

Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças

Federal programs of basic educational management: continuity and changes

Programas federales para la gestión de la educación básica: continuidad y cambios

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO
(Apoio: CNPq)

Resumo: O artigo aborda referenciais de programas federais de gestão da educação. Focaliza ações de colaboração entre a União e os municípios expressas no Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e no Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Compara referenciais de gestão nas políticas de educação dos governos Cardoso e Lula e discute limites e avanços de ações de democratização da educação nos espaços locais.

Palavras-chave: política educacional; referenciais de programas de educação; gestão democrática; PRADIME; conselhos escolares; Pró-Conselho.

Abstract: The study explores references of federal government programs in educational management. It focuses on the collaborative actions between federal and municipal governments as a result of the following programs: Supporting Program for Municipal Directors of Education, the National Program for the Improvement of School Councils, and the National Training Program of Municipal Education Counselors. It compares educational policies carried out by the governments Cardoso and Lula, and discusses limits and advances of educational democratization in local schools.

Keywords: educational policy; democratic management; school councils; municipal council.

Resumen: El artículo discute referenciales de programas federales de gestión de la educación. Focaliza acciones de colaboración entre la Unión y los municipios expresadas en los siguientes programas: Programa de Apoyo a los Directivos Municipales de Educación, Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares y el Programa Nacional de Capacitación de Consejeros Municipales de Educación. Compara referenciales de la gestión de las políticas de educación en los gobiernos de Cardoso y de Lula y discute límites y logros de las acciones de democratización de la educación en los espacios locales.

Palabras clave: política educativa; gestión democrática; consejos escolares; consejo municipal.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O núcleo central do presente artigo é o exame de referenciais normativos que fazem parte de programas federais dirigidos à gestão da educação nos espaços locais, visando à sua democratização. Foi utilizada a análise documental para focalizar, sobretudo, ações de colaboração entre a União e os municípios expressas no Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) e o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pro-Conselho). Usou-se, também, uma análise comparativa entre os referenciais adotados pelos programas destinados à gestão da educação dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), como estratégia de problematização dos limites e avanços das respectivas ações no que concerne às possibilidades de democratização.

Por se tratarem de programas decorrentes de mudanças relativamente recentes, é oportuna uma alusão ao contexto mais geral em que elas se processaram. Dessa perspectiva, lembramos que novos marcos legais para a democratização da educação principiaram com a Constituição de 1988, que está completando sua maioridade nesse ano de 2009. Essa maioridade, todavia, se, por um lado, assegura a vivência do mais longo período de democracia política no país, por outro, leva a refletir sobre as enormes distâncias que ainda nos separam da afirmação de uma democracia social, para o que o usufruto do direito à educação com qualidade representa uma ferramenta indispensável.

Nas reflexões que iremos apresentar – é importante advertir – não temos como premissa básica que a possibilidade de construção de uma realidade mais justa depende apenas do respeito às regras do jogo democrático. Entretanto, estamos, sim, considerando que a vivência democrática pode, como nos ensina Habermas, trabalhar a favor da autodeterminação das pessoas e, portanto, se tornar uma ferramenta importante para aquela construção. Nas palavras do próprio Habermas:

O importante, portanto, é saber se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. Deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação. Com isto, evita-se o perigo de tratá-la como um fator que, ao lado de outros, garantem o equilíbrio do sistema e de se reduzir a democracia a simples regras de um jogo (HABERMAS, 1983, p. 376).

Estamos levando em conta, aqui, a intrínseca relação existente entre a educação e a democracia, pois, ainda que essa última tenha limites, porta, no exercício da sua vivência, condições de possibilidade de superá-los. Desse modo, ganha relevância o papel da educação como um dos epicentros da construção da democracia e de práticas sociais que a preservem, tanto em relação ao desenvolvimento das

sociedades, em virtude dos requisitos da produção e do trabalho, quanto em relação aos mecanismos participativos, em face do exercício dos direitos políticos e sociais e das próprias lutas pela sua conquista, vigência e continuidade.

Todavia, os conceitos de participação e de democracia (e seus correlatos) são polissêmicos. Ao procurarmos desenvolver análises sobre programas governamentais, não podemos perder de perspectiva que esses conceitos tendem, quase sempre, a assumir conotações diferenciadas, o que varia de acordo com o referencial normativo global e o modo como se estabelece a relação entre esse e o referencial normativo setorial, predominantes em determinada conjuntura (AZEVEDO, 2003).

Em outras palavras, os programas vão expressar uma determinada definição social a respeito da “democracia” que vai encontrar articulação com o referencial normativo global: o projeto de sociedade que se está tentando implantar (MULLER, 1995). Neste mesmo sentido é que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) tomam o conceito de projetos políticos como “o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 38).

O conjunto de atores e de mediadores que se envolvem na definição e implementação dos programas de ação, portam os conflitos que são inerentes às relações sociais e, portanto, suas práticas se desenvolvem em arenas que se revestem de diferentes interesses e de diferentes percepções a respeito da realidade. Em consequência, quase nunca os referenciais das políticas gozam de uma homogeneidade, o que acaba por conferir certo grau de plasticidade e de maleabilidade aos próprios programas (WARIN, 1995).

Nessas considerações iniciais desejamos ainda sublinhar que ao nos basearmos no conceito de referencial das políticas públicas no exame de programas governamentais, estamos destacando as duas dimensões conceituais que o envolvem: a) a dimensão intelectual, representada pelo processo de construção de uma visão de mundo que, por seu turno, vai determinar a percepção dos atores que têm poder de intervir nas decisões; b) a dimensão de poder, representada pelo processo através do qual será implantada uma nova hierarquia entre os novos atores que participam do processo de decisão e suas influências sobre aqueles que passam a deter a condução principal do processo político (MULLER, 1990).

OS NOVOS PADRÕES DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição em vigência, como sabemos, reconheceu e registrou os direitos sociais como direitos. Sem dúvida, como um dos instrumentos destinados a pautar a regulação estatal, imprimiu aos marcos legais padrões voltados ao exercício de práticas democráticas e ao controle social das ações públicas. O texto da lei reflete conquistas das forças políticas progressistas que, naquele contexto,

conseguiram fazer avançar a nossa ordem legal, nos limites dos embates e acordos então estabelecidos.

Naquele contexto, as demandas sociais por um novo padrão das políticas públicas traziam para o centro da cena reivindicações pela descentralização das decisões e da implementação das ações públicas, como um antídoto ao que vigorara durante os 20 anos do regime autoritário, o que envolvia também as políticas de educação. No que concerne à educação, como sabemos, desde meados da década de 1970, questões relativas aos baixos níveis de escolarização da população brasileira voltaram a ser problematizadas, debate que foi sendo intensificado, não mais saindo de cena até o presente. Entretanto, aquele era o momento em que começava a ser re-instalada a democracia política e os debates se davam no contexto em que se denunciava a precariedade do usufruto dos direitos sociais que haviam sido mais manietados ainda pelo regime burocrático autoritário. Dentre outras práticas, identificava-se o processo de descentralização das políticas com processos democratizantes, como historicamente vinha ocorrendo no Brasil.

De fato, a questão da identidade entre a descentralização e a democratização não é uma questão nova originada nas últimas décadas do século XX. Suas raízes repousam na contestação às práticas centralizadoras que caracterizaram a ação governamental desde a constituição do Estado-nação, passando pelos processos que permitiram a modernização capitalista, até as inúmeras conjunturas em que se instalaram os regimes de exceção (FERNANDES, 1977; DRAIBE, 1985). Assim, um enfoque histórico nos mostra que o debate sobre a descentralização – como um dos mecanismos para viabilizar a gestão democrática da educação – é encontrado nos mais distintos contextos sociohistóricos da realidade brasileira.

Como bem registra a literatura concernente, a recorrência dos períodos de exceção em relação aos curtos momentos de vigência da normalidade democrática, desde que nos tornamos nação independente, consolidou no imaginário nacional a representação que tende a identificar a descentralização e o poder local como sinônimo de democratização, ao passo que a centralização é tida como sinônimo de autoritarismo. Isto, sem desconhecermos a existência da “descentralização autoritária” e da “centralização democrática”, o que varia de acordo com o conteúdo e prática imprimidos a esses processos em cada momento histórico.

Um exemplo das raízes do debate sobre a descentralização pode ser a postura marcante do educador Anísio Teixeira, um liberal que lutou pela escolarização das massas desde as primeiras décadas do século XX. Influente na formulação e mesmo na execução de determinados programas de ação, defendeu a descentralização quando entre nós deslanchava o processo de industrialização. Colocando-se contrário ao Estado desenvolvimentista centralizador¹ instaurado desde o início

¹ Como sabemos, trata-se do modelo de Estado que vai corresponder ao processo da modernização capitalista que alguns classificam de modernização conservadora. Isto se inspirando

da era Vargas, denunciava as práticas autoritárias do exercício centralizado do poder, propugnando sua distribuição entre os entes federativos. Ao seu juízo, essa distribuição se apresentava como um mecanismo para salvaguardar as práticas democráticas:

Em relação ao Estado, os remédios democráticos são os da difusão e distribuição do poder por organizações distritais, municipais, provinciais e nacionais ou federais, em ordens sucessivas, autônomas, de atribuições, de modo que a centralização total acaso inevitável fique reduzida em seu alcance somente às funções mais gerais do Estado soberano, em rigor, às relações com outros Estados, à segurança e à defesa. Na parte em que o Estado assume funções que não lhe são privativas – a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização pernicioso ao princípio fundamental de respeito da organização pela pessoa humana (TEIXEIRA, 1956).

Seguindo a mesma lógica argumentativa, Anísio Teixeira colocava-se, também, em franca defesa do papel ativo do poder local e das municipalidades na responsabilização com a educação. Deste modo, creditava à regulação centralizadora e burocrática as causas das mazelas presentes nos processos de escolarização da população. Ilustrativo de tal posicionamento são as idéias expressas no contexto discursivo apresentado em seguida:

Toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações. Logo, a administração municipal das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a distrital, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro [...] Também socialmente recomenda-se a responsabilidade local. A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos (TEIXEIRA, 1957 *apud* GADOTTI, 1996).

Essas proposições de Anísio Teixeira, de certo modo, foram concretizadas na forma da lei justamente ao final da década de 1980, na medida em que a demanda

na presença comum de características do modelo alemão segundo os padrões bismarkianos, assim classificado pelo sociólogo Barrington Moore. Há a corrente da economia que classifica o modelo do Estado surgido no período como o Estado Desenvolvimentista, o que constituem faces da mesma moeda categorial.

pela descentralização, que voltara com força no bojo das lutas contra o autoritarismo, conseguiu se concretizar na Constituição. A partir de então, passaram a vigorar mecanismos que abriram possibilidades de maior participação nos espaços públicos. É o quadro em que os municípios se tornaram entes federativos, e as políticas passaram a contar com a chance de considerar a realidade e as potencialidades dos espaços locais, bem como, se tornou concreta a chance de participação das coletividades no controle social das ações governamentais.

De fato, a Carta Magna, por meio do reconhecimento do município como ente autônomo da Federação e com a atribuição de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”, abriu as possibilidades da descentralização. Além do que, tais possibilidades foram reforçadas pela determinação do atendimento pelas municipalidades da educação obrigatória, devendo estas priorizar a oferta do ensino fundamental e da educação infantil. Os recursos para tanto foram constitucionalmente vinculados. Vale lembrar ainda que a Constituição em seu artigo 211 prescreveu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, já numa conjuntura política em que estavam em mudança as relações entre o Estado, a sociedade e a educação, para a qual se tentava impingir os ditames do mercado, reafirma, contraditoriamente, as atribuições das municipalidades. Assim, abriram-se as chances para que as relações interfederativas pudessem perder o caráter hierárquico historicamente prevalecente e se inaugurassem novas relações de respeito entre os campos próprios de cada ente em termos de suas competências, mediadas pelo princípio da colaboração (BRASIL, 1996).

Para integrar o regime de colaboração nessa perspectiva, é necessário que os municípios instituam os seus sistemas municipais de ensino, tal como já existem nos estados federados e na União. Esta ação, por seu turno, requer a criação do Conselho Municipal de Educação, bem como de outras instâncias que envolvem a ampla participação da sociedade civil, o que abre brechas para uma maior participação das coletividades locais na esfera pública das decisões educacionais e, portanto, para a democratização da gestão pública da educação (CARNEIRO, 2002).

Em síntese, a partir da Constituição Federal de 1988 as políticas incorporaram uma dimensão que leva em conta a gestão descentralizada da educação, expressa em planos e projetos governamentais. Dentre os princípios em que vêm se embasando, situa-se a igualdade de acesso e usufruto de um processo de escolarização com qualidade, para o que é tomada como essencial a gestão democrática dos sistemas de ensino público.

De modo mais explícito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) regulamentou a gestão democrática da escola, ao prescrever formas de participação dos atores escolares visando à articulação entre escola e comunidade.

de. Neste sentido ficou determinado que aos sistemas compete a definição das normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme suas peculiaridades. Para tanto, devem assegurar a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Além do que, aos sistemas de ensino cabe, também, assegurar às suas unidades escolares públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Em observância ao que prescreveu a LDB, o Plano Nacional de Educação (PNE) colocou como diretrizes a criação de conselhos municipais de educação em cada sistema de ensino, e a formação de conselhos escolares nas escolas públicas, como mecanismos para a implantação da gestão democrática. Além do que, dentre os seus objetivos e metas, proclamou o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino visando uma ação coordenada entre os entes federativos, a partir do compartilhamento de responsabilidades e do que prescrevem a Constituição e a LDB.

Os marcos legais estabelecidos nos anos de 1980 e 1990 demonstraram a existência de consensos sobre a importância e necessidade da descentralização e da participação da sociedade civil organizada nos processos de formulação, decisão, implementação e controle das políticas de educação como, de resto, aconteceu com as demais políticas sociais.

Não obstante, tais consensos podem ser tomados apenas como aparentes ou mesmo provisórios, ao considerarmos que os debates, as propostas e as decisões sobre a matéria ocorreram e ocorrem em conjunturas políticas com características distintas, onde tende a predominar um determinado projeto de sociedade. Em outras palavras, são diferentes as experiências político-sociais dos atores e mediadores que têm participado da construção dos programas de ação concernentes. É um fenômeno que acaba por se manifestar tanto nos referenciais normativos quanto no grau de plasticidade e de maleabilidade dos programas (WARIN, 1995).

Silva e outros (2005), levando em conta algumas dessas singularidades, chamam a atenção para distintas filosofias de ação, que têm circulado entre nós, a respeito da regulação social, o que se reflete nas percepções e propostas sobre a atuação da sociedade civil, sobre o perfil do Estado e sobre as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas.

Essas diferenças se expressam nos distintos sentidos atribuídos a noções como a “descentralização”, a “participação” e a “gestão democrática” seja dos sistemas de ensino ou da escola, como também tem ocorrido com as demais políticas públicas de corte social. Uma breve análise documental de programas que se propõem a dinamizar práticas participativas e/ou democratizantes, permite evidenciar como vem se processando a incorporação desses distintos sentidos.

CONTINUIDADE E MUDANÇAS NAS PROPOSTAS DE PROMOÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A partir do ano de 2003, como sabemos, nova coalizão política assume o poder no Brasil capitaneada pelo partido dos trabalhadores tendo à frente da presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva.² Ao assumir o governo, o presidente comprometeu-se com a realização de mudanças substantivas no projeto de sociedade até então vigente, tal como evidenciado, dentre outros modos, na sua mensagem ao Congresso quando da abertura da primeira sessão legislativa do ano de 2003. Essa é a ocasião em que explicita a adoção dos princípios da democratização e da descentralização das políticas públicas, segundo marcos que privilegiam o fortalecimento da ação do Estado no provimento das políticas:

A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais. Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. O debate com a sociedade será determinante na definição das estratégias, na formulação de políticas, articulação das parcerias e implementação de ações de governo de forma participativa e transparente, sob efetivo controle social. O Governo fixará macroprioridades nacionais para revitalizar a Federação, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada. Será possível planejar e ao mesmo tempo descentralizar a partir da recuperação do papel indutor do Governo Federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local. O Governo será marcado pela construção de mecanismos apropriados para o debate, a elaboração e a implementação de propostas relevantes para o interesse público (BRASIL, 2003).

Nesse quadro, dentre as prioridades estabelecidas para a política educacional, situou-se a definição de uma política específica com vistas a promover a gestão democrática da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, por seu turno, como uma das ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino:

O programa Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino promoverá e fortalecerá a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a aplicação, de forma contínua e eficaz, das políticas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino, com a adoção de novos mecanismos de participação e controle social. O programa visa a atender a gestores, professores, alunos, servidores da educação, associações de pais, entidades representativas da sociedade civil, órgãos de classe, conselhos, instituições governamentais e não-governamentais vinculadas ao setor educacional (BRASIL, 2004).

² O presidente Luiz Inácio Lula da Silva se encontra em meados do seu segundo mandato e goza de ampla aceitação popular, como é de domínio público.

Em termos de ações concretas, destinadas à democratização da gestão da educação básica, destacamos aqui a reformulação do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) que, dentre outras mudanças, passa a ser denominado Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); a criação do Pró-Conselho, programa que objetiva fortalecer os Conselhos Municipais de Educação (CME), e do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.³ Eles têm em comum a preocupação de fortalecer e apoiar os sistemas de ensino no âmbito, sobretudo, das municipalidades, integrando as ações de colaboração da União.

A análise dos documentos pertinentes permite identificar que a filosofia de ação orientadora das definições, dentre outros aspectos, passou a considerar a participação como um dos mecanismos de ação coletiva nos espaços públicos voltada para a distribuição do poder e para uma nova forma de organização do Estado, conforme exemplificamos abaixo:

A noção de gestão democrática se funda no estado democrático de direito, o qual “reconhece explícita e concretamente o poder popular, considerando-o como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio estado.” A gestão democrática pressupõe processos decisórios baseados na participação e na deliberação pública, proporcionando o desenvolvimento dos indivíduos, dos cidadãos e da democracia. O princípio da gestão democrática orientou a criação de uma política de gestão democrática da educação e de fortalecimento institucional dos sistemas de ensino, estruturada sob a forma de programas, desenvolvidos no âmbito da Cafise.⁴ São programas destinados às diferentes instâncias que constituem a gestão dos sistemas de ensino estaduais e municipais: Secretarias de Educação, Conselhos Municipais de Educação, escolas e Conselhos Escolares (MEC, 2007, p. 13).

O apoio aos secretários municipais de educação

A nova posição que os municípios assumiram dentro do pacto federativo, levou, certamente, a que fossem intensificadas as ações de cooperação da União para apoiá-los nas responsabilidades com o ensino fundamental e com a educação infantil. Nesse contexto é que o governo de FHC cria, no ano de 1997, um programa específico de apoio aos secretários municipais de educação, o PRASE, o qual, por sua vez, foi uma das atividades do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA.

³ Não estamos desconhecendo a existência de muitos outros programas e projetos em curso, entre os quais os que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Entretanto, na pesquisa foram esses os selecionados para análise.

⁴ Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, pertencente ao Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE) da Secretaria de Educação Básica do MEC

Como um dos programas do Ministério da Educação, o FUNDESCOLA, substituindo o projeto Nordeste, desenvolveu-se co-financiado por recursos advindos do Banco Mundial. Pode-se dizer que surgiu dentro de orientações que o Banco procurou imprimir aos sistemas de ensino em dimensão planetária, na tentativa de adequá-los aos padrões de sociabilidade requeridos pela nova ordem internacional (CORAGGIO, 1996; FONSECA, 1997).

Ainda que não possamos deixar de considerar as distâncias que, quase sempre, separam as orientações imprimidas a uma política da sua concretização e implementação, a análise documental revela com nitidez as tentativas de adoção das diretrizes próprias do estilo gerencial de gestão pelas ações em referência. Esse estilo, como sugerem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), tende a considerar os conflitos e os problemas sociais próprios das sociedades desiguais, como resultantes de problemas de ordem tecnocrática e gerencial.

O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com a interface das secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamento proveniente do Banco Mundial (Bird). Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país. Sua missão é promover, *em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a equidade* no ensino fundamental público dessas regiões por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as *práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação* (MEC, 2001; grifos nossos).

Tratava-se, pois, de busca de fortalecimento do ensino fundamental, nível priorizado para a atuação pelo governo de FHC (AZEVEDO, 2002). Esse fortalecimento incluía, por seu turno, as escolas de ensino fundamental e as instituições públicas por elas responsáveis, a exemplo da capacitação técnica das secretarias de educação (MEC, 2001). Entendia-se, então, que o programa deveria atuar:

[...] de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o ensino fundamental, ao dotar as escolas e os sistemas educacionais de instrumentos e recursos que viabilizem: a implementação dos padrões-mínimos de funcionamento das escolas; *a aplicação de ferramentas de gestão escolar*; e o desenvolvimento institucional das Secretarias de Educação. Suas principais estratégias são: aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros servidores das escolas com os resultados educacionais, melhorar as condições de ensino, e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos (MEC, 2001; grifos nossos).

Nesse contexto, é criado o PRASEM, em parceria com a UNDIME e a UNICEF. Mesmo que em outras conjunturas esse tipo de ação tenha sido desenvol-

vido pelo MEC, certamente, como já destacado, as novas responsabilidades atribuídas aos municípios no campo educacional, em conjunto com a intenção de implantar o modelo da gestão gerencial, conforme o referencial normativo global em tentativa de implantação, justificaram a criação do programa em tela. Afirmava-se, então, que o PRASEM “reúne subsídios para a discussão, formulação e execução de políticas educacionais, a partir de princípios da eficiência e eficácia, da qualidade e da autonomia escolar e gestão democrática”.

A análise documental indicou que o PRASEM atuou junto aos secretários municipais e diretores de secretarias por meio de reuniões periódicas e de capacitações, onde o poder central difundia informações sobre os programas federais e as mudanças trazidas para a educação pelos novos marcos legais.

Iniciativa do Ministério da Educação, por intermédio do Projeto Nordeste e do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e o Banco Mundial, o PRASEM vem desempenhando papel fundamental *na disseminação e divulgação dos programas e políticas educacionais* e na implementação da reforma educacional impulsionada pelo novo ordenamento jurídico, estabelecido a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e da Emenda Constitucional nº 14/96, que cria os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (MEC, 2001, grifos nossos).

Ainda que seja legítima e necessária a divulgação e socialização de informações, o PRASEM parece não ter atuado como uma instância de compartilhamento e democratização de decisões, tal como proclamado. As análises indicam que, articulado às tentativas de reforma do Estado, se constituiu em um dos múltiplos instrumentos de difusão da idéia da gestão eficiente e eficaz dos recursos para a educação, entendida como principal terapia para a solução dos problemas encontrados nos processos de escolarização.

[...] com a autonomia concedida às secretarias de educação, em face da municipalização do ensino, o Ministério da Educação vem buscando capacitar os secretários e técnicos das secretarias municipais de educação e de fazenda para o gerenciamento do sistema. A capacitação consiste na visão geral da educação no Estado, em planos de carreira, no papel pedagógico das secretarias, no planejamento, orçamento e prestação de contas, visando a facilitar o trabalho de implantação *de políticas racionais para a educação* nos Municípios. Com esse objetivo, foram treinados 5.500 membros dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEF e ministrados cursos para os demais dirigentes municipais, prioritariamente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2001).

O discurso político, apesar de defender a iniciativa e participação dos atores na “discussão, formulação e execução de políticas educacionais”, não se materializou

em práticas dirigidas à concretização de processos democráticos e participativos em suas diversas etapas. Normatizações centralizadas, cuja dinâmica deveria ser assimilada e adotada pelos responsáveis nos espaços locais, indicam, por seu turno, a adoção, nos referenciais do Programa, de um sentido de participação limitada e controlada.

O Programa FUNDESCOLA teve continuidade no governo Lula, sendo concluído no ano de 2003. Em conjunto com outras iniciativas, o novo governo herda o PRASEM, que sofre adequações à política de gestão democrática da educação, anteriormente referida, traçada pelo novo governo. Nesse contexto, o PRASEM se transforma no Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), tendo como objetivos “fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais”.

Em certa medida, são perceptíveis mudanças na orientação do programa, pois deixa de ser, prioritariamente, um meio de divulgação das ações do Ministério para os municípios, considerando que se pretende torná-lo “um espaço contínuo de formação, troca de experiências e apoio técnico que promovam a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino”. Assim, a pretensão é de que seja “um espaço permanente de apoio ao dirigente municipal no sentido do desenvolvimento da educação básica”, para que haja o fortalecimento desses atores na sua atuação frente à gestão pública da educação. O discurso governamental passa, então, a registrar que:

A nova denominação dá destaque à figura do dirigente e à sua responsabilidade como gestor do sistema municipal de ensino em conformidade com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Os novos conteúdos [dos cursos e capacitações] partem do contexto atual dos desafios da política educacional em nosso País, dando especial atenção ao papel estratégico do dirigente neste cenário. Os conteúdos são organizados em torno de três eixos transversais: (a) a educação como agente propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; (b) a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado; e (c) a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do Poder Público. O Pradime é apresentado aos dirigentes em três estratégias distintas: encontros presenciais de formação, com duração de quatro dias, realizados nos estados; estratégias de ensino a distância (Pradime on line) e ambiente para identificação, avaliação e disseminação de experiências inovadoras em gestão educacional no nível municipal (Observatório de Experiências Inovadoras). Essas iniciativas são implementadas em parceria com a Undime e com os demais parceiros do programa (MEC, 2006b).

As análises, ainda que limitadas por se restringirem aos documentos pertinentes, permitem identificar mudanças na filosofia de ação que passa a informar o programa e, por conseguinte, o estabelecimento de outras prioridades para além das definidas pelo PraseM. Neste sentido, a clientela do Pradime passa a ser constituída por todos os secretários municipais de educação do País e não só pelos das regiões com maior precariedade nos seus indicadores educacionais. Têm prosseguimento

as ações de caráter informativo, entretanto, passam a ser desenvolvidas com maior organicidade e dentro de um contexto de formação continuada. Tanto quanto o PRASEM, os conteúdos englobam, prioritariamente, princípios da política educacional em vigor de modo a envolver os atores locais com as orientações próprias do novo referencial.

Observa-se, nesse sentido, a secundarização de expressões próprias do modelo gerencial de gestão, e a adoção de conceitos peculiares a um projeto político participativo. O novo conteúdo dos processos formativos abrange eixos temáticos que denotam a intenção de ampliar as perspectivas gestionárias, quando situam as múltiplas dimensões em que se insere a educação. São privilegiados temas como “a educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social”; “o papel do município no contexto da organização da educação nacional e do fortalecimento da educação básica”; “gestão democrática da educação”, dentre outros. Exprime-se, então, o conteúdo que deve ser impresso à gestão democrática, ao se considerar que:

Para que a escola e os órgãos de educação promovam a construção de conhecimentos, é indispensável a existência de relações e de um ambiente democrático em que as pessoas sejam ouvidas (por ouvir estamos entendendo atribuir significado ao que se escuta) e respeitadas, em que seja possível o diálogo e a resolução de conflitos sem o uso de múltiplas formas de violência e em que se aprenda a cooperar, a ser solidário e a desenvolver responsabilidades. Esses procedimentos são, em geral, aprendidos por meio da experiência, mais do que pelo contato com discursos normativos, razão pela qual vivê-los é, também, parte do processo de ser e tornar-se sujeito e tornar inseparáveis, na vida em sociedade, a ética e a democracia (MEC, 2006c).

Evidenciam-se mudanças no sentido pelo qual passam a ser utilizadas as noções de “gestão democrática”, “participação” e “descentralização”. Evidencia-se, também, nas práticas de política, um tipo de apoio aos dirigentes municipais diferente do adotado no PraseM. Isto ao considerarmos a passagem de um caráter predominantemente informativo sobre decisões centralizadas, para a tentativa do estabelecimento de um caráter formativo englobando pressupostos do referencial adotado.

Essas mudanças, entretanto, podem ser consideradas muito pouco significativas em termos de um maior comprometimento dos dirigentes municipais com a filosofia de ação e as respectivas diretrizes estabelecidas para a política educacional. Nesta direção, há que se levar em conta a pluralidade de perspectivas político-culturais e de profundas diferenças econômicas encontradas nos municípios brasileiros, além da pouca perenidade, em suas funções, dos atores alvo do programa. De fato, como ocupante de cargo comissionado por designação do chefe do executivo municipal, o secretário (e quase sempre seus diretores) se movimenta em um espaço marcado por opacidades advindas do caráter de provisoriedade que ronda o seu mandato. Tudo

isto, além de atribuir ao programa um caráter de muita provisoriedade, faz com que as ações e orientações assumam significados extremamente distintos em cada realidade, o que constitui fenômeno merecedor de investigação em maior nível de profundidade.

Os conselhos no contexto da mudança do paradigma da gestão da educação

Diferentemente das ações de apoio aos secretários municipais de educação e seus diretores, os programas direcionados à criação e fortalecimento dos conselhos vão incidir sobre instituições cujos componentes podem ter mandatos que transcendem os dos ocupantes do poder executivo e que lhes são atribuídos, quase sempre, por um tipo de escolha que lhes confere maior grau de legitimidade social e política e maior perenidade. Sendo assim, podem acionar mecanismos, já estabelecidos, capazes de fortalecer os conselhos como instituição social. Além disso, tanto os conselhos municipais de educação (CME), como os conselhos escolares (CE) integram a estrutura do poder público, incorporando atores/instituições da sociedade civil organizada e de demais segmentos que compõem o setor educação, podendo exercer função mediadora dos interesses populares. Assim, abrem o leque de possibilidades de negociação de conflitos e de estabelecimentos de acordos, práticas necessárias para que se ampliem as decisões sobre os rumos da política educacional nos espaços locais, na busca do exercício do direito de todos à educação de qualidade.

Pode-se dizer que os CME e os CE entram na agenda nacional com maior vigor a partir das prescrições da LDB e das orientações contidas no PNE, ainda que, anteriormente, eles pudessem ser encontrados em municípios e escolas, fruto de iniciativas específicas de grupos locais. De fato, os conselhos municipais tiveram experiências pioneiras nos anos de 1970 a 1990, mas sua efetiva institucionalização ocorreu a partir da Constituição de 1988, que criou as possibilidades de institucionalização dos sistemas municipais de educação, para o que a existência dos CE é pré-condição indispensável.

Durante os governos de FHC, como registra amplamente a literatura, foi estimulada a criação de instâncias voltadas ao controle social dos gastos públicos, principalmente por meio de conselhos gestores. Desta perspectiva, houve a institucionalização de conselhos articulados a vários programas governamentais nas três esferas administrativas, como é o caso do FUNDEF, da merenda escolar, do dinheiro direto na escola, entre outros. O entendimento do papel dessas instituições nesse período, tal como explicita a análise documental, denota uma concepção de participação limitada à fiscalização de gastos efetuados pelo poder executivo e pela direção das escolas. Isto, apoiada, por sua vez, numa visão bastante negativa do Estado e dos seus ramos na prestação dos serviços públicos, segundo a perspectiva que estava orientando a lógica e a ação governamentais. De acordo com essa lógica é que se concebem a parceira e o papel da comunidade em relação às políticas sociais:

A parceria com a iniciativa privada na ampliação da infra-estrutura econômica é fundamental, portanto, para aumentar o investimento público em saúde, educação, cultura, segurança, habitação, saneamento básico – em suma, nos programas essenciais à melhoria da qualidade de vida da população, de cuja orientação dá conta a segunda parte desta mensagem [...] Ao mesmo tempo, a participação da comunidade é essencial para o êxito das próprias políticas sociais, apontando as prioridades corretas para a ação governamental, fiscalizando a aplicação dos recursos e auxiliando diretamente a execução das políticas (BRASIL, 1995).

Medidas destinadas a elevar a eficiência e eficácia, nos gastos sociais, envolvem múltiplas providências, muitas das quais já começaram a ser desenvolvidas. Mudar as formas de organização e gerenciamento, na área social, incentivando a descentralização, a parceria com a sociedade civil e a transparência, são linhas de ação que gozam de um certo consenso e uma estratégia que já vem sendo adotada, no país, há alguns anos e que está sendo reforçada pelo atual governo (BRASIL, 1997).

No campo da educação, de modo mais explícito, estas formulações são encontradas nas orientações imprimidas à gestão das unidades escolares, espaço privilegiado da ação do governo nas tentativas de descentralizar responsabilidades e de promover uma determinada forma de autonomia:

O Programa Escola Pública – Gestão Eficiente objetiva a melhoria da gestão do estabelecimento de ensino, diminuindo a burocracia e o desperdício do dinheiro público, mediante a transferência de recursos financeiros para as escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, com base no número de alunos atendidos. Os recursos repassados são administrados de forma participativa, por meio das unidades executoras, representadas pelas Associações de Pais e Mestres, Conselhos Escolares ou Caixas Escolares. Caso a escola não tenha esse tipo de representação, os recursos são transferidos à Prefeitura Municipal ou à Secretaria Estadual de Educação, que os movimentam em conta específica e conjunta (BRASIL, 1998).

Não se deve negar o mérito da importância de programas criados durante o período de FHC, que acabaram contribuindo para o estabelecimento legal de mecanismos capazes de funcionar como meios de participação da população na decisão e no controle das ações públicas no campo da educação. Todavia, como já destacado, os mecanismos e instrumentos (tal como os conselhos), se colocaram nos limites de uma filosofia de ação que restringia os problemas da escolarização aos problemas decorrentes de uma gestão ineficiente e burocrática dos sistemas de ensino e das escolas.

É de uma outra perspectiva que o governo Lula passa a encarar o papel da escola em relação ao exercício de práticas democráticas. Nos documentos analisados, observa-se a proclamação da intenção de ampliar os níveis de participação nas

decisões sobre o cotidiano das escolas e do seu futuro e, por conseguinte, sobre os vínculos entre estas e a democratização da sociedade.

A contribuição significativa da escola para a democratização da sociedade e para o exercício da democracia participativa fundamenta e exige a gestão democrática na escola. Nesse sentido, a forma de escolha dos dirigentes, a organização dos Conselhos Escolares e de toda a comunidade escolar para participar e fazer valer os seus direitos e deveres, democraticamente discutidos e definidos, é um exercício de democracia participativa. Assim a escola pública contribuirá efetivamente para afirmar os interesses coletivos e construir um Brasil como um país de todos, com igualdade, humanidade e justiça social (MEC, 2004a).

Seguindo essa perspectiva, e com base nas determinações da LDB e do PNE, no ano de 2004 é criado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – CE, entendendo-se que a eles cabe reforçar o projeto político-pedagógico como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, que deverá orientar-se pelo princípio democrático da participação. Esse papel, por seu turno, justifica a criação do programa, uma vez que se julga necessário despender esforços para induzir a criação e o fortalecimento de conselhos escolares, bem como para capacitar seus membros de modo que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino ofertado e para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas (MEC, 2004a).

Dentre os objetivos traçados para o programa situam-se: o apoio à implantação dos conselhos, instituindo políticas de indução para tanto; o fortalecimento dos já existentes; a promoção, em parceria com os sistemas de ensino, da capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância; o apoio destes na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade e a promoção de uma cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (MEC, 2004a).

O Programa, tal como o Pradime, atua, sobretudo, por meio de processos formativos presenciais e à distância promovidos pelo Ministério, com o apoio da UNDIME, CONSED, CNTE, UNESCO e PNUD. Os processos são desenvolvidos por consultores e por técnicos do MEC, com base em material didático específico. Esse material vem sendo distribuído, também, como apoio a ações de formação organizadas por estados e municípios. A sua clientela tem sido constituída por técnicos e dirigentes de secretarias estaduais e municipais de educação, além de membros de sindicatos. As formações são desenvolvidas com o intuito de qualificar multiplicadores voltados, por seu turno, para a formação dos conselheiros escolares (MEC, 2007).

O material didático, composto de onze cadernos, é fomentador de oficinas em que se difundem e se reafirmam as prioridades estabelecidas para a política

educacional do governo, como se pode depreender dos seus temas, todos referenciados ao conselho escolar: democratização da escola e construção da cidadania; a aprendizagem na escola; o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; gestão democrática da educação e escolha do diretor; conselho escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; o financiamento da educação no Brasil; a valorização dos trabalhadores em educação; conselho escolar e a educação do campo; a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social; indicadores da qualidade na educação (MEC, 2006d).

Em perspectiva semelhante à do Pradime e do Programa dos Conselhos Escolares, no ano de 2003 foi criado o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, apoiado pelas mesmas entidades dos dois primeiros. O seu objetivo principal é incentivar e qualificar a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais do município. Isto, por meio da ampliação da capacidade de atuação dos conselheiros.

O discurso governamental entende que os CME constituem órgãos de Estado e, portanto, “são nacionalmente parte estrutural e estruturante da organização e do funcionamento do sistema educacional e devem ser fortalecidos nas suas competências e inseridos no sistema de informações educacionais do MEC” (MEC, 2005). As justificativas para a criação do Pró-Conselho tomou por base argumentos como:

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, assim como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais. São órgãos de composição plural, diversificada e de ampla representatividade da sociedade que permitem a participação efetiva e criadora dos cidadãos, compreendida como estratégia primordial para a melhoria da qualidade da educação do país e para a inclusão social (MEC, 2007).

No campo da educação, o princípio da gestão democrática, além de ser um preceito legal, constitui-se em uma exigência ética e política, possibilitando, cada vez mais, a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais [...] Para oportunizar essa participação, torna-se necessária a criação e ressignificação de diversos mecanismos institucionais de participação direta e representativa, dos diversos segmentos envolvidos com a educação, dentre os quais se incluem os Conselhos Municipais de Educação, exercendo o papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal. Nesse sentido, os Conselhos Municipais de Educação, na qualidade de órgãos de composição plural e de ampla representatividade social, através do exercício de suas funções: normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora, ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais (MEC, 2009a).

Como já mencionado, a implementação do Programa se processa por meio de ações de capacitação de gestores e técnicos das secretarias, de representantes da sociedade civil e de conselheiros municipais, com vistas a fortalecer os CME já existentes e estimular a sua criação onde ainda não foi implantado. Tudo isto objetivando a criação e fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, conforme faculta a LDB. Neste processo, o Pró-Conselho instituiu e vem alimentando um banco de dados sobre os mecanismos de gestão democrática presentes nas municipalidades, o que configurou um sistema de informações sobre os Conselhos Municipais (SICME), envolvendo, também, dados sobre planos municipais e sistemas municipais de ensino.

As capacitações, a exemplo dos dois programas anteriormente comentados, tomam por base material didático produzido por consultores que também se encarregam do desenvolvimento de cursos e oficinas nos estados federados. O material compõe-se de dois cadernos de referência e dois cadernos de oficinas. Os cadernos de referência tratam do regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira, por meio da abordagem dos sub-temas: os conselhos municipais de educação (desafios da gestão democrática); a importância do CME na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME; educação e desenvolvimento local; direito à educação com qualidade social: o desafio do direito à educação; funções próprias de um conselho de educação; o financiamento da educação e os municípios. Ao passo que os cadernos de oficinas têm por conteúdo orientações metodológicas e exercícios práticos voltados para a compreensão da legislação e para a aplicação dos conhecimentos adquiridos nas palestras e encontros, a partir do tratamento dos temas: o contexto de atuação do Conselho Municipal de Educação, seu papel e funções; direito à educação com qualidade social; o financiamento da educação no município e a atuação do CME com vistas a contribuir com a garantia da oferta de uma educação com qualidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto esperamos ter evidenciado os novos referenciais que os programas analisados têm assumido no contexto do atual governo federal. A focalização dos governos de FHC, de modo subjacente ou mesmo explícito, refletiram um entendimento de democratização da gestão educacional quase como sinônimo de racionalidade técnica e eficácia econômica, seja no âmbito dos sistemas de ensino ou nas escolas. Assim, a participação social não se explicitou como a ampliação da arena pública das decisões, como requer o exercício de construção de práticas democráticas substantivas.

De uma perspectiva comparativa, observa-se que nos governos de Lula os referenciais dos programas indicam a intenção de distribuição do poder segundo pressupostos de um projeto político-participativo. Para tanto, dentre as ações, predominam processos formativos que objetivam qualificar atores pertencentes à

sociedade civil e à sociedade política em práticas de descentralização participativa. São, portanto, significativas as diferenças dos referenciais dos programas voltados à gestão da educação analisados.

Não obstante, em que pese os esforços no sentido de ampliar o exercício democrático no âmbito da gestão municipal da educação e das escolas, alguns pontos merecem ser considerados.

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

Os conselhos, inegavelmente, podem se constituir em poderosas ferramentas de auxílio à gestão e à democratização da educação. No entanto, em que pese as ações governamentais para dinamizá-los nessa perspectiva, elas devem se materializar de modo muito desigual nos espaços locais, dadas as profundas diferenças encontradas entre os municípios brasileiros.

Mas esses são pontos que valem para a própria criação e implementação das políticas públicas. Estas, como demonstram os especialistas, ao encontrarem soluções para determinados problemas, podem produzir mudanças e avanços, mas desvelam, provocam e/ou fazem surgir novos problemas que precisam ser alvo de novas ações governamentais, e, portanto, alvo de investigação por parte dos pesquisadores, como parece ser a situação dos programas analisados.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Revista Educação & Sociedade*, n. 80, Campinas: CEDES, 2002.

_____. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional. Governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União, 23/dez./1996.

_____. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional. Governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 1997.

_____. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional. Governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 1998.

- _____. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional. Governo de Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, 2003.
- _____. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional. Governo de Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, 2004.
- CARNEIRO, E. Regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia. *Cadernos de Educação Municipal*, n. 2, Brasília: UNDIME, 2002.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMASSI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUC, 1996.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp, 2006.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAURE, A. Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. In : FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Direc.). *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação. In: OLIVEIRA, D. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GADOTTI, Moacir. *Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica*. Campinas: Secretaria de Educação, III ERMEC, 1996.
- HABERMAS, J. Participação política. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. A. (Org.). *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1983, vol. 1.
- MEC. FNDE. FUNDESCOLA. *Normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do FUNDESCOLA*. Brasília, 2000.
- _____. FNDE. FUNDESCOLA. *PRAZEM III. Guia de consultas*. Brasília, 2001.
- _____. SEB. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília: MEC, 2004a. (Caderno 1).
- _____. SEB. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. *Guia de Consulta*. Brasília, 2004b.
- _____. SEB. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. *Perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília: 2005.
- _____. SEB. *Guia de Programas*. Brasília: Pradime, 2006a.
- _____. SEB. Pradime. *Caderno de Textos*, v. 1. Brasília: Ministério da Educação, 2006b.
- _____. SEB. Pradime. *Caderno de Textos*. v. 2. Brasília: Ministério da Educação, 2006c.
- _____. SEB. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social*. Brasília: MEC, 2006d. (Caderno 10).
- _____. SEB. *Políticas de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Balanço da gestão 2003–2006*. Brasília: Cafise, 2007.

_____. SEB. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Consultada em dezembro de 2008a.

_____. SEB. *Programa Nacional de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação*. Disponível em <<http://pradime.mec.gov.br>>. Consultada em dezembro de 2008b.

_____. SEB. *Pró-Conselho*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Consultada em janeiro de 2009a.

_____. FNDE. *FUNDESCOLA*. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/home/fundescola.html>>. Consultada em janeiro de 2009b.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1990.

MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Direc.) *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de referential*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. Administração pública brasileira e a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 25, n. 63, Rio de Janeiro, 1956.

_____, *Congresso Nacional de Municipalidades*. Abril de 1957.

WARIN, P. Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Direc.) *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de referential*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

📍 JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO é socióloga, doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, com estágio de pós-doutoramento em Educação na Université Paris 8. É professora do Programa de Pós-graduação em Educação e do curso de Pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação, do CNPq. E-mail: janete.lins@gmail.com.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*