

# PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES: A POLÍTICA DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS

Silvia Piumbini de Figueiredo<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-0084-2972>

## RESUMO

O desígnio deste trabalho é investigar a política de formação para conselheiros escolares no domínio da gestão democrática, de modo a evidenciar a sua relevância para o conceito da participação social mediante a tomada de decisão. Assim, esta pesquisa apresenta uma análise dos cursos de capacitação para técnicos das secretarias de educação e conselheiros escolares, os quais ocorreram por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Para isso, através de uma pesquisa bibliográfica, foram levantadas informações correspondentes à gestão democrática e os instrumentos que possibilitam a execução desse princípio constitucional, tais como o Conselho Escolar, o Projeto Político Pedagógico e a escolha de diretores. Como objetivo, o estudo buscou investigar qual é a orientação do Ministério da Educação quando se pensa colocar em prática o Conselho Escolar e embasou conclusões de que a política investigada deixou algumas brechas referentes a sua eficiência para proporcionar mais qualidade no ensino público.

## Palavras-chave

Políticas Públicas; Gestão Democrática; Conselho Escolar.

## NATIONAL PROGRAM TO STRENGTHEN SCHOOL COUNCILS: THE TRAINING POLICY FOR COUNCILORS

## ABSTRACT

The aim of this paper is to investigate the training policy for school councillors in the field of democratic management, in order to highlight its relevance to the concept of social participation through decision-making. Thus, this research presents an analysis of the training courses for education department technicians and school councillors, which took place through the National Program to Strengthen School Councils. To this end, through a bibliographical survey, information was gathered on democratic management and the instruments that make it possible to implement this constitutional principle, such as the School Council, the Pedagogical Political Project and the choice of principals. As an objective, the study sought to investigate what the Ministry of Education's guidelines are when it comes to putting the School Council into practice and drew conclusions that the policy investigated left some gaps in terms of its effectiveness in providing better quality public education.

## Keywords

Public Policies; Democratic Management; School Council.

Submetido em: 08/01/2024 – Aprovado em: 14/02/2024 – Publicado em: 15/02/2024

<sup>1</sup> Professora de Séries Iniciais.

Graduada em Licenciatura Plena em Pedagogia pela UFRJ.

Especialista em Políticas Públicas e Projetos Socioculturais em Espaços Escolares pela UFRJ.

Especialista em Formação de Gestores Educacionais pela Faculdade de Brasília – FABRAS.

E-mail: piumbinilvia@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA

A gestão democrática é um princípio da educação garantido pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e traçada como meta no Plano Nacional de Educação. É importante ressaltar que a gestão democrática não se pauta apenas na maneira como são eleitos os gestores de uma escola e nem sobre os pressupostos da administração escolar, visto que a legislação vigente não apresenta claramente as definições desse princípio. Nesse sentido, é de suma relevância analisá-la porque é uma temática que vai além do que pode ser observado em diversas instituições escolares que se dizem democráticas. Tendo em vista que engloba a participação de todos os componentes da comunidade escolar, sob o aspecto da liderança, que é capaz de motivar, orientar e coordenar pessoas para trabalhar e aprender colaborativamente (LÜCK, 2014).

Nessa perspectiva, o Conselho Escolar é um dos principais meios que podem garantir uma efetiva gestão democrática, pois é um espaço deliberativo onde todos os atores da escola decidem os caminhos para o tipo de educação que desejam executar. Assim, presume-se que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares gerou grandes desafios organizacionais para os sujeitos que participaram do processo de formação dos Conselhos nas diversas escolas estaduais e municipais espalhadas por todo o Brasil. Portanto, temos a seguinte questão que norteia o presente estudo: como se pensa o processo de formação do conselheiro escolar? Diante disso, este trabalho tem como objetivo geral investigar qual é a orientação do Ministério da Educação quando se pensa implementar o Conselho Escolar; e, como objetivos específicos, analisar as orientações normativas para essa implementação, evidenciar os principais entraves encontrados para a consolidação desse espaço de tomada de decisão nas escolas públicas e definir a gestão democrática e participativa sob aporte teórico. Nesse artigo trabalharemos em cima de uma abordagem qualitativa, com base na metodologia da pesquisa bibliográfica a fim de apresentar a definição dos teóricos estudados e a pesquisa documental para a análise das fontes normativas e do material didático dessa formação.

É extremamente relevante para o campo das políticas públicas educacionais identificar as inquietações vividas pelos profissionais, pelas famílias e pelos estudantes que constituem os espaços escolares, assim, quando não há a oportunidade para refletir sobre as decisões que são estabelecidas, gera-se grande desconforto no trabalho desenvolvido. Por isso é de suma importância que todos tenham garantido um lugar para se posicionar e colocar o que pensam, ainda mais quando se fala de instituições públicas, onde está pautado o discurso para um ambiente propício ao diálogo e aberto para a pluralidade de ideias, os quais são garantidos pela legislação em vigência.

Pode-se justificar a investigação dessa pesquisa a partir de Libâneo (2012), quando afirma que o bom funcionamento da instituição escolar está atrelado à organização e à gestão, pois esses são os meios utilizados para alcançar os objetivos educacionais esperados. Participar de forma consciente e eficaz nas práticas de organização e gestão escolar também é uma tarefa que engloba toda a comunidade escolar, pois se entende que a ação de todos na organização e na gestão só será possível através de uma gestão democrática e participativa. O que se espera dos conselhos escolares é a abertura para o diálogo, já que é uma alternativa democrática de convivência política, e que tende a eliminar a dominação de uma prática autoritária.

## 2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO ESCOLAR

Todos os representantes da escola precisam ter garantido a valorização de suas participações, afinal, no trabalho horizontal tende a prevalecer o que é bom para o coletivo. Essa prática pode refletir no desempenho em sala de aula, proporcionando um melhor desenvolvimento das potencialidades dos estudantes, pois eles não podem ser privados das diversas experiências valorosas por conta de regras apenas impostas pela gestão. A falta de discussões e reflexões mais aprofundadas sobre o que é importante para as vivências e desenvolvimento dos educandos robustece a prática de uma educação conteudista, por meio da qual é dispensado o entendimento de que educar, também, é estar disponível para ouvir as inquietações e aspirações do outro. Os dirigentes da escola precisam compreender que suas ações devem ir para além das questões administrativas e burocráticas, é necessário uma escuta sensível e um olhar atento para o bom desenvolvimento do trabalho pedagógico e sucesso na aquisição de conhecimento dos discentes.

As décadas de 1980 e 1990 representaram uma forte mobilização social em busca de mais espaços democráticos para tomada de decisão no cenário brasileiro (GOHN, 2001), assim, a Constituição Federal de 1988 idealiza um marco de grandes mudanças para a sociedade brasileira no sentido de permitir maior abertura para a participação e assegurar a luta por interesses plurais. Dessa maneira, entende-se que os movimentos populares, os quais ganharam força nas últimas décadas do século passado, embasaram-se na perspectiva de direitos sociais e cidadania coletivos, isso levou o país a caminhar para estruturas mais democratizantes da sociedade, o que, também, avançou para o campo educacional. Nessa perspectiva, a gestão democrática foi garantida como princípio ao ensino público, conforme está expresso no artigo 206, inciso VI da Carta Magna que orienta o regimento em legislação específica. Portanto, o artigo terceiro da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, trata do alicerce para os princípios do ensino que estabelecem a abertura para as ações baseadas na democracia quando são assegurados a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias, a gratuidade do ensino público, a gestão democrática e a consideração com a diversidade.

O artigo 14 dessa lei de ensino orienta os sistemas educacionais a delinarem ações que conduzam a coletividade da participação nas unidades escolares, a saber:

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

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

Em 2014, a Lei nº 13.005 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) que traça 20 metas para serem desenvolvidas ao longo de dez anos. No entanto, cabe ressaltar a meta 19 que assegura condições para a efetivação da gestão democrática nas instituições públicas, dentro de um prazo de dois anos, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar e, também, prevê recursos e apoio técnico da União. Essa meta ainda apresenta oito estratégias, dentre elas, destacamos a 19.6 que propõe:

estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; (BRASIL, 2014)

Alguns autores estudam e produzem trabalhos científicos que contribuem para a reflexão e conhecimento do tema; portanto, de acordo com Souza (2007), poder é o interesse da ação política, e no âmbito da gestão escolar é viável dividi-lo a fim de tornar a gestão um processo político, de maneira que o grupo seja capaz de construir uma vontade comum. Assim, uma ação política mais democrática é possível através do reconhecimento de que o poder advém de um combinado entre os indivíduos, a saber que o diálogo é primordial para a efetivação da democracia. Em Souza (2007), ainda, inclui-se que:

A gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. (SOUZA, 2007, p. 144)

Nesse sentido, vislumbra-se o ideal da gestão democrática nos ambientes escolares, pois a superação da relação hierarquizada e dual é o que se almeja em busca da partilha do poder.

Nessa estrutura circular, os atores sociais – diretores, coordenadores, professores, responsáveis, alunos, demais funcionários e representantes da comunidade – são identificados como sujeitos ativos nas decisões os quais devem participar com responsabilidade no processo educacional, de modo que fiquem garantidas as relações interpessoais entre aqueles que são considerados iguais, porém, ao mesmo tempo, diferentes.

Diante disso, a participação e a autonomia tornam-se princípios imprescindíveis da gestão democrática, uma vez que, para Ferreira (1999 *apud* SANTOS, 2006), participar é estar coletivamente inserido no processo social, sendo possível opinar e decidir acerca do planejamento e da execução. No entanto, devemos nos atentar para que a participação pode existir em diferentes níveis, perpassando pelos seguintes graus: informação, opinião, voto, propostas, acompanhamento e execução – logo, a percepção da corresponsabilidade –, divisão e descentralização sobre as ações que devem ser desenvolvidas entre os indivíduos (ARAÚJO, 2003 *apud* SANTOS, 2006). Na medida em que o poder na tomada das decisões sobre o processo educativo é partilhado – o que chamamos de deliberação – constatamos a lógica democrático-participativa, ou seja, um alargamento do espaço público. O conceito da participação, para Arnstein (2002), é entendido como uma estratégia de redistribuição de poder que permite os indivíduos serem incluídos como participantes do planejamento, entretanto, Lima (1983 *apud* SIMOES; SIMOES, 2015) distingue a participação entre ativa e passiva. O papel ativo é exercer o direito de opinar e/ou gerar influência na tomada de decisão, enquanto que participar passivamente demonstra a falta de poder de decisão quando as pessoas presenciam o processo apenas em nível de consulta, para Pateman (1992 *apud* SIMOES; SIMOES, 2015), isso significa uma pseudoparticipação. A autonomia vislumbra a aptidão dos indivíduos de se autogovernarem, de forma que sejam capazes de decidirem acerca das próprias escolhas, assim, como princípio da gestão democrático-participativa, a autonomia aliada à participação exige alguns instrumentos para garantir a sua efetividade, sendo eles o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Conselho Escolar (neste trabalho, buscamos evidenciar os conselhos).

É fato que cabe a cada instituição de ensino elaborar e executar a própria proposta pedagógica (alguns autores a nomeiam Projeto Político Pedagógico), a qual é reconhecida, por Lück (2009), como um mecanismo que constitui uma visão de conjunto e direção à gestão e às atividades educacionais. O PPP deve contar com a participação e a colaboração dos membros da comunidade escolar no processo de preparação, a imaginar que tipo de cidadão se deseja formar, tendo em vista que essa expressão coletiva necessita ir em busca da identidade da escola, ou seja, conquistar a autonomia. Segundo Vasconcellos (2002 *apud* RIZZO; FERNÁNDEZ, 2013), a conquista e a consolidação da autonomia na escola suscita um clima através do qual os professores e a equipe assumem a responsabilidade de tudo o que venha acontecer nesse espaço. Além do PPP ser um instrumento da gestão é, também, um documento de referência da escola por meio do qual o planejamento é organizado e as percepções das pessoas que estão presentes na escola são expressadas em respeito à função social da instituição (SOUZA, 2007).

O PPP é o plano global da instituição que visa sistematizar, não de maneira definitiva, o processo de planejamento participativo, e esse ato de planejar prevê ações a serem desenvolvidas pelos educadores para se obter determinados objetivos, porém trata-se de um processo dinâmico e não estático.

A importância para o princípio da gestão democrática, desse instrumento teórico-metodológico de construção do projeto escolar, encontra-se no caráter de reflexão coletiva, que exige a participação da comunidade educativa da escola para juntos decidirem que escola oferecerão aos seus alunos. De maneira que as metas coletivas são eleitas, e, então, as decisões sobre a direção que a escola seguirá antecedem e se sobrepõem à orientação do trabalho individual. Assim, deve pautar-se na elaboração e realização interativa, exercitando criticamente a ação-reflexão-ação, não permitindo se esgotar na construção de um texto documentado apenas.

Acrescenta-se a isso a importância de considerar que, para o processo democrático se concretizar nos ambientes escolares, são necessários meios que superem as tradições autoritárias, favoreçam as ações transparentes e contribuam para o envolvimento de todos. Por isso, pensar a gestão democrática é utilizar os instrumentos que permitam formas participativas ativas e coletivas dos envolvidos, ou seja, mais dialogadas; e o desenvolvimento do Conselho Escolar é o que melhor explica esse conceito da participação coletiva que deve visar a construção de melhorias para a instituição, sobretudo, o sucesso no desenvolvimento das crianças. Os conselhos representam um espaço de discussão, acompanhamento e deliberação a fim de se alcançar a cultura participativa e cidadã, por isso seus membros devem ser os representantes das famílias e da comunidade local, estudantes, professores, demais funcionários e o diretor escolar, a saber que a escolha para a constituição desses elementos deve ocorrer de forma aberta. As funções do Conselho Escolar são deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, portanto, isso assegura que:

(...) através das atividades e práticas dos conselheiros escolares, cada uma dessas funções apresenta-se como possibilidades de movimentar dispositivos que levem a decisões debatidas e construídas de maneira democrática, para a definição de fiscalização e aplicação dos recursos existentes para serem utilizados pela escola, nas devidas necessidades estabelecidas pelo conselho, e debater através de encontros, reflexões sobre temas que desafiam o dia a dia no interior da escola. (RIZZO; FERNÁNDEZ, 2013, p. 5)

Ao retomar o PNE, é possível analisar que a segunda estratégia da meta 19 determina “ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento” (BRASIL, 2014) e a quinta propõe:

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

Embora a instituição do Conselho Escolar seja um mecanismo que gera abertura para caracterizar o princípio da gestão democrática, apenas a sua existência e o seu funcionamento formal não garantem a ampliação para a participação coletiva efetivamente (SOUZA, 2009).

Se o conselho for colocado em exercício somente com a finalidade de cumprir os protocolos administrativos e legais, o compromisso com desenvolvimento dos estudantes e o discurso democrático estarão fadados ao fracasso. Portanto, apesar de a implantação do conselho representar um importante passo na construção da autonomia da escola, só se pode confirmar o potencial democrático do conselho ao examinar o encaminhamento na prática (GOHN, 2001).

A consulta para escolha de diretores também diz respeito à gestão democrática, pois se assenta como pressuposto a favor da necessidade de democratizar as funções e ações políticas escolares, portanto, há uma vasta literatura a favor dessa escolha por meio das eleições diretas (SOUZA, 2007). Conforme Dourado (2000 *apud* SOUZA, 2007), a maneira como são selecionados os diretores escolares intervém diretamente na direção que a gestão da instituição caminhará. Para esse autor, a eleição direta é vista como canal efetivo de democratização das relações escolares, no entanto, trata-se de uma modalidade que deve ser problematizada e avaliada, já que apenas eleger os dirigentes da escola não é o suficiente para garantir a prática democrática, a melhoria do ensino e a solução dos problemas escolares. Fonseca (1994 *apud* FERNÁNDEZ, 2009) compartilha do mesmo entendimento ao confirmar que o processo da eleição diretiva significa uma dimensão democrática importante, contudo, não pode se tornar um determinante de gestão democrática apenas a escolha do diretor através do processo eletivo. Assim, a dimensão política do voto para a escolha de diretores não pode se reduzir a simples delegação de poderes, é necessário que essa eleição esteja articulada ao estabelecimento de princípios básicos que vislumbrem a democratização da escola.

Diante disso, conclui-se que a realidade de atuação da comunidade escolar nessas instâncias é o que irá refletir o grau de envolvimento dos participantes. De acordo com Paro (2001) e Libâneo (2001 *apud* Santos, 2006), os espaços deliberativos e organizacionais possibilitam decidir as ações de acordo com o tipo de ensino que é desejado para a instituição. Dessa maneira, o processo de gestão democrática exige uma participação coletiva validada pela elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do projeto educativo por toda a comunidade escolar e de forma esclarecida, uma vez que o estilo de organização e de gestão da instituição escolar define os meios que serão usados para alcançar os objetivos pré-estabelecidos. Desse modo, pode-se afirmar que a democracia dentro da escola é de tamanha relevância, pois está alicerçada no entendimento de que “todos os envolvidos no processo pedagógico têm capacidade de representar seus próprios interesses e de regular seus atos por iniciativa própria” (HABERMAS 1986 *apud* SOUZA, 2007, pg.157). Sendo assim, não é possível mudar a prática de sala de aula sem vinculá-la a uma proposta conjunta da escola, fazendo uma leitura da realidade. Tendo em vista que cada escola está inserida em um contexto local, único, por isso possui identidade e cultura próprias.

## 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 3.1 Os problemas avistados diante da implementação dos Conselhos Gestores

Nos anos 80, os atores sociais, as organizações, os sindicatos e os setores da sociedade civil – conhecidos como movimentos de redemocratização do país – defendiam a descentralização do poder político e requeriam a autonomia do poder local, o controle social e a gestão participativa (LIMA, 2013). Assim, na década posterior, a constituição de conselhos gestores visava à articulação de procedimentos realmente participativos e representativos na gestão das políticas sociais; desse modo, haveria abertura para os segmentos da sociedade participarem na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão. Nesse contexto, os conselhos gestores são compreendidos como ferramentas dos processos políticos, os quais estabelecem inovações institucionais na gestão de políticas sociais (GOHN, 2001). Essa autora afirma que, nas leis federais desde 1996, várias áreas básicas da sociedade deveriam consolidar os conselhos gestores, dentre elas a educação, a assistência social, a saúde, a habitação, a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes e o emprego.

É fato que a instituição desses instrumentos abertos à população pretendia atender às exigências por maior democracia, porém se faz necessário investigar até que ponto esses mecanismos favorecem efetivamente tais demandas, sem se deixar tornar apenas um elemento técnico a fim de camuflar a soberania popular. Nesse sentido, Gohn assegura que “(...) vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2001, p.88). Ainda nessa literatura, identifica-se a necessidade de intervir nos debates acerca da implementação dos conselhos gestores, visto que existem várias lacunas e necessidades na implantação desses conselhos que precisam ser ajustadas, sendo elas:

1. falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;
2. deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;
3. deve haver uma definição mais precisa do que seja participação de um representante nos conselhos gestores. Nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social;
4. há necessidade de capacitação dos conselheiros (inclusive com cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos etc.). A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-la, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva;
5. os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações (codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade. (GOHN, 2001, p.95 e 96)

Nesse contexto, compreende-se que é uma grande pretensão acreditar que a constituição desses organismos coletivos por si só é a salvação para a questão da democracia, pois essa crença está alicerçada no entendimento de que apenas a participação da população na gestão das instituições públicas é o bastante ou eficiente tecnicamente. Por conseguinte, de acordo com Weber (2004 *apud* SOUZA, 2009), um impedimento inevitável às decisões precisas, unívocas e rápidas são os colegiados, uma vez que se entende que somente a constituição de espaços e momentos de participação popular na tomada de decisão é suficiente para construir uma gestão democrática. A fim de sanar esse problema, é imprescindível que a ação coletiva seja estendida para além das tomadas de decisão, de maneira que a comunidade alcance o controle das ações públicas ao se envolver nas decisões dos serviços ofertados pelo Estado.

Acrescenta-se ao que foi tratado acerca dos conselhos gestores que as mudanças no papel do Estado nas décadas finais do século anterior também repercutiram no domínio das políticas educacionais no sentido de uma política descentralizadora, de financiamento e de gerenciamento das escolas públicas, bem como já vimos anteriormente neste trabalho. Nesse contexto, os Conselhos de Escola foram criados com a intenção de dar voz aos que não são escutados, ou seja, um local que tem por finalidade potencializar o diálogo o qual é a condição para que ocorra a superação social, uma vez que “a disposição ao diálogo e à alteridade é determinante para a transposição da técnica e à consecução do princípio democrático” (SOUZA, 2009, p.278). Embora estivesse sob a perspectiva da participação deliberativa, a descentralização política estabeleceu padrões de gestão escolar ajustados à ideia do *accountability* que representa um grande aumento de competências técnicas e políticas dos gestores das redes públicas de ensino devido a operações integradas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (LIMA, 2013), o que se identifica como um meio de controlar as ações públicas. Portanto, nota-se que a institucionalização dos conselhos está mais articulada com os interesses técnicos do que com os anseios democráticos, já que os embasamentos visam atender às necessidades do processo de racionalização da sociedade.

Desse modo, pesquisas baseadas nas experiências do trabalho desenvolvido pelos conselhos apontam que barreiras são encontradas no potencial comunicativo e democrático, pois cada indivíduo possui uma determinada compreensão sobre os princípios e capacidades dessa organização coletiva, assim, muitos sujeitos identificam o conselho como um organismo auxiliar à direção (PINTO, 1994; CAMARGO, 1997 *apud* SOUZA, 2009). Nesse sentido, infere-se que as famílias e outros segmentos participantes deixam de assumir posições específicas nos Conselhos Escolares devido à falta de informação a respeito do potencial que há sobre essas instâncias e que elas foram criadas, principalmente, para garantir a presença e a participação ativa dos responsáveis na condução da política escolar.

Souza (2009) considera que o avanço científico no desenvolvimento de instrumentos técnicos da gestão escolar parece tê-los tornado simplesmente mitos, por demonstrar que eles encontram a razão de ser em si mesmos. É evidente que os avanços técnicos e políticos auxiliam no desenvolvimento humano, porém, aquilo que contribui para tal crescimento também pode submeter as pessoas às normas e procedimentos, acarretando a perda no foco da razão da ação, já que há uma busca pela adaptação ou repressão. Quando a ciência e a política mitificam a técnica, ela é colocada acima do objeto para o qual foi desenvolvida, de modo que esse procedimento eleva a técnica a uma posição de verdade absoluta, a saber um mito que tem a capacidade de responder a tudo (ADORNO; HORKHEIMER, 1985 *apud* SOUZA, 2009). Então, o indivíduo é levado a se adaptar ao próprio objeto, o qual deixou de existir por ter se tornado uma técnica, uma vez que a ciência e a política reprimem e submetem as pessoas aos moldes técnicos. Assim, os sujeitos deixam de ser o fim de uma atividade humana e passam a ser o recurso do processo, no sentido de passar a ser mais um insumo para se controlar.

A crítica levantada pelos autores não diz respeito à existência do Conselho Escolar, mas ao modo de funcionamento do mesmo, o qual não tem atingido as potencialidades plenamente devido a múltiplos fatores. Dentre eles, destaca-se que não são soberanas as decisões do conselho, no sentido pleno da autonomia (CAMARGO, 1997 *apud* SOUZA 2009), porque nos sistemas públicos de ensino em geral não existe uma quantidade significativa de legislação e normatização que definam o funcionamento, o objeto e o objetivo do conselho de escola (SOUZA, 2009). Além disso, há também a representatividade dos conselheiros e a imperatividade dos votos durante os momentos de tomada de decisão que limitam as potencialidades dos conselhos, pois a representação tende a fazer com que o representante tome as decisões no lugar dos representados; e a imperatividade está vinculada ao posicionamento pré-determinado do representante a algum segmento escolar (CAMARGO, 1997 *apud* SOUZA 2009). Outros problemas mais amplos foram sintetizados por Camargo, no âmbito do entendimento de Vítor Paro, e organizados em quatro condicionantes – material, ideológico, institucional e político-social – que causam o funcionamento inadequado do Conselho Escolar:

<b>Materiais</b>	<b>Ideológicos</b>
Falta de horários comuns dos participantes para as reuniões;	Falta de percepção de interesses sociais comuns entre os participantes do CE;
Falta de espaços para se fazer as reuniões;	“Participar” significando “ouvir” e concordar com tudo o que se fala;
Falta de espaço para comunicar decisões do CE (mural, jornal, circulares etc.);	Falta de autonomia para implementar idéias próprias;

Problemas de multiplicação de materiais de formação de todos os representantes dos segmentos do CE;	Medo do conflito e das contradições;
Falta de materiais e outros recursos para chamar a comunidade à participação na escola (ex.: cinema, teatro, festas etc.);	Resultado regular na participação e discussão no conselho de escola;
Auxílios da comunidade são poucos;	Representatividade;
Organização do tempo de reunião e demais atividades;	Conselho para decidir as questões da escola;
Conselho de Escola e discussões sobre orçamento;	Conselho para superar uma visão corporativista;
Documentos em linguagem adequada;	Na hora de decidir, decide quem sabe...;
Problema do tempo para participar do conselho.	Medo dos pais e alunos de participarem no Conselho por não entenderem os “assuntos da escola”;
	Difícil discussão do pedagógico no Conselho.
	Diferentes visões (de professores) presentes no conselho;
	Percepção do papel do diretor.
<b>Institucionais</b>	<b>Político-Sociais</b>
Escola pode ser vista enquanto espaço de participação organizada;	Dificuldade de explicar aos pais dos alunos os conteúdos e processos pedagógicos;
Processos de eleições do CE (dificuldade imposta pelos prazos, calendários etc.);	Não conhecimento da realidade local;
Problema da frequência nas reuniões do CE;	Participação pró-forma;
Alguns avanços observados em aspectos pedagógicos;	Dificuldade em encontrar pessoas para fazerem parte do CE;
Dificuldade do conselho na elaboração do plano escolar;	Mães e pais têm medo de interferir na escola e os filhos sofrerem represálias dos professores, diretor e demais funcionários;
Necessidade de se conhecer a legislação;	Dificuldade do conselho para interferir nas questões pedagógicas da escola;
Decorrências da institucionalização dos conselhos.	Participação dos pais dentro de certos limites;

**Quadro 1** – Condicionantes da organização e funcionamento do conselho de escola Fonte: Camargo (1997, p. 303 *apud* Souza 2009, p.283 e 284)

Souza (2009) reflete que esses problemas levantados se articulam com os elementos mais importantes para a possibilidade de um espaço democrático, tais como a comunicação efetiva, a ação intencional e ativa, a reflexão constante sobre os processos e as técnicas para o diálogo, e não se deixar perder os objetivos centrais da educação e a função pedagógica da escola. Esse autor, ainda, chama a atenção para mais quatro dificuldades presentes nos conselhos, a conhecer:

- ◆ dificuldades referentes à comunicação entre os conselheiros e entre o conselho e a comunidade escolar;
- ◆ compreensão de que a participação se esgota apenas na presença dos indivíduos;
- ◆ problemas com a institucionalização do conselho;
- ◆ dificuldades do conselho em interferir em questões de natureza pedagógica. (SOUZA, 2009, pg.284)

De acordo com Gohn (2001), o Conselho Escolar carrega contradições e contradições, pois pode fazer que o processo de participação sociopolítica dos grupos progrida, ou pode estagnar o sentimento de pertencimento dos membros caso haja uma monopolização por parte do representante. Nesse contexto, outras dificuldades apontadas por Guerra (1994 *apud* SOUZA, 2009) são as disputas de interesses mal colocadas, a participação apática, a confusão sobre as funções do conselho e dos conselheiros, o sentimento de inoperância, a desorganização dos encontros, a burocratização para o funcionamento dos conselhos, e a desordem epistemológica. Esse autor, ainda, aponta a submissão de muitos conselheiros à direção da escola, o que pode ser a barreira mais difícil de transpor a fim de se alcançar a ampliação de ações mais democráticas, pois os dirigentes escolares representam a conservação ou a superação das práticas centralizadoras e menos dialogadas.

Diante disso, compreende-se que, quando há uma exacerbada organização da participação através de um “diálogo” normatizado e dos procedimentos formais, as instituições distanciam-se da verdadeira democracia e colocam-se diante da clássica maneira de disputa pelo poder, acabam por deixar de reconhecer os indivíduos como seres que produzem e, também, são fruto da própria cultura. Com isso, não se pretende dizer que o domínio da técnica não tem relevância, já que, em Souza (2007), pode-se assegurar que a principal tarefa da gestão da escola é a coordenação da política escolar a qual exige controle da técnica sobre o trabalho que desenvolve, sobretudo, a técnica pedagógica na qual está no centro da atividade educacional. O grande problema se encontra na burocratização presente na relação entre a gestão escolar e a capacidade técnica, porque isso faz com que a qualidade do ensino seja desfocada para atender aos reclames burocráticos e seu procedimentalismo.

Sendo assim, pode-se concluir que a constituição dos conselhos representou um avanço para a possibilidade de relações escolares mais democratizadas, contudo, a solidificação do funcionamento desse instrumento em plenitude depende de superação das questões aqui apresentadas e da ampliação do potencial comunicativo e democrático-participativo a fim de encaminhar as necessárias mudanças sociais. Por fim, é essencialmente necessário que se afastem do sentido de estruturas formais, as quais são identificadas como elo de transmissão de políticas sociais elaboradas pelas cúpulas, para que seja possível assumir a própria capacidade e poder de decisão, conforme verificado em Gohn (2001).

### *3.2 A política pública do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*

Para refletir acerca dos Conselhos Escolares, é imprescindível analisar as ações governamentais voltadas para essa temática, portanto faremos considerações a respeito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Esse programa foi instituído pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) através da Portaria Ministerial nº 2.896 no ano de 2004, no domínio da Secretaria de Educação Básica (SEB). O propósito do programa consistiu em promover a cooperação entre o MEC e os sistemas de ensino estaduais e municipais; e a intenção foi estimular a criação, a consolidação e o desempenho dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica. Além de apoiar a democratização da educação e da gestão escolar, através da publicação e distribuição de material didático específico e oferta de cursos de formação continuada com o desígnio de qualificar a atuação dos conselheiros escolares. Os objetivos delineados na portaria foram:

- 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 à distância;
- V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; e
- VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação. (PORTARIA MINISTERIAL Nº 2.896/2004)

A SEB tem a responsabilidade de executar o programa por intermédio da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE), do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), assim, houve uma articulação entre organismos nacionais, subnacionais e internacionais, que instituiu um grupo de trabalho a fim de discutir, analisar e propor medidas para a implementação do programa. Esse grupo de trabalho contou com a parceria do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Aguiar (2008) assegura que essas instituições de natureza e interesses diferenciados discutiram a pertinência e o formato do programa junto aos dirigentes da SEB e, também, avaliaram o conteúdo dos materiais utilizados na formação dos conselheiros. A autora depreende que, a partir de tal posicionamento, o MEC desejava assegurar a legitimidade da política em questão junto aos sistemas de ensino, com a prerrogativa de induzir políticas educacionais para todo o território brasileiro.

De modo simultâneo, alguns especialistas, no campo da gestão educacional, de universidades brasileiras foram procurados em busca de consultoria para contribuir na arquitetura e operacionalização do processo de formação dos conselheiros escolares. Portanto, a formulação de uma proposta pedagógica que atendesse aos objetivos do programa coube aos especialistas universitários, os quais também ficaram encarregados de produzir o material pedagógico (AGUIAR, 2008). No trabalho de Aguiar, ainda, confirma-se que os gestores da SEB valorizaram de maneira tal a produção desse material que a consideraram essencial para o sucesso do programa, uma vez que o *staff* técnico, o qual tem a responsabilidade de implementar as ações na SEB/MEC, participou ativamente das etapas de elaboração do material pedagógico. Essa dinâmica, segundo a autora citada, proporcionou uma interação entre os gestores do programa e os especialistas que, por não ficarem à espera de um produto final, teve influência decisiva na definição do formato do processo de formação dos conselheiros.

De acordo com o programa, foi prevista a promoção de ações de formação para técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e para conselheiros escolares a fim de que as incumbências do Conselho Escolar se tornassem possíveis. Por sua vez, os cursos de formação ocorreram de modo presencial e a distância, a saber:

- Oficinas de Elaboração de Projetos para Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares

São Encontros Presenciais que têm por objetivo a capacitação de profissionais da educação (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que desenvolverão ações de formação continuada para conselheiros escolares das escolas dos seus respectivos sistemas de ensino.

- Encontros Municipais de Formação de Conselheiros Escolares

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

- Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares

São Cursos que têm como objetivo desenvolver competências e qualificar a atuação de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na promoção de ações para a formação continuada de conselheiros escolares.

- Curso de Formação para Conselheiros Escolares (nova modalidade)

São Cursos que têm como objetivo a qualificação dos conselheiros escolares para que participem efetivamente da gestão da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

- Elaboração de material didático-pedagógico específico para a formação de Conselheiros Escolares

Consiste na elaboração de cadernos que constituem o material pedagógico do Programa e que servem de subsídio para as oficinas e cursos ofertados pelo Programa e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. (PORTAL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – gov.br/mec)

Somente oito anos após a criação do PNFCE, foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 45 de 24 de setembro de 2012, a qual estabeleceu

as orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, bem como os critérios e os procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, parceiras da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC na execução do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, criado pela Portaria/MEC nº 2.896, de 16 de setembro de 2004, tendo em vista a execução de ações relativas à formação continuada de técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e de conselheiros escolares.

Essa Resolução considera a garantia de participação das comunidades escolar e local nos conselhos e, também, a relevância da continuidade do processo de formação continuada dos técnicos das Secretarias estaduais e municipais e dos conselheiros escolares. Além disso, evidencia as formações para o fortalecimento do Conselho Escolar com vistas à gestão democrática a fim de se alcançar a qualidade do ensino público. Por isso, ao considerar a necessidade de ampliar o alcance do PNFCE até o nível da unidade escolar, a estruturação em rede do programa se torna imperativa; nesse sentido, as responsabilidades e decisões são distribuídas entre os entes federados (governos federal, estadual e municipal).

Para poder participar dos cursos de formação, o portal do MEC informa que a participação acontece através de articulações do programa com as secretarias de educação. Dessa forma, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação devem aderir às ações formativas do programa por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e o SIMEC/PAR, órgão responsável pelo levantamento das demandas, fica incumbido de confirmá-las.

A formação continuada oferecida pelo PNFCE ocorre da seguinte maneira: formação dos técnicos das secretarias de educação que se dividiu em Fase I e Fase II; e formação dos conselheiros escolares que se desenvolveu em módulo introdutório e módulos temáticos. O artigo sexto da Resolução assegura que o curso para os técnicos se propõe a capacitar agentes para atuar como formadores de servidores públicos efetivos dos municípios e que esses servidores serão preparados nos cursos específicos para a formação de conselheiros a fim de atuar na rede de tutoria do programa, de modo a capacitar diretamente os conselheiros escolares nas escolas e localidades.

Em relação ao curso de formação de técnicos das secretarias de educação, deve ser ministrado na modalidade a distância pelas Instituições Federais de Ensino Superior e cada fase possui 100 horas de duração. No artigo sétimo, infere-se que apenas alguns dos concluintes do curso tornar-se-ão tutores, pois diz que “os concluintes do curso de formação de técnicos das secretarias poderão ser selecionados para compor a Rede de Tutoria como tutor ou articulador para a formação de conselheiros escolares” (RESOLUÇÃO/CD/FNDE, 2012). O artigo oitavo aborda que as ações executadas para a formação dos técnicos devem ser em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com as Instituições de Ensino Superior. Assim, as instituições de ensino superior ficaram encarregadas de formular as propostas para a formação dos técnicos das secretarias de educação, de modo a considerar:

- I. adequação e consistência da proposta em relação aos objetivos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- II. previsão de recursos humanos que garantam a exequibilidade e sustentabilidade do projeto;
- III. previsão de acompanhamento, monitoramento e avaliação do desenvolvimento e dos resultados do projeto, sob a ótica do alcance dos objetivos propostos;
- IV. existência e explicitação do projeto pedagógico, que deve apresentar relação com o material didático elaborado especificamente para o Programa;
- V. adequação do plano de execução financeira, exequível e em consonância com as finalidades e metas do Projeto. (RESOLUÇÃO/CD/FNDE, 2012)

Quanto ao curso de formação de conselheiros escolares, o intuito é capacitar os conselheiros das escolas públicas do ensino básico através de uma carga horária de 40 horas. O módulo introdutório é ministrado pelos tutores e supervisionado pelos articuladores a fim de consolidar no conselheiro o entendimento sobre as competências e a forma de funcionamento dos Conselhos Escolares. Esse primeiro módulo é pré-requisito para os módulos temáticos, os quais também são ministrados pelos tutores e supervisionados pelos articuladores com o intuito de qualificar a atuação dos conselheiros escolares.

O artigo 14 esclarece acerca da composição da Rede de Tutoria e seus membros são denominados articuladores, tutores e coordenadores estaduais. Portanto, compreende-se como articuladores aqueles servidores efetivos das Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Educação que são designados pelas próprias secretarias e selecionados pela coordenação estatual do PNFCE para o curso de capacitação dos técnicos mediante o desempenho, formação e conhecimento em Conselho Escolar. As Secretarias de Educação podem pleitear junto à coordenação estadual para que o servidor atue como articulador do programa, desde que tenha concluído o curso e obtido o aproveitamento de “Aprovado com Destaque”. Esses articuladores têm a função de apoiar a coordenação nacional, distrital e estadual do PNFCE, além de acompanhar a oferta de cursos para os conselheiros escolares e as atividades desenvolvidas pelos tutores durante a realização dos cursos de formação de conselheiros escolares. Cabe às coordenações estaduais avaliar os currículos e as necessidades de cada localidade para encarregar os candidatos à função de articulador. O inciso primeiro do artigo 21 define as competências dos articuladores em:

- I. promover e divulgar o Programa, destacando seus objetivos, critérios de participação e período de inscrição;
- II. apoiar as coordenações nacional, estaduais e do DF na oferta dos cursos de formação de conselheiros escolares;
- III. apoiar os Tutores na realização dos cursos de formação de conselheiros escolares;
- IV. avaliar o desempenho dos Tutores;
- V. participar da gestão do Programa, apontando dificuldades, problemas e possíveis soluções; e
- VI. programar e fomentar a avaliação institucional do Programa para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento. (RESOLUÇÃO/CD/FNDE, 2012)

Sobre os tutores, também são servidores efetivos das Secretarias de Educação e o processo para ingressarem nos cursos de formação continuada para técnicos do PNFCE e, posteriormente, para atuarem no programa ocorre da mesma maneira como no procedimento para a escolha dos articuladores. Entretanto, apoiar os cursistas diretamente no âmbito do módulo introdutório e dos módulos temáticos do curso de formação de conselheiros escolares compete à função dos tutores. De acordo com o segundo inciso do artigo 21, compete aos tutores:

- I. promover e divulgar o Programa, destacando seus objetivos, critérios de participação e período de inscrição;
- II. orientar os cursistas conselheiros sobre os procedimentos de pré-matrícula e de matrícula;
- III. comunicar, aos inscritos no curso, a confirmação da matrícula e informar o local e horário da realização de encontros presenciais;

- IV. organizar os encontros presenciais do curso, em acordo com o estado, prefeitura e articulador, indicando a localidade, infraestrutura, materiais e equipamentos adequados e necessários à realização dos eventos;
- V. elaborar plano de acompanhamento pedagógico dos cursistas conselheiros;
- VI. apresentar cronograma de execução do curso à coordenação estadual do Programa;
- VII. disponibilizar o material didático;
- VIII. conhecer e partilhar com os cursistas, informações sobre o funcionamento e a metodologia do curso;
- IX. acompanhar técnica e pedagogicamente o processo de formação dos cursistas conselheiros;
- X. solicitar apoio técnico e pedagógico ao articulador sempre que necessário;
- XI. promover a socialização e o debate de experiências em relação aos cursos, reforçando sempre a autonomia dos cursistas conselheiros na busca de soluções criativas e pertinentes a sua realidade;
- XII. receber e avaliar as atividades, dentro do prazo definido no cronograma de execução do curso, lançando os resultados no SICE;
- XIII. avaliar o processo de formação dos cursistas conselheiros, apresentando observações sobre os diversos níveis do Programa;
- XIV. selecionar os trabalhos finais mais significativos dos cursistas para serem encaminhados à coordenação estadual ou distrital do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, para ampla divulgação;
- XV. participar da gestão do Programa, apontando dificuldades, problemas e possíveis soluções; e
- XVI. programar e fomentar a avaliação institucional do Programa para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento. (RESOLUÇÃO/CD/FNDE, 2012)

Por último, os coordenadores estaduais são servidores efetivos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, das Instituições Federais de Ensino Superior e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), os mesmos são selecionados pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Há um parágrafo único no artigo que diz que “as funções de Articuladores e Tutores da Rede de Tutoria serão preenchidas preferencialmente pelos servidores aprovados nos cursos de formação de técnicos das secretarias ministrados pelas Instituições Federais de Educação Superior” (RESOLUÇÃO/CD/FNDE, 2012).

O material didático-pedagógico específico do PNFCE para o curso de técnicos das secretarias de educação e o de formação de conselheiros escolares foi organizado em cadernos, contudo, os estados, as Instituições Federais de Ensino Superior, o Distrito Federal e os municípios podem sugerir outros materiais didáticos que estejam ligados às funções dos conselhos e que considerem alguma especificidade da política em questão.

Os cadernos foram disponibilizados no site do programa, qualquer pessoa pode ter acesso através de download, são 12 no total e cada um aborda assuntos imprescindíveis para o fortalecimento dos conselhos escolares. Segundo Aguiar (2008), os cadernos temáticos pretendiam estimular a reflexão e o debate acerca das potencialidades do conselho na escola, a fim de torná-lo um instrumento capaz de impulsionar novas relações pedagógicas.

Ao longo dos cursos de capacitação, os cursistas devem ser avaliados a fim de conquistarem a aprovação e a certificação. Assim, 90% da avaliação é responsabilidade do formador mediante o acompanhamento da trajetória dos técnicos em cada uma das fases do curso, através da realização e da entrega de trabalhos e atividades a partir dos critérios definidos pelas IFES em parceria com a Coordenação Nacional; os outros 10% se trata de uma avaliação realizada pelo próprio cursista. No caso da avaliação da aprendizagem dos integrantes do curso de formação dos conselheiros escolares, 90% da avaliação fica a cargo dos tutores com base no desenvolvimento do cursista em acordo com os conceitos estabelecidos pela Coordenação Nacional, os 10% restantes também é uma avaliação feita pelo cursista.

Diante do exposto, podemos fazer algumas conclusões mediante as percepções acerca dos encaminhamentos presentes na política do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Inicialmente, destaca-se o longo tempo que levou para se publicar uma resolução que definisse as orientações, as diretrizes e os critérios para a implantação e execução da formação continuada do programa. O PNFCE foi criado no ano de 2004 e a publicação da resolução aconteceu apenas em 2012, ou seja, houve uma espera de oito anos para poder se concretizar. Também, nota-se uma grande diferença na carga horária dos dois cursos de formação ainda que o material didático utilizado seja o mesmo em ambos. Portanto, a duração da capacitação dos conselheiros escolares é apenas 40% do tempo destinado aos técnicos, e essa percepção gera uma importante indagação: será que o acesso aos saberes acerca do assunto é de fato para todos, sobretudo, para aqueles os quais vão interagir diretamente com as pessoas que conduzirão os conselhos dentro das escolas?

Outra questão a apontar é a falta de atualização no site sobre as informações pertinentes ao desenvolvimento do programa, uma vez que a disponibilização dos dados e documentos pararam no ano de 2011. Trata-se de uma política com quase 19 anos de existência e a falta de divulgação dos resultados obtidos impossibilita analisar se os objetivos definidos pelo programa têm sido alcançados, assim, a sociedade fica sem maiores esclarecimentos sobre um serviço público. Nesse contexto, precisa-se compreender como essa política foi implantada no chão da escola, se permitiu condições de conhecimento igualitário a todos os segmentos dos conselhos escolares, já que é uma instância que teoricamente abre espaço para a efetiva participação democrática. Para finalizar, o site disponibiliza o link “Experiências” que encaminha para a página “Banco de Experiências de Conselhos Escolares”, a qual tem por objetivo contribuir com um intercâmbio entre os conselhos; no entanto, nenhum relato é encontrado na guia de buscas. De acordo com o texto disposto no portal, entende-se que os relatos seriam voluntários, mas devemos refletir se dentre 18.761 capacitados não haveria interessados em registrar e socializar as próprias experiências.

## 4 CONCLUSÃO

A participação de todos os segmentos da escola no processo pedagógico e na definição das propostas de ensino é um dos fundamentos da gestão democrática, a qual representou uma grande conquista quando se tornou princípio da educação brasileira através da legislação vigente. No entanto, é imprescindível investigar se aquilo que está previsto nas normativas e definido nas políticas públicas atende aos anseios da população que buscam por efetivos espaços democráticos. Por isso, este estudo procurou fazer um levantamento analítico a respeito de um dos principais instrumentos capazes de garantir a participação de todos os integrantes da comunidade escolar na tomada de decisão, o Conselho Escolar, o qual deve colocar em prática as funções deliberativas e mobilizadoras.

Nesse sentido, a política do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares representa uma intenção governamental para a capacitação dos conselheiros escolares, portanto, buscou-se compreender esse processo de formação a partir da orientação do Ministério da Educação para a implementação dos conselhos. Para isso, refletiu-se, primeiramente, acerca da perspectiva da gestão democrática e seus meios de acordo com a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação e alguns teóricos, os quais acreditam que uma gestão democrática possibilita que todos os atuantes na escola são capazes de identificar os problemas, discutir, deliberar, planejar, controlar e avaliar todo tipo de ação que visa o desenvolvimento da escola (SOUZA, 2007). Também, pontuou-se alguns problemas encontrados no funcionamento dos conselhos escolares, já que a existência dessas instâncias ocasionou um aumento técnico e político nos encargos de gestores do ensino público, de modo a afastá-los da sua natureza deliberativa a fim de serem o controle das ações públicas e uma das maneiras de atender o processo de racionalização social. Por fim, analisou-se o PNFCE que teve por finalidade incitar a criação, a consolidação e o desempenho dos Conselhos Escolares, uma cooperação entre o MEC e os sistemas de ensino que pretendia ampliar a participação da comunidade escolar na gestão da escola. Para isso, o programa organizou as formações para os técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e para os conselheiros escolares.

Diante disso, foi possível concluir que houve uma espera muito longa para a publicação da resolução com as orientações para a execução da formação continuada do programa. Possivelmente, a capacitação dos conselheiros escolares não é tão rica quanto a dos técnicos, tendo em vista a redução na carga horária do curso. Além disso, há uma falta de divulgação no site dos resultados obtidos a fim de possibilitar uma análise mais precisa do programa. Sendo assim, percebe-se a necessidade de dar continuidade à investigação com novos estudos que pesquisem a percepção dos conselheiros capacitados pelo programa e a implantação dos conselhos nas escolas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. **Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Educar em Revista, [S.l.], v. 24, n. 31, p. p. 129-144, nov. 2008. ISSN 1984-0411. Disponível em: <[Open Journal Systems \(ufpr.br\)](https://ojs.ufpr.br)>. Acesso em: 28 de jun. 2021.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã, em: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[Constituição \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 23 de set. 2019.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1996. Disponível em: <[L9394 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15 de out. 2019.

BRASIL. **Lei do Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[L13005 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Disponível em: <[Apresentação – Ministério da Educação \(mec.gov.br\)](https://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 15 de jun. 2021.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 2.896 de 17 de setembro de 2004**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 45 de 24 de setembro de 2012**. Estabelece orientações, diretrizes e critérios para a implantação e execução da formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: FNDE, 2012.

FERNÁNDEZ, Silvina Julia. “Con el puñal en el sueño”, em: Freire, Wendel (org.). **Gestão democrática: reflexões e práticas do/no cotidiano escolar**. Rio de Janeiro: Wak Ed., 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. **Novos Papéis dos Diretores Escolares: Desafios e Questões para a Gestão Democrática da Educação**. Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 26, n. 2, p. 243-259, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

LÜCK, Heloísa. **Liderança em Gestão Escolar**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da Estrutura da Escola**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2016.

RIZZO, Vito Renato; FERNÁNDEZ, Silvina Julia. **Conselho Escolar e Participação Cidadã: Uma Proposta para Iniciar o Debate e Promover a Democratização da Gestão Escolar**. São Gonçalo, Vozes da Educação, 2013.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. **Gestão Democrática da Escola: Bases Epistemológicas, Políticas e Pedagógicas**. Grupo de Trabalho: Estado e Política Educacional. 29ª Reunião Anual da Anped, 2006. Disponível em: <[gt05-2114.pdf \(anped.org.br\)](#)>. Acesso em: 30 de mai. 2021.

SIMOES, Gabriel Lima; SIMOES, Janaina Machado. **Reflexões sobre o Conceito de Participação Social no Contexto Brasileiro**. VII Jornada Internacional Políticas Públicas, UFMA. Maranhão, 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática, em: **Rev. Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009. Disponível em: <[Persp 27 1.indd \(fcc.org.br\)](#)>. Acesso em: 16 de jun. 2021.