por colocá-las em ação, acompanhando e avaliando-as, a fim de concretizar as transformações idealizadas

por todos.

4. Para que a participação dos membros do Conselho Escolar seja cada vez mais consciente e efetiva, além das formações que planejamos realizar em nível de Unidade Educacional, propomos que a Secretaria Municipal de Educação, viabilize formações continuadas:

- ◆ organizadas em forma de: seminários, encontros, fóruns e reuniões por polo;
- ◆ que adotem como metodologia: estudos dirigidos, exposições, relatos de experiência, rodas de conversa e outras que sejam dialógicas;
- ◆ que tenham como abordagem: a atuação dos conselheiros, funções e funcionamento do Conselho Escolar, orientação sobre a elaboração do Regimento Interno do Conselho.

Esta carta será encaminhada a todas as Unidades Educacionais da Rede Pública Municipal de Educação, para exposição em mural de fácil acesso e visualização a toda a comunidade, e, a todas as instituições que integram o Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

São signatários da Carta do I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, aprovada no plenário, às 16 horas e 30 min do dia 26 de maio de 2012, 164 (cento e sessenta e quatro)² representantes dos Conselhos Escolares das seguintes Unidades Educacionais:

Centro Municipal de Educação Infantil Recanto Infantil
Centro Municipal de Educação Infantil Aconchego
Centro Municipal de Educação Infantil Cantiga de Ninar
Centro Municipal de Educação Infantil Cantinho da Alegria
Centro Municipal de Educação Infantil Cantinho Feliz
Centro Municipal de Educação Infantil Ciranda Cirandinha
Centro Municipal de Educação Infantil Contos Fada
Centro Municipal de Educação Infantil da Mamãe
Centro Municipal de Educação Infantil Degraus do Saber

² Cerca de 250 (duzentas) pessoas participaram do evento, contudo na lista de frequência constam assinaturas de apenas 164 (cento e sessenta e quatro) representantes de Conselhos Escolares.

Centro Municipal de Educação Infantil Fontes do Saber
Centro Municipal de Educação Infantil Irmã Maria Custódia de Jesus
Centro Municipal de Educação Infantil Matheus H. de Castro dos Santos
Centro Municipal de Educação Infantil Miudinhos
Centro Municipal de Educação Infantil Paraíso Infantil
Centro Municipal de Educação Infantil Pequeno Príncipe
Centro Municipal de Educação Infantil Sementes do Amanhã
Centro Municipal de Educação Infantil Sonho de Criança
Centro Municipal de Educação Infantil Sonho Encantado
Centro Municipal de Educação Infantil Amâncio José de Moraes
Escola Municipal Anne Frank
Escola Municipal Antônio Carlos Jobim
Escola Municipal Aurélio Buarque de Holanda
Escola Municipal Beatriz Rodrigues da Silva
Escola Municipal Benedita Galvão
Escola Municipal Darcy Ribeiro
Escola Municipal de Tempo Integral Antônio Gonçalves de C. Filho
Escola Municipal de Tempo Integral Aprígio Thomas de Matos
Escola Municipal de Tempo Integral Cora Coralina
Escola Municipal de Tempo Integral Crispim Pereira de Alencar
Escola Municipal de Tempo Integral Daniel Batista
Escola Municipal de Tempo Integral João Beltrão
Escola Municipal de Tempo Integral Eurídice Ferreira de Melo
Escola Municipal de Tempo Integral Luiz Nunes de Oliveira
Escola Municipal de Tempo Integral Marcos Freire
Escola Municipal de Tempo Integral Monsenhor Pedro P. Piagem
Escola Municipal de Tempo Integral Olga Benário
Escola Municipal de Tempo Integral Pe. Josimo Moraes Tavares
Escola Municipal de Tempo Integral Profª Sueli Pereira Reche
Escola Municipal de Tempo Integral Vinícius de Moraes
Escola Municipal Estevão de Castro
Escola Municipal Henrique Talone Pinheiro
Escola Municipal Jorge Amado

Escola Municipal Lucas Ruan Araújo Alves
Escola Municipal Luiz Rodrigues Monteiro
Escola Municipal Maria Júlia Amorim S. Rodrigues
Escola Municipal Maria Rosa de Castro Sales
Escola Municipal Mestre Pacífico Siqueira Campos
Escola Municipal Monteiro Lobato
Escola Municipal Paulo Freire
Escola Municipal Paulo Leivas Macalão
Escola Municipal Professora Francisca Brandão
Escola Municipal Sávia Fernandes Jácome

São relatores da Carta do I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

Dulce Viebrantz
Jeri Cristiano Tomm
Ludimila Barbosa Oliveira
Odair José Ferreira Viana
Sebastião Pereira de Araújo
Suely da Silva Oliveira Valadares

Anexo 6 - Regulamento Concurso de Redação e Desenho - Escola e família unidas por um bom conselho - SEMED - Palmas/2014.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**

Regulamento Concurso de Redação e Desenho

ESCOLA E FAMÍLIA: UNIDAS POR UM BOM CONSELHO

O Concurso de Redação e Desenho "ESCOLA E FAMÍLIA, UNIDAS POR UM BOM CONSELHO" tem como objetivo instigar os pais ou responsáveis à buscarem informações sobre o Conselho Escolar e proporcionar aos (às) educandos(as) da rede municipal de ensino a oportunidade de expressar o seu entendimento quanto ao papel e a importância dos Conselhos Escolares na comunidade onde a Unidade Educacional está inserida.

1. Do projeto:

- 1.1. O Concurso de Redação e Desenho ESCOLA E FAMÍLIA: UNIDAS POR UM BOM CONSELHO será dividido em modalidades e categorias, da seguinte forma:

1.1.1. Modalidade desenho

- a) Categoria 1 - Berçário I a Maternal II
- b) Categoria 2 – I e II Período da Pré – Escola
- c) Categoria 3 – 1º e 2º ano do ensino fundamental

1.1.2. Modalidade redação

- a) Categoria 1 – 3º ao 5º ano do ensino fundamental
- b) Categoria 2 – 6º ao 9º ano do ensino fundamenta
- c) Categoria 3 – Educação de Jovens e Adultos

2. Da inscrição, dos objetivos, da avaliação e do resultado:

- 1.2. A inscrição será feita na própria Unidade Educacional, no período de 31 de março a 02 de abril de 2014.
- 1.3. A redação e/ou desenho terá como tema "FAMÍLIA E ESCOLA, UNIDAS POR UM BOM CONSELHO" e deverá demonstrar como a escola e a família devem se unir na composição de um Conselho Escolar que desempenhe suas funções.
- 1.4. O tema será trabalhado nas Unidades Educacionais, de forma lúdica e transversal, na Semana de Fortalecimento do Conselho Escolar, que acontecerá no período de 31 de março a 4 de abril de 2014.
- 1.5. No decorrer do período fixado para as inscrições o(a) educando(a) fará o desenho ou redação, preferencialmente, mediante diálogo e/ou acompanhamento dos pais ou responsáveis, a fim de fortalecer o vínculo e o compromisso da família, junto ao Conselho Escolar e à Unidade Educacional.

- 1.6. O período de análise dos trabalhos inscritos será de 7 a 10 de abril de 2014.
- 1.7. O resultado será divulgado, na respectiva Unidade Educacional, no dia 14 de abril e os trabalhos selecionados serão encaminhados à Secretaria Municipal da Educação para compor Banco de Produções a ser utilizado em instrumentos do Sistema de Avaliação Educacional de Palmas – SAEP, bem como em materiais de divulgação.
- 1.8. Serão avaliados:
 - a) Criatividade e originalidade;
 - b) Clareza de ideias;
 - c) Fidelidade ao tema.
- 1.9. A Unidade Educacional encaminhará o trabalho destaque em cada categoria, em envelope lacrado, ao Gabinete da Secretaria da Educação (104 Norte - Av. JK – Edifício Via Nobre Empresarial - Lote 28 A – 1º e 2º Andar), aos cuidados da Assessora Luzenir Poli Coutinho da Silveira.
- 1.10. As redações e/ou desenhos serão selecionados por um corpo técnico composto por três pessoas, excetuados os professores dos educandos que participarem do Concurso.

3. Premiação:

- 3.1 A premiação será divulgada pela Unidade Educacional e será distribuída para o 1º, 2º e 3º lugar em cada categoria da modalidade:

3.1.1. Modalidade desenho:

- Categoria 1 - Berçário I a Maternal II
- Categoria 2 – I e II Período da Pré – Escola
- Categoria 3 – 1º e 2º ano do ensino fundamental

3.1.2. Modalidade redação

- Categoria 1 – 3º ao 5º ano do ensino fundamental
- Categoria 2 – 6º ao 9º ano do ensino fundamental
- Categoria 3 – Educação de Jovens e Adultos

4. Da divulgação do projeto:

- 4.1 A Prefeitura Municipal de Palmas utilizará as redações e desenhos em materiais produzidos e distribuídos no âmbito da Secretaria Municipal da Educação, bem como para divulgação em redes sociais e veículos de comunicação: rádio, televisão, jornal, cartazes, internet e outros.

Palmas, 17 de março de 2014.

Berenice de Fátima Barbosa Castro Freitas
Secretária Municipal da Educação

Anexo 7 - Conselho Escolar – Constituição e Organização Passo a Passo - SEMED - Palmas/2014.



CONSELHO ESCOLAR

CONSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO PASSO A PASSO

Secretaria Municipal
da Educação



Carlos Franco Amastha
Prefeito de Palmas-TO

Berenice de Fátima Barbosa Castro Freitas
Secretária Municipal da Educação

André Luiz Vitral Costa
Secretário Executivo

Elaboração:
Luzenir Poli Coutinho da Silveira
Assessora Técnica II

**GRUPO ARTICULADOR DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS
ESCOLARES DE PALMAS**

Representantes do Conselho Tutelar
Sandra Rodrigues de Souza Costa - titular
Selma Maria Barbosa Durans - suplente
Ana Maria Brito- titular
Maria José de Almeida Ribeiro - suplente
Madalena de Sousa Cunha- titular
Elisangela Sardinha Cardoso - suplente

Representantes da Universidade do Tocantins - UNITINS:
Alcides do Nascimento Moreira- titular
Maria Fátima Viana Brasileiro - suplente

Representantes da Universidade Federal do Tocantins:
Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito- titular
Rosimeire Aparecida Rodrigues - suplente

Representantes do Ministério Público do Tocantins:
Cleivane Peres dos Reis - titular
Julane Marise Gomes da Silva - suplente

Representantes da Controladoria Geral da União no Tocantins:
Joel dos Santos Brandão- titular
Aline Bondan Rigoni - suplente

Representantes da Confederação Nacional de Pais e Alunos:
Evandro Souza Silva - titular
Sebastiana Silva Nunes - suplente

Representantes do Conselho Municipal de Educação
Domingos Rodrigues da Silva- titular
Isaias Portela da Silva - suplente

Representantes do Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Davi Lins Ferreira- titular
Raimundo Moreira de Carvalho Junior - suplente

Representante do Conselho Municipal das Associações de Moradores de Palmas
Amilson Rodrigues Silva- titular
Edmar Araújo Paiva - suplente

Representantes da Secretaria Municipal da Educação
Simonni Elias Furtado Leite Prado - titular
Roneidi Pereira de Sá Alves - suplente
Andreza Fábila Lima Mourão Querido- titular
Gislene Pires de Camargo Ferreira.- suplente
Luzenir Poli Coutinho da Silveira- titular
Luciano Coelho de Oliveira - suplente

Representante de Grêmio Estudantil da Rede de Ensino Pública Municipal de Palmas:
Gabriel Pereira Lima- titular
Jonara Maisa Alves Ferreira - suplente

APRESENTAÇÃO

Senhor(a) Diretor(a),

Com o objetivo de contribuir com essa comunidade, no trabalho de composição e/ou revitalização do Conselho Escolar, elaboramos um roteiro dos procedimentos necessários para promover a efetividade desse colegiado que se constitui importante mecanismo de gestão democrática.

São informações de cunho prático, bastante sucintas e focadas na realidade das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

Desse modo, não dispensam o estudo dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que trazem embasamentos mais aprofundados para a sua atuação como gestor escolar, visto que possibilitam maior compreensão da abrangência e do papel desses colegiados.

Esperamos que seja útil, para que tenhamos nessa Unidade Educacional um Conselho Escolar atuante e consciente de seu papel.

Bom trabalho e muito sucesso nessa caminhada que se inicia com o
PRIMEIRO PASSO!!!

1º PASSO

Verifique se consta no Estatuto da Associação de sua Unidade Educacional o Conselho Escolar-Comunitário. Caso conste, observe o que o Estatuto estabelece quanto à composição desse colegiado, suas atribuições e exercício das funções de: Presidente, Vice- Presidente, Primeiro Secretário e Segundo Secretário.

2ºPASSO

- **Caso o Conselho Escolar faça parte da estrutura da Associação**, promova a eleição de acordo com o que o Estatuto estabelece quanto à quantidade de representantes para cada segmento: pais, alunos, servidores e outros.

- **Caso o Conselho Escolar NÃO faça parte da estrutura da Associação**, discuta com o Grupo Articulador Local e com a equipe escolar, qual será o quantitativo de membros para cada segmento, assegurando que haja paridade (50% de servidores e 50% de pais, alunos e comunidade local) e que todos os segmentos tenham representantes. Depois, promova a eleição conforme foi discutido pelo Grupo.

Importante!

Lembre-se, o Grupo Articulador Local deve ser definido por você, junto à equipe. É constituído de três pessoas que devem apoiar o Conselho Escolar na sua constituição, organização e funcionamento.

Observe as diretrizes para a realização das eleições que foram elaboradas pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas.

3º PASSO

Após a eleição, cadastre os membros e organize a posse do Conselho Escolar, preferencialmente, na cerimônia de premiação dos educandos que se destacaram no Concurso de Redação e Desenho "Escola e Família: Unidas por Um Bom Conselho", de forma que a comunidade escolar saiba o papel e as funções do Conselho Escolar e conheça os conselheiros.

4º PASSO

Logo após a posse, apoie e organize, junto ao Grupo Articulador Local, a primeira reunião plenária do Conselho Escolar, para que os conselheiros se conheçam melhor e para apresentar-lhes um exemplo de Regimento Interno.

A partir da minuta apresentada, eles farão as propostas de alteração da redação que lhes parecerem adequadas e, por votação, aprovarão o Regimento Interno do Conselho Escolar.

Importante! No caso do Conselho Escolar ser parte da estrutura da Associação, o Regimento Interno deve estar de acordo com o Estatuto da Associação, no

que se refere à composição e atribuições do Conselho Escolar-Comunitário, bem como às funções de presidência e secretaria.

5º PASSO

Organize um mural específico para que o Conselho Escolar publique sua pauta de reuniões, suas deliberações, avisos e reflexões.

Nele, o Conselho deverá publicar o seu Regimento Interno e, caso a Unidade Educacional mantenha algum canal de publicação, como informativos impressos, blogs e outros, estes também deverão ser utilizados para divulgação do Conselho Escolar.

6º PASSO

- **Caso o Conselho Escolar faça parte da estrutura da Associação**, as funções de presidência e secretaria do Conselho Escolar podem estar definidas no Estatuto, sendo necessário cumpri-lo.

- **Caso o Conselho Escolar NÃO faça parte da estrutura da Associação**, as funções de presidência e secretaria obedecerão ao que os conselheiros aprovaram em seu respectivo Regimento Interno e, sendo o caso, deverá ser organizada a eleição daqueles que desempenharão essas funções.

6º PASSO

O Conselho Escolar, já constituído e empossado, deverá elaborar o cronograma de reuniões ordinárias, definindo dia e horário que viabilize a participação de todos os conselheiros; estes se manifestarão quanto ao consenso por meio do voto.

7º PASSO E MAIS ALGUNS A SEREM EXERCITADOS NA CAMINHADA

Afixe o cronograma de reuniões no Mural do Conselho Escolar, encaminhe-o mediante bilhete aos pais informando também a composição do Conselho Escolar, com nome dos representantes por segmento.

Continue apoiando o colegiado, por meio do Grupo Articulador Local:

- organize o local da reunião;
- viabilize o envio da convocação, por escrito com antecedência;
- peça a um membro do Grupo Articulador para ligar aos conselheiros na véspera da reunião a fim de lembrá-los e sensibilizá-los à participação;
- disponibilize livro ata, pastas para arquivo e um local onde a documentação do Conselho seja devidamente guardada;
- colabore com a divulgação das ações do Conselho Escolar, promova formações e busque envolvê-lo na mobilização da comunidade para que esta seja parceira da instituição e esteja comprometida com o processo de melhoria do trabalho realizado.

EXEMPLO DE REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO ESCOLAR

CAPÍTULO I DA NATUREZA E FINALIDADE

Art. 1º O Conselho Escolar é um órgão colegiado consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador, que integra a estrutura da/do, e tem por finalidade colaborar para o aperfeiçoamento do processo educativo de acordo com as políticas educacionais na respectiva Unidade Educacional.

CAPÍTULO II DA DEFINIÇÃO E COMPOSIÇÃO

Art. 2º O conselho Escolar é um órgão consultivo, deliberativo, de controle social, fiscalizador e mobilizador, de assessoramento à gestão escolar em suas dimensões administrativa, pedagógica e financeira.

Art. 3º O Conselho Escolar, integrado por membros titulares e seus respectivos suplentes, eleitos por votação direta tem a seguinte composição:

I.....
II.....

Parágrafo Único. Para cada membro titular haverá um suplente, cuja designação obedecerá às normas previstas para os titulares.

Art. 4º Cabe ao suplente:

- I. Substituir o titular em caso de impedimento;
- II. Completar o mandato do titular em caso de vacância.

Parágrafo único. Caso algum segmento da comunidade escolar tenha a sua representação diminuída, o Conselho providenciará a eleição de novo representante com seu respectivo suplente no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a vacância.

Art. 5º A Coordenação/Presidência do Conselho Escolar será exercida por um dos seus membros escolhido pelos demais através de votação secreta.

Art. 6º As normas para a eleição dos representantes do Conselho Escolar, bem como as necessárias para o seu funcionamento, são aquelas fixadas na legislação e normas vigentes, sendo destacado que:

§ 1º Os membros natos do Conselho Escolar terão seus mandatos pelo tempo equivalente ao que permanecerem em suas funções efetivas.

§ 2º O mandato dos demais membros será de 02 (dois) anos, sendo permitida a recondução por igual período.

§ 3º Ocorrerá a vacância de membro do Conselho Escolar por conclusão do mandato,

renúncia, aposentadoria, desligamento da escolar ou destituição.

Art. 7º Perderá o mandato o Conselheiro que:

- a) Faltar, injustificadamente, a 2 (duas) reuniões ordinárias consecutivas;
 - b) Faltar, injustificadamente, a 4 (quatro) reuniões ordinárias alternadas;
 - c) Faltar a uma das reuniões semestrais de avaliação escolar sem motivos justificados;
- Vir a ter exercício profissional ou representatividade diferentes daqueles que determinaram sua designação.

Parágrafo único. O membro do Conselho deverá justificar, em formulário próprio, sua ausência até a próxima reunião do Conselho Escolar, o que será apreciado pelos demais Conselheiros.

Art. 8º O Conselho Escolar elegerá entre seus membros, maiores de 18 anos;

- I – um(a) Coordenador(a)/Presidente;
- II – um(a) Vice-Coordenador(a)/Vice-Presidente;
- III- o(a) Primeiro(a) Secretário(a).
- IV – o(a) Segundo(a) Secretário(a)

Parágrafo único. Em caso de vacância de Conselheiros eleitos para as funções acima, serão eleitos, entre os Conselheiros, substitutos para completarem mandato na função, conforme a legislação e as normas vigentes.

SEÇÃO I DA COORDENAÇÃO

Art. 9º Compete ao(à) Coordenador(a)/Presidente do Conselho Escolar:

- I – representar o Conselho sempre que necessário;
- II – dar posse aos Conselheiros;
- III – convocar e coordenar as reuniões ordinárias, para aprovação;
- IV – apresentar Calendário das reuniões ordinárias, para aprovação;
- V – convocar os Conselheiros para as reuniões extraordinárias do Conselho, informando a pauta das mesmas, num prazo mínimo de 03 (três) dias úteis;
- VI – dirigir as discussões concedendo a palavra aos Conselheiros, coordenando os debates;
- VII – manter a ordem dos trabalhos durante o período de votação;
- VIII – fazer cumprir este regimento.

SEÇÃO II DA SECRETARIA

Art. 10. Compete ao/à Secretário (a):

- I – secretariar as reuniões do Conselho.
- II – realizar o registro das reuniões ordinárias e extraordinárias através de atas, as quais deverão ser após leitura e aprovação assinadas pelos conselheiros presentes;
- III – transmitir aos membros os avisos de convocações do Conselheiro quando autorizado/a pelo Coordenador (a);
- IV – ter sob sua responsabilidade toda a documentação do Conselheiro;

V – desincumbir-se das demais tarefas inerentes à Secretaria, quando solicitado (a) pela Coordenação do Conselho.

Parágrafo único. As reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Escolar bem como as Assembleias deverão ser registradas em atas, em livro próprio.

SEÇÃO III DAS REUNIÕES

Art. 11. O Conselho Escolar deverá reunir-se ordinariamente mensalmente e extraordinariamente, quando for necessário, podendo ser a sua convocação:

- a) pelo(a) Coordenador(a)/Presidente;
- b) Por requisição da metade demais um de seus membros.

Parágrafo único. A função do membro de Conselho Escolar não será remunerada.

Art. 12. O Conselho Escolar funcionará somente com quórum mínimo de metade mais 01 (um) de seus membros titulares.

§ 1º O suplente só fará parte deste “quórum” na ausência do titular.

§ 2º O “quórum” será apurado, no início da reunião, pela assinatura dos Conselhos na lista de presença.

Art. 13. A convocação para as reuniões deverá ser feita por aviso individual e por escrito, com antecedência de, no mínimo, 03 (três) dias úteis, salvo em casos que demandem um pronunciamento urgentíssimo do Conselho.

Art. 14. A abertura da reunião se dará com a presença do número regimental de Conselheiros e com a leitura da Ata da reunião anterior, feita pelo (a) Secretário (a) do Conselho, Ata esta que será submetida à aprovação.

Art. 15. As reuniões do Conselho terão a duração de 2 (duas) horas, podendo ser prorrogadas a requerimento de um dos seus membros ou por proposição do(a) Coordenador (a)/Presidente.

Art. 16. As reuniões do Conselho serão abertas à participação da comunidade escolar, por intermédio de suas representações, porém sem direito a voto.

Parágrafo único. Serão válidas as deliberações no Conselho Escolar tomadas por metade mais 01 (um) dos votos dos presentes à reunião.

Art. 17. Os suplentes eleitos poderão participar das reuniões do Conselho Escolar, com direito a voz.

Art. 18. As reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Escolar bem como as Assembleias deverão ser abertas aos interessados pela pauta do dia, com direito a voz.

CAPÍTULO V DA COMPETÊNCIA

Art. 19. Compete ao Conselho escolar da Unidade de Educacional:

- I – Elaborar e aprovar seu regimento;
- II. Apreciar as diretrizes e metas para atuação escola/centro de educação infantil e zelar pela execução de sua política educacional;
- II – Propor acréscimos, modificações e também aprovar o plano de trabalho anual elaborado pela direção da escola sobre a programação e aplicação dos recursos para a manutenção e conservação da escola;
- III – Criar e garantir formas de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na construção, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da Unidade Escolar;
- IV – Divulgar periódica e sistematicamente informações referentes ao uso dos recursos financeiros, resultados obtidos e a qualidade dos serviços prestados;
- V – Coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;
- VI – Convocar Assembleias gerais dos segmentos da comunidade escolar ou de seus segmentos;
- VII – Propor e coordenar a discussão do currículo junto aos segmentos da comunidade de Ensino, respeitada a legislação vigente;
- VIII – Definir o calendário escolar, no que competir à Unidade Educacional, observando a legislação vigente e seu cumprimento;
- IX – Realizar o controle social e fiscalizar a gestão administrativa – pedagógica e financeira da Unidade Educacional;
- X – Escolher os membros da comissão eleitoral que dirigirá o processo de eleição dos membros do Conselho escolar;
- XI – Dar posse aos membros eleitos do Conselho Escolar no prazo de até 15 (quinze) dias após sua eleição;
- XII – Encaminhar consultas aos órgãos e setores competentes, através de questões específicas sobre os assuntos, podendo os consultados comparecerem ao Conselho Escolar para prestar esclarecimentos, sem, no entanto ser dispensada a resposta escrita as questões formuladas;
- XIII – Os atos do Conselho Escolar deverão ser divulgados através de mural existente para este fim, podendo ser utilizados também: , folhetos, informativos, blogs da Unidade Educacional e outros.

CAPÍTULO VI DAS PROPOSIÇÕES

Art. 20. O(A) Coordenador(a)/Presidente do Conselho, bem como qualquer conselheiro presente à reunião é competente para apresentar proposição ao Conselho, devendo sempre formulá-las com clareza e objetividade.

§ 1º - As proposições têm que ter pertinência com as matérias colocadas em pauta.

§ 2º - As proposições apresentadas ao Conselho na forma regimental serão acolhidas pelo(a) Coordenador(a)/Presidente que determinará a sua exposição, discussão e, se for o caso, a sua votação.

Art. 21. As proposições serão debatidas pelos Conselheiros que expressamente se manifestarem, pela ordem de inscrição junto à Coordenação/Presidência do Conselho.

CAPÍTULO VII DAS VOTAÇÕES

Art. 22. Todas as matérias levadas à apreciação do Conselho serão decididas, preferencialmente, por consenso.

§ 1º - Não havendo consenso, as matérias serão submetidas à votação.

§ 2º - Não será permitido o voto por procuração.

Art. 23. As matérias submetidas à votação serão aprovadas por maioria simples de votos entre os conselheiros presentes.

Parágrafo Único. Cabe ao(à) Coordenador(a) do Conselho, também, o voto de desempate.

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 24. O presente regimento entrará em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho escolar e publicação feita em assembleia assim como em informativo a ser distribuído à comunidade escolar.

IMPORTANTE!!!

- O Estatuto da Associação dispõe sobre sua estrutura e funcionamento, mas não trata do funcionamento do Conselho Escolar, portanto Estatuto da Associação não substitui o Regimento.
- De igual forma, o Regimento Interno do Conselho Escolar trata de sua organização interna, portanto, não substitui o Estatuto da Associação.
- Aqui colocamos apenas um exemplo. Cabe ao Conselho Escolar analisar e definir o que for mais viável ao seu funcionamento, de acordo com a legislação e as normas vigentes, assegurando sua efetividade.
- A lacuna constante no artigo 1º deve ser preenchida com o nome da Unidade Educacional.
- Nos incisos do artigo 3º deve ser colocada a composição do Conselho Escolar, ou seja, quantos membros de cada segmento comporão o referido colegiado.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
GRUPO ARTICULADOR DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES DE PALMAS


DIRETRIZES PARA AS ELEIÇÕES DOS CONSELHOS ESCOLARES

Visando a revitalização dos conselhos escolares das Unidades Educacionais da Rede Pública Municipal de Ensino, o Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares de Palmas, reunido no dia 7 de março de 2014, propôs a unificação do calendário de eleições desses colegiados e a sua desvinculação da Unidade Executora, fortalecendo sua identidade e autonomia.

Nesse sentido, algumas diretrizes são a seguir sinalizadas:



-  As eleições devem ocorrer, no dia 4 de abril, em todas as Unidades Educacionais, escolas e centros municipais de educação infantil, excetuados:
 - 1.1. Unidades Educacionais que tenham realizado eleições no exercício de 2014;
 - 1.2. Conselhos Escolares, constituídos e efetivos, cujos mandatos, dispostos em estatuto ou regimento aprovado, estejam vigentes e se encerrem a partir do mês de julho.

-  Os conselhos escolares constituídos com mandato em vigência, mas que tenham algum membro destituído por renúncia ou ausências recorrentes deverão utilizar a data de eleições unificadas (dia 4 de abril) para eleição dos substitutos, conforme segmento(s) representado(s).

-  A Unidade Educacional deverá organizar, durante a Semana de Fortalecimento do Conselho Escolar, momentos de divulgação das

eleições, bem como de esclarecimentos sobre o papel e a funções do Conselho Escolar.

3.1 São mecanismos de divulgação: carros de som, faixas, murais, informativos e bilhetes aos pais, cartazes, dentre outros.



  A Unidade Educacional deverá eleger um suplente para cada titular que integra o Conselho Escolar, sendo este eleito pelos seus respectivos pares em votação direta e secreta, comprovada por meio de ata e lista de presença dos participantes.



4.1. O horário das eleições será definido pela equipe escolar, primando por viabilizar a participação de todos os segmentos.



4.2. Cabe à Unidade Educacional organizar listas contendo o nome dos candidatos, por segmento, dando ampla divulgação e afixando em local de fácil visualização, inclusive próximo às respectivas umas.

4.2.1 Recomenda-se que as listas afixadas contenham foto e informações gerais sobre o(a) candidato(a): nome completo e profissão.

4.3. As umas deverão ser preparadas, com antecedência, sendo devidamente identificadas por segmento, preferencialmente, destacadas com diferentes cores para facilitar a identificação.

  Recomenda-se que, caso constituído, o Grêmio Estudantil organize a eleição do(s) representante(s) de estudantes, com o apoio do Orientador Educacional.

  Os professores e servidores administrativos da Rede Pública Municipal de Ensino poderão concorrer somente como representante de professores ou funcionários administrativos, respectivamente.

  Após a eleição, a Unidade Educacional deverá encaminhar à Secretaria Municipal da Educação, via ofício, a ficha cadastral dos conselheiros, conforme anexo, bem como a cópia da ata e da lista de presença dos votantes.

Palmas, 14 de março de 2014.



**GRUPO ARTICULADOR DE FORTALECIMENTO DOS
CONSELHOS ESCOLARES DE PALMAS**

REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PALMAS		
FICHA CADASTRAL DO(A) CONSELHEIRO(A) ESCOLAR		
Nome da Unidade Educacional:		
Nome do(a) Conselheiro(a):		Sexo: Fem (<input type="checkbox"/>) Masc. (<input type="checkbox"/>)
Data de nascimento:	CPF	RG
Endereço residencial:		
Telefone residencial:	Telefone celular e operadora: (Oi, Tim, Claro, Vivo, Outro)	E-mail:
Nível de Escolaridade: Ensino Fundamental (<input type="checkbox"/>) Ensino Médio (<input type="checkbox"/>) Ensino Superior (<input type="checkbox"/>) Especialização Lato Sensu (<input type="checkbox"/>) Especialização Stricto Sensu (<input type="checkbox"/>)	Segmento que representa: Pais ou responsáveis por estudantes (<input type="checkbox"/>) Estudantes (<input type="checkbox"/>) Professores (<input type="checkbox"/>) Equipe Gestora (<input type="checkbox"/>) Servidores Administrativos (<input type="checkbox"/>) Comunidade local (<input type="checkbox"/>)	
Profissão:	Local de trabalho:	
Telefone de trabalho:	Endereço:	
Caso seja pai, mãe ou responsável, informar o(s) nome(s) do(s) estudante(s):		

Secretaria Municipal
da Educação



Anexo 8 - Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DO TOCANTINS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A construção da concepção de democracia na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas -TO

Pesquisador: Katia Cristina Custódio Ferreira Brito

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 94741718.0.0000.5519

Instituição Proponente: Fundação Universidade Federal do Tocantins

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.050.652

Apresentação do Projeto:

A pesquisa visa identificar Quais os significados atribuídos à democracia entre os envolvidos no processo de implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas Visto que os Conselhos Escolares se configuram como um dos mecanismos de democratização da gestão escolar. Neste sentido propõe-se analisar os significados atribuídos à democracia pelos profissionais da educação e conselheiros que atuaram na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas -TO (sujeitos da pesquisa) no período de 2005 a 2015. Intenta-se analisar como ocorreu a implementação Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas -TO no período de 2005 a 2015 e quais seus delineamentos e mediações no contexto local em meio às concepções e significados atribuídos à democracia pelos profissionais da educação e participantes do grupo articulador de fortalecimento dos conselhos escolares. Considerando-se uma pesquisa qualitativa os instrumentos de pesquisa serão entrevistas semi-estruturadas e análise documental possibilitando compreender os efeitos do programa no que se refere à concepção de democracia.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário: Apresenta como objetivo analisar os significados atribuídos à democracia pelos profissionais da educação e membros do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos

Endereço: Avenida NS 15, 109 Norte Prédio do Almoxarifado

Bairro: Plano Diretor Norte **CEP:** 77.001-090

UF: TO **Município:** PALMAS

Telefone: (63)3232-8023

E-mail: cep_uft@uft.edu.br

Continuação do Parecer: 3.050.652

Escolares (GAFCE) que atuaram na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) no município de Palmas -TO no período de 2005 a 2015. Objetivo Secundário: • Identificar os conceitos de democracia participativa e democracia representativa e os espaços de participação;• Caracterizar o contexto de criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em âmbito nacional estadual e no município de Palmas;• Aprender o conceito de democracia presente na percepção dos participantes da pesquisa que atuaram na implementação das ações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Durante a execução da pesquisa poderão ocorrer riscos de discriminação e estigmatização constrangimento, vergonha, impaciência, dentre outros. A partir do conteúdo revelado, bem como constrangimentos que serão minimizados garantindo local reservado e liberdade para não responder questões constrangedoras, garantindo que os pesquisadores sejam habilitados ao método de coleta dos dados e estejam atentos aos sinais verbais e não verbais de desconforto.

Benefícios: A pesquisa ajudará a compreender como nossos conceitos são formados e como a democracia é construída nos projetos educacionais

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa relevante

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos apresentados e de acordo

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1160971.pdf	01/12/2018 18:34:58		Aceito
Outros	cartarespostacep.doc	01/12/2018 18:33:31	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura	projetodepesquisanovembro.doc	01/12/2018 18:29:42	Katia Cristina Custódio Ferreira	Aceito

Endereço: Avenida NS 15, 109 Norte Prédio do Almoarifado
Bairro: Plano Diretor Norte CEP: 77.001-090
UF: TO Município: PALMAS
Telefone: (63)3232-8023 E-mail: cep_uf@uft.edu.br

Continuação do Parecer: 3.050.652

Investigador	projetodepesquisanovembro.doc	01/12/2018 18:29:42	Brito	Aceito
Cronograma	cronogramanovembro.pdf	01/12/2018 18:21:56	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Orçamento	orcamentonovembro.pdf	30/11/2018 17:36:35	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projetodepesquisa.doc	22/10/2018 15:17:44	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	22/10/2018 15:15:51	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	26/09/2018 13:10:17	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Outros	Esclarecimento.pdf	26/09/2018 12:45:18	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	26/06/2018 17:50:25	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Outros	Cartadeapresentacao.pdf	18/06/2018 18:40:17	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Orçamento	Orcamento.pdf	18/06/2018 18:38:53	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Declaração de Pesquisadores	declaracaoorientador.pdf	18/06/2018 18:10:01	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito
Declaração de Pesquisadores	declaracaoiniciodapesquisa.pdf	18/06/2018 17:50:09	Katia Cristina Custódio Ferreira Brito	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Avenida NS 15, 109 Norte Prédio do Almoxarifado
Bairro: Plano Diretor Norte CEP: 77.001-090
UF: TO Município: PALMAS
Telefone: (83)3232-8023 E-mail: cep_uft@uft.edu.br

Continuação do Parecer: 3.050.652

PALMAS, 01 de Dezembro de 2018

Assinado por:
PEDRO YSMAEL CORNEJO MUJICA
(Coordenador(a))

Endereço: Avenida NS 15, 109 Norte Prédio do Almoarifado
Bairro: Plano Diretor Norte CEP: 77.001-090
UF: TO Município: PALMAS
Telefone: (63)3232-8023 E-mail: cep_uf@uft.edu.br

APÊNDICES

Apêndice 1 - Roteiro de Entrevista Semiestruturada

ENTREVISTA

Parte I

I - Questionamentos sobre a fase de implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

- 1. Como ocorreu seu contato inicial com o Programa?**
- 2. Poderia apresentar e comentar os principais termos ou conceitos estudados nos primeiros encontros do Programa?**
- 3. Quais foram suas expectativas acerca da implementação do Programa?**

Parte II

II - Questionamentos sobre as concepções e conceitos construídos ao longo da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:

- 4. Houve mudanças na percepção dos termos ou conceitos chaves do Programa a partir de seu estudo e implementação?**
- 5. Para você, qual a definição de**
 - Democracia;**
 - Participação;**
 - Gestão democrática da educação.**

Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa: A construção da concepção de democracia na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas - TO, sob a responsabilidade da pesquisadora Katia Cristina Custódio Ferreira Brito, a qual pretende analisar os significados atribuídos à democracia pelos profissionais da educação e conselheiros que atuaram na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no município de Palmas -TO no período de 2005 a 2015.

A pesquisa ajudará a compreender como nossos conceitos são formados e como a democracia é construída nos projetos educacionais. Sua participação é voluntária e se dará por meio de uma entrevista que poderá ocorrer no local mais apropriado segundo sua indicação. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente 30 minutos. A mesma será gravada apenas para a transcrição das informações e somente com a sua autorização. Caso esse procedimento possa gerar algum tipo de constrangimento você não precisa realizá-lo. Se você aceitar participar, estará contribuindo para estudos científicos e melhor compreensão das temáticas citadas.

Durante a execução da pesquisa poderão ocorrer riscos de discriminação e estigmatização a partir do conteúdo revelado, bem como constrangimentos, vergonha, impaciência, dentre outros, que serão minimizados garantindo local reservado e liberdade para não responder questões constrangedoras, garantindo ainda que os pesquisadores sejam habilitados ao método de coleta dos dados e estejam atentos aos sinais verbais e não verbais de desconforto.

Em caso de algum problema relacionado com a pesquisa, você terá direito à assistência gratuita. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores. Fica, também, garantida indenização em casos de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados deste trabalho serão repassados a todos os participantes por meio de relatórios da pesquisa sendo preservado o sigilo das informações fornecidas. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados, estando garantido a manutenção do sigilo e privacidade de cada participante. Para obtenção de qualquer tipo de informação sobre os seus dados, esclarecimentos, ou críticas, em qualquer fase do estudo, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável no endereço Quadra 109 Norte, Av. Ns 15, ALCNO 14, Bloco I, Coordenação do curso de Pedagogia, CEP-UFT 77001-090 - Palmas/TO. O horário de atendimento da Coordenação é de segunda a sexta das 14 às 19 horas

Em caso de dúvidas quanto aos aspectos éticos da pesquisa o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFT. O Comitê de Ética em Pesquisa em

Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o CEP da Universidade Federal do Tocantins pelo telefone 63 3229 4023, pelo email: cep_uft@uft.edu.br, ou Quadra 109 Norte, Av. Ns 15, ALCNO 14, Prédio do Almojarifado, CEP-UFT 77001-090 - Palmas/TO. O (A) Sr. (a) pode inclusive fazer a reclamação sem se identificar, se preferir. O horário de atendimento do CEP é de segunda e terça das 14 as 17 horas e quarta e quinta das 9 as 12 horas.

Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo sr. (a), ficando uma via com cada um de nós.

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não receberei nenhum tipo de compensação financeira pela minha participação neste estudo e que posso sair quando quiser.

_____, _____, de _____ de _____

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do pesquisador responsável

Apêndice 3 – Cadernos de formação: autores e conteúdos

Quadro explicativo sobre os cadernos de formação: autores e conteúdos

Nº	Caderno	Autor (es)	Resumo
	Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública	Genuíno Bordignon	Destinada aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. Traz uma reflexão sobre a importância desse colegiado e uma análise da legislação municipal e estadual referente aos Conselhos Escolares. Oferece subsídios para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação pública.
1	Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Organizado em duas partes: 1ª aborda a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares em seus objetivos, limites e possibilidades e a 2ª parte trata das funções e atribuições dos conselhos escolares.
2	Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Trata a educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados. Conselho Escolar como um instrumento de gestão democrática e de acompanhamento responsável da prática educativa.
3	Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Destaca a importância da presença do saber e da cultura sobre a negação no processo didático-pedagógico da escola. Divide-se em três partes: a escola, o Conselho Escolar e o processo de formação; a escola da inclusão: pedagogia da emancipação; e o encontro dos saberes: pedagogia do respeito e da integração.
4	Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Aborda a função da escola de formar o cidadão, assegurando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício às aprendizagens significativas e às práticas de convivência democrática.

5	Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Objetiva oferecer contribuição para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática.
6	Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Para os encontros de qualificação dos conselheiros é apresentada uma metodologia fundada nos Círculos de Cultura, enfatizando as fases de: a) problematização, investigação rigorosa do problema, b) teorização, estudo para fundamentação de alternativas de solução e c) planejamento da intervenção e acompanhamento da execução.
7	Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Discute o financiamento da educação básica no Brasil e contribui com os conselheiros escolares na análise e compreensão das questões referentes a esta temática. Discute a questão do financiamento no âmbito legal, o papel dos movimentos e órgãos colegiados na garantia do direito à educação. Busca debater, ainda, as políticas educacionais em um sentido mais amplo,
8	Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Traz uma reflexão sobre esses trabalhadores, para que esta valorização ocorra: quem são, qual a trajetória histórica, que lugar ocupam na divisão social do trabalho, as razões da desvalorização social ou desprestígio que sofrem e o que pode e deve ser feito para que esse processo de valorização continue e alcance resultados positivos. O objetivo político-pedagógico desse processo é o de resgatar a importância desses trabalhadores no campo educacional.
9	Conselho Escolar e a educação do campo	Lauro Carlos Whitman; Iñez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da	Prioriza reflexões sobre a Educação do Campo e as Escolas do Campo, a partir do entendimento das organizações sociais e encaminha sugestões para

		Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	que cada coletivo escolar possa estabelecer seus próprios mecanismos que assegurem a participação social na delimitação de suas ações, dando destaque ao conselho escolar como uma estratégia ímpar nesse contexto de democratização da educação e da sociedade.
10	Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social	Lauro Carlos Whitman; Ignez Pinto Navarro; Luiz Fernandes Dourado; Márcia Ângela da Silva Aguiar; Regina Vinhaes Gracindo	Amplia o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento, focalizando algumas questões cruciais para a educação. Bem como o (re) conhecimento dos mecanismos de exclusão e discriminação de quaisquer ordens presentes na sociedade e na escola, para melhor enfrentá-los e superá-los.
11	Conselho Escolar e Direitos Humanos	Célia Maria Costa; Celma Tavares; Itamar Nunes	Subsídio à formação dos conselheiros escolares, trazendo, à sua reflexão, elementos para a compreensão da Educação em Direitos Humanos como uma política pública atravessada por valores éticos, subjetividades, relações, práticas sociais e institucionais.
12	Conselho escolar e sua organização em fórum	Cefisa Maria Sabino Aguiar; Walter Pinheiro Barbosa Junior; Valério Bezerra de Souza; José Roberto Ribeiro Júnior	Constitui-se em um mapa para criação e movimentação dos conselhos escolares e sua organização em fórum. Contém sugestões para a criação e movimentação de uma política de gestão educacional para unidade de ensino (conselho) e redes ou sistemas de ensino (fórum).
	Curso de Formação para Conselhos Escolares Módulo 1 Conselho Escolar na democratização da escola	Cefisa Maria Sabino Aguiar; Eden Ernesto da Silva Lemos; Francisco Herbert Lima Vasconcelos; José Roberto Ribeiro Junior; Maria Cecília Luiz; Swamy de Paula Lima Soares; Walter Pinheiro Barbosa Junior	Objetiva contribuir com a formação do conselheiro escolar, Trata da história e da legislação dos Conselhos Escolares, que sustentam e viabilizam seus conceitos, limites e possibilidades; da função do Conselho Escolar na gestão democrática da escola; do Conselho Escolar como colegiado ativo e relevante nas práticas educativas; e da organização dos conselhos em fóruns.

Fonte: MEC - conselhoescolar.virtual.ufc.br/ - Adaptado pela autora.

Apêndice 4 – Livros da coleção: Conselhos Escolares - autores e conteúdo

Quadro referente aos livros da coleção: Conselhos Escolares - autores e conteúdo

Obra	Autor (es)	no	Resumo
Gestão Democrática e a Análise de Avaliações em Larga Escala	José Reinaldo Riscal Maria Cecília Luiz	2016	Traz como proposta averiguar estatisticamente, isto é, na perspectiva quantitativa, se a gestão democrática tem propiciado impacto no desempenho das escolas públicas em avaliações externas, e determinar qual lugar ocupa na hierarquia das variáveis que Influenciam esses indicadores
Conselho Escolar e as Possibilidades de Diálogo e Convivência : o desafio da violência na escola	Maria Cecília Luiz (organizadora)	2016	Colaborar com as escolas públicas de Educação Básica no esforço de refletir sobre quem são os estudantes envolvidos com questões de indisciplina e violência e como lidar com essas situações em espaços escolares
Conselho Escolar: Fortalecendo as Redes para a Gestão Democrática	Cibelle Amorim Martins Cátia Luzia Oliveira da Silva Francisco Herbert de Lima Vasconcelos (Organizadores)	2015	O objetivo desta obra é o de servir como apoio didático aos cursos oferecidos pela UFC. Seu conteúdo está reproduzido conforme solicitado pelos autores, sem nenhuma interferência do Conselho Editorial da Coleção Conselhos Escolares
Conselho Escolar e Gestão Democrática : Contribuições de uma Formação para Cidadania	Daniela Karine Ramos (organizadora)	2014	- O objetivo desta obra é o de servir como apoio didático aos cursos oferecidos pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Seu conteúdo está reproduzido conforme solicitado pelo (s) autor (es) sem nenhuma interferência do Conselho Editorial da Nova Harmonia
Conselho Escolar: Formação e participação	Lucília Augusta Lino de Paula Lia Maria Teixeira de Oliveira (organizadoras)	2014	Um dos grandes desafios que se apresentam para a universidade pública é o de articular-se de forma propositiva, cooperativa, respeitosa e parceira com os demais níveis de ensino
Conselho Escolar e Diversidade: por uma	Maria Cecília Luiz Renata Maria Moschen Nascente (organizadoras)	2013	Este livro é fruto de um esforço coletivo para compreender o desafio da democratização da escola, que tem como um dos seus princípios o acolhimento à diversidade,

escola mais democrática			abrangendo os campos cultural, ético, de gênero e de necessidades especiais. O conselho escolar é espaço privilegiado nesse processo de busca de uma escola mais democrática. Foi produzido pela coordenação do curso de extensão a distância formação continuada em conselhos escolares na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia	Francisco Herbert Lima; Vasconcelos; Swamy de Paula Lima Soares; Cibelle Amorim Martins; Cefisa Maria Sabino Aguiar (Organizadores)	2013	Sistematiza experiências e reflexões acerca dos processos formativos, bem como objetiva fazer uma reflexão sobre o movimento de formação no campo da gestão democrática na educação, mais especificamente, direcionado aos conselhos escolares.
Conselho Escolar: algumas concepções e propostas de ação	Maria Cecília Luiz (organizadora)		O livro refere-se à experiência desenvolvida por um grupo da pós-graduação e da graduação da Universidade Federal de São Carlos e profissionais da Secretaria de Educação, que propôs e desenvolveu um curso de formação continuada em conselhos escolares destinado a técnicos de redes/sistemas municipais de educação do Estado de São Paulo

Fonte: <http://conselheiroescolar.virtual.ufc.br/index.php/biblioteca>