



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

HENRIQUETA ROCHA DE ABREU

O DESAFIO DE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: AVALIAÇÃO
DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS
ESCOLARES

FORTALEZA

2016

HENRIQUETA ROCHA DE ABREU

O DESAFIO DE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Gestão de Política Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rejane Batista Vasconcelos

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A145d Abreu, Henriqueta Rocha de.
O desafio de promover a participação democrática : avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares / Henriqueta Rocha de Abreu. – 2016.
98 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.
Orientação: Profa. Dra. Rejane Batista Vasconcelos.
1. Políticas públicas. 2. Participação democrática. I. Título.

CDD 320.6

HENRIQUETA ROCHA DE ABREU

O DESAFIO DE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Gestão de Política Pública.

Aprovada em: 31/03/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Rejane Batista Vasconcelos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª Irma Martins Moroni da Silveira
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

“Não há dúvidas de que atravessar os elementos conservadores de uma ideologia para deles extrair ousadias progressistas não está ao alcance dos indivíduos enquanto tais, mas pressupõe que eles possam se apoiar em movimentos progressistas já existentes, em doutrinas progressistas já bastante fortes para sustentar as buscas pessoais – e para arrastar consigo a escola.” (Snyders)

RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) objetiva promover a implantação e o fortalecimento desses, no sentido de contribuir com a discussão sobre a importância do conselho escolar para os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros nas instituições de ensino. Por sua vez, esta pesquisa teve o objetivo de avaliar se o PNFCE é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local. Para esse empreendimento acadêmico, empregou-se como caminho metodológico para esta pesquisa: das Ciências Sociais, a análise das formações discursivas objetivada por Foucault (1999), tendo em vista que foi tomado como *corpus* deste estudo a análise da construção ideológica presente nos textos que cria e fundamenta o PNFCE e, da perspectiva da avaliação de políticas públicas, o paradigma interpretativo a partir do modelo da experiência (LEJANO, 2011), evidenciado pela indissociável relação entre texto (política) e contexto (realidade em que se manifesta a política). Tanto o texto quanto o contexto tiveram como trama de fundo as categorias de análise que sustentam esta pesquisa: Estado, participação e democracia. A concepção de Estado na perspectiva de Gramsci (2005), Coutinho (1988) e Carvalho (2010). E para o entendimento de participação democrática, Tatagiba (2002), Dagnino (2004) e Santos (2001). Propor uma reflexão sobre a participação nos conselhos escolares na constituição da gestão democrática pode pressupor a organização de um colegiado atuando de forma a planejar, executar, avaliar e deliberar na direção do bom andamento do sistema escolar. No entanto, torna-se relevante deixar emergir a indagação: como entender que o Estado promova espaços de discussões que possam constituir-se em potenciais instâncias de enfrentamento à própria ordem estatal, como o podem ser os conselhos escolares? Ao avaliar o PNFCE, concluiu-se que existem lacunas entre as funções do conselho escolar e a sua atuação na escola, o que implica uma relação nem tão democrática nem descentralizada e autônoma. Revelando a resignificação dos conselhos escolares, reafirmados nos conflitos de interesses, na ausência de uma cultura de participação e na atuação de Estado mínimo ou mesmo de uma cidadania tutelada.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Participação democrática. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

ABSTRACT

The National Program for Strengthening School Councils (PNFCE) aims to promote the implementation and strengthening of these, in order to contribute to the discussion about the importance of the school council for pedagogical, administrative and financial aspects in educational institutions. In turn, this research had the objective of evaluating whether the PNFCE is, in fact, an instrument that provides the qualification of the subjects acting in the school councils for a democratic participation or if the program constitutes as instrument of legitimation of the actions of the State and In the perspective of docilizar the school and local community. For this academic enterprise, the analysis of the discursive formations objectified by Foucault (1999) was used as a methodological path for this research, considering that it was taken as corpus of this study the analysis of the ideological construction present in the texts that (LEJANO, 2011), evidenced by the inextricable relationship between text (politics) and context (reality in which politics is manifested) . Both the text and the context had as background the categories of analysis that support this research: State, participation and democracy. The conception of State in the perspective of Gramsci (2005), Coutinho (1988) and Carvalho (2010). And for the understanding of democratic participation, Tatagiba (2002), Dagnino (2004) and Santos (2001). Proposing a reflection about participation in school boards in the constitution of democratic management may presuppose the organization of a collegiate acting in order to plan, execute, evaluate and deliberate in the direction of the good progress of the school system. However, it is relevant to let the question emerge: how can we understand that the State promotes spaces of discussion that may constitute potential instances of confrontation with the state order itself, such as school councils? In evaluating the PNFCE, it was concluded that there are gaps between the functions of the school council and its performance in school, which implies a relationship neither as democratic nor decentralized and autonomous. Revealing the re-signification of school councils, reaffirmed in conflicts of interest, in the absence of a culture of participation and in the action of a minimal state or even a protected citizenship.

Keywords: Evaluation of public policies. Democratic participation. National Program for Strengthening School Boards.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

APMC	Associação de Pais, Mestres e Comunitários
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BM	Banco Mundial
CE	Conselho escolar
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	Conselho Municipal de Educação
Doae	Departamento de Organização e Administração Escolar
EUA	Estados Unidos da América
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAFCE	Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
Mapp	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Nure	Núcleos Regionais de Ensino
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNE	Plano Nacional de Educação

PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade para Todos
Sage	Serviço de Apoio à Gestão Escolar
SEB	Secretaria de Educação Básica
Seduc	Secretaria Estadual de Educação
SER	Secretaria Executiva Regional
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação de Educação do Estado do Ceará
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFC	Universidade Federal do Ceará
Uncime	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Usaid	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Apresentação dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolar	35
Quadro 2-	Cadernos do PNFCE segundo ano de publicação e objetivos	69
Quadro 3-	Indicadores finais do Curso de Formação em Conselhos Escolares da UFC em 2010	76

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A PESQUISA AVALIATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS E CONCEPÇÕES	18
3	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: DESENHANDO UM CENÁRIO	25
3.1	Trajetória da Gestão Educacional no Brasil	26
3.2	O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	33
4	ESTADO, DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES	41
4.1	Democracia e Participação	52
4.1.1	Democracia elitista-representativa.....	53
4.1.2	Democracia participativa	56
5	O CAMINHO METODOLÓGICO	61
5.1	Discurso: o Exercício do Poder.....	65
6	FORMAÇÕES DISCURSIVAS: UMA ANÁLISE-INTERPRETATIVA DO TEXTO	68
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local.

O conselho escolar é compreendido na Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), como espaço de construção democrática da participação de diferentes atores sociais para o alcance de uma educação de qualidade.

A pesquisa avaliativa focalizou o desenho do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no exercício de promover a participação qualificada nos conselhos escolares como forma de assegurar a democracia na atuação de pais, alunos, professores, profissionais da educação, gestores escolares e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe ao país uma atmosfera de (re)democratização do poder. Já em seu preâmbulo, está enunciado o objetivo de configurar este Estado como Democrático. Nesse sentido, no artigo 1º, são elencados cinco fundamentos que farão da República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito. Entre esses, precisamente no inciso II, figura a cidadania.

No conceito de cidadania está presente a ideia de participação, de atuação, em síntese, de agir para construir o seu próprio destino. Segundo Martins Filho (1999, p.7), a interrelação desse conceito com o de direitos humanos ¹ é relevante, pois com o passar dos tempos, “sua aproximação fica cada vez mais evidente, a ponto de chegarem a ser inseparáveis, atualmente, acarretando a evolução de uma a implementação do outro”.

¹ “Ora, ‘declarar’ quais são os direitos humanos fundamentais significa reconhecer que eles ‘pré-existem’ a qualquer ordenamento jurídico nacional: são direitos que decorrem da própria natureza humana. Assim, a Constituição Federal de 1988 não ‘constitui’ determinadas garantias pessoais em direitos: também ela, no que tange aos direitos humanos fundamentais, somente pode ter caráter ‘declaratório’. Essa é a relação tradicional existente entre o Direito Natural e o Direito Positivo: o ordenamento legal positivo deve albergar os direitos naturais básicos do ser humano, sob pena de instaurar uma ordem jurídica injusta quando houver descompasso entre Direito Positivo e Direito Natural. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhece como núcleo básico dos direitos fundamentais da pessoa humana o do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à justiça, à segurança, à família, à propriedade, ao trabalho, à saúde, à educação e à cidadania”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/direitos_fundamentais.htm. Acesso em: 03 de maio de 2015.

A CF de 1988 apresenta no Título II, que trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o Capítulo I intitulado os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Direitos estes, que têm a liberdade como ponto marcante, seja ela tomada de forma individual ou coletiva como a liberdade de associação, de reunião. Martins Filho (1999, p. 9) assim discorre sobre os direitos individuais:

Os Direitos Individuais são caracterizados pela prestação negativa por parte do Estado. Tal fato significa que este deve obedecer a determinadas limitações face ao cidadão, o qual tem o direito a não sofrer invasões, de se ver livre de atitudes arbitrárias. Tais restrições são também impostas aos outros indivíduos, apesar de especialmente voltadas para as atitudes públicas.

Enquanto os direitos individuais exigem uma conduta específica do Estado à individualidade de cada cidadão, a seu direito de ter uma vida privada, os direitos sociais, por outro lado, demandam que o Estado garanta o pleno uso destes direitos pela população. Ainda no Capítulo II, o artigo 6º que trata dos Direitos Sociais, constitui como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 2015, p.14).

O direito social à educação, resguardado constitucionalmente, no artigo 205 da Carta Magna, é aquele que visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2015, p.76). Educação esta prevista, como dever do Estado e da família com a colaboração da sociedade, no auxílio à formação de um caráter e uma personalidade, formando cidadão crítico e civilizado.

Compreendendo que o ser cidadão implica a participação da construção da sociedade. Participação esta detalhada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996,² que em seu Título IV, que trata da organização da educação nacional, o artigo 14 menciona que

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

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2010, p.17).

² Art. 2º da LDB/1996 afirma que “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2010, p.8).

A participação no espaço escolar é legalmente prevista, seja no norteamo das ações pedagógicas, seja nas atribuições dos conselhos escolares: deliberativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. O conselho escolar é a instância máxima da participação democrática dentro da instituição de ensino público.

A educação como principal pilar em que se apoia o grau de desenvolvimento social de uma nação, encontra na gestão democrático-participativa a alternativa para a escola ter condições mínimas de responder aos anseios da sociedade, na formação do indivíduo para o trabalho, para a vida e para o exercício da cidadania.

Para que o conselho escolar, de fato, consiga exercer o seu papel como espaço de participação democrática, o Estado cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com a perspectiva de promover a implantação e o fortalecimento desses conselhos. A Lei nº.10.172, de 9 de janeiro de 2001 que trata do Plano Nacional da Educação, objetiva “promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” e o Decreto nº. 5.159, de 28 de julho de 2004, nos incisos VI e XI do artigo 11, propõe a participação cidadã:

VI - subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação; VII - acompanhar, monitorar e avaliar a execução de planos, programas e projetos aprovados pela Secretaria; VIII - estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto ao estabelecimento de mecanismos para a valorização dos trabalhadores da educação em todos os níveis da educação básica; e IX - criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica.

Criado pela Portaria do Ministério da Educação nº 2.896 de 16 de setembro de 2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) objetiva contribuir com a discussão sobre a importância do conselho escolar nas instituições de ensino e promover o fortalecimento dos conselhos existentes (BRASIL, 2004).

A Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) detêm a responsabilidade do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.

Participam do programa organismos nacionais e internacionais em um grupo de trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação. Fazem parte deste grupo, dentre outros organismos: Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Confederação

Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), (BRASIL, 2004).

O cumprimento dos objetivos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares que em síntese apontam para promoção da participação democrática depende, fundamentalmente, da adesão dos entes federados (estados e municípios). As ações do programa estão articuladas em vários níveis,

[...] trata-se de uma proposta de formação continuada para agentes que representam os diversos segmentos que participam direta ou indiretamente da escola. Essa proposta se dá por meio de duas ações articuladas, realizadas pela SEB/MEC: a) seminários estaduais e municipais de formação e seminário internacional de gestão; b) curso de formação pela modalidade de educação à distância (LUIZ; BARCELLI; CONTI, 2010, p. 13).

Este empreendimento acadêmico propõe, entre outras tarefas, a reflexão sobre a participação nos conselhos escolares na constituição da gestão democrática, que pressupõe a organização de um colegiado atuando de forma a planejar, executar, avaliar, deliberar na direção do bom andamento do sistema escolar. E emerge daí a indagação: como entender que o Estado promova espaços de discussões que podem vir a constituir-se em potenciais instâncias de enfrentamento à própria ordem estatal, no caso específico dos conselhos escolares?

Esta é uma pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa. Empregamos como caminho metodológico duas perspectivas: da avaliação de políticas públicas, o paradigma interpretativo, a partir do modelo da experiência evidenciado pela indissociável relação entre texto (política) e contexto (realidade em que se manifesta a política) defendida por Lejano (2011) e; das ciências sociais, a análise das formações discursivas objetivada por Foucault (1999), tendo em vista que foi tomado como *corpus* deste estudo preponderantemente o discurso constituído no documento que cria o PNFCE e nos demais que fundamentam o discurso do programa, aqui entendido sob a perspectiva foucaultiana, em que torna claro que “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 1999, p.10).

Por *texto* consideramos como aportes: *o legal* - a portaria de criação do PNFCE, a resolução que norteia sua implementação, leis que fundamentam a existência do programa; e *o didático-pedagógico* – os discursos presentes nos conteúdos do material didático-

pedagógico específico do PNFCE (cadernos instrucionais que propõem o debate e o aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação) destinados à formação de conselheiros escolares e de dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação.

E por *contexto*, consideramos: o cenário proposto pela economia de mercado, o modelo sociopolítico e econômico que sustentou o programa durante sua formulação e sua relação com outras políticas públicas. Inspirei-me para delinear este contexto nos seguintes autores: Gramsci (2005), Coutinho (1988) e Carvalho (2010) que concebem o Estado e sua ‘justa relação’ com a sociedade civil; Tatagiba (2002) quando menciona sobre a difícil trajetória política dos conselhos enquanto projeto de democracia participativa, operando num contexto político complexo e, por fim, recorri a Dagnino (2004, p.140) para dar a moldura do cenário em que as políticas sociais se desenrolam no Estado brasileiro, nesse jogo de força que aponta a existência

[...] de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Santos (2001, p.65) acredita que a “constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”. A motivação pela participação é herança comum do processo de democratização que levou atores sociais oriundos dos movimentos comunitários a disputarem o termo participação.

Para esta pesquisa, buscamos percorrer o caminho que descreve a relação do texto do programa com o contexto de sua manifestação. Todavia, o eixo central desta pesquisa esteve no *texto* compreendido no contexto, a ser desvelado pela via de análise das formações discursivas que na visão foucaultiana implica fazer emergir intenções do discurso, seus procedimentos de controle, provocando modificações nas relações de poder aí articuladas.

O trabalho apresenta-se dividido em cinco partes articuladas que compuseram o todo e revela o estudo de um programa nacional com objetivo de fortalecer ambientes de discussão para qualidade da educação no exercício da cidadania. Entre construção de teias de intencionalidades que revelam jogos de forças por formas de exercer o poder, ou simplesmente, atuar na construção participativa da gestão democrática, é que esta pesquisa percorreu:

Na primeira parte, o leitor poderá conhecer o objetivo da pesquisa, o objeto de estudo e as razões que me moveram na direção desta investigação social. Apresentamos, ainda, o aporte legal e didático-pedagógico (texto) que sustentou a criação do programa e como as suas ações têm sido desenvolvidas (contexto). E finalizamos, relacionando os caminhos metodológicos por mim adotados.

Na segunda parte, diferenciamos concepções e abordagens da pesquisa avaliativa de política pública. Avaliar constitui uma ação complexa e composta por diferentes perspectivas de apreensão do objeto que se pretende investigar, assim, acreditamos ser relevante destacar sob que entendimento de avaliação de política pública consideramos o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Por uma perspectiva avaliativa que ultrapasse a relação objetivo e resultado, mas aquela que compreenda a experiência texto e contexto como forma de capturar possíveis intencionalidades ou particularidade local.

Já na terceira parte, apresentamos a trajetória da gestão educacional brasileira com intuito de compor o cenário em que foi criado o PNFCE. Ficou demonstrado como de forma lenta, foi se dando o acesso da camada desfavorecida economicamente ao sistema de educação.

A quarta parte tratou exatamente do papel do Estado enquanto fomentador dos espaços para participação daqueles que compõem a escola ou que estão ligados a ela. Evidenciamos como ponto central a participação democrática objetivada pelo PNFCE.

Na quinta parte, desenhamos o percurso metodológico para o alcance do objetivo desta pesquisa que foi o de avaliar se a proposta de participação qualificada, como requisito para democratização da participação contida no PNFCE, promove efetivamente a participação democrática nesses conselhos ou atua como instrumento de legitimação das ações do Estado, na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local.

Analizamos o PNFCE pelas lentes da abordagem interpretativa, o que implicou a escolha de uma concepção de avaliação de política pública que evidenciasse a multidimensionalidade metodológica para apreensão do objeto desta pesquisa, daí o suporte dado pelo paradigma da experiência, que levou em consideração tanto o texto (a política) quanto o contexto (a realidade). Para o aprofundamento da investigação do texto, empreguei a análise das formações discursivas tomando como base os documentos anteriormente relacionados. Tanto o texto quanto o contexto tiveram como trama de fundo as categorias de análise que sustentaram esta pesquisa: Estado, participação e democracia.

Para a análise interpretativa desta pesquisa, caminhamos pela tessitura dos dados obtidos do levantamento bibliográfico (contexto) e das formações discursivas (texto).

Ressaltamos que apenas por questões investigativas há a separação *analítica texto e contexto*. Assim, ao analisar o contexto do programa na perspectiva avaliativa interpretativa, houve a indissociabilidade do texto compreendido no contexto. Na mesma direção quando se refere à perspectiva foucaultiana no âmbito da análise do discurso, uma vez que o discurso é vivo e permeado por questões ideológicas socialmente constituídas.

A sexta e última parte da pesquisa apresenta as formações discursivas organizadas a partir do texto do PNFCE, mais especificamente, os cadernos instrucionais (que propõem o debate e o aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação) destinados à formação de conselheiros escolares e de dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. As formações discursivas foram organizadas focalizando responder as questões norteadoras que subsidiariam o alcance do objetivo deste estudo.

A análise-interpretativa das formações discursivas possibilitou-nos refletir sobre a criação do PNFCE como princípio constitucional para gestão democrática da educação, visando à qualificação dos conselheiros e técnicos das secretarias de educação para participação efetiva. O discurso do Estado presente no material analisado, de fato, incentiva e instrui sobre como deverá ser a construção da participação democrática nos conselhos escolares. No mesmo discurso evidencia-se que sua formulação esteve inserida numa conjuntura neoliberal e contou dentre outras com a participação de organismos internacionais.

Os apontamentos trazidos por esta pesquisa suscitaram inúmeras reflexões, sem a pretensão de esgotar o estudo sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Consideramos que o objetivo desta pesquisa é avaliar se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, foi respondido.

Concluimos que o PNFCE em sua formulação revela intencionalidades elitistas e na sua implementação a qualificação da participação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares é fragilizada pelo acesso e permanência no curso. Como avaliação do programa, há um número considerável de evasão de cursistas do total de matrículas efetivadas; dos egressos do Curso de Extensão em Formação Inicial e Continuada em Conselhos Escolares estiveram, exclusivamente, em momentos de estudos que exploravam sobre o material didático-pedagógico do programa.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem se constituído como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a

comunidade escolar e local. Seu objetivo de promover a participação qualificada para gestão democrática nos conselhos escolares, revela muito menos um programa que tem encontrado barreiras em sua implementação e revela muito mais um discurso hegemônico, evidenciando a ausência de uma cultura de participação e uma cidadania tutelada.

2 PESQUISA AVALIATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS E CONCEPÇÕES

Todos os espíritos são invisíveis para os que não o possuem, e toda a avaliação é um produto do que é avaliado pela esfera cognitiva de quem avalia.
(Schopenhauer)

O que é avaliar? Conceitos enciclopédicos definem como ato de emitir juízo de valor, mensurar ou quantificar. Para Schopenhauer³ (1819), filósofo alemão do século XIX, a ação de avaliar está intimamente envolvida pela atmosfera cognitiva de quem avalia. Uma perspectiva avaliativa pressupõe que o sujeito da ação lance mão da avaliação a partir da sua compreensão do que venha a ser avaliar, para então, apropriar-se do objeto avaliado em questão.

O avaliar não pertence integralmente ao sujeito nem tampouco ao objeto a ser avaliado, mas nasce das relações que se estabelecem entre eles. O campo da avaliação das políticas públicas no Brasil, segundo Rodrigues (2011), trata-se de uma área do conhecimento em formação, cujos instrumentais de avaliação desenvolvidos foram profundamente orientados por modelos elaborados primeiramente nos Estados Unidos da América.

Abordagens e concepções que fundamentam a pesquisa avaliativa de política pública são multifacetadas e divergentes acerca de seus pressupostos teórico-metodológicos e escopo de ação, segundo Rodrigues (2011). Alguns conceitos sobre avaliação voltam-se, especificamente, para a avaliação de programa e projeto no que toca o planejamento, o monitoramento e a avaliação propriamente dita (HOLANDA, 2006). Outros conceitos sobre avaliação de políticas públicas podem comportar dimensões técnico-metodológicas e política (GUBA; LINCOLN, 2011; SILVA, 2008; ARRETCHE, 2001). Há ainda, a avaliação de políticas públicas que se orienta do diálogo entre as perspectivas técnico-metodológicas e a valorização do contexto (LEJANO, 2011).

São concepções, fundamentos e técnicas de avaliação diferentes. Considerando o objetivo de investigação desta pesquisa que é o de avaliar se o PNFCE é, de fato, um

³ Arthur Schopenhauer publicou o livro *O mundo como vontade e representação*, onde defendia sua ideia de que o mundo não é mais que representação, esta relação consta de dois mundos inseparáveis: de um lado, o objeto, constituído a partir do tempo e do espaço, e, por outro lado, a consciência subjetiva do mundo, sem qual este não existiria. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article>. Acesso em: 03 de janeiro de 2015.

instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, busco definir a perspectiva avaliativa que mais se aproxima de atender ao objetivo em estudo.

Entender, inicialmente, quais concepções e abordagens fundamentaram a pesquisa avaliativa de política pública, quais os principais pressupostos que orientaram a avaliação de políticas públicas oriundos primeiramente dos EUA e como o campo da avaliação de políticas públicas se apresentam no Brasil; para então, explicitar a perspectiva avaliativa adotada nesta pesquisa.

No Brasil, a pesquisa sobre avaliação de políticas públicas ganhou escopo a partir da área da educação. Antes de 1970, deu-se conta de que a avaliação no campo da educação orientava-se apenas para o conceito de medir, verificar e valorar a dimensão ensino e aprendizagem. Tempos depois, percebeu-se que não caberia à avaliação somente os resultados, mas a possibilidade de refletir sobre componentes envolvidos no processo educativo, como: a avaliação dos professores, dos objetivos traçados ou mesmo da metodologia aplicada. Nasce, então, a partir de 1970, nos EUA, a meta-avaliação, quando “a própria avaliação se transforma em objeto de estudo por parte da comunidade a ela dedicada” (SOBRINHO, 2003, p.23).

Segundo Rodrigues (2011), ao final da década de 1980 e início da de 1990, os países da América Latina vivenciaram a intensificação da avaliação das políticas públicas. No Brasil, o momento de redemocratização misturava-se às ingerências das agências multilaterais que recorriam à avaliação de projetos e programas como forma de monitoramento do capital por elas financiado.

Durante os governos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) demandou ainda mais o desenvolvimento da área de avaliação de políticas públicas, a fim de acompanhar as ações múltiplas da agenda das políticas sociais e de infraestrutura. Movimento que apontou para perceber a necessidade de construir conhecimentos mais sólidos acerca de uma área de avaliação de políticas públicas, ainda em expansão e com especificidades.

Conforme mencionado anteriormente, a partir dos anos de 1970, os principais pressupostos que orientavam a avaliação de políticas públicas propagaram-se pelo mundo, oriundos de modelos americanos (EUA) e europeus (França e Inglaterra). Eram pressupostos que tinham por referência modelos exógenos, ou seja, modelos de avaliação generalizantes aplicáveis a qualquer país ou situação. De caráter instrumental, importava a análise de tomada

de decisão ou de resultados – *paradigma gerencialista*. Rodrigues (2011, p.44) entende que para este paradigma

[...] há pouco ou mesmo nenhum espaço para a crítica à própria política, desde sua formulação, e menos ainda aos princípios nos quais a mesma está alicerçada. O dado novo é visto quase sempre como entrave, resistência, etc.

No entanto, novas abordagens emergiram do campo da avaliação de políticas públicas. Vertentes que defendiam pressupostos do paradigma interpretativo (o conhecimento produzido é multidimensional e nega a existência de uma verdade absoluta): modelos experienciais com foco no empírico e no afastamento dos modelos positivistas de análise (LEJANO, 2011) e o de triangulação de dados⁴.

Sobrinho (2004) define a avaliação como multifacetada e que busca cumprir distintas finalidades. É capaz de consolidar valores, de provocar mudanças, de transformar. Envolve sujeitos e destinatários, guarda profundo caráter público. Pode revelar interesses e parcialidades, mas pode, sobretudo, produzir sentidos e reflexões.

É com base no sentido dado à avaliação, trazida por Sobrinho (2004), que apresentarei a perspectiva avaliativa que mais se aproxima do atendimento ao objetivo da pesquisa em questão que é o de avaliar se o PNFCE é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local.

A escolha por esta ou aquela perspectiva de avaliação de políticas públicas não constitui uma tarefa simples. Implica identificar parâmetros para análise, trazidos, no caso, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Com base no objetivo da pesquisa já anteriormente apresentado, posso iniciar identificando elementos analíticos que subsidiarão a definição da perspectiva avaliativa a ser adotada.

O PNFCE prevê em seu texto legal, objetivos que em síntese apontam para promoção e o fortalecimento da participação democrática a partir de ações que promovam mudanças na organização e funcionamento no interior dos conselhos escolares. Decorre assim, a intenção de investigar o objeto em estudo a partir da perspectiva da experiência, “das abordagens

⁴ Denzin e Lincoln (2000) definem a triangulação de dados não como uma ferramenta ou uma estratégia de validação, mas como uma alternativa à validação. A combinação de diferentes perspectivas metodológicas, diversos materiais empíricos e a participação de vários investigadores num só estudo devem ser vista como uma estratégia para acrescentar rigor, amplitude, complexidade, riqueza, e profundidade a qualquer investigação.

analíticas que ajudam a fundir a análise textual com o contexto do mundo real, aumentando o escopo e precisão da análise” (INGRAM, 2013, p.54).

A separação texto e contexto constitui-se em relação desafiadora, pois possivelmente não se pode constituir um texto que permaneça o mesmo em todos os lugares e tempos. Sabemos que mesmo sem mudanças nas palavras de um texto, as mesmas podem ganhar novos significados dependendo do tempo ou do lugar em que forem analisadas. Quando se trata de textos legais também a relação texto e contexto encontra o desafio da transição institucional que dá outros contornos.

O modelo de governo centrado no Estado que em sua forma moderna é nada além do modelo regulatório de governo. Posicionamos um foco central de tomada de decisões (o Estado) e um foco periférico de implementação (o campo). A política, nesse modelo, precisa apenas ser moldada no centro e exportada (como texto) por todo o campo e simplesmente aplicada (LEJANO, 2011, p.194).

Nesse modelo de governança, a política é construída em um *locus* central de decisões e “encaminhada” para a periferia por meio de texto. Assim, a noção de regulação está em a política (texto) garantir o nivelamento entre o desejo central e sua ressonância no contexto. Não há abertura para considerar fluxo deliberativo na contramão desse processo.

A política vista como texto resulta de alguns entendimentos. Pressupostos epistemológicos de modelos subjetivistas entendem o texto como uma construção, um esquema que impomos à natureza. Todavia o texto (ou análise) para os modelos objetivistas – centrado na insistência positivista de perceber a realidade, entende que o texto é o plano de análise pelo qual tornamos todas as coisas comensuráveis (LEJANO, 2011).

Rorty (1980) vai ao extremo ao dizer que não existe afirmação, mas há conversação que leva a uma visão construcionista da realidade. Reflexões posteriores à visão construcionista colocariam, então, o pragmatismo vagando entre o universo do empirismo (sistema materialista) e o universo construcionista. Lejano (2011, p. 197) define ser pragmático como “um realista no sentido de que ele ou ela não nega a existência de uma realidade objetiva, mas nega que nosso pensamento pode esperar capturar realidade, em sua total complexidade e opacidade”. Considerações pragmáticas podem ser úteis quando se pretende analisar uma política, pois fornece algum alívio para as restrições da ideologia “que podem levar a uma discussão (ou análise da política) sem mesmo atingir um ponto onde consideremos os efeitos sobre a vida cotidiana” (LEJANO, 2011, p.198).

Lejano (2011, p.198) evidencia que “a pergunta que confronta a política não é, o mercado ou o Estado? Mas que tipo de mercado? E que tipo de Estado?” Reforçando que se

considera o campo da prática como o plano onde as pessoas e a sociedade funcionam. Ao se constituir a democracia no plano da ideologia, ultrapassando o formal, perceberá que o “instalar” da democracia não ocorrerá da mesma forma em todos os lugares, ela está no desenho particular de uma sociedade democrática que evolui em um local ou é mais adequada a ela.

Para os realistas críticos, a realidade é muito mais que oscilação entre o empirismo como captura do observável (noções puramente objetivista) e o universo construtivista (reduzido ao que se possa dizer – noções subjetivistas). Os realistas críticos acreditam que o conhecimento não é uma cópia do real, mas a percepção do objeto que nos é externo e independente a nossa existência (BHASKAR, 1977). Enfim, tanto a visão pragmática quanto a realista crítica defende um olhar mais de perto para a dimensão da prática, onde os eventos são trabalhados.

O entendimento de contexto amplia-se quando é considerada a *teoria da estrutura* (GIDDENS, 1984). Para esta teoria toda ação humana é conduzida por fenômenos sociais ou leis pré-existentes que determinam como a sociedade funciona. Entendimento de contexto ainda apresentado em outra perspectiva pela *teoria de agência* (BOURDIEU, 1990), que considera a possibilidade da produção livre de todos os pensamentos, percepções e ações.

O conhecimento praxiológico é inerente nas condições particulares. Ele está conectado à estrutura da qual é o produto de práticas dirigidas, não como trajetória do determinismo mecanicista, mas como constrangimento e limites condicionados historicamente e situados socialmente (BOURDIEU, 1994, p.27).

Ao retomar o objetivo da pesquisa que é avaliar se o PNFCE é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, temos como perspectiva de avaliação aquela que toma o modelo de análise de política como experiência, que respeita o cenário, presumindo que não há análise fora do contexto.

Não significa apenas o trabalho de analisar textos legais apresentados pela Constituição Federal 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 ou pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004) ou, por outro lado, apenas observar o contexto da aplicação do programa. Consiste sim, numa visão pragmática da promoção da participação qualificada nos conselhos escolares como forma de assegurar a participação democrática da atuação daqueles que compõem o conselho escolar.

Levando em consideração a realidade para além da oscilação do empirismo tensionado pelo objetivismo e do universo construcionista essencialmente subjetivista.

Uma visão contextualizada do PNFCE significa perceber o programa não pelo conhecimento do que está posto, mas duvidar e admitir que a realidade do programa possa não ser tal qual é apresentada nos textos (na política). Que ao considerar a dimensão prática, a participação democrática, tema central do PNFCE, poderá ser parcialmente pré-determinada com base nas regras variáveis do contexto em que ocorre - teoria da estrutura (GIDDENS, 1984), ou ainda, considerar que o indivíduo possa criar pensamento, percepção e ação livre, mas que, aos poucos, cedam à incorporação progressiva das práticas coletivas historicamente estruturadas.

[...] seria resultante não apenas das diferenças entre contextos sócio-históricos diversos como também das diversas posições diferenciais ocupadas pelos indivíduos em um mesmo espaço social, mais precisamente em função das coações estruturais que tais posições exercem sobre os universos representacionais dos agentes, dado que os “pontos de vista” sobre o mundo societário são sempre vistas de um ponto determinado desse mesmo mundo (BOURDIEU, 1994, p.122).

Então, que práticas democráticas o PNFCE estaria abordando? Em que contexto da trajetória da educação brasileira o PNFCE foi criado? Quais as intencionalidades ao criar o Programa? De que forma a implementação do PNFCE tem alcançado os conselhos escolares?

A perspectiva de avaliação pautada nos modelos experienciais me trará o conhecimento sobre o programa para além “do modelo de política dominante, aquele de situações políticas como decisões racionais envolvendo objetivos de maximização das escolhas, seja a meta aumentar a utilidade ou outra função objetiva” (LEJANO, 2011, p. 31). Para tanto, a avaliação em estudo se apropriará da análise das formações discursivas foucaultianas, a fim de perceber os discursos políticos utilizados para justificar posições ideológicas.

Pode-se, creio eu, isolar outro grupo de procedimentos. Procedimentos internos, visto que são os discursos eles mesmos que exercem seu próprio controle; procedimentos que funcionam, sobretudo, a título de princípios de classificação, de ordenação, de distribuição [...] (FOUCAULT, 1999, p.21).

Na análise do discurso considera-se que a linguagem não é transparente e procura detectar, então, num texto, como ele significa. Assim, a análise de discurso é um caminho metodológico que articula o campo das Ciências Sociais e a Linguística na busca de analisar construções ideológicas presentes em um texto. Como um texto parte do discurso como

prática social, isso significa dizer que o discurso é uma construção social e não individual, e que, por isso mesmo, só pode ser analisado considerando seu contexto socio-histórico.

[...] a Análise do Discurso busca apreender como a ideologia se materializa no discurso e como o discurso se materializa na língua, de modo a atender como o sujeito, atravessado pela ideologia se seu tempo, de seu lugar social. Lança mão da língua para significar (-se). (SILVA, 2005, p.17)

Na análise das formações discursivas “por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder”, segundo Foucault (1999, p.10). O texto do programa, tomado como objeto empírico do discurso, revelará a materialidade das tensões resultantes dos jogos de forças, de intencionalidades, de forma de poder.

3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: DESENHANDO UM CENÁRIO

Nunca ande pelo caminho traçado, pois ele conduz somente até onde os outros já foram. (Alexander Graham Bell)

Graham Bell⁵ afirma que, ao trilharmos o mesmo caminho percorrido por outros, poderemos correr o risco de apenas encontramos os mesmos resultados. O contexto do caminho e a ação interpretativa do sujeito são entendidos como figuras estáticas e privadas de relações plurais, mesmo ao partir de diferentes atores. Em contrapartida, temos o pensamento de Heráclito de Éfeso (século IV a.C), filósofo pré-socrático,⁶ afirmando que “nós não podemos nunca entrar no mesmo rio, pois como as águas, nós mesmos já somos outros”. Depreende-se que o rio já não será o mesmo nem o homem, em sentido de relação de movimento do contexto, dos sujeitos e entre ambos. Então o que podemos inferir? Que o caminho a ser percorrido traz elementos do próprio contexto e da impressão de quem o percebe.

O conceito de contextualização definido por Lejano (2011, p.25) é “o processo pelo qual os agentes políticos e as comunidades tomam a política (que pode ter sido concebida em qualquer lugar) e a tornam sua”. Entendendo que o final disto deveria ter algum grau de coerência institucional, isto é, a afinação entre a proposta da política e seus ajustes e remodelagens, segundo as particularidades locais, dando relevância aos significados do contexto.

Sob essa perspectiva, no primeiro momento, apresentarei a trajetória da gestão educacional no Brasil a fim de contextualizar a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e, no segundo momento, com a intenção de delimitar o cenário do objeto de estudo desta pesquisa, apresentarei o PNFCE em seu marco regulatório, em sua situação atual e na identificação em textos legais: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação.

⁵ Alexandre Graham Bell (3de março de 1847 - 2 de agosto de 1922), cientista, inventor estadunidense e fundador da companhia telefônica Bell. Disponível em: <http://pensador.uol.com.br>. Acesso em: 15 de março de 2014.

⁶ Pré-socráticos, também chamados naturalistas ou filósofos da *physis* (natureza – entendendo-se este termo não em seu sentido corriqueiro, mas como realidade primeira, originária e fundamental, ou o que é primário, fundamental e persistente, em oposição ao que é secundário, derivado e transitório), tinham como escopo especulativo o problema cosmológico, ou cosmo-ontológico, e buscavam o princípio (ou *arché*) das coisas. Disponível em: br.ansewrs.yahoo.com. Acesso em: 01 de março de 2014.

3.1 Trajetória da Gestão Educacional no Brasil

A linha do tempo da história da educação no Brasil confunde-se com a descoberta do país e a chegada dos portugueses que, por meio da Companhia de Jesus, passaram a catequizar os povos indígenas. O método pedagógico implantado pelos jesuítas perdurou por cerca de 210 anos, finalizando quando o Primeiro Ministro Português Marquês de Pombal expulsou os catequizadores e passou a organizar a escola a serviço dos interesses da Coroa Portuguesa (CAMARÃO, 2008).

Com a vinda da família real portuguesa foram abertas academias militares, escolas de direito e medicina, a Biblioteca Real e o Jardim Botânico. Com a Primeira Constituição (1824), todos os cidadãos do império passam a ter a garantia da instrução primária. Dez anos depois, com a Constituição de 1834, foi instituído que ficaria a cargo das províncias a responsabilidade pela oferta da instrução primária (escola primária e média), enquanto que o poder central ficaria com a competência de legislar e promover o ensino superior (CAMARÃO, 2008). Essa mudança reflete a existência de um sistema dual de ensino: “a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e profissional)”, segundo Romanelli (1983, p.41).

A dualidade da educação brasileira estará presente por toda sua trajetória, passando por diferentes formas de governar. Essa dualidade do ensino representa uma enorme dívida social ou se constitui em instrumento de manutenção do *status quo*? De acordo com Libâneo (2010), existem no Brasil duas definições para a escola contemporânea: a escola da elite que abrange um contexto de desenvolvimento e aprimoramento do intelecto e a escola da massa que abrange um caráter assistencialista.

A linha do tempo da história da educação no Brasil chega ao momento em que a família imperial portuguesa deixa o país e uma nova forma de governo se constitui. No ano de 1889, o Marechal Deodoro da Fonseca proclama a República. Dois anos depois, em 1891, é promulgada a Primeira Constituição Republicana que prioriza o ensino leigo nas escolas públicas, em oposição ao ensino religioso que predominou durante todo período colonial.

Com o início da Primeira República (1889), Haidar e Tanuri (2004, p.47) destacam que:

Com a República vencem o princípio federativo e as ideias liberais de ampliação de voto, separação entre Igreja e Estado, laicização do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos, liberdade de crença e de ensino.

O país entra no século XX com diversas reformas educacionais, em que cada estado elaborava a sua de acordo com a necessidade local. Essas reformas tentam reconduzir a educação para novos métodos de ensino. A educação brasileira ganha novas perspectivas entre progressos pela defesa da universalização do acesso ao ensino e retrocessos a exemplo de períodos em que a educação vivenciou intensa repressão, inclusive, tendo suas atividades consideradas subversivas pelo regime militar.

Em 1930⁷, Getúlio Vargas assume o poder como presidente provisório. Nesse período a mão-de-obra especializada torna-se uma exigência, ficando para o segundo plano os estudos literários e clássicos da educação. No mesmo ano, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1931, o governo provisório sanciona decretos organizando o ensino secundário e as universidades brasileiras.

Nesse período, é possível destacar o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)⁸ como conjunto de ideias documentadas e dirigida ao governo num movimento que envolvia representantes da sociedade civil organizada, através dos educadores, entidades e núcleos de participação que defendiam a escola pública única para todos, sendo a educação primária gratuita e obrigatória.

Depois de governar provisoriamente por quatro anos, Getúlio Vargas é eleito presidente da República e também promulga a Constituição Federal de 1934 que propõe a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

No entanto, em 1937, acontece uma nova ruptura política e educacional na história do Brasil, passando a vigorar a Constituição redigida por Francisco Campos, que extinguiu os partidos políticos e dava ao presidente o controle sobre o legislativo e o judiciário. A nova forma de governo foi chamada de Estado Novo (GARCIA, 2002).

Mesmo com o retrocesso por trás da nova constituição, ao retirar o texto que diz que a educação é direito de todos, é nesse período que nasce a UNE (União Nacional dos Estudantes). É também durante o Estado Novo que algumas reformas no ensino secundário e industrial são regulamentadas por meio de decretos-lei. Mas a educação brasileira só irá

⁷ A Revolução de 1930 tem seu início já a partir da década de 1920, quando começaram a surgir no cenário nacional alguns fatores sociais e políticos que contribuíram decisivamente para o declínio e derrocada da República Velha. Nas eleições de 1930, a Aliança Liberal apresentou como candidato a presidente o gaúcho Getúlio Vargas e o paraibano João Pessoa para vice-presidente. Foram derrotados pelo candidato do governo, Júlio Prestes. Mas, Júlio Prestes não chegou a tomar posse, porque meses depois das eleições eclodiu a revolução que colocou Getúlio Vargas no poder. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br>. Acesso em: 08 de maio de 2015.

⁸ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é um documento publicado no ano de 1932, assinado por 26 intelectuais, conhecidos como “profissionais da educação”. Com o manifesto esses intelectuais propunham bases pedagógicas renovadas e a reformulação da política educacional. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 08 de maio de 2015.

passar por transformações significativas após 1945, quando Getúlio Vargas é deposto por um golpe militar e, em seguida, é instituída uma nova república.

A linha do tempo da história da educação no Brasil entra agora num período considerado de redemocratização brasileira. Com o fim do Estado Novo, é eleito em 1946 como presidente do país, o Brigadeiro Eurico Gaspar Dutra. Uma Carta Magna é elaborada. Tal constituição, considerada de cunho democrático e liberal, determina a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário e volta-se ao princípio que afirma a educação ser direito de todos.

Em 1948, tem início a campanha pela aprovação da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). A discussão da lei é apenas uma das iniciativas que marcaram a história da educação do Brasil durante a década de 1950. Em 1951, o país está novamente sob o governo de Getúlio Vargas que volta ao poder por meio de eleições diretas. É o período em que as teorias educacionais de Jean Piaget⁹ ganham espaço na didática das escolas brasileiras. No governo de Vargas, a educação passa a ser administrada por um ministério próprio, o Ministério da Educação e da Cultura (1953).

Em 1954, pressionado pelos adversários políticos, Getúlio Vargas suicida-se. Nos 14 meses que se seguiram após a morte de Vargas, o Brasil teve à frente em suas decisões o Presidente interino Café Filho. Em 1956, o Brasil passa a ser governado por Juscelino Kubitschek. Sua administração ficou marcada na memória política brasileira como governo que impulsionou a industrialização e o desenvolvimento para o interior do país com a construção de Brasília em 1960, como sede da capital do Brasil e promovendo a integralização nacional. Todavia, em seu Plano de Metas, o governo JK não priorizou a educação.

A falta de incentivos para a educação gerou manifestações. É, nesse período, que surgem os defensores da rede privada de ensino, em oposição aos educadores comprometidos em garantir o ensino público a todos os brasileiros. Os defensores da escola particular argumentavam que as famílias deveriam ser livres para escolher que tipo de ensino oferecer aos filhos.

⁹ Com base nesta teoria, diversas propostas de educação, diferenciadas para crianças em cada uma das fases, surgiram, todas com a pretensão de melhorar a educação através das características específicas de cada uma destas fases observadas, por Piaget, em seus estudos. Ao entender como acontece o processo de construção do conhecimento pode-se desenvolver métodos pedagógicos mais eficientes a fim de aperfeiçoar ou substituir os sistemas de ensino já existentes. Disponível em: <http://tvescola.mec.gov.br/tve/video/educadores-jean-piaget>. Acesso em: 08 de maio de 2015.

A discussão seguiu até 1961, quando foi aprovada a LDB nº 4.024. As regulamentações foram consideradas desfavoráveis às classes populares pelos escolanovistas, como eram chamados os pioneiros da Educação Nova. Criticavam o apoio financeiro às instituições particulares e a pouca atenção à rede oficial de ensino.

Os debates para a aprovação da LDB giraram em torno de iniciativas como movimento à Cultura Popular de Pernambuco que passou a difundir as manifestações da arte popular regional e a desenvolver um trabalho de alfabetização de crianças e adultos. Uma iniciativa que tinha à frente um jovem educador, Paulo Freire¹⁰. O movimento de Pernambuco ganha dimensões nacional e serviu de exemplo para iniciativas em outros estados brasileiros.

Este caráter de redemocratização da educação brasileira será sufocado a partir de 1964, quando um golpe militar anula as iniciativas de revolucionar o setor educacional, sob o pretexto de que as propostas eram agitadoras e poriam em risco a segurança nacional.

O período do regime militar (1964 a 1985) foi marcado por práticas de caráter nacionalista e autoritária. Mesmo nesse período de ditadura, a área da educação experimentou o programa dos militares que incluía a modernização das universidades brasileiras e a ampliação do ensino fundamental obrigatório para oito anos. Os novos donos do poder que incluíam militares e elite tinham projeto de desenvolvimento para o país que passava pelas mudanças na educação.

Porém a maior marca desse período foi a repressão. Ainda no ano de 1964, o governo militar assinou um dos primeiros acordos chamados MEC e Usaid entre o Ministério da Educação e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento. Dos encontros entre técnicos norte-americanos e professores brasileiros, culminou no Relatório Moreira Matos, nome do coronel do exército que redigiu e que orientou as reformas universitárias, além de mudanças no ensino fundamental.

Ainda nesse período de reformas, a educação brasileira tinha à frente o Ministro Jarbas Passarinho (1969-1974). Período este também marcado pelo Decreto-lei nº. 477, de 26 de fevereiro de 1969, que dava às autoridades universitárias e às educacionais, o poder de desligar e suspender estudantes, professores e funcionários envolvidos em atividades consideradas subversivas pelo regime. Ao final da década de 1970, começou a retomada da democracia. A reorganização e fortalecimento da sociedade civil conseguiu fazer com que o Estado brasileiro reconhecesse a falência da política educacional.

¹⁰ Paulo Freire é considerado um dos pensadores mais notáveis na história e pedagogia mundial, tendo influenciado o movimento chamado Pedagogia Crítica, pois se voltava tanto para a escolarização como para a formação da consciência política. Disponível em: <http://www.paulofreire.org>. Acesso em: 08 de maio de 2015.

Já a fase gerencial da gestão educacional brasileira vai ocorrer na metade da década de 1980, o momento em que o país está em seu franco processo de redemocratização com o retorno de um presidente civil. Com a instalação do novo governo é instaurado um processo constituinte, mediante a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, que viria promulgar a nova Constituição Brasileira, em 5 de outubro de 1988, também denominada de “Constituição Cidadã”. No que diz respeito à educação, a Carta regulamentou direitos, garantias, princípios, competências e recursos, entre eles, segundo Carvalho (1995, p. 19 a 43):

- I. Afirma a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205).
- II. Garante o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 208).
- III. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental (art. 210 §1º).
- IV. Fixa em 18% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e Municípios com percentuais mínimos a serem aplicados em educação anualmente da receita resultantes de impostos (art. 212).
- V. Atribui à União a competência privativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV).

Em 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a presidência. Neste mesmo ano, ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos focalizando o ensino fundamental como alicerce da educação básica e esta para o desenvolvimento e futuro do país. O Ministério da Educação deveria elaborar seu o Plano Decenal de Educação para Todos¹¹, tendo como ponto de partida as deliberações resultantes da Conferência e incentivando a educação para aquisição de competências.

Após *impeachment* de Collor, em 1992, assumiu a presidência do país Itamar Augusto Cautiero Franco que assumiu interinamente o papel de chefe de Estado e de chefe de governo entre os anos de 1992 a 1994. Seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso, exerceu dois mandatos consecutivos (1995 a 1998 e de 1999 a 2002). Nesse governo, houve a elaboração de diversos documentos a partir da Conferência Mundial para Educação e que subsidiou inclusive a Lei nº. 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que trata do Plano Nacional de Educação. Com a nova LDB nº. 9.394/96 criaram-se condições para que houvesse

¹¹ Plano Decenal de Educação para Todos é o documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, Pnud e Banco Mundial. Esse documento é considerado “um conjunto de diretrizes públicas voltado para a recuperação da escola fundamental do país”. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>. Acesso em: 30 de novembro de 2014.

descentralização das decisões dentro da unidade escolar e se traçassem as diretrizes gerais para a organização escolar.

A aprovação da LDB, no primeiro mandato de Fernando Henrique, foi um marco importante, pois deu rumo ao que antes estava sem direção. A Emenda Constitucional nº. 14, de 12 setembro de 1996, que instituiu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) também é considerada como marco importante, pois o fundo redistribuiu com maior equidade os recursos destinados ao ensino fundamental.

A definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1997 e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) tiveram por objetivo garantir a todas às crianças e aos jovens brasileiros, mesmo em locais com condições socioeconômicas desfavoráveis, o direito de usufruir do conjunto de conhecimentos reconhecidos como necessários para o exercício da cidadania.

Contudo, em 2002, cerca de 95% das instituições de ensino público ainda não disponibilizavam de laboratório de informática, revelando ações inexpressivas voltadas para a inclusão digital de professores e alunos. As políticas públicas para o atendimento da educação especial igualmente aguardavam por ações mais amplas, principalmente que direcionassem os recursos para investimento nas redes públicas de ensino para a formação docente e a promoção da acessibilidade. Até então, o que existiam eram programas e ações orientados para a organização dos sistemas paralelos de ensino comum e especial (DUARTE, 2008).

Assim, entre os desafios do novo governo, o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e de 2007 a 2010), estava o de estabelecer um sistema educacional articulado, integrado e gerido em colaboração entre União, estados e municípios, com recursos progressivos e prioridade a todos os elos da educação – da creche à pós-graduação.

Em relação ao financiamento da educação básica, os principais compromissos foram a institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, e o aumento do investimento em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), visando especialmente à redução das desigualdades regionais e à melhoria da qualidade dos sistemas públicos de ensino.

Segundo Almeida (2011), diversos compromissos foram assumidos com o objetivo de proporcionar acesso e permanência na educação básica. Destaque para a ampliação dos recursos e do atendimento das ações de assistência ao aluno como: alimentação, transporte, livros didáticos, acervo bibliográfico, laboratórios de informática, conexão à internet banda

larga, além de atividades de reforço escolar e atendimento em turno integral. Cabe ressaltar, ainda, o compromisso de garantir acessibilidade à escola para pessoas com deficiência, por meio de capacitação de docentes, adequação de infraestrutura e fornecimento de material pedagógico e de acessibilidade.

Na educação superior, houve compromissos com a ampliação de cursos e vagas nas universidades federais, a interiorização dos campi universitários, a redefinição das formas de ingresso, a democratização do acesso e o desenvolvimento de programas de assistência estudantil. Programas de bolsas e financiamento foram previstos, com o objetivo de incluir alunos de baixa renda também em instituições privadas de ensino superior (DUARTE, 2008).

Será sob esta perspectiva de integração entre os níveis de ensino e de garantia de acesso na oferta das modalidades da educação, da valorização do magistério através do Fundeb¹² e de maior possibilidade de ingresso ao ensino superior, ou seja, de uma atmosfera mais democrática ao conhecimento e participação política que será criado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em 2004.

O governo Dilma Rousseff (2011 a 2014), na área de educação, manteve e ampliou os programas iniciados nos governos Lula e criou outros. Entre as ações de seu governo, segundo Ciegliniski (2011), estão:

[...] aprovação e sanção do Plano Nacional da Educação, que estabelece como meta 10% do PIB para gasto com educação ao longo de dez anos; reservou recursos do pré-sal para financiar a educação; o Sistema de Seleção Unificado (SISU), que já conta com mais de um milhão de inscritos, permitindo que alunos do Acre, por exemplo, possam concorrer a vagas em universidade pública em qualquer unidade da federação; o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) que já beneficiou 1,6 milhões de alunos e o Programa Universidade para Todos (Prouni) garantindo bolsas integrais ou parciais para 1,4 milhões de alunos; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) forma anualmente milhões de estudantes e garante empregabilidade, matriculando mais de 7,5 milhões em cursos técnicos e de qualificação em mais de 400 áreas de conhecimento; entre outras.

Observa-se, pois, o quanto as questões socioeconômicas e políticas estão imbricadas na gestão da educação. Um programa como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares não é criado fora de um contexto nem acontece desarticulado de outros programas e ações. Diferentes atores contribuíram e contribuem com a trajetória da educação no Brasil, ora essa participação se dá de forma mais restrita, ora democrática, ora eivada de

¹² O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que vigorou de 1998 a 2006. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. Acesso em: 30 de novembro de 2014.

intencionalidade de movimentos sociais, ora velando jogos de forças, reprimindo e silenciando.

Nesta perspectiva, de compreender como uma política é formulada e como ela ganha significado em diferentes contextos (LEJANO, 2011), é que proponho um segundo momento de estudo: a trajetória institucional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em seu aspecto legal e prático.

3.2 O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe ao país uma nova atmosfera de democratização do poder ao dispor no inciso VI do seu artigo 206 sobre “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Reafirmada na Lei nº. 9.394 de 1996 que trata das diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 3º, inciso VIII – “Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Para compor esse cenário, surgem os conselhos escolares como instância máxima de representatividade e de democracia em instituição de ensino, tendo como incumbência o alcance da garantia de liberdade de pensamento na construção coletiva do processo educativo em que diferentes atores sociais devem ser envolvidos.

A criação do conselho escolar objetiva a melhoria na qualidade da educação, na medida em que os segmentos escolares passam a ter representação na gestão escolar e funciona como um canal de participação de seus membros nas questões pertinentes ao funcionamento administrativo, financeiro e pedagógico da escola. Nesta perspectiva de espaços democráticos para pensar, planejar, executar e avaliar a gestão escolar do ensino público é que surge o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi criado por Portaria Ministerial nº. 2.896, em 16 de setembro de 2004, a fim de garantir a gestão escolar participativa. Objetivo igualmente previsto tanto na Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto na Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que dispõe o Plano Nacional de Educação (PNE) e no Decreto nº. 6.094¹³ de 24 de abril de 2007 que dispõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

¹³ Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela

O PNFCE visa à implantação e o fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica nas cinco regiões do país, envolvendo os sistemas de ensino públicos estaduais e municipais por meio de sua adesão à sistemática de apoio técnico, pedagógico e financeiro do Ministério da Educação. O foco está em contribuir com a discussão sobre a importância de conselhos escolares nas instituições de ensino e promover o fortalecimento dos conselhos existentes (BRASIL, 2004, p.7).

Os conselhos escolares ou órgãos equivalentes¹⁴ são constituídos com a finalidade de assegurar espaços de participação da comunidade escolar que é composta de alunos, servidores, professores, gestores e pais de alunos. Os conselhos escolares são compreendidos como espaços coletivos, imbuídos dentre outras funções com a atribuição de deliberar, assumindo assim, a perspectiva de corresponsável pela gestão administrativa e pedagógica da escola.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares a partir dessa perspectiva, de conselho escolar como instrumento propulsor para participação democrática, apresenta como objetivos:

- 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 implantação de conselhos escolares;
- IV. Promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação a 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 a avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (BRASIL, 2004, p.7).

A fim de que se alcancem os objetivos anteriormente descritos, o PNFCE dispõe do material didático-pedagógico composto de um *caderno instrucional* denominado *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*, que é destinado aos dirigentes e aos técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação, de um *caderno de consulta* contendo indicadores de qualidade na educação e de doze *cadernos instrucionais destinados aos conselheiros escolares*:

melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

¹⁴ Conselho escolar ou órgãos equivalentes refere-se a outras formas de colegiados com atribuição deliberativa, a exemplo das Associações de Pais e Mestres. Caderno Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública, Brasília-DF, nov.04, p. 47-49.

Quadro 1 - Apresentação dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Caderno	Temática
01	Conselho Escolar: democratização da escola e a construção da cidadania
02	Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola
03	Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante
04	Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico
05	Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor
06	Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação
07	Conselho Escolar e o Funcionamento da Educação no Brasil
08	A Valorização dos Trabalhadores da Educação Básica É um Imperativo Histórico
09	Conselho Escolar e a Educação do Campo
10	Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade
11	Conselho Escolar e Direitos Humanos
12	Conselho Escolar e Sua Organização em Fórum

Fonte: A autora

Como marco regulatório do PNFCE, cito a Constituição Federal de 1988, em seu inciso VI do artigo 206, quando menciona “gestão democrática do ensino na forma da lei”. Como desdobramentos houve: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996, em seu artigo 14 e inciso II, que fala da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou órgãos equivalentes”; e cinco anos mais tarde, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) que traz entre seus objetivos e metas, a implantação de conselhos escolares.

A Portaria Ministerial nº. 2.896 de 16 de setembro de 2004, em seu artigo 1º que cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, é ratificado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 24 de abril de 2007, Capítulo I, artigo 2º, inciso XXV, que menciona “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias do educando, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção das ações e conservação das metas do compromisso”.

A situação atual do PNFCE está presente na recente Resolução nº. 45, de 24 de setembro de 2012, que em articulação com o Conselho Deliberativo e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), estabelece orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, bem como orientações e diretrizes quanto à

assistência financeira destinada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para a oferta de cursos de formação de técnicos das secretarias de educação e de conselhos escolares.

A Resolução nº. 45 orienta como o PNFCE deve proceder a partir de seus objetivos previstos na portaria que cria o programa, quais critérios e dinâmica de implantação deverão ser considerados e quais diretrizes para o acompanhamento e a avaliação do programa. A seguir aponto alguns dos artigos pertencentes à resolução que julgamos ser importante para compreensão do contexto atual do PNFCE:

No artigo 2º, está determinado que as políticas e ações de implantação e fortalecimento de conselhos escolares ocorrerão em regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Promovendo a formação continuada dos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação e dos conselheiros escolares, na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação básica com qualidade, socialmente referenciada; além de promover a cultura de monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para garantir a qualidade social da educação.

No artigo 5º, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, com o auxílio do FNDE, prestará assistência financeira, por meio de descentralização de créditos orçamentários à Instituição Federal de Ensino Superior, parceiras da SEB/MEC, que ofertarem cursos de formação aos técnicos das secretarias de educação.

No artigo 20, no âmbito estadual e municipal, o programa contará com uma coordenação que se responsabilizará por planejar, executar, monitorar e avaliar os cursos de formação de conselheiros escolares, com base no previsto no Plano de Ações Articuladas (PAR)¹⁵ e; por apoiar pesquisas avaliativas do programa, propondo reformulações pertinentes.

O PNFCE está amplamente amparado e definido em leis. Para sua concretização, o programa firma parcerias com as instituições federais de ensino superior objetivando a oferta dos cursos de formação continuada à distância para gestores e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação e para conselheiros escolares.

A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional, por sua Coordenação-Geral do Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar, realizou em 2009, I Encontro Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar, com o objetivo de dar continuidade à formação dos (as) técnicos (as) das secretarias estaduais e municipais de educação que são responsáveis pelas

¹⁵ PAR - O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br>. Acesso em: 06 de dezembro 2014.

ações de implantação, organização e fortalecimento do conselho escolar em seus sistemas de ensino, bem como atender à crescente demanda dos entes federativos por assistência técnica, fomentando a criação e o fortalecimento do conselho escolar nas escolas públicas de educação básica.

O I Encontro Nacional do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares reuniu 189 técnicos. No ano seguinte, em 2010, ocorreu o II Encontro, conseguindo reunir 233 técnicos. Já em 2012, ao IV Encontro foram 375 técnicos. Em 2013, conseguiu reunir 311 técnicos e, em 2014, o VI Encontro Nacional do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares reuniu 362 técnicos.

No estado do Ceará, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é concretizado através de ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc). Já foram realizados três encontros estaduais, sempre na perspectiva de alinhar as propostas do PNFCE com a realidade apresentada pelos sistemas de ensino dos municípios cearenses.

O I Encontro Estadual do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares aconteceu em 2010. Dentre as temáticas abordadas estavam: experiências de conselho escolar de cinco escolas estaduais; a relação que se estabelece entre conselho escolar e instrumentos de gestão como projeto político pedagógico e regimento escolar; e ainda, conselho escolar e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Estado do Ceará (Spaace).

O II Encontro Estadual do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares ocorreu em 2012. Nele aconteceu o estudo dos Cadernos 11 e 12 pertencentes ao material do PNFCE; e momentos de exposição oral dos relatos de experiência dos conselhos de escolas estaduais e momentos de grupo de discussão sobre as temáticas do encontro, posteriormente encaminhadas para o encontro nacional do PNFCE.

Em 2014, foi realizado o III Encontro Estadual do Programa de Fortalecimento do Conselho Escolar. Com o número de 218 participantes advindos de 75 municípios, o encontro abordou entre outras temáticas: o panorama das ações desenvolvidas no Estado para o fortalecimento dos conselhos escolares; o relato e reflexões sobre as experiências com a formação dos conselhos escolares.

Ainda na esfera estadual, a Seduc desenvolve algumas ações¹⁶ como:

¹⁶ Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br>. Acesso em: 06 de dezembro de 2014.

- O repasse de recursos financeiros às Credes e Secretaria de Fortaleza para a realização de formação de conselheiros escolares, a partir do projeto realizado por cada coordenadoria regional;
- Utilização dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, como referenciais para os estudos e reflexões dos participantes na formação;
- Realização de Encontros Regionais de estudo, integração/socialização de experiências entre os Conselhos Escolares.
- Articulação junto ao MEC para o fortalecimento dos conselhos escolares no Estado;
- Realização de Encontros Estaduais de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com a participação de técnicos das coordenadorias regionais, técnicos de secretarias municipais e conselheiros escolares representantes dos diversos segmentos.
- Acompanhamento à formação dos técnicos no Curso a distância promovido pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em parceria com o MEC.
- Coordenação do Curso de Formação para Conselheiros Escolares em parceria com a UFC, Undime e Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – GAFCE. (SEDUC, 2014)

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares também é desenvolvido por meio de ações em nível municipal. A gestão democrática nas escolas municipais está disposta na Lei Ordinária nº. 7.990 de 23 de dezembro de 1996, que estabeleceu a criação do conselho escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza. Anos mais tarde, pelo Decreto nº. 10.851 de 18 de agosto de 2000 ficou delegada aos diversos conselhos escolares, como Unidades Executoras, vinculados às escolas públicas municipais, a competência para receber e gerenciar os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Em 2006, foi realizado o I Encontro Municipal de Formação dos Conselheiros Escolares de Fortaleza. Naquele momento, iniciou-se uma nova política de fortalecimento de formação dos conselheiros escolares. A Secretaria de Educação de Fortaleza passa a se fazer presente nas ações articuladas para promoção da gestão escolar democrática através da atuação do Fórum Municipal dos Conselheiros Escolares de Fortaleza, instituído por meio do Decreto nº. 12.302 de 28 de novembro de 2007 que possui o

[...] caráter propositivo, consultivo, avaliativo e mobilizador, com as seguintes atribuições: I - desenvolver ações orientadas à elaboração de políticas públicas de Educação, com a participação das comunidades escolares; II - promover a integração e a articulação entre os Conselhos Escolares, coordenando ações que propiciem o funcionamento eficaz destes e a qualificação dos conselheiros; III - identificar e analisar demandas educacionais, propondo encaminhamentos aos órgãos governamentais competentes; IV - proceder à mediação entre os Conselhos Escolares e a Secretaria Municipal de Educação.

Em 2007, é realizado o II Encontro Municipal de Formação dos Conselheiros Escolares de Fortaleza. Entre assuntos abordados estavam, segundo Aguiar (2014): o foco na

formação de pais e estudantes, a apresentação da rede de pais pela qualidade da educação e a elaboração da Carta Fortaleza como necessária para o fortalecimento dos conselhos escolares e do Fórum Municipal dos conselhos escolares de Fortaleza.

O III Encontro Municipal dos Conselheiros Escolares de Fortaleza aconteceu em 2008, promovido pela Secretaria Municipal de Educação. No mesmo ano, ocorreu o Fórum Municipal dos Conselhos Escolares de Fortaleza em parceria com o Ministério da Educação, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, tendo como tema a Educação como prioridade: direito e responsabilidade com o público.

Até aqui foi apresentado uma das duas frentes com que o programa articula, ou seja, seminários estaduais e municipais de formação e seminário nacional de gestão. Como proposta, agora, apresentaremos o Curso de Extensão à Distância de Formação Continuada em Conselho Escolar como parte integrante das ações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Se na oferta da formação presencial, o PNFCE conta a parceria das secretarias municipais e estaduais de educação, para a oferta de formação do PNFCE na modalidade à distância é feita a parceria com estas e as universidades federais. Em 2009, eram apenas cinco universidades. Já em 2010, eram vinte e uma IFES. Entre os anos de 2005 e 2009 foram cerca de 20.562 inscritos no curso de formação à distância.

Segundo Pinto, Barreto e Santiago (2013), o Curso de Formação Inicial e Continuada em Conselhos Escolares tem por objetivo, durante a realização das Fases I e II, capacitar dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação para atuar como multiplicadores no estímulo à criação e consolidação dos conselhos escolares. Ao concluir esse processo de formação, estes profissionais têm a missão de divulgar os conhecimentos e informações e seus respectivos municípios e estados nos quais o curso foi ofertado.

Para atingir as metas de democratização de informações, qualificação adequada e expansão do entendimento comum sobre o tema, no contexto brasileiro, o material do Curso de Extensão em Formação Inicial e Continuada em Conselhos Escolares reuniu diversos autores parceiros do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Básica, a partir de 2004, para elaborar o material didático nacional destinado à qualificação dos profissionais envolvidos com os conselhos escolares.

Os conteúdos classificados como essenciais à formação para a atuação nos conselhos escolares estão contidos em dez cadernos que foram distribuídos em duas fases do referido curso: nas fases I, é realizado o estudo dos cadernos 1 a 5; e na fase II, o estudo dos cadernos

6 a 10. Cada fase contempla uma carga horária de 100 horas, possibilitando, ao final das duas fases, a emissão de um certificado com 200 horas para o participante.

O Instituto UFC Virtual promove a execução do curso por meio da plataforma *moodle*, reformulando as atividades do ambiente virtual de aprendizagem, como também, dinamiza a leitura dos cadernos com animações e vídeos (PINTO; BARRETO; SANTIAGO, 2013). A equipe de trabalho, em especial os tutores do curso, apresenta um importante papel enquanto mediadores desses conhecimentos. Estes profissionais também realizam cursos de capacitação na área, estudam os conteúdos do curso buscando promover maior facilitação e interação entre os cursistas e o material didático.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem um pouco mais de uma década de vigência. Todavia é possível perceber como se organiza (como é pensado) e se entrelaça (como se concretiza a fim de alcançar os sujeitos envolvidos). A intenção de contextualizar diferentes períodos da história da educação brasileira e, por último, o PNFCE esteve na tentativa de esboçar sobre o que está posto; sem ainda ação interpretativa das entrelinhas ou intencionalidades veladas.

4 ESTADO, DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

O Estado como fenômeno histórico passageiro, oriundo da aparição da luta de classes na Sociedade, desde que, da propriedade coletiva se passou à apropriação individual dos meios de produção. Instituição, portanto que nem sempre existiu e que nem sempre existirá. Fadado a desaparecer, o poder político é o poder organizado de uma classe para opressão de outra. (Marx e Engels)

Esboçar sobre o que é o Estado não se constitui numa tarefa fácil. Marx e Engels¹⁷ (1848) afirmaram na epígrafe logo acima, o Estado figura-se tanto como fenômeno histórico quanto é resultado das relações sociais que se estabelecem. Compreender o Estado a partir do papel exercido por ele coloca-se como questão contemporânea fundamental no cenário da teoria política e do debate político no presente século XXI (CARVALHO, 2010).

Portanto, reconhecer as demandas de análise sobre o Estado é também circunscrever as categorias desta pesquisa: democracia, participação e Estado regulador. O Estado envolve e está intimamente envolvido com a trama social. Como afirma Guillermo O'Donnell (1990, p.13) ao retratar o Estado capitalista moderno como “complexo e problemático nas reconstruções conceituais não é nem Estado nem a sociedade, mas a sua conjunção, ou seja, o ‘e’ que os une”.

Para o estudo desse Estado, buscamos empreender vias de compreensão que atuem no desvelamento dos jogos de forças que constituem historicamente a formação deste Estado na civilização do capital. Apresentaremos alguns pensadores políticos que refletiram sobre a consolidação do Estado capitalista e, em seguida, trarei características do Estado que compõem o cenário socioeconômico no período da criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e, por último, a relação deste programa com a participação democrática nesses conselhos, por meio da qualificação dos conselheiros e técnicos das secretarias de educação.

O Estado nação seria a realização mais completa para manter a sociedade estável, segundo Baldissara (2014). Para alguns pensadores que buscaram compreender sobre Estado,

¹⁷ O livro Manifesto Comunista, originalmente denominado Manifesto do Partido Comunista, foi publicado em 1848 por Friedrich Engels e Karl Marx. Versão e-book disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2015.

o homem no estado natural pode tudo e o faz, inclusive gerar um estado de guerra. Rousseau e Locke acreditam que os homens são naturalmente bons e a sociedade é que os corrompem. Enquanto que para Maquiavel e Hobbes, o Estado seria a única forma de organização política econômica e com autonomia soberana.

Mas afinal, o Estado é nascido ou firmado? Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) idealizava o homem cidadão participando de todas as fases do Estado. Rousseau, em *Do Contrato Social* (1762), chega a comparar o corpo humano (povo) com o corpo político que é formado por órgãos (governo, soberania e leis), órgãos estes que são dependentes uns dos outros e como partes indivisíveis. Assim os homens se unem e formam um conjunto de forças com o objetivo único de conservar a liberdade e a igualdade.

Um ponto fundamental seria que a propriedade privada é que produz a desigualdade entre os homens. Evidencia-se, assim, o homem envaidecido pela aparência e em que o ser e o ter tornam-se distinto. O homem cidadão (com vontade voltada para o bem coletivo) se diferencia do homem indivíduo (munido de vontade particular). É necessário, então um contrato social que estabeleça a alienação total da vontade particular como condição de propiciar igualdade e liberdade para todos. Todos participariam da construção das leis e seriam cumpridores delas. O Estado existiria com a finalidade de garantir o bem comum e a vontade geral.

Para John Locke (1632-1704), o Estado também surge da união dos homens que formam um corpo político único, com leis, juízes e força concentrada para proteger o direito à propriedade dos cidadãos, ou seja, direito à liberdade, vida e bens. Locke, em seu livro *Segundo tratado sobre governo civil* (1682), defende a ideia de garantir a liberdade dos cidadãos por meio de um poder público em que os cidadãos exercerão seus direitos.

Locke, assim como Rousseau, é contratualista e defende o contrato social como mediador da passagem do estado natural para o estado civil. Se no estado de natureza o homem não obedece a uma liberdade convencional, seguindo seus instintos. Com o contrato civil há uma transferência dos direitos naturais convertidos em direitos civis, orientados por leis. Locke acredita que a propriedade é um direito natural e que, portanto, o Estado tem o papel de garantir condições para que os indivíduos pleiteiem o direito à propriedade.

Vale ressaltar que para Locke, a propriedade privada não é só, de fato, terra ou imóveis, pois para ele o fundamento da propriedade privada estava no próprio homem, em sua capacidade de transformar a natureza. Cintra (2010, p. 37) afirma que:

O cerne do conceito de propriedade em Locke é que ela é um direito natural, ou seja, já existia no estado de natureza, assim como o direito à vida e à liberdade. Esta ideia tem fundamento lógico, pois sendo o indivíduo senhor de seu corpo, ele é igualmente proprietário dos frutos de seu trabalho.

O Estado para Nicolau Maquiavel (1469 – 1527) deveria ser real e vivenciar ciclos de estabilidades e caos, contudo a ordem deve imperar. Para ele, a ordem é necessária à política, porém o Estado também precisa de desordem para que a sociedade avance (MAQUIAVEL, 2010). A desordem é consequência das inconstantes opiniões dos homens e de sua paixão pelo lucro, conflitos que proporcionam o crescimento da sociedade e que por isso é preciso haver a ordem. Quando a relação de conflitos se torna desajustada, sendo indispensável recorrer à violência e as armas entrarem em cena, surge o Estado reformador que instaura a ordem após a desordem, pedindo uma nova ordem.

[...] digo que se chega ao principado civil graças ao favor do povo ou dos nobres. Pois em todas as cidades há estas duas conotações diferentes e disso nasce que o povo não quer ser comandado, nem oprimido pelos nobres e os nobres querem comandar e oprimir o povo (MAQUIAVEL, 2010, p.49).

Ideia de Estado também compartilhado por Thomas Hobbes (1588-1679). Em seu livro *Leviatã*, publicado em 1651, Hobbes entende que todos têm direito a tudo, mas que é preciso ter limites para convivência pacífica quando todos querem e podem tudo. Daí a lei como delimitadora, porém a lei só existirá se houver quem a faça.

Portanto, para que a sociedade não chegue a situações descontroladas, o Estado será a organização que passará a ser dono da liberdade assim como das propriedades. Todos devem autorizar qualquer ato de decisões tomadas por ele como se fossem tomadas por ele próprio, com objetivo de viver em paz e de serem protegidos das outras pessoas. O poder do Estado tem que ser absoluto. A soberania teria que ser absoluta através de um governante que pode ser um homem ou uma assembleia de homens, onde o povo não participe diretamente.

Enfim, alguns defendiam uma soberania liberal, com a participação do povo, já para outros essa soberania teria que ser absoluta. Para Norberto Bobbio (2000), o estudo de autores como Rousseau, Locke, Maquiavel e Hobbes é de extrema relevância para apreender como se dá a passagem de um Estado feudal à monarquia absolutista ou gradual formação do aparato administrativo, através do qual se pode reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo.

O Estado moderno pode ser entendido como instituição administrativa que apresenta características jurídicas e política, com sua origem datada por volta do século XV na Europa. Esta instituição, definida por Arguello (1997), segundo entendimento weberiano, consiste do ponto de vista jurídico ser composta por quatro elementos: o *território* como componente fundamental, ou seja, é necessário haver uma área a ser administrada; o *povo* como conjunto de indivíduos que possuam vínculos jurídicos com esta instituição, o *governo* que traz a ideia de temporário e remetendo-se a pessoas que estão inseridas na esfera executiva desta instituição administrativa e, por último, a *soberania* como o não estar limitado a outra vontade.

Max Weber¹⁸ (1864 - 1920) definiu Estado, no sentido político, como a instituição que detém o monopólio legítimo do uso da força física dentro de determinado território. Para o pensamento weberiano, no exercício do monopólio legítimo para o uso da força física, o Estado será aceito como único e reconhecido pela própria sociedade para o uso de forças coercitivas dentro daquele determinado território.

E por que Weber enfatizou a força física e não meio ideológico ou econômico? A esfera política utiliza basicamente destes três meios para o exercício do poder: o ideológico, no uso do convencimento do outro; o econômico, para convencer por meios da economia e o coercitivo surge como última instância, última possibilidade de fazer com que algo previsto em forma de lei pelo Estado, seja cumprido (ARGUELLO, 1997).

Se Weber lançou esse olhar para o Estado e sociedade sob a perspectiva do comportamento social de dominação entre os homens, inclusive pela autoridade e legitimidade do poder coercitivo. Karl Marx (1818 – 1883) defendeu que a sociedade civil deveria ser entendida como conjunto das relações econômicas que explica o surgimento do Estado, de seu caráter e da natureza de suas leis (MARX, 1996).

A crítica da concepção burguesa do Estado partindo de Marx evidencia a ‘verdadeira’ relação entre a sociedade civil (entendida como o conjunto das relações econômicas) e a sociedade política (o Estado). Marx acreditava que o Estado não determina a estrutura econômica, antes o contrário. Assim, a liberdade e igualdade eram exercidas apenas pelo setor da sociedade economicamente dominante – a burguesia.

O capital se encarna em coisas: instrumentos de produção criados pelo homem. Contudo, no processo de produção capitalista, não é o trabalhador que usa os instrumentos de produção. Ao contrário: os instrumentos de produção – convertidos

¹⁸ WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Editora UNB, 1991.

em capital pela relação social da propriedade privada – é que usa o trabalhador. Dentro da fábrica, o trabalhador se torna um apêndice da máquina e se subordina aos movimentos dela, em obediência a uma finalidade – a do lucro – que lhe é alheia. O trabalho morto, acumulado no instrumento de produção, suga como um vampiro cada gota de sangue do trabalho vivo fornecido pela força de trabalho, também ela convertida em mercadoria, tão venal quanto qualquer outra. (MARX, 1996, p.34)

Marx (1996) acreditava diante dessa relação de dominação entre homens, que a luta de classes conduziria à ditadura do proletariado, ou seja, o proletariado, em luta contra a burguesia e através da revolução, transformaria-se em classe dominante. Esta ditadura conduziria à supressão de todas as classes, isto é, a ditadura do proletariado tendo como objetivo a eliminação do antagonismo das classes tendendo à gradual extinção do instrumento de domínio de classe que é o Estado. Dessa forma, o Estado em que a classe dominante é o proletariado está destinado a ser o último, ou melhor, ele em uma transição para uma sociedade sem classes.

Antonio Gramsci (1891 – 1937), na percepção do movimento da política, articula o pensamento marxista à teoria de ampliação do Estado. Sociedade civil e sociedade política são distintas apenas como ‘método’ e não como questão orgânica – teoria do Estado ampliado (GRUPPI, 1980, p. 26). Com novas determinações, o Estado em sentido ampliado, comporta duas esferas principais: a sociedade política que apresenta, de um lado, o Estado restrito configurado segundo dispositivos formais e o Estado de coerção assumido forma burocrática e poder de polícia, e por outro lado, a sociedade civil composto por instituições responsáveis pela representação dos interesses de distintos grupos sociais.

Na percepção do movimento da política, Gramsci articula o método marxiano à teoria de ampliação de Estado, “[...] um movimento que vi do abstrato ao concreto e que reproduz em movimento diacrônico ocorrido na própria realidade histórico-social” (COUTINHO, 1994 p.53). O conhecimento numa dimensão histórica ontológica engendrada pela superação dialética segundo a noção hegeliana de *aufhebung*¹⁹, em que o processo de explicação *conserva*, mas também *elimina e eleva* a nível superior (PERTILLE, 2011).

Gramsci (2005), ao viver em outro contexto histórico, identifica que as lutas populares do século XIX conduziam a um processo de socialização da política, verificando a existência

¹⁹ A observação de Hegel acerca do primeiro grande movimento propriamente lógico, aquele que ao reunir o ser e o nada em seu devir conduz ao ser-aí. Ainda hoje, os especialistas ocupam-se, movidos pelo intuito de melhor se referir tecnicamente a noção de *aufhebung* que expressa o conhecido “movimento dialético” hegeliano, a definem como suspender, supressão ou superar. Disponível em: http://www.hegelbrasil.org/reh_2011_2_art4.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2015.

de formas de organização efetivas. Assim, com o surgimento de sindicatos e partidos de massa a “esfera política restrita cede lugar a uma nova esfera pública ampliada” (COUTINHO, 1994, p. 52).

Sobre essa perspectiva de superação dialética de uma concepção restrita de Estado, vale ressaltar alguns pensadores que analisaram o Estado contemporâneo circunscrito na teoria política e no debate político presente no século XXI. Joachim Hirsch (2003) discute sobre o Estado como orgânico, lógico, intervindo a partir do social. Lúcio Oliver (2009) apreende o Estado no plano da reflexão para além de instituições, e sim de suas relações com o sistema do capital. István Mészáros (2005) compreende o Estado como elemento constitutivo do processo sociometabólico do capital.

Assim, após estudo em busca de vias de análise para o entendimento de Estado e sociedade circunscritos no século XXI, intencionamos compreender o Estado brasileiro contemporâneo, para o que Coutinho (1994, p.117) denominou “as categorias de Gramsci e a realidade brasileira”. Compreender o Brasil contemporâneo à luz da teoria ampliada do Estado implica primeiro apontar para conceitos estratégicos abordados por Gramsci. Segundo Coutinho (1994, p.116),

[...] quando Gramsci fala de “ditadura sem hegemonia” como manifestação da “revolução passiva”, ele indica uma das características fundamentais das formações sociais que seguem essa modalidade de desenvolvimento histórico. Se o instrumento de transição “pelo alto” é o Estado, isso significa que há uma tendência, em tais formações, ao fortalecimento do que Gramsci – no contexto de sua teoria “ampliada” do Estado – chama de “sociedade política” (os aparelhos militares e burocráticos de dominação e de coerção), enquanto permanece subalterna a “sociedade civil” (o conjunto dos aparelhos “privados” através dos quais uma classe ou um bloco de classe luta pela hegemonia e pela direção político-moral). Tais informações, em suma, seriam mais próximas do “Oriente” do que do “Ocidente”.

E ainda, em Coutinho (1994, p. 117), recorda a célebre passagem de Gramsci:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado, percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil.

Para Gramsci, segundo Coutinho (1994), as metáforas geográficas não denotavam como um dado estático, sim, como processos histórico-sociais. A ‘ocidentalidade’ da formação social é, na visão gramsciana, o resultado de um processo histórico que faz com que uma formação social se torne ‘ocidental’, mais concretamente, que passe a ser ‘ampliada’, na qual exista ‘justa relação’ entre Estado e sociedade civil.

Coutinho (1989, p.125) afirma que “pelos vias transversais da ‘Revolução passiva’²⁰, o Brasil tornou-se uma sociedade ‘ocidental’”. Após mais de vinte anos de ditadura, o Brasil havia se tornado definitivamente uma sociedade ‘ocidental’ no sentido gramsciano do termo. Já desde o final dos anos 1970, o Brasil apresenta uma ‘justa relação’ entre Estado e sociedade civil, embora não signifique deduzir que entre nós, ainda, não enfrentamos expressivos déficits de democracia e de justiça social.

Como a ocidentalização é um processo, uma luta por posição. Assim, seguem algumas inquietações: nos presentes dias, o Brasil tem se ocidentalizado? É possível perceber a presença de uma ‘revolução passiva’, ou mesmo, a cooptação dos movimentos da sociedade civil? De que forma a sociedade civil tem se organizado? Em redes? As forças desses organismos vivos têm sido suficientes para permear o Estado? Quais as estratégias do capitalismo para desmontar qualquer levante que ameace sua hegemonia? Em que setores a sociedade civil tem conseguido avançar?

Refletindo sobre esta pesquisa: os conselhos escolares têm sido propulsores de uma participação democrática? Ou têm servido de instrumentos de legitimação do Estado? De que maneira os conselhos têm tensionado para a ampliação de um Estado democrático e democratizante? O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem garantido seu objetivo de fomentar a participação democrática dos diversos segmentos no conselho escolar ou coopta e docilizar as ações dos sujeitos sociais?

Na gestão pública brasileira surgiram, a partir da década de 1990, experiências inovadoras ao incorporar a participação popular em diferentes graus e formatos. Neste formato de gestão, os governantes assumem uma proposta de governo democrático, criando instrumentos legais e canais que possibilitam a participação popular, a exemplo de conselhos e orçamentos participativos.

O processo de descentralização foi e vem sendo largamente defendido por aqueles que encaram como um desafio a necessidade de tornar a máquina estatal cada vez mais acessível ao cidadão. A relação Estado e sociedade civil tem se reconfigurado ao longo de seu processo histórico. Como é possível perceber em Gruppi, 1980, p. 27:

[...] não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como conjunto das relações econômicas (essas relações econômicas são justamente a anatomia da

²⁰ Revolução passiva é aquilo que Gramsci chamou de “transformação”, ou seja, a cooptação pelo bloco no poder das principais lideranças da oposição. COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

sociedade civil), que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, e assim por adiante.

Diante da metamorfoseada relação entre Estado e sociedade civil, por se constituir dinâmica e representar jogos de forças, apresento a passagem do Estado Social para o de Estado regulador no contexto brasileiro, por entender que subsidia a compreensão de participação democrática que será alvo de estudo a seguir.

O Estado Social (*Welfare State*) foi consolidado para proteger os direitos sociais, preocupando-se na garantia da igualdade e na condução e formulação do interesse público. É para defender esses interesses que o Estado atua como interventor na economia, recebendo o nome, assim, de Estado providência ou Estado de bem-estar social (DUARTE, 2010).

O modelo de Estado social foi motivado pelas crises econômicas ocasionadas pela Primeira Guerra Mundial, mas apenas se concretiza após a Segunda Guerra Mundial. Cresce no Estado de bem-estar, de maneira sem precedentes, o número de serviços públicos e prestação sociais. A qualidade de vida do cidadão eleva-se radicalmente, como nunca antes na história, assim como a expectativa de vida e o aumento populacional. Fato, este não levado em conta pelos estados, o que ocasionou, dentre outros motivos, um déficit nas contas previdenciárias, aumentando ainda mais o déficit público.

No final da década de 1970 e início da década de 1980 do século XX, chega à ruína o Estado social. Diante da impossibilidade de garantir as expectativas sociais geradas, mas também não podendo satisfazer essas expectativas conservando as estruturas capitalistas, Cademartori (2009, p.126) afirma que numa reforma do Estado:

[...] seria mais benéfico para o capitalismo prescindir da democracia formal e instaurar uma espécie de estado de bem-estar autoritário que reduzisse a participação política a níveis inócuos, evitando assim sua exposição ao déficit de legitimidade.

Nesse sentido, por uma redefinição da função estatal, no intuito de reduzir o tamanho do Estado, transferindo à iniciativa privada os serviços indevidamente prestados por ele, passa de executor direto à criação de outras formas de gestão como privatização e desestatização. O Estado atuando como regulador tem como desafio a construção de um Estado enxuto, mas também mais forte.

É nesse contexto que surgem as agências reguladoras como forma de o Estado atuar indiretamente no domínio econômico, estando abrangidas na administração indireta (descentralizada) e expedindo atos normativos para a regulação de certas atividades.

Sachs (1999, p. 209) afirma que o Estado precisa ser o “guardião e promotor do interesse público, desempenhando um papel central na nova ordem social emergente, alicerçada na busca racional de órgãos coletivos, com objetivos elaborados e aprovados coletivamente”.

Carvalho (2010, p.184), trabalha as configurações do Estado na cena contemporânea, ao longo das três últimas décadas,

[...] para além das prescrições neoliberais de ‘saída do Estado’, ‘Estado Mínimo’, ‘ineficiência estatal’ e da falsa disjunção Estado/Mercado, o Estado Contemporâneo intervém, de forma decisiva, na reprodução do sistema do capital. É um ‘intervencionismo estatal’, coadunante com a dinâmica de expansão da mundialização do capital.

Estado ajustador, foi a configuração conceitual apresentada por Carvalho (2010, p.185), para circunscrever um Estado que “ajusta e ajusta-se ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital”. O Estado regulador ou o Estado ajustador tem como contexto a democratização do poder, a Constituição Federal de 1988 instituindo-se como um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar os direitos sociais e individuais.

Carvalho (2010, p.186), chama a atenção para o processo de democratização presente no ciclo de ajuste da nova ordem do capital, da confluência contraditória entre:

Estado Democrático, ampliado pela via da Política, a privilegiar a dimensão do público, encarnando a perspectiva da ampliação dos direitos.
Estado Ajustador, regido pela lógica da mercantilização, a destruir a Política, ajustando-se aos ditames da ordem do capital.

Portanto, há redefinição de um Estado que, por um lado, apresenta proposta liberal-corporativa, representando os interesses da burguesia, confiando ao mercado a regulação das relações sociais e econômicas e; por outro lado, apresenta uma proposta democrática, que representa os interesses das classes subalternas, centrada em construir o espaço público, incluindo, além do lugar do Estado, o lugar dos organismos da sociedade civil.

Após, buscar vias de compreensão para o Estado na contemporaneidade, na intensão de constituir chaves analíticas para desvendar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares para além de como legalmente se apresenta, descreveremos algumas ações da gestão pública, nas últimas duas décadas, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de Luiz Inácio Lula da Silva e da atual presidenta Dilma Rousseff.

Os anos de 1990 caracterizaram-se por um movimento muito intenso de atores e forças envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos políticos, sobretudo a

partir da CF de 1988. Logo de início, os governos FHC (1995 a 1998 e de 1999 a 2002) abraçaram conscientemente os dogmas neoliberais e começaram a tomar as providências para alterarem a situação da dívida externa e a persistência de elevadíssimas taxas de juros, possibilitando o ingresso ativo do país na era da financeirização. Assim, adotava-se o modelo econômico neoliberal que propunha a intervenção mínima do Estado, em que o mercado é seu principal ator para o desenvolvimento.

O cenário político e econômico brasileiro teve, de um lado, a recém-aprovada Carta máxima do país que se tornara marco da luta pela democratização, intencionando a promoção e o fortalecimento de arenas de deliberações que permitissem a pluriparticipação e; por outro, um movimento que tinha por finalidade o desenvolvimento do capitalismo, evidenciando sua razão de existir: máxima obtenção de lucro e acúmulo de riquezas.

Os conselhos, descritos na CF de 1988, surgem com natureza, composição e atribuições próprias. Para alguns, eles surgem como braço direito do neoliberalismo, uma vez que atua no alcance de metas estabelecidas por instituições internacionais. Para outros, os conselhos não passam de cooptadores da identidade dos movimentos sociais e instrumento de legitimação dos interesses do capital.

Nos governos de Lula (2003 a 2006 e de 2007 a 2010), numa perspectiva mais populista, volta-se muito mais para o atendimento da grande massa do que o governo anterior; embora saibamos que articulou também muito bem com os detentores do poder econômico. Enfim, parece que os ganhos sociais nesse período representam mais “concessões” do que reconhecimento de direitos legalmente instituídos.

Entre outras palavras, a política econômica ganha inúmeras roupagens. Os juros permanecem em patamares extremamente altos e os *superávits* primários elevam-se para além dos níveis exigidos pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso, vai afirmando-se a forma prioritária de inserção da economia brasileira no processo de acumulação de capital em nível mundial, o que não é sem consequência para a forma de sua inserção produtiva.

Nesse período, em 2004, há a criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Tendo como principal objetivo o de criar e fomentar a área de discussão entre os segmentos que compõem o conselho escolar. Todavia, Tatagiba (2007, p.65), alerta em seus estudos para possíveis criações de “pseudo-arena democrática”. Arenas que podem reproduzir nos interiores dos conselhos: *a*) a paridade aritmética, ou seja, a igualdade na representatividade dos segmentos, porém não significando a paridade política; *b*) informação e linguagem técnica que podem dificultar a apropriação do conteúdo das pautas por parte dos

conselheiros; c) a disponibilidade de tempo e de financeiro: enquanto para um técnico do governo, a atuação no conselho constitui-se em vínculo empregatício; para um conselheiro, o conselho constitui-se em atividade à parte de sua atividade profissional.

Governo Dilma Rousseff (2011 a 2014 e de 2015 a atual), com característica de contínua distribuição de renda, sinônimo de eficiência; também “joga” na articulação de pontos relevantes como questão agrária, previdência social, *royalties*... Internamente, essa situação permite a expansão dos lucros financeiros, sem a concomitante acumulação produtiva; com o aumento de ganhos dos setores estritamente financeiros, como o bancário, o que gera enorme pressão para a manutenção da política.

Em relação ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, continua em plena vigência, havendo inclusive o acréscimo dos Cadernos que orientam as ações do PNFCE, além do estabelecimento de novas parcerias com universidades federais para fim de viabilizar o Curso de Formação dos conselheiros escolares ofertado na modalidade à distância e a publicação de resolução que traz diretrizes de operacionalização do programa.

Percebemos como difícil é a tarefa de apreender as múltiplas facetas de uma estrutura econômica e de suas manifestações. O grande desafio está em desvendá-lo e atentar se as garantias sociais para as minorias têm sido alcançadas, uma vez que se sabe que a redistribuição de renda não implica a redução da desigualdade social. O Estado tem papel central, primeiro no que condiz a estrutura econômica e, segundo, das políticas setoriais que dela emergem.

O Estado, sob a perspectiva desta pesquisa, é tomado como categoria de análise. Ao avaliar se a proposta de participação qualificada, como requisito para democratização da participação contida no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, promove efetivamente a participação democrática nesses conselhos ou atua como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, partiremos da interpretação de Estado desempenhando o papel de regulador e interventor na sociedade.

Importa percebermos a organização das relações entre Estado e sociedade civil e da representação de seus interesses, entendendo que as classes dominantes recorrerem fortemente ao fator *desmobilizador* quando pretendem frear a ascensão das classes subalternas; atuando com o objetivo de desorganizá-las. Nesse sentido, de desvelar intencionalidades, o PNFCE será estudado sob a óptica da promoção de arenas democráticas pensadas para incentivar a participação ampla, plural e efetiva.

4.1 Democracia e Participação

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe ao país uma atmosfera de (re)democratização do poder. Já em seu preâmbulo está enunciado o objetivo de configurar este Estado como Democrático. Nesse sentido, no artigo 1º, são elencados cinco fundamentos que farão da República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito. Entre esses, precisamente no inciso II, figura a cidadania.

Compreendo que o ser cidadão implica a participação da construção da sociedade. Participação esta detalhada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Título IV, que trata da organização da educação nacional, o artigo 14 menciona que:

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.

A participação no espaço escolar é legalmente prevista, seja no norteamo das ações pedagógicas, seja nas atribuições dos conselhos escolares: deliberativa, consultiva, mobilizadora ou fiscalizadora. O conselho escolar é a instância máxima da participação democrática dentro da instituição de ensino público.

Todavia Coutinho (2008, p.137) nos lembra de que:

Estamos diante da proposta mais conhecida como “neoliberal”, que vem predominando em nosso País pelo menos desde o governo Collor. A alternativa a isso seria a reorganização de nosso peculiar “Ocidente” a partir da agregação de interesses mais amplos, ético-políticos e não puramente econômico-corporativos (e volto a me valer da terminologia de Gramsci), possibilitando assim a construção de efetivas maiorias políticas, capazes de conduzir o País no sentido do aprofundamento de relações substantivamente democráticas. Por contraste ao neoliberalismo, poderíamos chamar de “democrático-popular” este modelo alternativo de organização da sociedade.

A educação, inclusive, retrata um pouco dessas relações que são construídas por elementos “avessos” e com interesses divergentes. Então, criam-se lacunas para pensar que há instituição exercendo pseudodemocracia ou democracia camuflada, ou ainda, democracia tutelada. Assim, ambientes de participação democrática e construção coletiva, a exemplo dos conselhos escolares, podem apresentar-se na prática com ações de cooptação da identidade de

movimentos “inspiradas” no anseio significativo da maioria social ou como tentativas de “acalmar” e conduzir, a seu modo, as expectativas por mudanças que garanta real participação social.

[...] uma remodelagem nas construções políticas educacionais, a partir do Estado Mínimo, carrega uma ambigüidade em seu discurso, podendo ser entendido por alguns como significado de maior autonomia da sociedade civil frente a liberação do intervencionismo regulatório do Estado, e por outros como a tese aqui defendida: a consolidação de um mandato que conduz à supremacia do capital. Depara-se aí com a perversidade de um projeto dominante que se utiliza das mesmas estratégias que orientam um discurso contra-hegemônico, porém consolida-se em uma arena hegemônica (MOUSQUER, 2010, p.27).

A história do processo administrativo do Brasil e como este orienta as políticas atuantes na educação revelam uma sucessão de interesses de uma minoria elitizada. Relevante perceber que se a princípio o acesso ao ensino era restrito a uma classe, depois passando a ser formador de mão de obra qualificada, agora, ainda que permeada de ressignificações, há a abertura para discutir-se sobre alternativas que visem, não só o acesso, mas a qualidade da educação para todos.

A trajetória histórica do processo político e administrativo da educação brasileira possibilita perceber como foram configurando-se a democracia e a participação através dos anos. Atualmente, as políticas educacionais mencionam por um sistema de educação democrático e participativo.

A análise da ação de participar e sobre quem e por que participam, ancoram a reflexão sobre a visão de dois teóricos que se colocam como antagônicos na perspectiva da participação social. O primeiro, Joseph Schumpeter, um importante economista que trabalhou a teoria do desenvolvimento econômico buscando integrar a sociologia aos aspectos presentes na economia capitalista como: o acúmulo de capital, a geração de financiamento e a oportunidade de mercado; já o segundo, Boaventura de Sousa Santos, destaca-se entre sociólogos por defender a aproximação da ciência ao senso comum como construção do conhecimento, os movimentos sociais como propulsores da emancipação social e o estabelecimento de formas de democracia participativa.

4.1.1. Democracia elitista-representativa

Para este estudo sobre democracia e participação é interessante recorrer ao pensamento de Schumpeter (1942). Ele trabalha sob uma perspectiva de fortalecimento da democracia elitista-representativa, identificando os processos da prática democrática num

âmbito de democracia popular e de democracia liberal. Suas reflexões deram-se para um contexto de entre guerras no século XX, na Europa, em que se buscava compreender concepções hegemônicas de democracia e de participação sociopolítica.

Segundo Immanuel Wallerstein (2001), a democracia revelou-se como aspiração revolucionária no século XIX e já para o século seguinte como *slogan* que foi adotado universalmente, no entanto, vazio de conteúdo. Assim, até o século XIX, a democracia era considerada consensualmente indesejada por acreditar-se que era um ato perigoso atribuir o poder de governar a quem não teria condições de fazê-lo: a grande massa da população, iletrada, ignorante social e politicamente (Williams, 1976).

A discussão democrática ganha novos termos ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da Guerra Fria. A deseabilidade da democracia, segundo Schumpeter (1942, p. 269), “implicou apenas na forma de participação e na soberania da escolha do processo eleitoral para formação de governo”, já que havia a existência de uma apatia política a qual o cidadão comum não teria a capacidade ou interesse político, senão para escolher os líderes que tomariam as decisões.

Para estas questões estruturais de forma e variação de democracia, principalmente no que se refere à relação sobre compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo, de um lado tivemos a discussão de modelos de democracia alternativos ao modelo liberal (a democracia participativa, a democracia popular nos países do leste europeu e a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência) e; por outro lado, a proposta de Joseph Schumpeter de cunho elitista para construção da democracia na Europa no período entre guerras.

Segundo Santos (2001, p.140), Rousseau afirma em sua obra *O contrato social* que “só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém”, evidenciando uma tensão entre democracia e capitalismo.

O capitalismo, que foi o único sistema a atingir um domínio do mundo em sua totalidade, é, ao mesmo tempo, um sistema destrutivo. Cada avanço da produção traz consigo o seu oposto. Do ponto de vista da lógica do capital, o consumo equivale à destruição. Um sistema que se viabiliza pela auto-reprodução com escala crescente, necessariamente se choca contra barreiras, de forma destrutiva em si e por suas implicações (MÉSZAROS, 2005, p.152).

Para os marxistas, não há a relação entre a democracia e o capitalismo. Eles entendiam que a solução dessa tensão exigiria a descaracterização total da democracia,

“inviável” já que o capitalismo fundamenta-se na produção material e na relação capital e trabalho. Schumpeter (1942, p. 242) tece uma crítica em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia* ao argumentar se “é possível que o povo governe?”.

A doutrina schumpeteriana da democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa. Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-racionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões (p.257). Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massa de formas de ação coletiva tornando o seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas na política extremamente frágil (SANTOS, 2001, p.45).

Na visão schumpeteriana não se pode pensar na soberania popular como posicionamento racional na tomada de decisões da população ou de cada indivíduo. A democracia se configura como procedimento “um método político, isso é, certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas” (Schumpeter, p. 242). No que se refere à democracia como solução elitista, temos como consequência, a supervalorização do mecanismo da representatividade desconectado dos mecanismos societários de participação.

4.1.2 Democracia participativa

Compreender sobre democracia e participação a partir de Boaventura de Sousa Santos implica pautar reflexões aprofundadas sobre exemplos de gêneses, de desenvolvimentos, de motivações e de contextos sociopolíticos de sociedades (ou movimentos) que optaram por buscar uma democracia participativa, em lugares diversos como: África do Sul, Colômbia (Putumayo, Baixa Bota Caucana e Comunidade de Paz de San José de Apartadó), Portugal, Moçambique, Índia (Kerala) e Brasil (Porto Alegre).

Horizontes podem nascer ou simplesmente serem alargados e, não é diferente, quando se trata de democracia participativa. Para essa discussão, emerge a ampliação do cânone hegemônico da democracia liberal na contestação de sua pretensão de universalidade e exclusividade que por essas mesmas características abrem espaços para se organizarem concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas.

Desvendar as tramas que sustentam a democracia no sistema de governo hegemônico significa expor forças antagônicas. Quatro pontos pertinentes, trabalhados por Santos (2001), subsidiarão o conhecimento acerca de democracia e participação: a perda da

demodiversidade, o local e o global, os perigos da perversão e da cooptação, democracia participativa e democracia representativa.

Santos (2001, p.71), define demodiversidade como “a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”. Para este autor, a demodiversidade nos últimos 40 anos sofreu uma perda. Se nos anos de 1960, o modelo hegemônico de democracia liberal apresentava-se como prática democrática em poucos e pequenos recantos da Europa ocidental e América do Norte, hoje, aparece destinada a consolidar-se como modelo único e universal consagrada pelo Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que “impõem” a democracia liberal como condição política para concessão de empréstimo financeiro.

A negatividade da perda da demodiversidade (Santos, 2001) reside em dois aspectos: o universal e a distinção entre democracia ideal e democracia na prática. O universal, em que não se pode exigir a universalidade dos valores da democracia, uma vez que seu valor está intrínseco a cada cultura (é multicultural) e não mera utilidade instrumental emplacado pela globalização neoliberal.

Tal convergência não pode se postulada como ponto de partida. Tem de ser, quando muito, o ponto de chegada de um diálogo intercultural em que as outras culturas possam apresentar não só aquilo a que não se opõem, como, sobretudo, aquilo que propõem autonomamente (SEN, 1999, p.35).

Outro aspecto que aborda a demodiversidade reside na distinção entre democracia ideal e democracia na prática, configurado nas baixas intensidades participativa. Santos (2001) coloca que democracia aspirada pode refletir como caricatura dessa democracia pretendida, daí a importância de incluir a participação dos cidadãos na vida política como tentativa de aproximação e complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Em tese, para o fortalecimento da demodiversidade deve-se reconhecer que não existe só uma forma de democracia, e sim, o multiculturalismo como propulsor para deliberações públicas ampliadas e concentração da participação. Diante das situações que se apresentam saber que se obterá maior legitimidade nas decisões quanto maior a densidade da participação, o que implica justiça distributiva, transparência de prerrogativas e integração de debate das articulações políticas.

O segundo ponto pertinente estabelecido entre forças antagônicas de democracia é: o local e o global (SANTOS, 2001). O modelo hegemônico de democracia liberal, como já

abordado, não incentiva a participação popular na vida política. No entanto, quando “aceita” o faz a nível local. Permitindo a articulação na base “tiraria” o foco da participação na centralidade das decisões. Santos (2001, p.73) conclui que “é possível construir complementaridade densas entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais”. Constituir a força da globalização contra-hegemônica, cria um domínio e aprofundamento necessário nas articulações de redes locais, regionais, nacionais e continentais.

Terceiro ponto, os perigos da perversão e da cooptação (SANTOS, 2001). As aspirações revolucionárias para participação democrática no século XIX perderam intensidade no século seguinte. Abriram-se lacunas para o perigo de perversão e descaracterização da democracia. Sem diferentes atores compondo o cenário de legitimação social e reconhecimento às diferenças, torna-se maleável a manipulação da democracia. Santos (2001, p.74) complementa:

[...] a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas.

Na democracia participativa mais que em qualquer outro sistema deve primar pelo enfrentamento de tarefas que promovam a aprendizagem recíproca e contínua, que gerem credibilidade e fortaleçam elos e movimentos mais amplos e de maior capacidade transformadora. Trabalhados bem essas estruturas, certamente ajudará a inibir ações de cooptação de interesses e atores hegemônicos que buscam se apropriarem das bases da democracia participativa para legitimar a exclusão social e a repressão da diferença.

O quarto, e último ponto, a democracia participativa e democracia representativa (SANTOS, 2001). A solução dada ao problema democrático que resvala na relação entre democracia representativa e democracia participativa tem sido na proposição “das escalas”, muito embora essa alternativa envolva apenas aspectos geográficos e de caráter simplista. Para o estudo de Santos (2001), uma resposta alternativa para o problema democrático deve englobar a capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa o que não vem a aumentar com o aumento das escalas.

Segundo Santos (2001, p.75), “existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade”. E ainda continua:

Coexistência implica em uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional [...] combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS, 2001, p.76).

A concepção de coexistência é bem diferente da de complementaridade. Na primeira, implica em manifestação no nível de domínio exclusivo do governo, com espaços burocratizados de constituição vertical e forma única da administração pública, ou seja, coexiste com a democracia participativa. A segunda concepção, a de complementaridade, são ações que buscam integrar as democracias representativa e participativa; ela ocorre a nível local e fomenta a decisão da sociedade política para prerrogativa antes detidas apenas pelos governantes.

Tornando como cerne da questão a democracia participativa como forma de emancipação, é possível inferir duas proposições que se baseiam em dicotomias desorientadoras. A primeira, “opressão *versus* democracia”, consiste em afirmar que ou se é oprimido ou se tem liberdade. Podemos perceber que nem sempre ao final de um período de opressão é possível vivenciar o alcance de um sistema democrático contando com a participação de todos, e sim, a inclusão da maioria apenas limitada ao processo de eleições periódicas. Da mesma forma que sob um regime opressivo sempre haverá inquietações e contestações que motivam alternativas que substituem, ainda que temporariamente, as instituições do regime opressivo.

A segunda dicotomia, reforma *versus* ruptura revolucionária, tende-se associar reforma a opressão contínua e liberdade à democracia. Ou seja, há uma desconsideração do processo de luta entre estes extremos. Um equívoco creditar o momento emancipatório unicamente quando se inicia uma nova sociedade baseada nas aspirações revolucionária para organização social e governo.

[...] a obsessão pelo momento de ruptura revolucionária leva a que muitos não percebam o significado dos momentos embrionários de emancipação social que se desenrolam durante a própria luta. No entanto, o que a história demonstrou foi que o momento de ruptura, seja ele conduzido por uma revolução violenta ou por negociações pacíficas, raramente está à altura das expectativas no que diz respeito às suas possibilidades emancipatórias (SANTOS, 2001, p.158).

Uma das maiores experiências que podem ser destacadas no Brasil, no que se refere à democratização e emancipação, são aquelas do chamado “orçamento participativo”. Na tentativa de não apenas de obter a transparência social, mas a construção de um Estado diferente pautado na aproximação do governo e de seus governados, na promoção de cidadania e de democracia.

O Brasil, desde sua transição para democracia, passou a vivenciar formas de participação que levaram à crise da ditadura e à sua substituição. Com o neoliberalismo e seu caráter doutrinário na democracia liberal, o Brasil também aponta mais para capacidade de generalização, atenção aos mecanismos de mercado e de liberdade da propriedade privada.

Pelo o estudado até aqui empreendido (a perda da demodiversidade, a interrelação entre local e o global, os perigos da perversão e da cooptação, a democracia participativa e a democracia representativa), compreendo que democracia e participação não podem ser encaradas de forma simplista, mas sim, que exigem a construção aprofundada de uma alternativa contra hegemônica pelas forças antissistêmicas.

As contribuições de Schumpeter e de Santos possibilitaram aproximar suas concepções de democracia e de participação com alvo da investigação desta pesquisa: gestão democrática e conselho escolar. Schumpeter (1942, p.257) ao afirma que a “democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa”, é bem provável que nos posicionemos contrário ao seu pensamento.

No entanto, a prática encontrada nos interiores dos conselhos escolares seja muito mais schumpeteriana do que as concepções de democracia e de participação defendidas por Santos. Percebe-se claramente esse comportamento, quando a administração de uma escola é centralizada na figura no diretor. E este, por sua vez, é responsável por representar “os anseios” de uma comunidade escolar e local que são “leigos” para deliberar sobre assuntos sobre si próprios.

A gestão democrática e o conselho escolar, conforme sinalizados Santos (2001), são espaços para prática da democracia participativa como forma de emancipação humana e possibilidades de aperfeiçoamento do processo democrático. A democracia defendida por Santos encontra alguns entraves, pois como ele mesmo acredita que a democracia e o capitalismo não têm objetivos em comuns (2001).

Os conselhos escolares recebem diretrizes do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares para fomentar a participação democrática por meio da proposta de participação qualificada como requisito para democratização da participação. Diversas ações do PNFCE que vão desde cadernos temáticos específicos para os conselhos escolares até

cursos de extensão sobre conselho escolar para conselheiros e técnicos de educação, além de Encontros nacionais, estaduais e municipais para debater sobre a atuação dos conselhos escolares como espaço deliberativo.

Os dirigentes dos sistemas de ensino precisam nutrir sua ação nos fundamentos da efetiva gestão democrática do ensino público, para disseminar nas escolas a cultura democrática. Enquanto não superamos a cultura patrimonialista, que gera atitudes de “donos do poder”, ou do saber, não florescerá nas escolas o hábitat adequado para o efetivo exercício da gestão democrática, fundamento da cidadania (Caderno PNFCE, 2006, p.58).

Que entendimento sobre participação e democracia são possíveis a partir do objetivo da pesquisa? As estratégias para fomentar a participação democrática previstas pelo PNFCE em seu texto legal têm promovido mudanças na organização e funcionamento no interior dos conselhos escolares?

Ao final desta pesquisa, será possível de forma mais clara, apreender sobre como a participação democrática tem sido constituída nos conselhos escolares. Para tanto, o alcance desta análise implica por lançar mão de um caminho metodológico que entrelaçará o que é texto e o que contexto em nosso estudo.

5 O CAMINHO METODOLÓGICO

O novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta. (Michel Foucault)

Foucault²¹ (1999, p.26) acreditava que o discurso é muito mais do que o conjunto de signos organizados e transparentes. O discurso é vivo e embebido por questões históricas e ideológicas que revelam o “acontecimento de sua volta”. Para um pesquisador, a motivação em buscar estabelecer a relação entre o desconhecido e suas respostas, não significará ser algo linear e harmônica. Implica vasculhar cenários e terrenos repletos de discontinuidades, imersos em jogos de negociação e contrastes entre poder e resistências presentes, sobretudo, em discursos.

Não há caminho metodológico que seja único, pronto e acabado. Há as várias possibilidades de vias que se constroem através do que são pertencentes ou não à pesquisa. O foco do percurso metodológico está em tornar clara a trajetória percorrida por mim e sob por qual embasamento foi construído. Refletindo sobre o quê move este estudo e, portanto, como pode ser respondido o objetivo proposto para atender a questão norteadora da pesquisa.

Antes de apresentar o caminho metodológico que percorremos para avaliar se a proposta de participação qualificada, como requisito para democratização da participação contida no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, promove efetivamente a participação democrática nesses conselhos ou atua como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, cremos ser interessante situar sobre a perspectiva metodológica aqui adotada.

Metodologia, segundo dicionário Aurélio (2015), é uma palavra derivada de método, do latim *methodus* cujo significado é caminho ou a via para a realização de algo. Método é o processo para se atingir um determinado fim ou para se chegar ao conhecimento. Metodologia refere-se a bem mais do que um simples conjunto de métodos, mas sim refere-se aos fundamentos e pressupostos filosóficos que fundamentam um estudo em particular.

No século XVII e XVIII, a ciência começa a ganhar nova conotação. Se antes a religião explicava a origem e o porquê de ser, agora a razão traz luz às trevas dos dogmas

²¹ Foucault, Michel. A ordem do discurso. 5ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 1999. A obra *A ordem do discurso* é a reprodução da Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970.

religiosos e por meio de métodos científicos buscam-se tentativas de organizar o pensamento a fim de se chegar à forma mais adequada de conhecer e controlar a natureza.

No século XIX, a ciência passou a ter uma importância fundamental. Parecia que tudo só tinha explicação por meio da ciência. Como se o que não fosse científico não correspondesse à verdade. Segundo Miranda (2015, p.11),

[...] se Nicolau Copérnico, Galileu Galilei, Giordano Bruno, entre outros, foram perseguidos pela Igreja, em função de suas ideias sobre as coisas do mundo, o século XIX serviu como referência de desenvolvimento do conhecimento científico em todas as áreas.

Miranda (2015) aborda o tema conhecimento científico o definindo, entre outras palavras, como saber produzido através do raciocínio lógico aliado a experimentação prática. Afirma, ainda, que este saber precisa ser caracterizado por um conjunto de paradigmas para a observação, a identificação, a descrição, a investigação experimental e a explanação teórica de fenômenos.

O objetivismo científico envolve técnicas exatas, objetivas e sistemáticas, implementadas através de regras fixas para a formação de conceitos, para a condução de observações, para a realização de experimentos e para a validação de hipóteses. Pretensa objetividade (sem sujeito), restringindo o conhecimento da realidade ao que pode ser observado, quantificado ou modelado de forma externa aos sujeitos, encontra seu contraditório, segundo Minayo (2012, p.21), na perspectiva qualitativa que

[...] responde a questões muito particulares. Ela ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

Se as pesquisas qualitativas fazem emergir aspectos subjetivos, atingem motivações não explícitas conscientes ou espontâneas. As pesquisas quantitativas testam, de forma precisa, as hipóteses levantadas e fornecem índices que podem ser comparados com outros. Minayo (2012) acredita que os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa.

O objetivo básico da atividade científica não é o de descobrir verdades ou ser uma compreensão plena da realidade, mas sim o de fornecer um conhecimento que, ao menos provisoriamente, facilite a interação com o mundo, permitindo previsões confiáveis sobre

eventos futuros e indicando mecanismos de controle para que se possa intervir favoravelmente sobre os mesmos.

O percurso metodológico não apenas detalha o saber que foi produzido, mas o modo de como se chegou até a ele, permitindo um conhecimento amplamente compartilhável e transmissível, verificável, passível de quantificação e interpretação. Nesta perspectiva de “como” chegar ao conhecimento, o desenho metodológico que proponho resulta de um processo de interação entre o que é proposto pelo PNFCE e a avaliação deste programa, mais especificamente, no que se refere à qualificação para a participação democrática dos conselheiros e de dirigentes e técnicos das secretarias de educação.

O objetivo desta pesquisa avaliativa prima por caminhos traçados que comportam um cuidado ao planejar de forma a entrelaçar os conhecimentos já existentes e a perspectiva de avaliação que toma o modelo de análise de política como experiência, que respeita o cenário, presumido que não há análise fora do contexto (LEJANO, 2011).

Conforme mencionamos nas considerações introdutórias e ao longo deste estudo, o caminho metodológico a ser por nós percorrido enveredará por duas perspectivas que se complementam para apreensão do objetivo da pesquisa: da avaliação de políticas públicas, me apropriei do paradigma interpretativo do modelo da experiência que afirma não haver dissociação relação entre texto (política) e contexto (realidade em que se manifesta a política); e das Ciências Sociais, a análise do discurso presente no texto do PNFCE, a partir das formações discursivas foucaultianas.

A presente pesquisa é prioritariamente qualitativa e tem a pretensão de assumir uma perspectiva da avaliação de processo que compartilha das novas bases conceituais na avaliação de políticas públicas. Parte de pressupostos do paradigma interpretativo que se assenta na visão interdisciplinar da pesquisa, na multidimensionalidade no trato metodológico e no suporte dado pelos modelos experienciais (RODRIGUES, 2011, p. 45).

Ainda segundo Rodrigues (2011, p. 46), a proposta de uma avaliação pautada no paradigma interpretativo está alicerçada nos seguintes pressupostos:

- a) Que é fundamental a clareza quanto à concepção de avaliação;
- b) Que as noções de contexto e processo são as que permitem afastar-se dos modelos lineares;
- c) Que ao entender as bases conceituais de uma política ou programa permite situá-lo contextualmente e entender inconsistências em sua formulação e dificuldades em sua implementação;
- d) Que a noção de trajetória é fundamental, pois permite acompanhar o trânsito da política pelas vias institucionais e a apreensão das relações de poder, redes de interesses e seus constrangimentos.

A abordagem analítica parte de aspectos como temporal e territorial do programa que apreenderão o percurso no respeito às especificidades locais e sua historicidade e que agregam as mediações socioculturais dos espaços institucionais e organizacionais. Revelando, segundo Gussi (2008, p.34), a importância de acompanhar a trajetória institucional do programa em suas diversas fases: concepção, formulação e operacionalização final.

Desta feita, o PNFCE foi concebido em algum momento da história política brasileira para seguir a algum propósito. A formulação do programa houve raízes embrionárias que possibilitaram o seu vir a ser. Evidenciando que a forma de operacionalizar do PNFCE se manifesta de forma diferente, em contexto e com atores diferentes e apresentando resultados diferentes.

Na terceira e quarta partes desta pesquisa que trataram respectivamente do Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos Escolares inserido na trajetória da gestão educacional no Brasil e sob que perspectiva de Estado, democracia e participação este programa é levado a efeito, corroboram para apreender o *contexto*, a partir da óptica de uma economia de mercado, o modelo político, social e econômico que sustentaram o Programa durante sua formulação e sua relação com outras políticas públicas.

O *contexto* desvelado leva-nos a compreender que não se tratavam de um único Estado, e sim, de que Estado estar-se-ia falando? Estado reformador, regulador ou provedor? E ao estudar sobre o conceito de políticas públicas, não a definição restrita de Brenner (2008, p.05) que concebe “as políticas públicas como a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”; mas a definição de política como as novas determinações do fenômeno estatal que são teorizadas por Gramsci (2005) a partir de duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil.

A primeira sociedade, *sociedade política*, comumente definida como sendo o próprio Estado, Estado em sentido estrito ou Estado-coerção a serviço da classe dominante, representa o monopólio legal da repressão e da violência sob o controle das burocracias executiva e policial militar. Já a segunda, a *sociedade civil*, compreende o conjunto das organizações responsáveis pela construção e disseminação das ideologias: os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, o sistema escolar, os movimentos sociais, dentre outras.

A partir dessa análise, Gramsci apreende como o processo de “intensa socialização da política”, representada pela conquista do sufrágio universal, pela emergência de partidos políticos de massa, de numerosos sindicatos e movimentos sociais, evidencia que a luta política não se trava mais na esfera política “restrita”, própria

dos Estados elitistas, mas através de uma “nova esfera pública ‘ampliada’ caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa”. (COUTINHO, 1989, p. 65).

O PNFCE é um programa criado pelo Estado e que objetiva em sua organização e funcionamento o ‘protagonismo político’. Coutinho (1989, p.65) revela o deslocamento da arena na disputa pelo poder apreendido por Gramsci. A incoerência a princípio dá lugar à reflexão sobre a presença do Estado na promoção, inclusive, de espaços de organizações sociais como conselho escolar.

Trata-se de compreender o contexto do programa também a partir da análise do seu texto. Foucault (1999, p.10) afirma que

Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar - o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar. (FOUCAULT, 1999, p. 10)

O eixo central desta pesquisa está no *texto* do programa. Segundo a visão foucaultiana, a análise do discurso contido no texto do programa por meio das formações discursivas, implica deixar emergir as intenções do discurso, conforme desvela seus procedimentos de controle, provocando modificações nas relações de poder aí articuladas.

5.1 Discurso: o Exercício do Poder

A análise do discurso é um campo de pesquisa que trabalha com as linguagens produzindo sentidos na sociedade. Segundo Silva (2005, p. 16), “no estudo do discurso, pretende-se apreender a prática da linguagem, ou seja, o homem falando, além de procurar compreender a língua enquanto trabalho simbólico que faz e dá sentido, constitui o homem e sua história”. Fischer (2001, p. 198) complementa afirmando que para Foucault,

[...] nada há por trás das cortinas, nem sob o chão que pisamos. Há enunciados e relações, que o próprio discurso põe em funcionamento. Analisar o discurso seria dar conta exatamente disso: de relações históricas, de práticas muito concretas, que estão “vivas” nos discursos.

Michel Foucault nasceu na França em 1926 e viveu até 1984. Filósofo e teórico social dedicou toda sua obra à reflexão sobre a sociedade. Suas teorias abordavam a relação entre poder e conhecimento e como eles eram usados como forma de controle social por meio das instituições sociais.

Gregolin²² (2004) aponta que a grande pergunta que movia Foucault era *quem somos nós hoje?* Para tentar entender a sociedade, ele partiu da análise de três aspectos:

- i) Como os saberes produzem isso quem somos hoje?
- ii) Como as relações de poder interferem nisso que somos nós?
- iii) Os processos de subjetivação

Como os saberes produzem isso quem somos hoje? Foucault compreendia que os saberes geram as práticas sociais. Um campo do saber ao produzir conhecimento “legitima-se” nas práticas incorporadas pela sociedade, provocando mudanças de comportamento. Para Foucault (2004, p.12),

A educação pode muito bem ser, de direito, o instrumento graças ao qual todo o indivíduo, numa sociedade como a nossa, pode ter acesso a qualquer tipo de discurso; sabemos no entanto que, na sua distribuição, naquilo que permite e naquilo que impede, ela segue as linhas que são marcadas pelas distâncias, pelas oposições e pelas lutas sociais. Todo o sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que estes trazem consigo.

A relação saber e poder introduz o segundo aspecto apontado por Foucault: como as relações de poder interferem nisso que somos nós? Relação de poder esta que pode ser desde a mais microscópica relação interpessoal até a relação política e macrosocial. Foucault (1995, p. 243), em sua obra *O sujeito e o poder*, alerta que “[...] os indivíduos são os veículos do poder, não seu ponto de aplicação [...] o indivíduo é um efeito do poder”.

Já o terceiro aspecto para compreensão social por Foucault é o processo de subjetivação, que são práticas que cada ser social realiza cotidianamente e que também vai produzindo o que somos nós. Os chamados processos de subjetivação, nesse caso, referem-se ao modo como o próprio homem se compreende como sujeito legítimo de determinado tipo de conhecimento, ou melhor, como o sujeito percebe a si mesmo na relação sujeito-objeto (FOUCAULT, 2004).

²² Maria do Rosário de Fátima Valencise Gragolin. Doutora em Linguística e Língua Portuguesa (Unesp); Mestra em Teoria e História Literária (Unicamp). Publicações: Foucault e Pêcheux na análise do discurso - diálogos e duelos e "Discurso e mídia - a cultura do espetáculo".

O saber produz conhecimento que se legitima por meio do poder, ao ser assimilado também realiza os processos todos de subjetivação. E *quem somos nós hoje?* Responder implica tentar compreender como os discursos, os poderes e os saberes atravessam e fazem com que historicamente tenha se constituído *nisso que somos hoje*. À medida que se possa compreender isso, compreender o social, será possível agir para que as coisas sejam diferentes. Não apenas diagnosticar, mas entender porque somos assim e fazer diferentes.

O discurso, segundo a percepção foucaultiana, não é abstrato. A materialidade representa a matéria de que é feito o discurso. Assim, a materialidade é uma forma de linguagem que gera um sentido, um efeito. A análise dessa materialidade não deve ser apenas para constatar, mas que pode se reconfigurar de forma diferente (GREGOLIN, 2004).

A materialidade do discurso desta pesquisa encontra-se presente na construção ideológica que fundamentam os textos do PNFCE.

Por *texto* consideramos como aportes: *o legal* - a portaria de criação do PNFCE, a resolução que norteia sua implementação, leis que fundamentam a existência do programa; e *o didático-pedagógico* - os discursos presentes nos conteúdos do material didático-pedagógico específico do PNFCE (cadernos instrucionais que propõem o debate e o aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação) destinados à formação de conselheiros escolares e de dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação.

6 FORMAÇÕES DISCURSIVAS: UMA ANÁLISE- INTERPRETATIVA DO TEXTO

Mas o que pertence propriamente a uma formação discursiva e o que permite delimitar o grupo de conceitos, embora discordantes, que lhe são específicos, é a maneira pela qual esses diferentes elementos estão relacionados uns aos outros [...]. (Foucault)

Segundo a perspectiva de Foucault (2008, p.66), para analisar os discursos é preciso recusar as explicações unívocas ou de fáceis interpretações, buscando insistentemente o sentido de *quem fala, quando se fala e o lugar de onde se fala*. Revelando como as instituições e seus processos econômicos e sociais dão lugar a tipos definidos de discursos.

Ao adotar como percurso metodológico as vertentes da perspectiva avaliativa interpretativa orientada pelo modelo de experiência e, das Ciências Sociais, a análise das formações discursivas na perspectiva foucaultiana, fica evidente que esta pesquisa é predominantemente qualitativa.

Para a análise interpretativa desta pesquisa, caminhamos pela tessitura dos dados obtidos do levantamento bibliográfico (contexto) e das formações discursivas (texto). Ressaltamos que apenas por questões investigativas há a separação *analítica texto e contexto*. Assim, ao analisar o contexto do programa na perspectiva avaliativa interpretativa, houve a indiciassociabilidade do texto compreendido no contexto. Na mesma direção quando se refere à perspectiva foucaultiana no âmbito da análise do discurso, uma vez que o discurso é vivo e permeado por questões ideológicas socialmente constituídas.

A analítica do programa está centrada na qualificação da participação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares a fim do exercício da gestão democrática. Para tanto, o procedimento da análise das formações discursiva terá como *corpus*, mais especificamente o texto do programa, em seu aporte legal e didático-pedagógico:

Por *aporte legal*: a Constituição Federal de 1988, precisamente no inciso VI do artigo 206 que dispõe sobre “A gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Caráter democrático da participação igualmente previsto na Lei nº. 9.394 de 1996, que trata das diretrizes e bases da educação nacional, precisamente no inciso VIII do artigo 3º, que dispõe sobre a “Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Consideramos como pedra angular legal desta pesquisa a portaria ministerial nº. 2.896 de 16 de setembro de 2004 que cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e a Resolução nº. 45 de 24 de setembro de 2012 que

orienta sobre objetivos, critérios, dinâmica de implementação, acompanhamento e avaliação do PNFCE.

Por *aporte didático-pedagógico*: material específico para formação de conselheiros escolares, dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais da educação. O material é apresentado em forma de cadernos instrucionais que propõe o debate e o aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação. Ao todo somam catorze cadernos, sendo um destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias, doze cadernos com temáticas diversas e um caderno de consulta sobre indicadores da Qualidade na Educação destinados aos conselheiros escolares. O material instrucional foi produzido ao longo de cinco anos, entre novembro de 2004 e maio de 2009.

Os cadernos fazem parte do material didático-pedagógico do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, portanto o acesso a esse material só é possível quando há a participação no Curso de Extensão em Formação Inicial e Continuada em Conselhos Escolares ou por meio do acesso ao material virtual disponível no *site*²³ de responsabilidade do governo destinado ao PNFCE. Conforme anteriormente mencionado, os cadernos foram produzidos ao longo de cinco anos, respeitando a demanda para produção dos cadernos ligada à construção coletiva de uma proposta que atenda a temáticas que garantam o fortalecimento dos conselhos escolares segundo questões emergidas.

A seguir apresentaremos a organização do material didático-pedagógico do programa, considerando: a temática, o ano de publicação e os objetivos explícitos no texto de introdução presentes no próprio caderno.

Quadro 2 - Cadernos do PNFCE segundo ano de publicação e objetivos

Ano	Caderno(s)	Objetivo(s)
2004	<p>Caderno Conselhos Escolares: Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública;</p> <p>Caderno 1: Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania;</p> <p>Caderno 2: Conselho Escolar e a aprendizagem na escola;</p> <p>Caderno 3: Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade;</p> <p>Conselho 4: Conselho Escolar e o</p>	Os cadernos instrucionais pretende servirem de subsídio às secretarias estaduais e municipais de educação na realização de capacitação de conselheiros escolares, seja por meio de cursos presenciais ou à distância. É objetivo também do material estimular o debate entre os próprios membros do Conselho Escolar sobre o importante papel desse colegiado na implantação da gestão democrática na escola.

²³ Disponível em: portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce. Acesso em: 25 de março de 2015.

2004	<p>aproveitamento significativo do tempo pedagógico;</p> <p>Conselho 5: Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor;</p> <p>Caderno de Consulta: Indicador da Qualidade na Educação.</p>	
2006	<p>Caderno 6: Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação;</p> <p>Caderno 7: Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil;</p> <p>Caderno 8: Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação;</p> <p>Caderno 9: Conselho Escolar e a educação do campo;</p> <p>Caderno 10: Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social.</p>	(Objetivos apresentados nos cadernos produzidos em 2004)
2008	<p>Caderno 11: Conselho Escolar e Direitos Humanos.</p>	<p>(Objetivos apresentados nos cadernos produzidos em 2004 e 2006);</p> <p>Este caderno pretende ser um 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. Nesse sentido, os Direitos Humanos podem ser compreendidos como um processo de organização e de luta pela conquista de direitos individuais, coletivos, políticos, religiosos, sociais, culturais, ambientais, dentre tantos outros.</p>
2009	<p>Caderno 12: Conselho Escolar e sua organização em fórum</p>	<p>Os cadernos instrucionais pretende servirem de subsídio às secretarias estaduais e municipais de educação na realização de capacitação de conselheiros escolares, seja por meio de cursos presenciais ou à distância. É objetivo também do material estimular o debate entre os próprios membros do Conselho Escolar sobre o importante papel</p>

		desse colegiado na implantação da gestão democrática na escola.
--	--	---

Fonte: A autora

A leitura compreensiva dos materiais selecionados visa ter um olhar amplo ao mesmo tempo em que se buscam peculiaridades entre eles. Percebemos, após leitura dos documentos oficiais que dão aparato legal ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e dos cadernos que compõem o material didático-pedagógico do programa, que há certa tensão em implementar e fortalecer a gestão democrática na escola.

O esforço para promover o programa sinaliza certa rarefação ao longo desses onze anos, principalmente, no tocante a elaboração e produção dos cadernos que se constituem a identidade do PNFCE.

A intenção de ter um olhar mais preciso sobre o que está posto dentro da trajetória analítico-interpretativa significa ser capaz de ir além do conteúdo legalmente representado pelas leis, portaria e resolução, ou ainda, do conteúdo material didático-pedagógico dos cadernos instrucionais. É o momento em que os apropriamos de lentes investigativas que buscam identificar intencionalidades presentes no discurso do material a ser analisado.

A análise do discurso, aqui, mencionado por Foucault (1986, p.56)

[...] gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência; gostaria de mostrar, por meio de exemplos precisos, que, analisando os próprios discursos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras, próprias da prática discursiva.

Juntamente com o estudo dos discursos presentes no material legal e nos cadernos do programa motivaram-se partindo de sete perguntas norteadoras:

- Como entender que o Estado promova espaços de discussões que podem vir a constituir-se em potenciais instâncias de enfretamento à própria ordem estatal, no caso específico dos conselhos escolares?
- O PNFCE foi criado com o objetivo precípua de tornar democrática a participação entre os que compõem o conselho escolar?

- Por que um Estado que se autodenomina Estado Democrático de Direito, somente após dezesseis anos de sua constituição, cria um programa que se propõe a fortalecer a participação democrática nos conselhos escolares?
- Por que organismos internacionais (Unicef, Unesco e Pnud) participam da discussão, análise e proposição de medidas de implementação do PNFCE?
- Como o PNFCE apresenta-se em meio a uma confluência perversa que de um lado há o projeto neoliberal, e por outro, a herança do processo de democratização?
- Ainda que o conselho escolar obtivesse condições ideais em seu funcionamento, seria de fato participação democrática?
- O PNFCE surge por causa do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), o que revelaria como objetivo de existir seu caráter fiscalizador?

Diante desses questionamentos e tendo em vista o objetivo desta pesquisa que pretende avaliar se o PNFCE é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se constitui em instrumentos de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local, a análise do presente estudo organizou-se em quatro formações discursivas que partiram de três questões que englobaram as inquietações anteriormente descritas.

A formação discursiva 1, que trata da qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma gestão democrática, teve a questão norteadora: como é pensada a qualificação dos conselheiros e técnicos da educação segundo o material instrucional do PNFCE?. Já a formação discursiva 2, que trata da participação democrática na gestão dos conselhos escolares, partiu da questão: como está prevista a participação democrática na estrutura e no funcionamento dos conselhos escolares segundo o material instrucional do PNFCE?

Para a formação discursiva 3, que trata do efeito que o Estado quer produzir no conselho escolar via PNFCE, teve como pergunta orientadora: como a relação Estado e sociedade se faz presente nos conselhos escolares, segundo o material instrucional do PNFCE?

Formação Discursiva 1: Qualificação dos Sujeitos Atuantes nos Conselhos Escolares Para Uma Gestão Democrática

Para que a participação democrática, de fato ocorra, faz-se imprescindível que esta participação seja qualificada. O PNFCE surge com o objetivo de promover a qualificação dos

conselheiros e técnicos das secretarias de educação para que atuem ativamente no fortalecimento dos conselhos escolares existentes e na fomentação para que dê origem a outros.

A qualificação de técnicos e conselheiros pelo PNFCE é compreendida pelo próprio programa não como modelo ou diretrizes que se esgotam em si mesmos, mas como fonte de informação e conhecimento sociopolítico e econômico sobre a trajetória histórica do conselho escolar que contribuem para entendimento do *por quê* e *para quê* da existência do conselho na escola numa perspectiva de gestão democrática.

Como é pensada a qualificação dos conselheiros e técnicos da educação, segundo o material instrucional do PNFCE?

Três dimensões emergem relacionadas à qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma gestão democrática: *i)* o material do PNFCE como uma contribuição ao debate e ao aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática; *ii)* a qualidade da participação está diretamente ligada a capacitação dos conselheiros e técnicos da educação; e *iii)* o conteúdo dos cadernos instrucionais oferecem maiores subsídios aos conselheiros escolares e técnicos da educação para efetiva atuação, no que se refere à legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares e ao próprio significado do programa em seus objetivos, limites e possibilidade.

A qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma gestão democrática, segundo o próprio material instrucional do PNFCE, é entendida “não [...] como um modelo que o Ministério da Educação propõe aos sistemas, mas, sim, como uma contribuição ao debate e ao aprofundamento do princípio constitucional da gestão da educação.” (CADERNO CONSELHOS ESCOLARES: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2004, p.08).

Objetivo reforçado no mesmo caderno, em que se reafirma ter sido o material

[...] preparado para oferecer aos dirigentes dos sistemas de ensino, estratégias para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública. A Cafise (Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino) coloca este caderno não como uma diretriz a ser seguida, mas como uma contribuição para essa discussão (p.11).

O princípio constitucional da gestão democrática pode ser concretizado com a qualificação da participação, que conforme discurso presente no material do programa, não é um modelo ou diretriz a ser seguida. Todavia, é um caderno que “foi preparado para oferecer aos dirigentes dos sistemas de ensino, estratégias para a implementação do princípio

constitucional da gestão democrática da educação pública” (p.11) e os demais “cadernos instrucionais destinados aos conselhos escolares” (p.08).

Outro ponto observado é se o material instrucional do programa é composto por doze cadernos, apenas dez deles são destinados aos conselheiros. Pinto, Barreto e Santiago (2013, p.198) afirmam que

O Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares conta com material didático produzido pela Secretaria Básica do Ministério da Educação. Os conteúdos classificados como essenciais à formação para a criação dos Conselhos Escolares estão contidos em dez cadernos que foram distribuídos em duas fases do referido curso: na fase 1 (um) é realizado o estudo dos cadernos 1 (um) a 5 (cinco) e na fase 2 (dois) o estudo dos cadernos 6 (seis) a 10 (dez).

Há diferença no acesso ao estudo dos cadernos dependendo dos sujeitos que atuam nos conselhos escolares para uma gestão democrática. A distinção reside desde o *layout* dos cadernos até a forma como os conteúdos são apresentados. O caderno destinado aos dirigentes e técnicos da educação tem

[...] por objetivo oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, que possam servir de orientação para os gestores na implantação e na dinamização dos Conselhos Escolares. (CADERNO CONSELHOS ESCOLARES: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2004, p.11)

Nesse caderno é apresentada a contextualização histórica e conceitualmente dos conselhos nos processos de gestão dos sistemas e das instituições de ensino. Já os cadernos instrucionais destinados aos conselheiros não seguem a mesma estrutura. Para introduzir os conteúdos inicia-se a partir de questionamentos, ocorrendo na intenção de respostas direcionadas. Além de apresentação infantilizada de figuras que mais lembram cartilhas, que em outro momento na história da educação brasileira, foram muito utilizadas nos processos de ensino desprovidos de maiores reflexões.

O caráter condicionante da aprendizagem dos conteúdos, reforçado pelo termo “instrucional” está presente em todos os cadernos:

O material instrucional do programa é composto de um caderno instrucional [...] destinados aos dirigentes e técnicos [...] e cadernos instrucionais destinados aos conselheiros escolares [...]. (CADERNO CONSELHOS ESCOLARES: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2004, p.08).

A segunda dimensão presente na análise da formação discursiva 1, que menciona sobre a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para a gestão democrática, afirma que a relação da qualidade da participação está diretamente ligada à capacitação dos conselheiros e técnicos da educação. Em quatro cadernos são descritas sobre a qualidade da participação vinculada à capacitação dos conselheiros.

Uma das questões centrais para a qualidade da participação é a capacitação dos conselheiros. Para que o conselheiro possa exercer bem sua função é fundamental que conheça: o conselho; seu significado e papel; o papel de conselheiro e o significado da representação; a escola como organização e seu projeto político-pedagógico; a legislação educacional básica; o sistema de ensino (do estado ou município) – princípio e normas; o significado da participação – a pertença da escola à cidadania. (CADERNO CONSELHOS ESCOLARES: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2004, p.57).

Ainda no mesmo caderno (Idem, p.58), afirma que

Muitos sistemas de ensino já desenvolvem ações de qualificação dos conselheiros escolares. O regime de colaboração entre os sistemas de ensino, preconizado pela LDB é já em promissor processo de realização pelas entidades de educadores nos sistemas de ensino (Undime, CNTE, Consed, UNCIME, Fórum dos Conselhos Estaduais), constitui uma das estratégias privilegiadas para partilhar experiências inovadoras e consolidar a efetiva atuação dos Conselhos Escolares.

No caderno 4 – Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico (2004, p.53) reafirma que “inicialmente, o Conselho Escolar pode estimular a participação qualificada dos seus membros nas discussões coletivas, buscando objetivos comuns”. O Caderno 6 – Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação coloca que “a formação continuada dos conselheiros escolares se funda na complexidade de sua atuação e nos desafios que a educação escolar e sua gestão enfrentam.” (2006, p.10) e que

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares disponibiliza material pedagógico-didático de apoio [...] e outras iniciativas, constituem material pedagógico-didático para a qualificação da atuação dos Conselheiros e para sua própria formação, tanto no coletivo das atividades do conselho como em processo específico de sistematização e impulsionamento de sua formação. (Idem, p.31)

E, por fim, o Caderno 11 – Conselho Escolar e Direitos Humanos que afirma ser este caderno

[...] um 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. Nesse sentido, os Direitos Humanos podem ser compreendidos como um processo de organização e de luta pela conquista de direitos individuais [...]. (2008, p.08)

A qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares e técnicos da educação para a promoção da gestão democrática, segundo o PNFCE, está alicerçada no estudo e discussão do material do próprio programa. No entanto, a partir de dados sobre o Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares, é possível observar que segundo Martins *et al* (2013, p. 323) “os indicadores do curso [...] foi considerado um péssimo resultado, haja vista a quantidade de inscrito e o total de aprovações”.

Quadro 3 - Indicadores finais do Curso de Formação em Conselhos Escolares da UFC em 2010

Supervisor responsável	Total de Matrículas efetivadas	Total de Aprovações	Total de Desistências	Total de Reprovações
A	613	172	307	134
B	702	152	446	104
C	602	227	302	51
D	504	123	314	67
Total	2421	674	1369	356

Fonte: Martins *et al* (2013, p.323)

Observamos que o índice de desistência do curso é em torno de 50% (cinquenta por centos), enquanto que o indicador de aprovado chega a 25% (vinte e cinco por centos) do total de matrícula. Realidade que se repetiu no ano de 2011, segundo Martins (2013, p. 326), em que os indicadores finais do curso revelam que do total de 1.196 matrículas efetivadas, ainda apresentou um total de 325 entre desistência e reprovados. A qualificação para a participação democrática fica comprometida quanto ao número de conselheiros e técnicos da educação que de fato estão sendo capacitados.

A análise da terceira dimensão presente na formação discursiva 1 trata do conteúdo dos cadernos instrucionais oferecidos como maiores subsídios aos conselheiros escolares e técnicos da educação para efetiva atuação no que se refere a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares e o próprio significado do programa em seus objetivos, limites e possibilidades.

Há toda uma legislação educacional, definida pelos espaços parlamentares competentes, influenciados pelos movimentos sociais organizados, que pode ser acionada para favorecer a gestão democrática da escola básica e a existência de conselhos escolares atuantes e participativos. (CADERNO 1 - CONSELHOS ESCOLARES: DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA, 2004, p. 23)

Neste Caderno 1 (2004, p.26), menciona ainda, que a LDB/96, no seu artigo 14, é mais precisa ao afirmar que

[...] os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, 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.

A legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares apregoa a gestão democrática como princípio constitucional. Este princípio constitucional se operacionalizará por meio de conselhos escolares ou equivalentes. No entanto, em Abreu (2011, p.39) são apresentadas as falas de segmentos do conselho escolar da Escola X, pertencente à Secretaria Municipal de Educação do município de Fortaleza, que evidenciam como o princípio constitucional da gestão democrática está se concretizando.

[...] as reuniões do Conselho Escolar são esporádicas e sem um calendário prévio. Geralmente, o teor das reuniões é de ordem financeira apresentado de maneira enfático e predirecionado [...] o conselho escolar deveria ser um ambiente de promoção da democracia participativa, que, porém há muito para se caminhar na pretensão de romper com modelos cristalizados de administração (relato da vice diretoria da Escola X, em entrevista).

Abreu (2011, p.40), em análise de questionários aplicados a membros representantes do Conselho da Escola X, afirma que

Sobre as principais atividades desenvolvidas pelo conselho escolar, ora foi citado reuniões ora a ausência de comunicação sobre quaisquer atividades. E, por fim, sobre qual o sentimento despertado como membro do conselho escolar, houve a

expressão de “fazer parte” de “ajudar”, porém seja muito forte o sentimento de descontentamento e de “pouca atuação”.

A legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares e sua operacionalização tem repouso no que Lejano (2011, p.194) afirma

O modelo de governo centrado no Estado que em sua forma moderna é nada além do modelo regulatório de governo. Posicionamos um foco central de tomadas de decisão (o Estado) e um foco periférico de implementação (o campo). A política, nesse modelo, precisa ser moldada no centro e exportada (como texto) por todo o campo e simplesmente aplicada.

A trajetória institucional do programa, segundo Lejano (2011) não pode ser desconsiderada, o texto (o discurso) a ser simplesmente aplicado ganha novos contornos conforme tramita do centro ao foco periférico de sua implementação. Foucault (1986, p.56) afirma

[...] não mais tratar os discursos como conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse mais que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse mais que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever.

E “esse mais” no texto (no discurso), que segundo Foucault (1986) é preciso fazer aparecer e ser descrito. Se Lejano (2011) aponta a direção que a política toma, Foucault chama a atenção sobre quem fala, por que fala e de onde fala. O contexto em que será implementado o texto é diferente do contexto em que foi elaborado, e ainda, há “esse mais” que está irredutível à fala.

Formação Discursiva 2: Participação Democrática na Gestão dos Conselhos Escolares

A formação discursiva 2, que trata da participação democrática na gestão dos conselhos escolares, reúne discursos que para suas análises podem ser organizadas em três dimensões: *i*) contexto histórico da participação pela via direta ou representativa; *ii*) estrutura e funcionamento dos conselhos escolares e *iii*) conselho escolar: mecanismo legitimador do Estado ou apropriação dos instrumentos de construção democrática.

O Caderno Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública visa situar os conselhos no contexto histórico da participação pela via direta ou

representativa. “Ao longo do tempo, o critério dos ‘mais sábios’ é paulatinamente contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os conselhos de ‘notáveis’ das cortes e dos Estados modernos” (2004, p.14). Especificamente no Brasil,

[...] os conselhos de educação, desde os seus primórdios até os dias atuais, assumiram a feição de conselhos de ‘notáveis’, concebidos como ‘assessorias especializadas’ ao governo, com ação mais voltada para o credenciamento de instituições educacionais, do que na formulação de políticas públicas de educação e de mobilização social (2004, p.25).

Os conselhos populares exerciam a democracia direta e ou representativa, que ao contrário dos conselhos de notáveis das cortes, eram a voz das classes que constituíam as comunidades locais. Os conselhos populares constituíam-se como estratégias para resolver as tensões e conflitos resultantes dos diferentes interesses (2004, p.15). Características, da representação popular, assumidas pelos conselhos municipais de educação, que diferentemente dos conselhos estaduais e dos âmbitos nacional, marcados desde suas origens e ao longo de sua história como conselho de “notáveis” (2004, p.28).

O espírito da constitucionalidade cidadã de 1988 teve pouco em seus efeitos, quando marcas tão profundas de interesses privados elitistas já estão arraigados em nossa formação social. Enquanto os movimentos populares reclamando participação encontravam-se em âmbitos municipais, a própria estrutura de governo brasileiro dispõe para espaços de formulação de políticas públicas de educação aqueles que estão a serviço de interesses de uma minoria da sociedade.

Destacamos que toda essa discussão sobre o contexto histórico em que os conselhos de educação foram se desenhando passa-se, exclusivamente, no *Caderno Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*, destinado, segundo o próprio programa, aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação.

Ainda na análise da dimensão sobre o contexto histórico da participação pela via direta ou representativa, o Caderno (2004, p.17), citado anteriormente acrescenta, que

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

O Caderno 5 – Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor (2004, p.20) menciona como o desejo de participação dos movimentos sociais alcança o status de diretriz legal para sua atuação.

[...] a LDB redirecionou as formas de organização e gestão, os padrões de funcionamento, a estrutura curricular, requerendo, entre outros, a implantação de processos de participação e gestão democrática nas unidades escolares públicas.

O ponto incisivo a ser analisado reside no vocábulo *participação* presente nos dois discursos. A participação na gestão da coisa pública invocada pelos movimentos associativos populares receberá novo tratamento nos anos posteriores. Agora, a participação é enquadrada em diretrizes que nortearão seu processo de implantação, como por exemplo, nas unidades escolares. Para Foucault (1999, p.10), “por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder”.

A análise da formação discursiva 2, que trata da participação democrática na gestão dos conselhos escolares, toma como referência a segunda dimensão: estrutura e funcionamento dos conselhos escolares. “Para melhor clareza didática, com base na análise das normas correntes dos conselhos de educação, este documento estabelece a divisão das competências dos conselhos em quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora”, segundo Caderno Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública (2004, p.23).

O Caderno 11- Conselho Escolar e Direitos Humanos (2008, p.89) afirma ainda

Nessa perspectiva, além das funções que lhe vêm sendo atribuídas – deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora - o Conselho Escolar deve assumir uma nova função: propositiva, mediante a qual poderá exercitar a sua capacidade de criar, de inovar e de ter uma atuação mais decisiva na prática educativa escolar.

O primeiro discurso, presente no caderno publicado em 2004, estabelece quatro competências. Passados cinco anos, o próprio material do programa afirma que o conselho escolar deve assumir uma nova função: propositiva. O conselho escolar era muito mais visto com características executivas, o que possa explicar o discurso contido no Caderno 12 – Conselho Escolar e sua organização em fórum (2009, p.51):

Assim, ao criar programas que descentralizam os recursos financeiros, o Ministério da Educação lançou em 2004, no âmbito da Secretaria de Educação Básica, pela Portaria Ministerial nº. 2.896/04, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, com a finalidade de desenvolver ações de fomento à

implantação e ao fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica, em parceria com os sistemas de ensino.

O Caderno 7 – Conselho Escolar e o funcionamento da educação no Brasil (2006, p.61), reitera o posicionamento que a atribuição fiscalizadora ocupa na existência do conselho escolar, pois possibilita “assim, uma melhor aplicação dos recursos financeiros da escola, como também uma gestão mais transparente e democrática”. Atribuição ratificada no Caderno 12 (2009, p.52):

[...] sinalizam, em certa medida, as bases políticas educacionais que fizeram o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. A criação desse Programa sinalizou uma política diferenciada do que vinha se instituindo no Brasil, uma vez que a lógica que instituiu o PMDE²⁴ não era acompanhada pela preocupação de se fortalecer um órgão de gestão democrática no âmbito das escolas.

Percebemos a secundarização no tocante ao fortalecimento da democracia na gestão dos conselhos escolares. A criação do PNFCE está intimamente vinculada à descentralização dos recursos financeiros repassados diretamente às escolas. No discurso presente no Caderno 7, “e democrática” tem sentido aditivo e referente à parte. Se a gestão do conselho escolar é democrática, logo é uma gestão transparente, aplicando os recursos financeiros de forma deliberada e atendendo as demandas da escola.

No discurso do Caderno 12 “uma vez que a lógica que instituiu o PMDE não era acompanhada pela preocupação de se fortalecer um órgão de gestão democrática no âmbito da escola”, podendo significar afirmar que: o fortalecimento democrático é um acompanhamento aos programas que descentralizam os recursos financeiros.

Toda essa discussão travada até aqui sobre participação, democracia, interesses privados trouxe subsídio para refletir sobre a formação discursiva 2, em sua última dimensão - conselho escolar: mecanismo legitimador das ações do Estado ou apoderamento dos instrumentos de construção democrática? O Caderno Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública apresenta os seguintes discursos:

Os Conselhos – é bom insistir – não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade. Por isso, para poder falar ao governo (da escola) em nome da comunidade (escolar e local), desde os diferentes pontos de vista, a

²⁴ Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), criado pelo governo federal, pela Resolução nº.12, de 10 de maio de 1995.

composição dos conselhos precisa representar a diversidade, a pluralidade das vozes de sua comunidade (2004, p.35).

Somente será possível insistir a legítima gestão democrática da escola pública se arruirmos primeiro os fundamentos do paradigma patrimonialista do Estado brasileiro – estejam eles situados nos governantes, na burocracia ou nas corporações -, para colocar no lugar deles novos fundamentos, situados na pertença da escola à cidadania, que lhe confere autonomia e poder e que possibilita a participação (2004, p.36).

E nessa concepção, a participação deixa de ser mera “colaboração”, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao “público”, que diz respeito aos objetivos coletivos (2004, p.37).

São três discursos retirados de um único caderno, porém são imensamente recorrentes nos demais cadernos, enfatizando o desenvolvimento da autonomia do conselho escolar, a superação de atitudes de subordinação para a emancipação humana e em defesa do princípio da democracia participativa. Se num primeiro momento, é irrelutante pensar que estes refletem o conselho escolar como apoderamento dos instrumentos de construção democrática, Foucault (1999, p.39) faz um chamado em relação à forma que o discurso pode ser constituído:

[...] o ritual define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam (e que, no jogo de um diálogo, da interrogação, da recitação devem ocupar determinada posição e formular determinado tipo de enunciado) [...] fixa, enfim, a eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem os limites de seu valor de coerção. Os discursos [...] políticos não podem ser dissociados dessa prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos.

Foucault (1999, p.43) menciona sobre doutrinas²⁵ como forma de transmissão do discurso:

[...] a doutrina questiona os enunciados a partir dos sujeitos que falam, na medida em que a doutrina vale sempre como o sinal, a manifestação e o instrumento de uma pertença prévia – pertença de classe, de status social ou de raça, de nacionalidade ou de interesse, de luta, de revolta, de resistência ou de aceitação. A doutrina liga os indivíduos a certos tipos de enunciação e lhes profíbe, conseqüentemente, todos os outros; mas ela se serve, em contrapartida, de certos tipos de enunciação para ligar indivíduos entre si e diferenciá-los, por isso mesmo, de todos os outros.

²⁵ “A doutrina tende a difundir-se; e é pela partilha de um só e mesmo conjunto de discurso que indivíduos, tão numerosos quanto se queira imaginar, definem sua pertença recíproca. [...] Ora, a pertença doutrinária questiona ao mesmo tempo o enunciado e o sujeito que fala e um através do outro” (FOUCAULT, 1999, p.43).

Segundo análise foucaultiana, a forma como o discurso é constituído define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam, inclusive, garantindo em sua formulação determinado tipo de enunciado e ocupando determinada posição. Nesta perspectiva, o PNFCE tem seu discurso constituído pelo Estado que assumindo a prerrogativa de Estado Democrático de Direito garante um “tipo de enunciado” que determina sua posição. Posição esta fixada pela “eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem os limites de seu valor de coerção” (FOUCAULT, 1999, p.39).

O Estado fala para ser participativo, exercitar a autonomia e a emancipação humana. Foucault (p.39) afirma que na constituição do discurso político que se “determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades e papéis preestabelecidos”. Concretamente, observado no texto da portaria ministerial que cria o PNFCE, no seu objetivo “III - Instituir políticas de indução para implantação de conselhos escolares”.

Para Foucault (1999, p.43), a doutrina, que se refere à forma como o discurso pode ser transmitido, questiona os enunciados a partir dos sujeitos que falam sinalizando uma pertença prévia do sujeito, que poderá ser uma “pertença de classe, de status social ou de raça, de nacionalidade ou de interesse, de luta, de revolta, de resistência ou de aceitação”. O discurso do programa, mais especificamente, o apresentado para análise nesta última dimensão, o Estado fala sobre instituir a legítima gestão democrática ou exercício da cidadania. No entanto, a análise foucaultiana, a partir da doutrina, orienta sobre questionar a fala do sujeito, pois dará indícios da pertença prévia do sujeito. O Estado Democrático de Direito também é um Estado capitalista com interesse de classe.

Formação discursiva 3: O Efeito que o Estado quer produzir no Conselho Escolar via o PNFCE

A análise da terceira e última formação discursiva visa compreender como a relação Estado e sociedade que se faz presente nos conselho escolares, segundo o material instrucional do PNFCE. Para tanto, seguirei por duas dimensões, a saber: *i*) como o Estado é concebido pelo PNFCE e *ii*) como o Estado capitalista brasileiro está inserido no PNFCE.

O Caderno Conselhos Escolares: uma gestão democrática da educação pública (2004, p.13) traz uma definição sobre a origem do Estado:

Aqui reside a origem mais remota da política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado que não sse distinguiu da comunidade, mas era a sua própria expressão, para acrescentar, adiante, que as

idades-Estado foram, primeiramente, um espaço de poder, de decisão coletiva, articulado em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos: conselhos de anciãos (como o Senado Romano ou a Gerousia²⁶ Esparta) ou simplesmente de ‘cidadãos (como boulé ateniense), assembleia com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais. Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva.

O Caderno 11 – Conselho Escolar e Direitos Humanos (2008, p.10), continua:

Estado [...] é a maior organização que as sociedades humanas possuem, tendo um governo, um povo e um território. É uma instituição organizada política, social e juridicamente, tendo como lei máxima uma Constituição escrita de forma legítima. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém, segundo Max Weber, o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal). Governo, aqui, é tomado como instância máxima de administração executiva, legitimado pelo voto popular e que tem um tempo determinado pela Constituição Federal.

Segundo os discursos presentes nos dois cadernos citados anteriormente, o Estado deixa de ser “a própria expressão da comunidade” da qual não se distinguia e passa à condição de instituição organizada política, social e juridicamente. Foucault (1999, p.14) menciona que as instituições sustentam um discurso que é imposto e reconduzido, não o exercendo “sem pressão, nem sem ao menos uma parte de violência”.

O conceito de poder em Foucault transcende o óbvio: poder político do Estado. Implica, segundo visão foucaultiana, afirmar sobre relações de poder que circulam na sociedade, poder exercido a partir de instituições disciplinares. Os poderes do Estado são apenas as formas terminais que o poder assume.

Entre as instituições disciplinares está a escola que age como dispositivo para dizer o que pode ser dito, feito ou pensado. A instituição escola vale-se do seu poder para operar na subjetividade, agindo de forma indireta sobre as escolhas, os desejos e conduta dos sujeitos que si consideram livres para escolher, mesmo que constantemente envolvidos por normas que os aprisionam à sua própria consciência.

Se no material do programa o Estado é compreendido como instituição específica organizada que sistematiza e centraliza o poder político, que na perspectiva de Estado Democrático de Direito busca defender através de leis um rol de garantias fundamentais,

²⁶ Gerousia e boulé – assembleia de cidadãos, com atribuições e organização definidas.

baseados no Princípio da Dignidade Humana; Vasconcelos (2003, p.152) aponta para o sentido das relações de poder:

Compreendo, então, a força alcançada, no seio da sociedade, por certas medidas e ações de controle e cerceamento postas pelo Estado, com uma investidura estatal: se de um lado, cada um torna-se um agente daquilo com que se identifica ideologicamente, sem que se faça necessária a renovação de qualquer coação ou regra de cumprimento; de outro lado, há uma arena de disputa de poder que impõe, aos submetidos, a ordem dos subjugadores. Mas, que não se perca de vista que, mesmo, na condição de submissão [...], o poder é, ainda, objeto disputado; ele não é propriedade de sujeitos eleitos ou que assim se julguem; nem é domínio perene de poucos! Sempre, haverá de existir, fazendo frente a um poder materializado, expressões de resistência, que não se traduzem em nada mais do que um outro (ou outros) poder (poderes) desejante(s) de se postar no lugar daquele. A resistência é intrínseca ao poder; é o seu outro.

Toda essa discussão sobre a relação de poder circunscrevendo Estado e sociedade, dará margem para a análise da segunda dimensão: como o Estado capitalista brasileiro está inserido no PNFCE. No Caderno 11 – Conselho Escolar e Direitos Humanos (2008, p.40) encontramos o seguinte discurso:

A história brasileira evidencia que o Estado tem sido uma instituição muito contraditória. Se por um lado, cria as leis que garantem os direitos da pessoa humana, colocando-se, por conseguinte, como seu maior protetor e atuando na defesa desses mesmos direitos, por outro lado vem, na prática, contraditoriamente, desrespeitando tais direitos.

O comportamento contraditório exercido pelo Estado se expressa mais especificamente na escola, segundo o Caderno 11 – (2008, p.76), uma vez que esta,

[...] como uma instituição social, encontra-se inserida num mundo globalizado, regido pela lógica do mercado onde prevalece a lei do ter mais, sociedade que, devido à exclusão que vem produzindo ao longo da história, apresenta um alto índice de desigualdade social.

Silva (2010, p.21), ainda na tentativa de capturar o movimento que Estado e sociedade articulam dentro de um cenário do capital, afirma:

Quando observamos apressadamente o Estado – na sua forma constituída como aí está – nos escapa o fato de que ele é resultado de inúmeras mudanças internas provocadas pelas lutas políticas que buscam se afirmar hegemonicamente. Estas lutas são formadas a partir da disputa dos poderes. Os modelos de governo ou formas de governar procuraram se afirmar neste jogo. As reivindicações da sociedade desenvolvem uma lógica de necessidades ou demandas a serem atendidas pelo

Estado e a arte de governar apresenta-se como um conjunto de habilidades e compreensões acerca deste processo de conhecimento ou saber sobre a sociedade e suas reivindicações.

Nesta perspectiva em que Estado e sociedade constituem e são constituídos por relações de poderes, o Estado capitalista brasileiro está presente no PNFCE com toda a contradição que lhe é característico na busca de se firmar hegemonicamente. O PNFCE, como programa de governo, evidencia em seu discurso as disputas dos poderes em jogo, mas como Silva (2010, p.21) coloca que a “arte de governar” balizará os interesses envolvidos materializados nos discursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O empreendimento acadêmico, aqui constituído, teve como nascedouro nossa inquietação, primeiramente como sujeitos sociais, para só então tornar-se objeto de estudo por nós investigado. Certamente, a resposta almejada para a problemática estabelecida colocava-se como farol a guiar-nos pelo caminho ainda desconhecido.

Como objetivo desta empreitada, tivemos o de avaliar se PNFCE é, de fato, um instrumento que proporciona a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma participação democrática ou se o programa se constitui como instrumento de legitimação das ações do Estado e na perspectiva de docilizar a comunidade escolar e local.

O percurso metodológico orientado pelo paradigma analítico sobre o Programa e pela análise do discurso a partir das formações discursivas organizadas do material do PNFCE forneceu-nos indícios para conclusões aqui tecidas. As considerações serão apresentadas conforme análise interpretativa das três formações discursivas.

A análise da formação discursiva 1, que trata da qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma gestão democrática, revela a forma de institucionalizar a vontade e a participação dos sujeitos nos conselhos escolares, quando o programa “diz” como deve “ser ou fazer”. A proposta da qualificação encontrada no material analisado refere-se a sujeitos que não são competentes, por isso precisam ser instruídos. O instruir é permeado de intencionalidades, o que me faz refletir a qualificação dos conselheiros e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação ser mais um instrumento legitimador das ações do Estado do que para torna-los participantes da gestão democrática.

A análise da formação discursiva 2, que tratou da Participação democrática na Gestão dos Conselhos Escolares, compreendendo que a partir das três dimensões analisadas: contexto histórico da participação pela via direta ou representativa; estrutura e funcionamento dos conselhos escolares; e o conselho escolar: mecanismo legitimador ou apoderamento dos instrumentos da construção democrática, trouxeram subsídio para refletir que a participação democrática na gestão dos conselhos escolares presente no discurso do PNFCE tem apontado para ser instrumento legitimador das ações do Estado.

A terceira e última formação discursiva, que tratou da relação Estado e sociedade que se faz presente nos conselho escolares, segundo o material instrucional do PNFCE, demonstrou o efeito que o Estado quer produzir nos conselhos escolares via PNFCE reside em garantir que instituições disciplinares como a escola continue a moldar mentes e comportamentos de forma sutil e guardando a das mais profundas relações de poder.

A analítica das formações discursivas a partir da perspectiva foucaultiana, forneceram-nos lentes para apropriação dos discursos (texto) presentes no material do PNFCE. Discursos que não são transparentes, mas eivados de intencionalidade imersos em relações de poder. Da perspectiva de avaliação de políticas públicas, o paradigma interpretativo pautada no modelo da experiência de Lejano, afirmado na indissociável relação texto-contexto, trouxe-nos a compreensão de como o programa foi construído e de tem sido implementado. A relação das duas perspectivas metodológicas compuseram a significativa abrangência do objeto e objetivo desta pesquisa.

Estado e sociedade constituem e são constituídos por relações de poderes na conjuntura do capital. As relações de poder se manifestam na apenas nas ações diretas do Estado, mas por meio de instituições disciplinares como a escola. Nesse sentido, o PNFCE como programa de governo e que tem como objetivo promover o fortalecimento dos conselhos escolares por meio da gestão democrática evidencia aparentemente o contraditório. No entanto, o caminho metodológico que percorremos mostrou que a participação democrática na gestão dos conselhos escolares presente no discurso do PNFCE tem apontado para ser instrumento legitimador das ações do Estado, uma vez que a qualificação dos sujeitos atuantes nos conselhos escolares para uma gestão democrática revela a forma institucionalizada da vontade e da participação dos sujeitos nos conselhos escolares, quando o programa “diz” como deve “ser ou fazer”. A proposta da qualificação encontrada no material analisado refere-se a sujeitos que não são competentes, por isso precisam ser instruídos. O instruir é permeado de intencionalidades, o que nos faz refletir a qualificação dos conselheiros e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação ser mais um instrumento legitimador das ações do Estado do que para torna-los participantes da gestão democrática.

Longe de querer esgotar a discussão sobre a qualificação da participação democrática nos conselhos escolares objetivada pelo PNFCE. Esta pesquisa deixa reflexões sobre a participação ser condição para gestão democrática e que uma não é possível sem a outra; a participação como processo a ser construído coletivamente, e que cidadania e a democracia participativas não são outorgados pelo poder e pelo Estado, nem conquistadas. Elas são historicamente construídas no árduo trabalho coletivo dos cidadãos e das cidadãs.

REFERÊNCIAS

- ABREU, H. R. **A importância do conselho escolar no processo de gestão democrática: o legal e a prática.** UFSM, 47f. (Programa de Pós-Graduação em Educação, Especialização em Gestão Educacional), Fortaleza, 2011.
- AGUIAR, Cefisa Maria Sabino; FRANCISCO, Herbert Lima Vasconcelos; SOARES, Swamy de Paula Lima (*et al*). **Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia.** Fortaleza: Edições UFC, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Balanço do governo Lula: os programas da área social. *Dom Total – A revista mais completa do Brasil*. 26 maio/2011. Disponível em: <http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=1996>. Acesso em: 23 de março de 2015.
- ARGUELLO, Katie. **O caso da modernidade.** Direito e política em Max Weber. São Paulo: Acadêmica, 1997.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas. BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal.** Trad. do russo de Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- BALDISSARA, Ingrid. **O Estado.** Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAABPNAAL/estado>. Acesso em: 17 de abril de 2014.
- BASKAR, Roy. **A realist theory of science.** Londres: Verso, 1977.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. *In*: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu.** São Paulo: Ática, 1994.
- _____. Espaço social e poder simbólico. *In*: _____. **Coisas ditas.** Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** 5ª ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 2010.
- _____. **Constituição Política do Imperio do Brazil,** de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 07 de março de 2015.

_____. **Resolução nº. 45, de 24 de setembro de 2012.** Orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponível em: www.fnde.gov.br/.../3842-resolucao-cd-fnde-n-45-de-24-de-setembro. Acesso em: 27 de junho de 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 46. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

_____. **Decreto-lei nº. 477,** de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10477.htm. Acesso em: 07 de março de 2015.

_____. **Emenda constitucional nº. 14,** de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 07 de março de 2015.

_____. **Estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação.** Decreto nº. 5.156, de 28 de julho de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf. Acesso em: 09 de março de 2014.

_____. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/item/3842-resolucao-ed-fnde>. Acesso em: 27 de abril de 2013.

_____. **Lei nº. 16,** de 12 de agosto de 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM16.htm. Acesso em: 07 de março de 2015.

_____. **Lei nº. 4.024,** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 07 de março de 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares:** uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Elaboração: NAVARRO, Ignez Pinto (*et al.*). – Brasília: MEC, SEB, 2004.

_____. Ministério da Educação. Lei nº. 17 de 24 de abril de 2007. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 2007. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/livro. Acesso em: 23 de fevereiro de 2015.

_____. **Plano Nacional de Educação.** Lei Federal nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília. Senado Federal, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.** Portaria ministerial nº. 2.896, de 16 de setembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: www.promenino.org.br/noticias/portaria-ministerial-n-28962004. Acesso em: 12 de fevereiro de 2014.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade:** uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **Conselho escolar:** percorrendo os caminhos discursivos e dialógicos da participação. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008, 120p.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. *In:* SOUSA, Fernando José Pires de (Org.). CARLEIAL, Adelita Neto; MACIEL, Elda Maria Freire. **Poder e políticas públicas na América Latina** – Fortaleza: Edições UFC, 2010, 294p.

CARVALHO, Maria Aparecida de. **A educação nas constituições brasileiras.** Campinas: Pontes, 1995.

CIEGLINSKI, Amanda. Em avaliação: ensino médio. **Revista educação.** ago/2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/170/artigo234960-1.asp>. Acesso em: 23 mar. 15.

CINTRA, Rodrigo Suzuki. **Liberalismo e natureza.** Disponível em: <https://blogateli.wordpress.com/releases/liberalismo-e-natureza—a-propriedade-em-john-locke-rodrigo-suzuki-cintra>. Acesso em: 15 de março de 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson (trad); NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Gramsci e a América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____, Carlos Nelson. **Gramsci:** Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Contra a corrente:** ensaio sobre democracia e socialismo. 2ª ed. Ver. E atual. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Marxismo e política a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. *In:* Evelina Dagnino (org.). **Os Anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004, p.103-115.

Denzin, N. K. **The research act in sociology.** Chicago: Aldine, 1970.

_____, N.; Lincoln, Y. **Handbook of qualitative research**. 2ª ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em: www.dicionariodoaurelio.com. Acesso em: 02 de janeiro de 2015.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. A legitimidade do Estado regulador brasileiro. Uma análise democrática. **Revista jus navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2633, 16 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17416>>.

DUARTE, Lidiane. Governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista infoescola navegando e aprendendo**, ano 9, 3 ago. 2008. Disponível em: www.infoescola.com > História. Acesso em: 17 de fevereiro de 2015.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. **Foucault e análise do discurso em educação**. Cadernos de Pesquisa, n. 114, novembro, 2001.

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research** (1st-3rd edition). London: Sage, 1998.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de Fortaleza: Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS. **Manual do conselho escolar: participar para democratizar**, 2004.

_____. **Decreto municipal nº. 10.851, de 18 de agosto de 2000**. Delega competências aos Conselhos escolares/ Unidades Executoras na forma que indica. Disponível em: www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/.../13112014_-15403.pdf. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. **Decreto municipal nº. 12.302, de 28 de novembro de 2007**. Institui o Fórum Municipal dos Conselhos Escolares de Fortaleza. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cefisa_aguiar.pdf. Acesso: 12 de fevereiro de 2014.

_____. **Lei nº. 7990, de 23 de dezembro de 1996**. Dispões sobre a criação do conselho escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 5. ed. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

_____, Michel. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no College de France, pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. Edições Loyola, São Paulo, 2004.

_____, M. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

_____, M. O sujeito e o poder. *In*: Dreyfus e Rabinow. **Michel Foucault: Uma Trajetória Filosófica**. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, 1995.

GARCIA, Nelson Jahr. **O Estado nacional**: Francisco Campos. eBooksBrasil.org. (2002). Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/chicocampos.html>. Acesso em: 10 jun 2015.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984. 458p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAMSCI, Antonio. LUIZ, Sérgio Henriques de (Org.). **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GREGOLIN, Maria do Rosário. **Foucault e Pêcheux na construção da análise do discurso – diálogos e duelos**. – São Carlos: Claraluz, 2004.

GRUPPI, Luciano (trad.) **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1980.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de micro-crédito. **Aval- revista avaliação de políticas públicas**, nº.1, jan-jun/2008.

Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. **A educação básica no Brasil**: dos primórdios até a primeira lei de diretrizes e bases. Editora Pioneira: São Paulo, 2004.

HIRSCH, Joachim. La internacionalización del Estado. *In*: BRAGA, Elza Maria Franco (Org.). **América Latina**: transformações econômicas e políticas. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 07 de março de 2015.

HOLANDA, Nilson. O que é avaliação. *In*: **Avaliação de programas**: Conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. São Paulo/Fortaleza: Editora ABC, 2006. cap.3, p.79 a 129.

INGRAM, Helen; LEJANO, Raul; INGRAM, Mirill. **O poder da narrativa em redes ambientais**. Massachusetts: MIT PRESS, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. **Adeus professor, adeus professora?:** novas exigências educacionais e profissão docente. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas:** a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil.** Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes. 1682. Disponível em: http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf. Acesso em: 15 de março de 2015.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina; CONTI, Celso (et al). O curso de extensão “Formação continuada a distância em conselhos escolares” – Ufscar/MEC (Programa Nacional de Fortalecimento em Conselhos Escolares). *In: Conselho escolar:* algumas proposta e concepções. São Paulo: Xamã, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Os direitos fundamentais e os direitos sociais na Constituição de 1988.** Brasília, vol. 1, nº. 4, ago. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/direitos_fundamentais.htm. Acesso em: 15 de março de 2015.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education.** São Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MÉSZÁROS, Istevan. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MINAYO. M. C. de S.; ASSIS, S. G. de; SOUZA, E. R. de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

_____, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 14 ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

MIRANDA, Simão de. **Metodologia científica:** os caminhos do saber. Disponível em: blog.fimes.edu.br/gildomar/files/2011/.../7299971-Pesquisa-e-Metodo. Acesso em: 26 de março de 2015.

MOUSQUER, M.E.L. **Gestão escolar e organização curricular:** aspectos históricos da política e da administração da educação no Brasil. UFSM, 17f. (Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria), Santa Maria, 2010.

O' DONNELL, Guilherme. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OLIVER, Lúcio; CASTELLANOS, Nayar López. **América Latina y el Caribe, una región en conflicto**. Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales. México: Plaza y Valdés, AS. Doc V, 2009.

PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997.

PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso. *In*: GADET, F.; HAK, T. **Por uma análise automática do discurso**. Trad. de Bethania Mariani (et al). 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

PERTILLE, José Pinheiro. **Aufhebung**, meta-categoria da lógica hegeliana. Revista Eletrônica Estudos Hegelianos Ano 8, nº.15, vol.01, dezembro, 2011.

PINTO, Alcilane Mota Saavedra; BARRETO, kátia Maria Ferreira; SANTIAGO, Larisse Barreira de Macêdo. O curso de extensão a distância formação continuada em conselho escolar do Instituto UFC Virtual na Universidade Federal do Ceará (UFC): uma experiência docente de tutoria nas fases I e II. *In*: AGUIAR, Cefisa Maria Sabino; FRANCISCO, Herbert Lima Vasconcelos; SOARES, Swamy de Paula Lima (*et al*). **Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

PORTO, Maria Isabel Ribeiro. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: fortalecimento de quem?** 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/>>. Vários acessos.

RODRIGUES, Léa Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS: Nº 16 de março de 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930 – 1973)**. Petrópolis: Vozes, 1983.

RORTY, Richard. **Kripke contra Kant**. London, vol.2, nº. 17, 04 set. 1980. Disponível em: <http://www.lrb.co.uk/v02/n17/richard-rorty/kripke-versus-kant>. Acesso em: 22 de março de 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Edição de Ridendo Castigat Mores. Versão eletrônica disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2015.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. *In: WILHIEM, Jorge; SOLA, Lourdes; PEREIRA, L.C. Bresser (Org.). **Sociedade e Estado em transformação***. Brasília: Editora Unesp, 1999.

SANTOS, Boaventura de S. (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Nova Iorque: Haper e Row, 1942.

SCHUTZ, A. Bases da fenomenologia. *In: WAGNER, H. (Org). **Fenomenologia e relações sociais***: textos escolhidos de Alfred Schutz. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ > Disponível em: www.seduc.ce.gov.br. Vários acessos.

SEDUC. Centro de Educação a Distância (2014). Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/87-pagina-inicial-servicos/desenvolvimento-da-escola/86-conselhoescolar>. Acesso em: 11 de junho de 2015.

SEN, Amartya. **Democracia como valor universal**. *Jornal da Democracia*, 1999.

SILVA, Maria O. S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In: SILVA, M.O.S. (et al) **Pesquisa avaliativa***: aspectos teóricos e metodológicos. São Paulo: Veras; São Luís, MA: GEAEP, 2008.

SILVA, Maria Alice Siqueira Mendes e. **Sobre a análise do discurso**. *Revista de Psicologia da UNESP*, nº.4, vol.1, 2005.

SILVA, Ailton José. **A ideia de poder em Foucault**: o Estado e a arte de governar. *Revista Eletrônica Μετάvoια*, São João del-Rei/MG, n.12, p.19- 37 / 2010. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/revistalable>. Acesso em: 17 de abril de 2015.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *In: **Educação e Sociedade***. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.

_____, José Dias. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil***. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VASCONCELOS, R. B. **A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?**. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade (UECE), Fortaleza, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Democracia, capitalismo e transformação**. Palestra documenta. Viena, 16 mar. 2011.

WILLIAMS, R. **Cultura**. Glasgow: Fontana, 1981.