

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO**

ASSIS SOUZA DE MOURA

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

João Pessoa – Paraíba
2010

ASSIS SOUZA DE MOURA

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito institucional à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa
Políticas Educacionais

Orientadora
Dr.^a Maria da Salete Barboza de FARIAS

João Pessoa – Paraíba
Novembro de 2010

M929d *Moura, Assis Souza de.*

Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação/ Assis Souza de Moura. - - João Pessoa : [s.n.], 2010.

166f. : il.

Orientadora: Maria da Salete Barboza de Farias.

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE.

1.Educação. 2. Políticas educacionais. 3.Conselhos Municipais de Educação.

UFPB/BC

CDU:37(043)

Assis Souza de MOURA

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NOS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação aprovada em 29 de novembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria da Salete Barboza de FARIAS
Orientadora – PPGE/UFPB

Prof. Dr. Wilson Honorato ARAGÃO
Titular interno – PPGE/UFPB

Prof.^a Dra. Luciana Rosa MARQUES
Titular externo – PPGE/UFPE

À minha mãe, **Luzia Silvino ALVES**, que me ensinou, com ternura inenarrável, a transpor os limites visíveis e invisíveis do “fazer-se ser” e do “estar-se a fazer”, com suas lições de muito silêncio e contemplação.

Ao meu pai, **Manoel Souza de MOURA** (*In Memoriam*), que sempre acreditou em mim, recomendando-me sucesso constante.

AGRADECIMENTOS

À professora orientadora **Dra. Maria da Salete Barboza de FARIAS**, pelo acompanhamento e pronta orientação nesta pesquisa, e, sobretudo, pela liberdade que me concedeu na elaboração do texto que ora apresento.

Aos amigos **Manoel Pereira de MACEDO NETO e Welita Gomes de ALMEIDA**, alunos da turma 28 do Mestrado em Educação nesta instituição; **Eduardo Jorge Lopes da SILVA**, amigo e irmão; e **Kátia Valéria** pela colaboração discursiva neste trabalho e respectivas críticas e sugestões para o enriquecimento desta pesquisa.

Em especial, agradeço a paciência e o incentivo oferecidos por **Edineide Dias de AQUINO**, minha companheira, nas jornadas de sonhos e de realizações, nas leituras, silêncios, críticas e sugestões.

Só se pode aprender a democracia por meio do fazer e da vivência de processos e espaços participativos [...].

WERLE (2003, p. 24)

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo principal analisar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) no processo de democratização dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), refletindo sobre participação e controle social. Partimos de pressupostos teórico-conceituais e jurídico-legais que reconhecem os CME como órgãos públicos, integrantes do Poder Executivo, devendo favorecer a intermediação das relações entre Estado e sociedade, viabilizando, pela participação política, o controle social da gestão educacional nos respectivos municípios. A pesquisa aconteceu nos CME dos quatorze municípios da microrregião de Guarabira, estado da Paraíba, e a escolha deste cenário foi precedida por visitas exploratórias que verificaram a criação, instalação e funcionamento dos CME. Esta investigação configura-se como uma abordagem de caráter qualitativo, de natureza analítica, tendo, como instrumentos de pesquisa, a entrevista semiestruturada, a observação sistemática (direta e não participante), o questionário e o levantamento bibliográfico e documental. O procedimento utilizado para analisar os dados seguiu as diretrizes da análise de conteúdo. De modo geral, esta pesquisa discute democracia, participação e controle social a partir dos CME, considerando-os em sua importância histórica e na gestão dos SME, apresentando um perfil dos Conselhos e a caracterização das condições formais e reais de funcionamento. Os resultados da pesquisa permitem inferir que o Poder Executivo municipal, por não oferecer a estrutura mínima de funcionamento aos CME, negando-lhes autonomia, é o responsável por inviabilizar a atuação destes órgãos, restringindo a participação dos conselheiros, tanto representantes do governo como da sociedade civil, e impedindo o efetivo controle social da gestão educacional, sendo, com capacidade de intervenção reduzida, regulados pelas secretarias municipais de educação (SE).

Palavras-Chave: Políticas educacionais. Conselhos Municipais de Educação. Participação. Controle social.

RESUMEN

Este estudio investiga el funcionamiento de los Consejos Municipales de Educación (CME) en el proceso de democratización de los Sistemas Municipales de Educación (SME), reflejando sobre participación y control social. Partimos de presupuestos teórico-conceptuales y jurídico-legales que reconocen los CME como cuerpos públicos, miembros del Poder Ejecutivo, debiendo facilitar la intermediación de las relaciones entre Estado y sociedad, permitiendo, el control social de la gestión educativa en sus municipios. La encuesta se pasó en los CME de los catorce municipios de la microregión de Guarabira, estado de Paraíba, y la elección de este escenario ocurrió por visitas exploratorias que verifican la creación, instalación y operación de los CME. Esta búsqueda aparece como un enfoque cualitativo, analítico, teniendo como instrumentos de análisis entrevistas semi-estructuradas, observación sistemática (directa, pero sin participación directa del observador), el cuestionario y la encuesta bibliográfica y documental. El procedimiento utilizado para analizar los datos obedece a las directrices de análisis de contenido. En general, esta investigación analiza democracia, participación y control social desde los CME, les considerando por su importancia histórica y en la gestión de las SME, mostrando un perfil de los Consejos y la caracterización de las condiciones formales y reales de operación. Los resultados de los estudios permiten inferir que el Poder Ejecutivo Municipal por no ofrecer la estructura mínima de funcionamiento para los CME, negándoles autonomía, es lo responsable por haber descarrilar las acciones de estos organismos, lo que restringe la participación de los consejeros, representantes del gobierno y de la sociedad civil, y previniendo el efectivo control social de la gestión educativa, siendo con la capacidad de intervención reducida, regulados por las oficinas municipales de Educación (SE).

Palabras-clave: Políticas educativas. Consejos Municipales de Educación. Participación. Control social.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Funções dos CME na Paraíba, segundo o SICME (2007)	106
Gráfico 2 – Funções dos CME na Paraíba, segundo o IBGE (2009)	107
Gráfico 3 – Funções dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba (2010)	110
Gráfico 4 – Forma de escolha dos presidentes dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba	111
Gráfico 5 – Principais órgãos e entidades com representação nos CME da microrregião de Guarabira – Paraíba	116
Gráfico 6 – Principais dificuldades enfrentadas pelos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais entidades/órgãos com assento nos CME da microrregião de Guarabira - Paraíba	114
--	------------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais Conselhos de Educação no Brasil – República	80
Tabela 2 – Resultados e metas projetadas do IDEB para os anos iniciais do Ensino Fundamental nos municípios da microrregião de Guarabira (PB)	94
Tabela 3 – Perfil dos conselheiros entrevistados, segundo dados pessoais e profissionais	95
Tabela 4 – Perfil dos conselheiros entrevistados, segundo relação com os CME	96
Tabela 5 – Dados dos CME na Paraíba, segundo o SICME (2007)	98
Tabela 6 – Dados dos CME na Paraíba, segundo o IBGE (2009)	99
Tabela 7 – Dados dos CME na microrregião de Guarabira - Paraíba, segundo dados da pesquisa (2010)	100
Tabela 8 – Ano de regulamentação dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba	105
Tabela 9 – Funções dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba ..	109
Tabela 10 – Duração de mandato e recondução nos CME da microrregião de Guarabira – Paraíba	119
Tabela 11 – Composição e remuneração nos CME da microrregião de Guarabira – Paraíba	120
Tabela 12 – Situação funcional e condições de funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba	136
Tabela 13 – Infraestrutura mínima dos CME na Microrregião de Guarabira (PB)	138
Tabela 14 - Dados da instalação e funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba	140
Tabela 15 – Quantidade de reuniões realizadas pelos CME, a microrregião de Guarabira – Paraíba	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEB – Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CL – Casas Legislativas
CEE – Conselho Estadual de Educação
CME – Conselhos Municipais de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação

E – Entrevistado/Entrevistada
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FNDE _ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOM – Lei Orgânica Municipal

MEC – Ministério da Educação

PPA – Plano Plurianual
PEE – Plano Estadual de Educação
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação

SE – Secretarias Municipais de Educação
SEE1 – Sistema Estadual de Ensino
SEE2 – Secretaria Estadual de Educação
SICME – Sistema de Informações sobre os Conselhos Municipais de Educação
SME – Sistemas Municipais de Ensino

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS	15
1.1 Itinerários da pesquisa	22
1.2 Estrutura da dissertação: Descrição dos capítulos	25
2 REVISITANDO FUNDAMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS	27
2.1 O “nascimento” da democracia	30
2.2 Contrapontos da democracia: da Antiguidade à Modernidade	33
2.3 Democracia direta e/ou indireta. Representação	37
2.4 Democracia radical e democracia participativa	42
3 SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E GESTÃO EDUCACIONAL: POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO	47
3.1 Questões histórico-conceituais sobre gestão educacional: Além das perspectivas etimológicas	48
3.2 Gestão democrática da educação: reunindo fundamentos legais	56
3.3 Sistemas de ensino: questões preliminares	69
4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	75
4.1 História e perspectiva dos conselhos de educação no Brasil	78
4.2 Aprofundando as categorias de análise: entrelaçamentos	82
5 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS JURÍDICO-LEGAIS	92
5.1 Conselhos Municipais de Educação na Paraíba: comparando dados	97
5.1.1 Regulamentação e instalação dos CME	103

5.1.2 Compreendendo as funções dos Conselhos	106
5.1.3 Escola e nomeação de conselheiros	110
5.1.4 Representação dos conselheiros	113
5.1.5 Duração de mandato e recondução	117
5.1.6 Composição e remuneração de conselheiros	119
6 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS	123
6.1 Da natureza às concepções dos conselheiros	127
6.1.1 Funções e ações dos CME	129
6.2 Categorizando o funcionamento dos Conselhos	135
6.2.1 Questões de infraestrutura administrativa	138
6.3 Mapeando as discussões dos CME	140
6.3.1 Considerando as atas	
CONSIDERAÇÕES FINAIS: PRIMEIRAS CONCLUSÕES	149
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICES	

1 INTRODUÇÃO: QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

Ao abordar os Conselhos Municipais de Educação (CME) na perspectiva da democratização da gestão dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), torna-se fundamental compreender algumas questões sobre democracia no processo político que envolveu o Brasil nas décadas de 1970 a 1990 do século passado, quando o país resistia ao regime militar ditatorial e lutava pela redemocratização do Estado, até o início deste século (XXI). Objetivamos, nesta introdução, elencar, de forma preliminar e indicativa, as principais inquietações que permearam (e permeiam) o debate sobre democracia e educação no país nos últimos 30 (trinta) anos do século XX, introduzindo similitudes em relação ao nosso objeto de pesquisa e delineando as possibilidades discursivas da abordagem investigativa.

A democratização da educação pública é uma exigência social sempre presente no discurso oficial desde o início da República. Entretanto, nas décadas de 1930 a 1950 do século XX, conforme Teixeira (1953), Azevedo (1976) e Verissimo (1985), a questão foi intensamente impulsionada, focando a escola pública e dando um “novo recomeço” às lutas das classes trabalhadoras pela educação, influenciadas pela oficialidade das “promessas de reformas” (VIEIRA, 2008). Em meados dos anos 1970 (AZEVEDO, 1976; VERISSIMO, 1985), com o início da *redemocratização* do Brasil, a partir da organização dos movimentos sociais, percebemos, explicitamente, a intrínseca interdependência entre democracia e educação, postas como exigências fundamentais uma da outra na consolidação do Estado brasileiro. Nos primeiros anos do período pós-Ditadura, foram implantadas algumas experiências democráticas com a descentralização e autonomia dos municípios, questões estas que vinham sendo discutidas desde 1930, no “movimento de renovação educacional do Brasil”, como preceituado por Azevedo (1976, p. 163), com base “numa concepção democrática da existência” (*idem.*, p. 165), reafirmando o fato que a “luta pela democratização da educação básica sempre mobilizou as camadas mais populares [...]” (OLIVEIRA, 2004, p. 93).

Embora possamos encontrar semelhanças, salientamos que o processo de democratização do início e meados do século XX está distante das questões defendidas ultimamente pela sociedade civil organizada, sobretudo em relação à

participação e ao controle social da gestão educacional no âmbito dos municípios. A discussão referente ao processo de *redemocratização* do Brasil no campo educacional tem sido relevante para a delimitação dos pilares que sustentam a democracia no cotidiano das relações políticas e dos interesses públicos neste início de século XXI, tornando-se objeto inesgotável de pesquisa, analisando as consequências das diversas lutas que ocorreram na década de 1980 e que objetivavam uma ruptura definitiva com o sistema autoritário vigente, propondo, em contrapartida, uma abertura aos princípios democráticos (CURY, 1997), em construção pela sociedade em sua interlocução com os governos, a partir das instituições civis. Entretanto, os resultados sintéticos de todas estas lutas indicavam que a democracia deveria ser permanentemente “alimentada” sob o risco de não se consolidar nos anos vindouros ou de ser apropriada pelos governos – apenas no discurso oficial - em detrimento dos próprios interesses da sociedade e para o favorecimento de interesses de grupos “dominantes”.

No início da década de 1990, fundamentados nos princípios constitucionais de 1988, foram institucionalizados caminhos necessários para a participação da sociedade em espaços públicos colegiados, acentuando o discurso pela coexistência das formas de democracia direta e indireta e ampliando as possibilidades de intervenção social na esfera pública, pois o ‘modelo de democracia’ adotado nacionalmente estava distante das relações sociais com os trabalhadores, excluindo a maior parte da população das decisões políticas (MOREIRA, 2002), ferindo, assim, o princípio de participação política inerente ao Estado Democrático de Direito. A “adesão” dos cidadãos brasileiros à democracia, através da atuação de grupos de trabalhadores, movimentos sociais, pastorais e partidos políticos de esquerda, confirmavam que a democracia ganhava sustentabilidade pela maior participação social nas decisões políticas, oportunizando autonomia aos estados e municípios para que estes pudessem efetivar políticas públicas locais em conformidade com suas demandas específicas, dando continuidade à descentralização e abrindo caminhos ao controle social do Estado.

Corroborando com esta assertiva, Moreira (2002, p. 11) enfatiza que este processo de democratização “traz para o centro do debate político as temáticas da participação e da publicização do Estado, tendo como elemento principal desse debate a implementação da democracia”. Uma democracia aberta à re-democratização, pois concebida pela dinamicidade sociocultural como um processo

em construção, tentando superar a instabilidade do período Pós-Ditadura para implementar a democracia necessária ao Brasil. E diante deste contexto, como redemocratizar o país? Os resultados exitosos das diversas manifestações e lutas dos movimentos sociais apontaram a *ampliação da participação da sociedade civil na esfera pública* como uma das respostas mais adequadas a este questionamento. Neste ínterim, participar tornou-se uma exigência da sociedade civil, reconhecendo que a participação comportava um posicionamento político e estava alicerçada na soberania popular e na cidadania como direitos fundamentais, superando a “pobreza política” (DEMO, 1996).

Dentro de nossa “frágil e controvertida democracia” (PERONI, 2008, p. 191), pelo princípio da soberania popular – repensado a partir de Rousseau, como enfatiza Antunes (2006) -, encontramos o enlace da participação com a cidadania que geram, juntas, necessariamente, a intervenção social na esfera pública, ratificando que democracia é “soberania popular e pressupõe a participação dos cidadãos no processo político de tomada de decisões” (MOREIRA, 2002, p. 12), isto é, participar para decidir, pois a participação política exige o exercício consciente, crítico, criativo e compartilhado do poder. Compreendendo que democratizar é compartilhar o poder de decisão, a participação torna-se princípio, condição primeira da democracia, sendo responsável por efetivar a intervenção necessária nas relações da sociedade civil com o Estado e os governos que o norteiam. Portanto, para entender estas inter-relações, devemos abordar os conceitos e os tipos de participação, a descentralização das decisões políticas no compartilhamento do poder, a autonomia dos espaços públicos e a instalação de instrumentos e/ou mecanismos colegiados, impulsionados pela reforma democrática do Estado.

A discussão sobre participação e democracia fundamenta o debate sobre representação/representatividade, tornando-se propícia ao projeto de cooptação dos princípios democráticos que foram ressignificados ao longo década de 1990, com a importação de políticas de organismos internacionais. A democracia direta, sustentada pela participação, exigida socialmente, foi marginalizada em detrimento da democracia indireta (SILVA, 2009), consolidada na representação, com o poder de escolha, pelo voto, de quem tomará as decisões políticas “em nome do povo”. A representação do povo, alicerçada no neoliberalismo, substituiu a participação do povo, limitando o “ato de participar” ao conceito de “estar ou fazer-se presente”. Concordando com Dagnino (1994), Pateman (1992) e Gellner (1996), reconhecemos

que é fundamental que possamos “resgatar o conceito de participação como inerente à democracia” (MOREIRA, 2002, p. 14) e aplicá-lo aos espaços públicos, efetivando o controle social, objetivo primário da participação política.

A cultura política brasileira, fundada no clientelismo e no patrimonialismo, reduziu a possibilidade de construção de espaços públicos propícios ao diálogo nas relações do Estado com sociedade civil no exercício do poder de decisão. Este fato caracteriza o privilégio do “privado” sobre o “público” na tradição política nacional, onde o que é público é, geralmente, administrado por interesses privados, com fundamentos mercadológicos. Mesmo diante da realidade de negação do público, os princípios democráticos, inspirando reformas no Estado, “tem possibilitado a construção de esferas públicas, tornando possível a construção de espaços plurais de ação e negociação” (MOREIRA, p. 15). Espaços estes que devem estar caracterizados como “lugar do diálogo, da liberdade, da pluralidade, da ação e da visibilidade” (*ibidem.*), “rimando” democracia e diversidade.

Constituir espaços públicos orientados para a transparência e o controle social fomenta a abertura de novos cenários de participação, mas para que esta abertura seja, de fato, democrática deve-se partir dos espaços já existentes, conquistados pela sociedade civil organizada, institucionalizados ou não, alargando-os para incorporar o processo de intervenção na discussão, formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas. Os espaços públicos, organizados no delineamento da expressão plural, fortalecem a articulação da sociedade civil, tornando a democracia representativa mais próxima do ideal de participação direta, uma vez que “a participação de representantes da sociedade civil nos espaços públicos de tomada de decisão” rompe com a centralidade do poder e seus eixos ideológicos, como o autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo, que atrofiam “a participação política dos segmentos populares”, como lembra Moreira (2002, p. 18).

A participação política nos espaços públicos amplia o debate sobre cidadania superando a igualdade formal – juridicamente posta -, incluindo a participação de setores e grupos sociais empobrecidos, historicamente impedidos, excluídos e marginalizados das esferas públicas. A mobilização social iniciada e mantida por estes mesmos setores promoveram os embates políticos necessários sobre democracia, fortaleceu a luta pelos direitos fundamentais - constitucionalmente visíveis - e garantiu uma legislação que traduz, em linhas gerais, os anseios por

participação, culminando, de início, na elaboração da Constituição Cidadã, resultando “em ganhos significativos do ponto de vista da cidadania e da democratização para a construção do Estado de Direito, representando um marco na institucionalidade democrática” (MOREIRA, 2002, p. 23). Este momento marcou a história política brasileira com o selo indelével do favorecimento da “institucionalização de mecanismos de participação direta, como corretivo à democracia representativa formal” (*ibidem.*), pois os avanços garantidos na Carta Maior abrem espaços para que toda a sociedade civil amplie sua área de atuação e alcance a esfera pública com poder de decisão.

Os anos 1990, nesta linha do tempo, constituem “um período significativo, do ponto de vista da consolidação da democracia” (MOREIRA, 2002, p. 24), onde, em sentido geral, foram despejadas todas as experiências, debates e angústias das classes dos trabalhadores confiantes nas mudanças “prometidas”. E foi justamente neste período que a democracia encontrou também seu maior desafio: o neoliberalismo, imposto à população brasileira como solução para os graves problemas econômicos da época, a partir das políticas governamentais de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, em etapas consecutivas, do nível básico para o intermediário e deste para o “avançado”, que sutilmente foi abafando e/ou substituindo algumas conquistas democráticas (MOISÉS, 1995) em processo de consolidação, mas não sem resistências, como enfatiza Silva (2009), tratando da “formação de apoio popular à democracia” a partir da análise do comportamento político dos cidadãos brasileiros.

Na última década do século XX, o cenário estava permeável para a implantação de medidas de caráter neoliberal, entretanto, “os avanços democráticos conquistados pela sociedade, [...] propiciaram de certa forma um questionamento e resistência às propostas neoliberais que passaram a ser implementadas” (MOREIRA, 2002, p. 27-28). E coube aos seguidores do Neoliberalismo entrelaçar os discursos e encontrar estratégias comunicacionais que impedissem o avanço da resistência. Fato este que resultou no maior controle ideológico das massas através das “grandes mídias” cooptadas pelo poder econômico governamental, incutindo certa “fidelidade” aos ideais políticos importados, como analisa Thompson (1999). O Neoliberalismo se apropriou da democracia, ressignificou conceitos, implementou práticas de “inovação” e mascarou os princípios democráticos, mantendo um discurso em defesa da participação popular (BAQUEIRO, 2001). E quando todos

esperavam participar para decidir, foram cooptados para legitimar propostas neoliberais com a simples presença em órgãos constituídos para fins de democratização da tomada de decisões (*ibidem.*). Participação, na perspectiva neoliberal, passou a significar presença, ou seja, participar é o mesmo que estar presente, mas a tomada de decisões cabe aos “representantes” dos presentes, em instâncias de poder, usando a representação para a *substituição política* (BAQUEIRO, 2001), fragmentando o direito de participar.

Diante dos anseios por participação direta, ainda pouco efetivada pelos governos locais, a sociedade civil, na metade da década de 90, passa a exigir a implantação e/ou reestruturação, conforme o caso, dos espaços públicos previstos na legislação vigente para comportar uma participação democrática possível. É neste momento que os movimentos sociais, sindicatos, associações de classe, grupos, estudantes e pesquisadores voltam olhares pormenorizados para os conselhos setoriais de políticas públicas nos municípios, considerados como “espaços privilegiados para a participação cidadã, com possibilidade de introduzir na esfera local elementos que propiciem uma gestão democrática com controle social” (MOREIRA, 2002, p. 30). E neste sentido, aproveitando a crescente inserção de grupos populares no debate democrático, o Estado passa a atuar deslocando responsabilidades estatais para a sociedade, outra proposta neoliberal.

[...] o Estado se retira das políticas sociais e repassa a sociedade a sua execução com o intuito de racionalizar recursos, os conselhos estão na “contramão” dessa lógica, pois a sociedade participa na elaboração e fiscalização das políticas públicas, enquanto a tarefa de execução permanece do Estado (PERONI, 2008, p. 191).

A sociedade civil, mesmo imersa no discurso neoliberal, continuou pressionando, pois acreditava que a democracia participativa “deveria ser assegurada através da criação de diversos canais de participação como forma de garantir, na gestão, a transparência no uso dos recursos, evitando a corrupção e o mau uso do dinheiro público” (MENDES, 2009, p. 55). Embora saibamos que “a participação não se restringe aos canais criados por um governo para propiciar à população a tomada de decisões” (*idem.*, p. 69), estes tornaram-se espaços públicos da ação coletiva e da participação da sociedade, ou, pelo menos, esta é sua fundamentação política e legal.

A ação participativa nos espaços institucionais, a exemplo dos Conselhos Municipais, requer uma atitude propositiva, necessitando, assim, que os representantes da sociedade civil desenvolvam novas aptidões que possam afetar às demandas da participação institucional (MOREIRA, 2002, p. 31).

Ao optarmos por pesquisar os CME na democratização dos SME, reconhecemos que os conselhos são fundamentais às políticas públicas educacionais e fomentam tanto a participação como o controle social, combinados e entrelaçados por processos discursivos que não se limitam às esferas públicas, mas que pertencem à sociedade. Os conselhos também podem ser espaços de aprendizagem da democracia necessária, pois “[...] os conselhos têm papel importante para a construção da democracia no país, assim como podem ser uma forma de aprendizado da participação, das escolhas coletivas e das consequências destas escolhas” (PERONI, 2008, p. 191), pois são espaços “onde comunidade e poder público podem interagir e estabelecer diálogos produtivos, visando a uma educação significativa e democrática” (ALVES, 2005, 22.). Por natureza, desde sua concepção, os conselhos estão vinculados à participação social e popular na esfera pública com o objetivo precípua de intervenção e controle. Na medida em que expressa maior ou menor representatividade, “se coloca como um dos indicadores da democratização das políticas públicas e como possibilidade para a aquisição da autonomia” (ALVES, 2005, p. 22). Os conselhos entram na pauta discursiva da sociedade civil, tornando-se espaço, ambiente, instrumento, mecanismo propícios aos processos de participação, categorizada e associada ao controle social, mas em permanente processo de construção e não como algo pronto e acabado.

No cenário de redemocratização permanente da nossa democracia, a “discussão em torno da criação de conselhos está intimamente vinculada [...] à democratização do público e ao controle social” (PERONI, 2008, p. 195). Assim, acreditamos que os conselhos de educação, apesar de suas limitações estruturais, podem cumprir sua função “natural” e política quando inseridos em um sistema que incorpora a diversidade e a pluralidade da comunidade, viabilizando a participação permanente de acordo com os interesses da população local, “superando a burocracia” (ALVES, 2005, p. 23) e os formalismos, e consolidando o controle social do Estado, garantindo e respeitando a autonomia no funcionamento.

1.1 Itinerários da pesquisa

Diante deste contexto histórico-cultural e político, nascida de inquietações experienciadas no cotidiano profissional, esta pesquisa tem como objeto principal os Conselhos Municipais de Educação (CME) instalados na microrregião de Guarabira, estado da Paraíba. Objetivamos, com esta investigação, analisar o funcionamento destes conselhos no processo de democratização dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), refletindo sobre participação e controle social. Para atingirmos este objetivo, partimos de pressupostos teórico-conceituais e jurídico-legais que reconhecem que os CME são órgãos públicos, estatais, integrantes do Poder Executivo e que devem favorecer a intermediação das relações entre Estado e sociedade.

Esta pesquisa surgiu de nossa experiência de estudo sobre as políticas públicas de educação nos municípios das microrregiões de Guarabira e Brejo, iniciada em meados de 2003, resultando, ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, em algumas publicações¹ que contribuíram com a ampliação dos debates sobre legislação educacional, sistemas de ensino e conselhos de educação. No período de 2007-2009, enquanto professor do ensino fundamental público municipal, iniciamos um estudo preliminar sobre o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas de educação no âmbito dos municípios das microrregiões citadas. Durante o levantamento bibliográfico, lemos a tese desenvolvida por Orlandil de Lima Moreira (2002), versando sobre a institucionalização dos conselhos municipais dentro da gestão local e constatamos que os dados coletados, bem como análises do pesquisador, não faziam menção aos CME nos 11 (onze) municípios pesquisados. Instigando ainda mais nossas interpelações, questionamo-nos sobre a (in)existência destes conselhos na mesorregião do Agreste Paraibano e passamos a visitar Secretarias Municipais de Educação (SE) e Casas Legislativas (CL) de alguns municípios com o objetivo de verificar a existência ou não de leis que criavam os sistemas de ensino e/ou os conselhos de educação. As visitas aconteciam com uma periodicidade irregular e “contemplavam” observação, análise documental, aplicação

¹ MOURA, A. S. (2009, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e).

de questionários e conversas com professores, gestores escolares e secretários de educação, possibilitando-nos a construção de percursos específicos de análise.

Partindo da experiência supra citada, delimitamos os CME como objetos de estudo e construímos questões norteadoras que pudessem ser sintetizadas num enunciado interrogativo que orientasse os procedimentos teórico-conceituais e metodológicos diante da problemática. Desta forma, como síntese do problema, indagamos: *Quais as condições de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) nos Sistemas Municipais de Ensino (SME)?* Como base nesta questão-síntese, categorizamos o funcionamento dos CME em três aspectos: a) o funcionamento da estrutura institucional; b) o processo de tomada de decisão e c) as relações entre o CME, a SE e a sociedade civil. Este *tríplice eixo de análise*, associado ao percurso teórico-conceitual sobre democracia, participação e controle social, permitiu a delimitação do problema e o delineamento de temáticas a partir interpelações específicas: (i) Qual a estrutura administrativa/funcional dos CME? (ii) Como acontece o processo de tomada de decisão dentro dos CME? (iii) Como são as relações entre os CME, as SE e a sociedade civil? E, por fim, (iv) o funcionamento dos CME incorpora práticas democráticas de participação para o controle social?

Na análise destas questões, consideramos a legislação dos municípios que compõem o cenário de pesquisa, procurando identificar as divergências entre o estabelecido pelos dispositivos legais e o funcionamento dos CME, reunindo um aporte teórico-conceitual que objetiva “abarcas” as discussões e fundamentar as análises de forma especificamente contextual.

Do ponto de vista da metodologia, com base teórica na classificação apresentada por Gonsalves (2003), definimos esta pesquisa, *quanto aos objetivos e procedimentos metodológicos*, como analítica, articulada aos processos de coleta de dados em campo, tendo como principais fontes de informação a pesquisa de campo, a documental e a bibliográfica, associadas à análise de conteúdo, segundo os princípios elencados por Bardin (1995). *Quanto à natureza dos dados coletados*, esta é uma investigação de caráter qualitativo, apoiada - por exigência objetiva de algumas informações, conforme processo descritivo-dissertativo - em dados quantitativos, tabulados e graficamente sintetizados, necessários ao processo investigativo, abordando a “descrição e apresentação da realidade tal como é em sua essência, sem propósito de introduzir informações substanciais nela”

(GRESSLER, 2003, p. 43) e delimitando o objeto de pesquisa dentro de um cenário específico, claramente descrito, pois entendemos que a abordagem qualitativa não impede a utilização combinada de dados estatísticos que possam validar as informações coletadas (TRIVIÑOS, 1987) no processo de análise.

Na sistematização dos estudos, focando categorias teóricas relacionadas às políticas públicas de educação, abordamos as especificidades dos instrumentos e técnicas que foram selecionados para a investigação. *Quanto à pesquisa documental*, necessária para comprovar informações, inter-relacionando os referenciais e os discursos, como preceituam Marconi e Lakatos (2007), visitamos os arquivos das câmaras municipais, das prefeituras e das secretarias de educação, objetivando a coleta dos documentos legais que foram necessários. Com esta coleta, analisamos a legislação municipal pertinente aos conselhos e aos sistemas de ensino, o regimento interno dos conselhos estudados, relatórios, atas, pareceres, resoluções, portarias, decretos e correspondências institucionais.

Associadas ao levantamento bibliográfico e à coleta de documentos, realizamos entrevistas com 20 (vinte) conselheiros, escolhidos a partir do critério de presença assídua nas reuniões dos CME. As entrevistas tiveram como eixo norteador a compreensão das condições reais de funcionamento dos conselhos e aconteceram dentro de um planejamento, com visitas previamente agendadas, conforme a disponibilidade dos entrevistados.

Reconhecendo que o “pesquisador necessita de instrumentos que lhe ampliem a precisão e também contribuam com os registros e a possibilidade de revê-los [...]” (GRESSLER, 2003, p. 169), fizemos observações sistemáticas (FAZENDA, 2001) nos CME que se reuniram durante a pesquisa, registrando notas de observação em diário de campo. De acordo com Gressler (*idem.*) e Rudio (2002), a observação é uma técnica de coleta de dados considerada um *instrumento básico de pesquisa*, cujos objetivos estão relacionados à intenção de “obter informações”, utilizando “os sentidos para captar aspectos da realidade” e deve ser compreendida como “uma ação deliberada, levada a efeito com cautela e predeterminação” (GRESSLER, 2003, 169). Consideramos que a observação “abrange, de uma forma ou de outra, todos os procedimentos utilizados na pesquisa” (RUDIO, 2002, p. 39), por isso optamos por uma observação não participante, estruturada/sistemática, individual e *in loco*, no campo e cenários de pesquisa.

1.2 Estrutura da dissertação: descrição dos capítulos

Considerando as questões teórico-conceituais e metodológicas, nesta Introdução, contextualizando o objeto de estudo no *corpus* dos objetivos, fazemos, em seguida, no segundo capítulo, uma abordagem sobre os principais “eventos” e fenômenos ligados às questões de ordem histórica, política, cultural e filosófica da democracia, rememorando conceitos e repensando-a desde a Antiguidade, com a democracia direta, até a Modernidade, com a democracia representatividade e a discussão sobre participação e cidadania.

No capítulo seguinte, especificando as questões do entorno da democracia, focamos os sistemas municipais de ensino e a gestão educacional, discutindo as possibilidades de participação nos citados sistemas, a partir das concepções de gestão democrática, e introduzindo o debate sobre os aspectos jurídico-legais.

No quarto capítulo, evidenciamos as categorias de participação e controle social dentro da perspectiva teórica dos conselhos municipais de educação, objetivando delimitar os indicadores de análise teórica que possibilitem o estudo deste objeto no cenário delimitado.

No capítulo cinco, contextualizamos o cenário e os sujeitos da pesquisa, focando as especificidades dos CME na Paraíba e na microrregião de Guarabira, comparando dados e analisando informações pertinentes. Descrevemos, de modo preliminar e crítico-propositivo, o *corpus* da investigação, situando as principais diretrizes de funcionamento dos referidos conselhos nos seus respectivos municípios, caracterizando-os, tanto do ponto de vista formal – da legislação – quanto da realidade, a partir de suas condições estruturais de funcionamento.

Optamos por apresentar o cenário onde estão situados os CME e os sujeitos que participaram da pesquisa, para, em seguida, no processo de descrição dos referidos conselhos, a partir da *intersecção* de dados quantitativos e qualitativos, apresentarmos informações sobre o processo de criação e instalação dos CME na microrregião de Guarabira, considerando as concepções, caracterização/definição da natureza, finalidades, competências e objetivos; as funções dos conselhos e questões relacionadas ao mandato, à composição, à forma de escolha e nomeação

dos conselheiros, à representação e as relações internas e à estrutura administrativa.

No capítulo seis – *Analisando o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação: Aspectos político-administrativos* -, ao relacionar funcionamento, funções e as categorias teóricas que fundamentam esta discussão, objetivamos compreender as condições reais dos CME na microrregião de Guarabira (PB), para entender se estes conselhos incorporam práticas democráticas de participação para o controle social. Com esta questão, analisamos o processo de tomada de decisão, desde as discussões nas reuniões dos Conselhos, e a relações entre os CME, as secretarias de educação e a sociedade.

Nas Considerações finais, como síntese da análise, apresentamos as primeiras conclusões sobre o funcionamento dos CME, no cenário especificado, respondendo se este funcionamento caracteriza os conselhos como *espaços democráticos participativos que exercem o controle social das políticas de educação locais*.

2 REVISITANDO FUNDAMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS

A democracia em seu movimento crescente precisa chegar a espaços até então dominados por organizações do tipo hierárquicas ou burocráticas e assim passamos da democratização do Estado para a democratização da sociedade (KLEIN, 2006, p. 43).

Ao relacionarmos democracia, gestão educacional e Conselhos Municipais de Educação (CME) no âmbito dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), estamos introduzindo o debate que nos encaminhará à especificidade de nosso objeto de pesquisa, pois compreendemos que a discussão sobre democracia – e os pressupostos que sustentam as democracias modernas e contemporâneas - tornou-se uma exigência relevante na investigação sobre políticas educacionais diante das “crises” que perturbam as estruturas sociais e as relações humanas no amálgama das questões econômicas e políticas atuais.

O debate sobre a democracia se fortalece como enunciativo de que precisamos ampliar o processo dialógico (KLEIN, 2006) para os inúmeros espaços sociais, estatais e não-estatais, revisitando fundamentos histórico-conceituais e associando democracia, participação e controle social na gestão educacional dos sistemas de ensino, como indica Paz (2004). Neste sentido, compete-nos rememorar as principais ideias que circundaram as formulações conceituais e acepções sobre a prática democrática, perfazendo caminhos que “abarcam” questões teóricas, da origem aos nossos dias, de modo preliminar e resumidamente indicativo, chegando à delimitação temática necessária que evidencia o contexto do nosso objeto de estudo.

A gênese histórico-conceitual da democracia no Ocidente nos remete aos primórdios da “civilização”, quando, com os gregos, instituem-se os conceitos de *polis*, de onde se constrói as bases sociais para a consolidação de formas de governo voltadas para a administração direta dos interesses coletivos, dando origem às cidades e às relações efetivamente políticas em torno de interesses públicos e privados e da constituição de “espaços” para debates e processos de tomada de decisões. Graças à dinamicidade peculiar aos processos históricos das civilizações e

suas constantes mudanças, de toda ordem, verifica-se que tanto a conceituação como a evolução da democracia sofreram os impactos das incontáveis decisões políticas dos diversos grupos, ganhando feições múltiplas – às vezes, ambíguas - nos trajetos delineados pelas ideias e práticas organizativas nas inúmeras coletividades, mantendo, por similitude, em certa dose e em alguns aspectos, a herança filosófica dos gregos atenienses.

Dada a importância e necessidade histórica, cabe-nos rememorar que a democracia, “nascida” na Grécia Clássica no intercurso dos séculos V e VI a.C., a partir de Atenas (JAGUARIBE, 1982), traz – desde aquela época - a discussão da relação do indivíduo com o poder, ou seja, da participação particular na tomada de decisões políticas sobre a coletividade. Com este pressuposto, podemos “definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder” (BOBBIO, 1986, p. 10). Neste sentido, democracia e conselhos de educação se entrelaçam, pois “[...] os conselhos são estruturas colegiadas, de partilha do poder” (PAZ, 2004, p. 22) e a democracia é a forma de atuação a ser adotada pelos conselhos na cotidianeidade das relações entre Estado e sociedade civil, conforme legislação pertinente, como veremos no capítulo seguinte.

O vocábulo “democracia” é um termo “popular” – por uso comum –, e erudito – conforme origem lexical -, derivado da relação conjuntiva de expressões independentes que foram associados pela narratividade oral de uso constante (HOUAISS, 2007). Estas expressões são: (i) *demos*, designativo substantivado de “povo” e (ii) *kratein* – notadamente imperativo, verbal, indicativo, por correlação, de termos e expressões que apontam para “ação” – propondo a significação de “governar”, sinônimo etimológico e correspondente de “poder”, ambos relacionados diretamente aos aspectos políticos e públicos, mantendo um vínculo estreito e visível nas (re)significações propostas pelos diversos caminhos teóricos da História (JAGUARIBE, 1982).

A partir das ideias etimológicas do termo, extraímos a compreensão de que democracia, enquanto um conceito político, foi formalizada na prática política que, em conformidade com os moldes contextuais desta, evoluiu tanto quanto a própria Política, concebida, à época, como o exercício do poder para a efetivação de direitos e deveres na *polis*. Partindo da história léxica do vocábulo, encontramos o termo *demokratía* “cunhado há cerca de 2400 anos” (SARTORI, 1994, p. 34),

apresentando indefinida ideia de complementaridade com outro termo: *eleuthería* – “liberdade”. Narrativas literárias da Antiguidade dão conta de evidenciar esta união semântico-filosófica e pragmática, associando democracia e liberdade em relatos ou crônicas de viagem (*idem.*) e, até mesmo na mitologia grega, como apresenta Brandão (1987), podemos perceber discursos que remetem a estes processos.

Historicamente, associa-se o surgimento da palavra “democracia” ao escritor Heródoto², indicando-o como sendo o primeiro a usar o termo escrito e com conotação semântica filosoficamente político-administrativa (MOSSÉ, 1982), pois ao olhar para Atenas, o “pai da história” (usando a expressão de Cícero) mantinha um olhar de admiração pela forma de organização política ateniense, que segundo ele, associava complementarmente democracia e liberdade (SARTORI, 1994), de acordo com o enredo que o mesmo apresenta em sua obra *Histórias*, datada de 440 a.C.³

Nos originais de Heródoto, a palavra “*demos*” correspondia à expressão “*muitos*”, referindo-se a pequenas sociedades – comunidades locais, compostas por um número mínimo de pessoas, equivalendo ao que modernamente chamamos de vila, povoado - que politicamente eram governadas pelo designativo substantivo “*demos*” – “muitos”, cujo poder de organização (que era comunitário) estava associado à **isonomia**, isto é, a igualdade perante o que a lei estabelece como direito e dever (SARTORI, 1994, p. 52). Segundo Heródoto, esta igualdade legal só seria possível na prática pela liberdade, assim, a democracia – governo de muitos – dava-se quando, livres, os cidadãos buscavam a igualdade instalando processos discursivos para a aprovação de leis que normatizavam as próprias relações sociais (GLOTZ, 1980), objetivando a construção de consensos dentro dos conflitos de interesses públicos e privados. Heródoto chegou a estas conclusões narrando as particularidades da forma de organização política e administrativa dos gregos, concentrando-se em Atenas, fato que o levou a reconhecer que “a democracia não era uma unanimidade entre os helenos. Os grandes defensores desse regime eram na verdade os atenienses” (AZEVEDO, 2008, p. 39). As observações do “precursor dos historiadores” sobre os atenienses evidenciam a relação originária entre democracia, liberdade e igualdade, gerando cidadania (SILVA, 2001). A democracia

² Heródoto de Halicarnasso (485 a.C. a 430 a.C.). Também podemos grafar Heródotos.

³ A referida obra literária, escrita no dialeto jônico (da região de Jônia) e em gênero prosa, é composta por 9 (nove) livros, cada um dedicado a uma das musas da mitologia grega (Clio, Euterpe, Tália, Melpômene, Terpsícore, Erato, Polímnia, Urânia e Calíope), e narra as observações e impressões do autor sobre os povos bárbaros e helênicos, destacando as formas de organização político-administrativa.

se dava pelo exercício da liberdade – efetivado pelo poder de escolhas - que estabelecia a igualdade – explicitamente posta em leis – como condição *sine qua non*⁴ para um governo democrático (AZEVEDO, 2008).

Ao repensar estes processos, verificamos a necessidade constante de debates que possam delimitar os entrelaçamentos dos princípios democráticos com cidadania e participação “popular”⁵, delineando, assim, os itinerários histórico-políticos da organização estatal, possibilitando, em certos aspectos, comparações com os “modelos” atuais de democracia.

2.1 O “nascimento” da democracia

Em analogia com o parto humano, podemos afirmar que “a democracia nasceu” (KLEIN, 2006). Esta assertiva garante a compreensão de que houve um período de preparação, concepção e formação antes do seu “nascimento”, conjugando “nascer” e “construir”. Assim como antes de nascer passamos por uma gestação, a democracia também foi gerada (construída), passou por um “período gestacional” (KLEIN, 2006, p. 18) acentuadamente intranquilo, como em dores de parto, na comparação da autora citada. Neste período, os inúmeros embates foram responsáveis pela composição de uma forma de governo (substantivo) e de governar (verbo significativo, indicativo de ação). Em outras palavras, podemos acrescentar que tal período foi necessário para formar um “*corpus*” cujo desenvolvimento, ainda em processo, acompanhou os itinerários da história política dos povos ocidentais.

O “período gestacional” da democracia, conforme afirma Klein (2006), foi marcado por transformações gerais e locais, sobretudo sob os aspectos culturais e sociais, relacionadas na maioria das vezes às formas de “administração” das organizações e espaços de decisão, levando-se em conta questões geográficos e demográficos. Tais transformações foram esboçadas em um amplo “processo de formação, gradual e cumulativa” (KLEIN, 2006, p. 18) que se desenvolveu na civilização grega ateniense com maior ênfase, como enfatizam Barker (1978) e Finley (1984).

⁴ Do latim: “sem o qual não pode ser”

⁵ Aqui, no sentido estrito de povo.

Heródoto não aborda o nascimento/construção/surgimento da democracia. Ao narrar, ele observa o pleno desenvolvimento da democracia, junto aos gregos, e sua ausência nos povos “bárbaros”. Vale frisar que a narrativa heroditiana é uma crônica de viagem impregnada de aspectos impressionistas e subjetividades, tornando-se uma referência minimamente aplicável para fins de introdução temática, o que dificulta a aplicação de suas observações em processos discursivos mais amplos e específicos. Entretanto, Klein (*idem.*) está convicta de que o nascimento da democracia relaciona-se com a conquista de direitos políticos por parte dos cidadãos, isto é, pelo alargamento das fronteiras da cidadania, até hoje em percurso. Este processo aconteceu “mediante lutas e reivindicações sociais, que limitaram o poder da nobreza” (*idem.*, p. 18). Para a autora, este fato possibilitou a ampliação dos direitos políticos e, conseqüentemente, o acesso ao poder político por parte dos cidadãos. A ampliação de direitos fundou a cidadania e esta eclodiu na democracia, e, por isso, democracia, cidadania, política e direitos mantêm uma corrente semântica, etimológica e historicamente reconhecível e analisável.

Klein (2006, p. 18) refere-se à democracia como conquista de direitos (pressuposto elementar e fundante da cidadania) que foram admitidos e reconhecidos “através da limitação institucional do poder de governo”. A democracia, nascendo para limitar o poder e ampliar os direitos, gerou a participação política, isto é, o exercício da cidadania conquistada que, por sua vez, impulsionou a democracia, fortalecendo-a e tornando-a *locus* da cidadania.

A vida política ateniense por mais de dois séculos (de 501 a 338 a.C.) limitou o poder dos governantes, não apenas pela soberania das leis, mas também pelas instituições democráticas, fundadas na participação ativa do cidadão em funções do governo (KLEIN, 2006, p. 18).

Resultado de incontáveis revoluções, guerras e transformações políticas, sociais e, sobretudo, econômicas, o processo democrático emerge em Atenas, devido à sua territorialidade favorável, compatível com os interesses locais e o desenvolvimento rural/agrícola (MOSSÉ, 1982) que proporcionou o “enriquecimento de proprietários de terras” e a expansão do comércio (KLEIN, 2006, p. 18). Estes fatos contribuíram para o surgimento de novos interesses locais que iam de encontro à nobreza, fomentando as disputas por poder e ampliando as possibilidades de participação e intervenção social nos processos locais de tomada de decisões. As

questões de ordem econômica foram fundamentais para o nascimento/consolidação dos processos democráticos na Antiguidade.

Deste contexto sócio-histórico, compreende-se que a limitação do poder, ampliando os direitos políticos, estava associada ao setor econômico. Do mesmo modo, no início da Modernidade, respeitadas as dimensões contextuais proporcionais das diferentes épocas, a Burguesia fez ressurgir a democracia, fundando, paralelamente, o Capitalismo, pois, na Idade Média, a democracia foi abafada pelo Cristianismo, mas as transformações de caráter econômico, político e social da Europa do século XV (Renascimento) e as revoluções internacionais dos séculos XVII (Revolução Industrial ou Inglesa) e XVIII (Revolução Francesa), instaladas pela burguesia, fizeram a democracia “renascer”, com outra “feição” e de forma economicamente notável, baseada na conquista do “poder de governar”. Neste período, já não é mais aquela democracia dos gregos, “direta”, “pura”, ateniense. O fator econômico, novamente, e desta vez com mais intensidade e possibilidades, influencia com preponderância para esse “renascimento”, uma vez que a “nova classe social” – a burguesia - em ascensão buscava “posições de prestígio e poder” (KLEIN, 2006, p. 27) e se impunha pelas revoluções de cunho essencialmente econômico.

Neste novo contexto, denominado Modernidade, a democracia renasce para limitar o poder institucional da Igreja, essencialmente, pois, de acordo com Klein (2006, p. 27-28) as “discussões, reflexões e formulações teóricas nos séculos XVII e XVIII consolidaram o ideal liberal na Europa e na América do Norte, derrubando o antigo regime teocrático e absolutista e retomando o ideal democrático”. Klein (*idem.*, p. 28) afirma que a democracia moderna “foi reinventada” na América do Norte e na França, praticamente no mesmo período, “como a forma política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais estamentos – clero e nobreza – e tornar o governo responsável perante a classe burguesa”, que ascendia ao poder econômico e que, por sua vez, impunha-se ao poder político por representação, dando origem à democracia representativa ou indireta, justificada pela “complexidade das sociedades modernas”. Em contrapartida, as transformações políticas, sociais e econômicas que fizeram a democracia renascer – como dissemos - também fundaram o Capitalismo, solidificando a divisão de classes – burguesia e proletariado, pobres e ricos – e a “desigualdade de patrimônio” (KLEIN, 2006, p. 28) ainda crescente entre nós. E,

assim como em Atenas, a “nova” democracia não foi “construída” para todos. Os trabalhadores e as mulheres, em especial, estavam “proibidos” – pelas condições sociais – de representar a coletividade, “capacidade” exclusiva daqueles que detinham poder econômico.

2.2 Contrapontos da democracia: da Antiguidade à Modernidade

Na Grécia antiga, com a democracia direta, era o povo⁶ que governava a partir das assembleias que decidiam sobre quais deveriam ser as políticas principais. A democracia era concebida como “consequência natural da política”, tendo sido constituída como a forma de governo de um povo com o próprio povo administrando os interesses públicos a partir de decisões coletivas. De acordo com Klein (2006), as assembleias populares eram realizadas em local público, aberto, com duração aproximada de um dia e se estruturavam em reuniões, com ampla participação dos cidadãos.

As suas reuniões, dez por ano, contavam com trinta encontros extraordinários, três para cada reunião e com um quorum de 6.000 cidadãos⁷, número mínimo de pessoas cuja presença era requerida para a execução adequada ou válida das transações (KLEIN, 2006, p. 20).

Nas reuniões, os cidadãos votavam as leis para a cidade ou *polis*, com plena liberdade de uso da palavra, como principal modo de deliberação (*idem.*). A *eclésia* ou *ekkésia* – como eram chamadas as assembleias – tomava decisões relativas especificamente ao processo legislativo - referentes a criação de novas leis ou anulação de leis existentes -, mas os debates envolviam, também, questões sobre guerras, relações de paz ou o estabelecimento/rompimento de alianças. As questões legais sobre a ordem pública na *polis* estavam quase sempre vinculadas às finanças e ao controle econômico – sobretudo, às taxas diretas. Entretanto, discutiam-se questões diversas, de menos relevância, que se sobressaiam entre os embates, levantadas por minorias, subgrupos. Outro aspecto importante das

⁶ O termo “povo” não designava “toda a população”.

⁷ O número estimado de cidadãos não é compatível com o número provável de habitantes, ou seja, nem todo habitante era considerado cidadão.

assembleias estava no fato de que as discussões buscavam decisões unânimes⁸ respeitando o pensamento divergente, identificado por argumentação e contra-argumentação⁹ (KLEIN, 2006).

Sabe-se, igualmente, que somente os cidadãos eram os que tinham direito à democracia direta. A participação na democracia era vetada aos estrangeiros (conhecidos como *metacas*), às mulheres e aos escravos que pertenciam ao “montante dos excluídos da cidadania” (MEDEIROS, 2002, p. 22), evidenciando que a democracia dos gregos era para um grupo de indivíduos e não para todos: “[...] era uma democracia seletiva, excludente, injusta, e negava as oportunidades e igualdade para todos” (*ibidem.*). A igualdade perante a lei e a liberdade – princípios e valores democráticos - eram prerrogativas apenas dos cidadãos.

Nos moldes atenienses, a democracia perdurou – com oscilações visíveis ao longo da história – desaparecendo na Idade Média - até que no final do século XVIII, a “Modernidade” implementa uma “nova forma de democracia”, chamada de “indireta” ou “representativa”. Da democracia direta dos gregos, resta-nos, ainda, o voto, o sufrágio (SARTORI, 1994), uma vez que agora as decisões são tomadas pelos representantes eleitos pelo povo e não mais pelo próprio povo, por isso, hoje, “quando falamos de democracia ocidental referimo-nos a regimes surgidos há não mais de duzentos anos, após as revoluções americana e francesa” (BOBBIO, 1986, p. 9).

A democracia sofreu as mutações do tempo e da história, mas conservou-se, submersa, no léxico das concepções políticas. A “democracia”, naturalmente, adquiriu diversos significados relativamente diferentes (SARTORI, 1994, p. 34), segundo as concepções e ideias correntes no contexto histórico, o que evidencia um processo natural das sociedades: a dinâmica das ideias, dos valores e a evolução baseada nas relações políticas e econômicas. O termo, lexicalmente sofrendo as transformações histórico-filosóficas das sociedades, passou a ter “usos e abusos”, tanto do ponto de vista denotativo quanto conotativo, e até mesmo polissemias descontextualizadas com a utilização temporal do termo e expressões correlatas. Por isso, devemos atentar para o fato de que nossa democracia não é a mesma de outrora e isso nos impõe a necessidade de compreender tal fato, pois “[...] é

⁸ Retoricamente, *homonoia*.

⁹ Processo conhecido como *isegoria*.

surpreendente a pouca atenção dada ao fato de o conceito atual de democracia ter apenas uma vaga semelhança com o conceito desenvolvido no século V a.C.” (SARTORI, 1994, p. 34) em Atenas. Os séculos de mudanças em relação à “democracia” devem ser levados em consideração para sua compreensão na atualidade, e assim evitamos o fenômeno comumente aceito de que ao usarmos “a mesma palavra, somos facilmente levados a acreditar que estamos nos referindo à mesma coisa, ou a algo parecido” (*idem.*, p. 35).

A democracia antiga estava estreitamente relacionada com a *polis* e era concebida em uma relação de complementaridade, isto é, a democracia foi construída para ser a forma de governo (substantivo = substância) da *polis*. E precisamos entender que “a *polis* grega não tinha nada da ‘cidade-Estado’ como estamos acostumados a chamá-la, pois não era, em nenhum sentido, um ‘Estado’” (SARTORI, 1994, p. 35). A *polis* era uma cidade, contudo, na acepção de Sartori (1994), não era uma cidade-Estado, mas, sim, uma *cidade-comunidade*, denominada em seu tempo pela palavra *koinonía*, literalmente, comunidade e “de serviços”, ou seja, revelava as faces de uma coletividade que constituía bens e serviços para atender a interesses coletivizados. Para este autor, há uma imprecisão ao afirmarmos que o modelo grego de democracia estava relacionado ao Estado democrático.

É muito revelador que *politeía* tenha significado, ao mesmo tempo, cidadania e estrutura (forma) da *polis*. Assim, quando falamos do sistema grego como um Estado democrático, estamos sendo grosseiramente imprecisos, tanto terminológica quanto conceitualmente (SARTORI, 1994, p. 35).

Ao recorrer à etimologia para desfazer tal “equívoco”, em conformidade com Sartori (1994, p. 35), descobre-se que a palavra Estado “deriva do particípio passado latino *status*, que, assim, indicava uma condição, uma situação ou estado de ser (como na expressão atual de *status* social)”. Para este autor, Maquiavel foi o primeiro a empregar o termo “Estado” com um caráter de *impessoalidade*, não subjetivo, mas em uma denotação política moderna reconhecidamente referencial para a teoria política, tendo teorizado o *Estado* como “uma entidade impessoal” (*idem.*, p. 35).

O que caracterizava a democracia dos antigos era exatamente o fato de *não ter um Estado* – de ter menos Estado, poderíamos dizer, que qualquer outra forma possível de *polis*. Portanto, as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um Estado democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático que compreenda muito mais que uma cidade pequena: que compreenda uma grande faixa de território habitado por uma vasta coletividade (SARTORI, 1994, p. 36).

Há, entre todas as assertivas aqui refletidas, uma compreensão essencial de que a diferença entre as democracias na Antiguidade e na Modernidade não é apenas devido às dimensões geográficas - de territorialidade – ou demográficas – de aumento da população -, mas, sobretudo, os princípios, objetivos e valores as diferenciam enormemente, pois, no transcurso dos séculos, “a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de ‘direitos naturais’ da lei natural, e o liberalismo”, enfatiza Sartori (1994, p. 36), indagando: “Como poderíamos pensar que hoje, ao defender a democracia, estamos em busca dos mesmos objetivos e ideais dos gregos?” (*ibidem.*).

Dizer que a democracia antiga era a contrapartida da polis é dizer também que era uma “democracia direta” e, na verdade, não dispomos de nenhuma experiência atual significativa de uma democracia direta do tipo grego. Todas as nossas democracias são indiretas, isto é, são democracias representativas onde somos governados por representantes, não por nós mesmos (SARTORI, 1994, p. 36-37).

Concluindo seus argumentos, Sartori (1994, p. 37), alerta afirmando que é “evidente que não devemos tomar a noção de democracia direta (e de autogoverno) de forma muito literal e supor que, na cidade antiga, os dirigentes e os dirigidos eram idênticos”. Embora o consenso (*homonoia*) sempre fosse uma meta, até nas assembleias, como destacamos antes, havia pequenos grupos com interesses divergentes e as decisões tomadas eram designativas de funções e responsabilidades para uns e outros.

A liderança existia mesmo nessa época, e os governantes eram escolhidos pela sorte ou eleitos para desempenhar certas funções. No entanto, considerando a confusão de todas as questões humanas, a democracia da Antiguidade era, sem dúvida, a maior aproximação possível de uma democracia literal onde os governantes e os governados estavam lado a lado e interagiam uns com os outros face a face (SARTORI, 1994, 37).

Sartori (1994) enfatiza que mesmo na democracia direta dos gregos havia variantes de representação no nível da execução ou do governo. Finley (1984), Glotz

(1980) e Mossé (1982) também abordam esta característica e destacam que as decisões eram tomadas nas assembleias, mas nestas eram “sorteados” os que deveriam executar as políticas priorizadas. A representação se dava no nível do governo, o que seria defendido por Rousseau, séculos depois, ao criticar a representação política.

2.3 Democracia direta e/ou indireta. Representação.

Apresentado por Bobbio (1986) como “pai da democracia moderna”, Jean-Jacques Rousseau defendeu a democracia direta, mesmo quando anunciava ser descrente na possibilidade de sua existência, “reconhecendo que nunca houve nem nunca haverá uma democracia direta”. Neste contexto discursivo, Bobbio (*idem.*) afirma algo com absoluta similitude ao conceituar democracia na modernidade. Ele enfatiza que “[...] se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata” (*idem.*, p. 42), pois, havendo intermediação, não haveria, por conseguinte, democracia direta.

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (BOBBIO, 1986, p. 51).

Rousseau (2001) inova na forma de se pensar a política e as formas de governo “ao propor o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para a sua libertação”, como afirma Milton Meira do Nascimento (2006, p. 194). Para Bobbio (1986), esta questão envolve outras variantes e não pode ser tratada com simplicidade, dentro da perspectiva do exclusivismo, uma vez que a singularidade da democracia antiga cedeu espaço à pluralidade das democracias modernas, gerando divergências naturais diante da complexidade do novo modelo democrático.

[...] os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existissem apenas uma única democracia representativa possível e

apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda (BOBBIO, 1986, 52).

Bobbio (*idem.*) conclama para que estejamos atentos às “definições mínimas de democracia”, seja em sua forma direta ou indireta, reforçando que ambas podem coexistir em conformidade com as situações sociais, os espaços e os tempos, os grupos, os valores históricos. Sartori (1994), ao abordar a democracia, faz as seguintes associações:

[...] a democracia direta permite a participação contínua do povo no *exercício* direto do poder, ao passo que a democracia indireta consiste, em grande parte, num sistema de *limitação* e *controle* do poder. Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; há o Estado de um lado, e os cidadãos, de outro; há os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos. Nas democracias antigas, ao invés, essas diferenciações tinham muito pouco significado (SARTORI, 1994, p.37, grifos do autor).

A questão teórica primordial da Política quando enfoca este aspecto não é saber qual das duas formas de democracia é melhor ou pior, mas entender onde começa e termina cada uma, verificando as simbioses, as possibilidades e alternativas que as complementem, integrem ou isolem. Assim, o debate sobre representação e sua relação com a democracia estará sempre inacabado e nos remete às dinâmicas políticas dentro da História, perfazendo contornos que não se limitam aos discursos, mas requerem experiências.

A relação moderna entre democracia e representação resulta da construção histórico-cultural gradativa e econômica imposta pelas classes dominantes – que formam a Burguesia, conforme seus padrões de “autofavorecimento” – às classes dominadas, constitutivas do Proletariado. Esta relação imprimiu a ideia de que a Burguesia decide, pois assim foi escolhida pelos proletariados. No entanto, as ditas “classes dominadas”, organizadas em torno de seus interesses, resistiram, propondo a constituição de novos direitos e a ratificação constante destes em esferas sociais antes marginalizadas. Neste jogo social, os movimentos sociais e de trabalhadores começaram a exigir a ampliação e o alargamento do exercício do poder político, questionando a representação e indicando a participação como caminho necessário, rumo à democracia. As discussões sobre representação e representatividade tornaram-se comuns em

espaços políticos não-estatais, ocupados por lideranças populares e comunitárias que passaram a debater os rumos que a democracia brasileira deveria “tomar”. Neste contexto, Rousseau reaparece para fundamentar algumas destas questões. Ao discutir democracia, ele a associava à soberania que estava entrelaçada à vontade geral ou vontade do povo (ANTUNES, 2006), assim “[...] só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum [...]” (ROUSSEAU, 2001, p. 39). Para este autor, a soberania era o exercício da vontade geral, por isso não estava passível de alienação ou cooptação, uma vez que o soberano – sendo “um ser coletivo”, um ser e estar constantes – não poderia ser representado por outro, pois, conforme Rousseau, o “poder pode ser transmitido, mas não a vontade”. Nesta lógica, a “soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele” (ROUSSEAU, 2001, p. 40).

Ao definir democracia, Rousseau (2001) exemplifica que o “soberano pode confiar o governo a todo o povo, ou à maior parte dele, de modo que haja mais cidadãos magistrados que cidadãos simples particulares. Essa forma de governo se chama *democracia*” (ROUSSEAU, 2001, p. 69). Nesta perspectiva, evidencia-se que o seu conceito de democracia está vinculado ao maior ou menor número de cidadãos que participam do “soberano”, por isso Rousseau critica e desaconselha a representação política, entendendo que confiar decisões políticas a poucos cidadãos, e não ao povo ou à maioria deste, era corromper a soberania, a vontade geral, como evidenciam Ulhôa (1996), Vieira (1997) e Cassirer (1999). A democracia rousseauiana é o exercício da soberania pelo povo.

Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo. [...] A ideia dos representantes é moderna e nos vem do governo feudal [...]. Nas antigas repúblicas, mesmo em monarquias, nunca o povo teve representantes, e era desconhecida tal expressão (ROUSSEAU, 2001, pp. 91-92).

Nascimento (2006) afirma que para Rousseau “[...] impõe-se definir o governo, o corpo administrativo do Estado, como funcionário do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo ou então como o próprio poder máximo, confundindo-se neste caso com o soberano” (*idem.*, p. 197). Qualquer forma de governo que se adote deve submeter-se ao poder soberano do

povo (VIEIRA, 1997). Nascimento (2006, p. 197) enfatiza que “dentro do esquema de Rousseau, as formas clássicas de governo, a monarquia, a aristocracia e a democracia, teriam um papel secundário dentro do Estado e poderiam variar ou combinar-se de acordo com as características do país”. Rousseau, ao frisar que o governo tem um caráter de “corpo submisso à autoridade soberana” – expressão de Nascimento (2006) –, alerta para o fato de que o “governo tende a ocupar o lugar do soberano, a constituir-se não como um corpo submisso, como um funcionário, mas como o poder máximo, invertendo, portanto, os papéis. Ao invés de submeter-se ao povo, o governo tende a subjugar-lo” (*idem.*, p. 197). Esta assertiva corrobora com o que afirma Vieira (1997) diante dos pressupostos liberais que imprimem ideias de Estado, concebendo-o como governo de responsabilidades mínimas, já que propõe uma democracia “corrompida” pela concepção de que o governo eleito exerce a vontade popular pela representação política, alerta Ulhôa (1996).

Rousseau associa representação e vontade. “Rousseau não admite a representação ao nível da soberania” (NASCIMENTO, 2006, p. 197-198), do exercício do poder de decidir, das decisões políticas sobre o público. Para ele “o exercício da vontade geral através de representantes significa uma sobreposição de vontades” (*idem.*, p. 198), onde a vontade do governo elimina a vontade geral do soberano. Outrossim, negando a representação nas considerações sobre vontade geral e soberania, Rousseau a exige quando trata de governo, de poder executivo. Neste nível, conforme Nascimento (*idem.*), Rousseau considera a representação como uma necessidade, alertando que “não se deve descuidar-se dos representantes, cuja tendência é a de agirem em nome de si mesmos e não em nome daqueles que representam. Para não se perpetuarem em suas funções, seria conveniente que fossem trocados com uma certa frequência” (NASCIMENTO, 2006, p. 198). Rousseau manifestou, portanto, preocupação com o controle social do Estado e do governo pelo soberano, o povo. Esta preocupação apresentada por Rousseau está fundamentada no fato de que ele considerava que “a primeira ameaça à república está na corrupção de indivíduos e instituições” (RUZZA, 2008, p. 189). A representação política, por correlação, seria, na perspectiva do filósofo, a segunda ameaça (*ibidem.*).

Vale salientar que a concepção de representação é criticada por Rousseau, pois o mesmo concebia a democracia como “forma perfeita” (*idem.*) de governo num época em que a Europa intensificava o discurso contra a “herança

política dos antigos helenos”, vendo a democracia por aspectos negativos (Cf. CASSIRER, 1999). “É somente com a Revolução Francesa que o conceito de democracia adquire uma conotação definitivamente positiva, como nos nossos dias, quando quase ninguém se declara seu inimigo”, como atesta Ruzza (2008, p. 189).

A democracia é, para Rousseau, uma preferência, não uma exigência universal, por causa da variedade de povos e países. Rousseau aceita que a República possa ter qualquer uma das várias formas de governo, que são as três formas clássicas, a saber, democracia, aristocracia e monarquia, além das mistas (RUZZA, 2008, p. 189).

Propondo uma reflexão acerca da representação democrática, Bobbio (1986, p. 44) esclarece que a “expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Estado representativo – concepção política moderna - implica em participação na escolha de representantes e não no processo de decisão. Sobre representação política, Bobbio (1986) propõe que se discuta com especificidade reflexiva os “poderes do representante” e o “conteúdo da representação” (*idem.*, p. 45), bem como “representação partidária” e “representação orgânica” (*idem.*, p. 49), todas fundamentais para a compreensão das feições da democracia na contemporaneidade.

Discutindo a possibilidade de uma “democracia integral” (BOBBIO, 1986, p. 52) como estratégia para articular todas as formas de democracia, suas situações e exigências, Bobbio (*ibidem.*) afirma que “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.” E conclui: “[...] num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes” (*ibidem.*). No campo da educação, a democracia integral, conforme discutida por este autor, é um pressuposto jurídico-legal fundante dos conselhos de educação, concebido como espaço que pode reunir participação e representação.

No transcurso da História, reconhecemos que tanto a democracia direta como a representativa têm lugar na história das formas de governo, contudo, dadas as exigências sociais de agora, a participação política dos cidadãos nos processos de tomada de decisão tornou-se meta constante, pois “[...] um sistema baseado na

participação é mais seguro ou mais gratificante que um sistema baseado na representação” (SARTORI, 1994, p. 38).

2.4 Democracia radical e democracia participativa

As últimas décadas da história brasileira indicam que a democracia que adotamos não atende aos reais anseios da população, sobretudo, dos mais empobrecidos, que, sob todos os aspectos, continuam marginalizados e excluídos das decisões políticas do país (FORACCHI, 1982), embora reconheçamos avanços mínimos. E esta não é uma especificidade do caso brasileiro, pois a “democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo” (BOBBIO, 1986, p. 9). A História é testemunha de que

[...] nenhum dos regimes democráticos nascidos na Europa após a segunda Guerra Mundial foi abatido por uma ditadura, como ocorrera após a primeira. Ao contrário, algumas ditaduras que sobreviveram à catástrofe da guerra transformaram-se em democracias (BOBBIO, 1986, p. 9).

A democracia – limitada na acepção das formas de governo - tornou-se a “mola propulsora” dos “governos modernos” e encontra-se em constante “estado de aperfeiçoamento”, conduzida pelos movimentos histórico-culturais, políticos e de classes que, sob forte pressão organizada e dialeticamente conflituosa, vêm propondo o alargando de suas dimensões filosófico-pragmáticas, resistindo, lentamente, aos pressupostos liberais/neoliberais e partindo da democracia representativa para a democracia participativa. Este processo se inicia quando a sociedade civil organizada – aprendendo e rumando para além das especificidades discutíveis de nossa democracia - abre mecanismos para o debate sobre representação, representatividade e participação política para o controle do Estado atuando na esfera pública.

No caso brasileiro, dentro de um regime democrático de direito, em um Estado republicano, a representação se tornou alvo de incontáveis críticas por parte dos movimentos sociais e entidades de classe. Estes passaram a exigir o direito de participar das decisões dos poderes Executivo e Legislativo, em todos os níveis de

governo, como prever a Constituição de 1988. No argumento da sociedade civil organizada, os tempos atuais exigem uma “outra democracia” com a efetivação de um governo em que todos - a seu modo, a partir de seu contexto social e suas concepções e opções - possam participar da elaboração/definição de políticas públicas e exercer, a partir de instâncias próprias, garantidas como direito, o controle social do Estado.

Norberto Bobbio (1986), em seus estudos e pesquisas, com base em sua experiência político-partidária, constatou a necessidade premente de uma reflexão sistemática e constante sobre “que democracia queremos?”, pois os valores que circundam a democracia hodierna são mutantes, dinâmicos e culturalmente reproduzidos, justificando, em certa medida, a exigência social/popular por uma democracia participativa e enfatiza: “[...] a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta (BOBBIO, 1986, p. 41).

A concepção de que os conselhos são uma necessária resposta ao problema da articulação e da complementaridade entre democracia representativa e democracia direta (BOBBIO, 1986) indica a existência de um espaço vazio que limita as inter-relações de participação política (TEIXEIRA, 2001; DALLARI, 1984), pois mesmo com a existência de “mecanismos de participação” legalmente instituídos, a participação - ou ampliação desta - não se efetiva do modo como esperado, pondo as “expressões participativas” frente aos muros dos discursos administrativos, burocráticos e gerenciais. E neste íterim, Luciana Rosa Marques (2008)¹⁰ afirma que a discussão sobre a democracia deve superar a “comparação de regimes de governo” e adentrar em questões políticas maiores, como participação, cidadania e controle social. Esta superação indicada implica na *universalização da cidadania*, ou seja, “ampliar o domínio do exercício dos direitos democráticos para além do limitado campo tradicional da cidadania”.

As questões que inter-relacionam democracia e cidadania, principalmente na área educacional, alcançam a perspectiva da diversidade e da alteridade, pois ambas estão intrinsecamente relacionadas à cidadania e aos direitos e a participação política é um direito conquistado na democracia. Abordando este

¹⁰ Disponível *on-line*, sem especificação de página.

assunto, Marques (*idem.*) afirma que, modernamente, o conceito de alteridade exige a “revisão da teoria democrática [...] com base em critérios de participação política”. Esta revisão - já implementada por inúmeros estudos teórico-filosóficos contemporâneos -, deve anunciar uma perspectiva radical (de raiz, de aprofundamento, de consolidação) de democracia para a conquista da cidadania pela participação no controle do Estado.

Ao refletir sobre democracia e modernidade, Marques (2008) especifica questões pertinentes ao universo da teoria política, destacando as concepções de democracia radical e plural (como as que propõem Ernesto Laclau e Chantall Mouffe) e democracia participativa, segundo a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos. Ao enfatizar democracia radical, esta autora esclarece que é preciso pensar em democracia de modo mais profundo, associado-a aos elementos que expressam a diversidade e as diferenças humanas nas relações sociais e as *intersubjetividades*. Marques (*idem.*) acredita que a democracia radical aponta para o reconhecimento da “desistência tanto do universalismo abstrato do iluminismo, quanto da indiferença da natureza humana”, o que para ela indica o caminho dos novos direitos emergentes compreendidos como “expressões da diferença” (*idem.*, 2008), com a construção de espaços de articulação/intervenção política, superando a dicotomia das formas de democracia.

A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade a novas relações sociais, não se limitando, assim, à forma de governo adotada pelo Estado, objetivando, portanto, criar um novo tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadram numa perspectiva individualista, mas democrática, criando uma nova hegemonia, que é resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, a multiplicação dos espaços políticos na sociedade (MARQUES, 2008).

Pela perspectiva da democracia radical e plural, novos canais de participação são abertos, ampliando o reconhecimento da existência de um processo marginalizante que ao excluir populações inteiras – “as minorias sociais” - das esferas públicas de decisão política, mantém as desigualdades. O caminho de redemocratização - criado “lutas democráticas” -, com a “multiplicação dos espaços políticos na sociedade”, começa a ser trilhado pelo reconhecimento da alteridade e da diversidade dentro da cidadania, associando democracia à conquista de direitos, concebendo que todos, indistintamente, têm o direito de participar, intervindo a seu modo, na construção de sua cidadania. A “multiplicação dos espaços políticos...”,

como citado acima, resulta, portanto, da participação cidadã, que tem a missão primordial de associar diversidade, alteridade e cidadania, possibilitando a construção de caminhos para que todas e quaisquer pessoas possam reivindicar uma democracia participativa, fundando o controle social do Estado, reconhecendo, por certo, que a democracia representativa não alcança os interesses coletivos das minorias discriminadas e que formam a maior parte da população.

Na democracia radical, toda e qualquer instância pública, estatal ou não estatal, deve estar implicada na “luta democrática”, ampliando os direitos políticos e efetivando a participação, pois “[...] um projeto de democracia radical e plural requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito” (MARQUES, 2008) mediados pela conquista de direitos sociais visíveis e materializados em políticas públicas sustentáveis que fomentem novos processos participativos.

Sobre a dimensão política local, para além da fragmentação consolidada pelo Neoliberalismo, enfatizamos que “[...] a deliberação democrática não tem sede própria nem materialidade institucional específica [...], as lutas democráticas dos próximos anos se fundamentarão em lutas por desenhos institucionais alternativos” (MARQUES, 2008). Diante dos pressupostos da democracia participativa, os conselhos instalados em âmbito municipal “nascem” como instrumentos ou mecanismos para efetivar a participação cidadã na esfera pública, conforme as perspectivas de democracia integral (BOBBIO, 1986) e democracia radical, plural e participativa (MARQUES, 2008), objetivando consolidar o controle social pensado pelos movimentos sociais e populares desde 1980.

As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais excludentes, por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas (MARQUES, 2008).

Por estes motivos, afirmamos a necessidade de que ao se versar sobre os conselhos de educação estaremos discutindo a relação consubstancial entre democracia, participação, controle social no campo da cidadania. Estes elementos, ainda, quando amplamente debatidos, promovem “[...] a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local” (MARQUES,

2008), pois, âmbito dos municípios, os conselhos municipais são legalmente responsáveis por implementar processos participativos.

3 SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E GESTÃO EDUCACIONAL: POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO

A **base** dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e consequente ao caráter do Município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar (BRASIL, 2000, com grifo do relator).

A democratização da educação é parte de um processo amplo que inclui demandas de participação em todos os setores sociais. No campo educacional, em específico, a democratização “está relacionada a duas questões centrais: a *participação* da população nos diferentes níveis de decisão e a *qualidade* do ensino oferecido” (FRANÇA, 2007, p. 23, grifos da autora). Estas questões já haviam sido postas em momentos históricos anteriores, como, a título de ilustração, no início do movimento Escola Nova, no Brasil, em meados dos anos 30 do século passado (Século XX). E, até nossos dias, a participação é indicada como condição essencial para a melhoria da qualidade do ensino público, em todos os níveis.

A Constituição de 1988 instituiu e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996) regulamentou mecanismos de participação em dois níveis de trabalho, contemplando tanto os sistemas de ensino como as escolas.

No nível dos sistemas, esses mecanismos hoje são representados pelos conselhos de educação nacional, estaduais e municipais; e, no nível dos estabelecimentos de ensino, pelos conselhos escolares, a autonomia financeira das unidades de ensino e o acesso ao cargo de diretores (FRANÇA, 2007, p. 23).

Os dispositivos legais que dão conta desta questão resultam das lutas dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada que resistiram ao autoritarismo na tentativa de redemocratizar as relações entre Estado e sociedade

nas décadas de 1970 e 1980 (século XX). Neste contexto, “a educação foi fortemente influenciada” (*idem.*). As mobilizações sociais exigiram a descentralização e a autonomia como frutos da participação popular nas decisões estatais e governamentais, pois, diante do centralismo promovido na gestão do ensino, que era “[...] altamente centralizada e burocratizada”, tanto os municípios como as escolas “não tinham autonomia financeira ou pedagógica”, limitando-se a seguir e cumprir “as propostas e diretrizes traçadas por instâncias superiores e a receber delas os recursos necessários (FRANÇA, 2007, p. 17)”. E este é um modelo de gestão ainda hoje presente e visivelmente constatável nos municípios brasileiros.

Conforme cita França (*idem.*), para romper com estruturas centralizadas, instituições educativas, por manifestação intensa, passaram a compreender os conselhos, legalmente mencionados desde o Império, como espaços de intervenção no processo de construção de políticas educacionais. Com o advento dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), os Conselhos, agora denominados de Conselhos Municipais de Educação (CME), configuram-se como parte dos Sistemas, normalizando e regulamentando sua gestão, abrindo discussões sobre participação e controle social da educação, com a proposição de políticas públicas educacionais.

3.1 Questões histórico-conceituais sobre gestão educacional: além das perspectivas etimológicas

Considerando o termo “gestão”, sem adjetivo, podemos afirmar que o mesmo traz as ideias de co-responsabilidade e responsabilização implícitas, atestando-as como partes inerentes ao ato de “gestar”, isto é, fomentar ações que concretizam objetivos compartilhados, comuns a uma dada coletividade. Portanto, apenas o termo isolado, exclusivamente vocabular, já possibilita inferências que o aproximam da noção de “muitos”, ou seja, gestão implica ato realizado por muitos e de forma coordenada. Quando adjetivado, o termo “gestão” incorpora a semântica do adjetivo ou locução adjetiva, tornando-se, conforme o caso, um vocábulo com significação ampla ou restrita. Esta característica semântica atesta as similitudes entre gestão e democracia, pois ambos os termos evidenciam participação de muitos que compartilham o poder de decidir sobre objetivos comuns. Do ponto de vista

legal, a gestão é o processo obrigatório pelo qual os governos farão submeter a administração pública, assumindo os mesmos princípios desta, impressos na Carta Magna, e tornando-se o âmbito político, histórico, filosófico e cultural onde deverá acontecer o ato administrativo público.

No tocante à educação nacional, pelos dispositivos constitucionais vigentes, a gestão foi adjetivada como “democrática”, isto é, a educação escolar pública - que acontece prioritariamente pelo ensino, como traz a LDB -, “deverá” – portanto, é um procedimento obrigatório – ser “gestada” de forma democraticamente política, dentro dos princípios da Administração Pública. Em metáfora, ratificamos que a Constituição Federal (CF) de 1988 entregou o gérmen da gestão democrática, deixando o processo de semeadura aos respectivos sistemas de ensino, em níveis nacional, estadual e municipal, e a LDB confirma e regulamenta este fato, mantendo a lacuna constitucional que não especifica nem detalha como deve ser a gestão democrática da educação. Devemos concluir, assim, que a gestão, adjetiva ou não, é uma condição de imprescindibilidade política da educação e dentro da Administração pública.

O substantivo feminino <gestão>, de origem latina (*gestore*, *gestionem*), com várias acepções, denotativamente, por uso comum, está vinculado ao processo de gerência, correlativamente sinônimo de administração, administrar, governar. O Dicionário inFormal¹¹ afirma que esta palavra vem de “*gerentia*, de *gerere*” que corresponde a “ato de gerir” e diz respeito às “funções do gerente”, “gestão”, “administração” e até mesmo “mandato de administração”. Ao apresentar definições para gestão, os principais dicionários de língua portuguesa do Brasil não trazem novidades semânticas sobre o termo, apenas enunciam o verbete como próximo de “ação”, ato que implica gerir, administrar (HOUAIS, 2007).

A aproximação semântica entre gestão e administração, consagrada nos dicionários, explica-se pelo uso social dos verbetes em situações similares de coordenação léxica (LACOMBE, 2004). Da mesma forma que os dicionários de ideias afins – denominados também de *analógicos* - trazem o termo *gestão* associado a *controle*, *monitoramento*, expressões estas que comportam cargas semânticas diversificadas e politicamente negativas no campo da educacional.

¹¹ Dicionário *on line*. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br>>

Elias Sobrinho (2007, p. 51), definindo as similitudes dos termos, acrescenta que “[...] **administração**, que vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), designa o desempenho de tarefas de direção dos assuntos de um grupo” (grifo do autor). Nesta perspectiva, pode-se afirmar que administração é um aspecto *micro* dentro do contexto *macro* de gestão. O verbete “subordinação” – etimologicamente posto na significação de administrar – não encontra espaço em “gestão”, que implica coordenação, articulação, “trabalho em equipe”, coletividade e, necessariamente, descentralização de funções e co-responsabilidade. Em gestão, subordinar torna-se uma antítese conceitual entre ambas as expressões, limitando os vocábulos.

Em Jamil Cury (2002), encontramos a raiz da palavra *gestão* nos enunciados verbais latinos *gero*, *gessi*, *gestum*, *gerere* que fazem parte do campo semântico de carregar, chamar para si, executar, exercer, gerar, produzir, conduzir. É possível definir gestão dentro de um campo mais amplo do que o da administração.

[...] a **gestão** apresenta-se como elemento que supera as limitações impostas pelo conceito de **administração** – consequência de uma mudança de paradigma, ou seja, uma ótica de mundo com que se distingue e reage em relação à realidade (ELIAS SOBRINHO, 2007, p. 52, grifos do autor).

As principais definições correntes para o termo *gestão*, aproximando-a de *administração*, limitam-se aos aspectos de ordem conceitual, aquém de concepções histórico-filosóficas e políticas necessárias aos “novos” momentos da Educação. E vista por este aspecto teórico, gestão pode ser apenas o processo de gerir, organizar, administrar algo ou alguma coisa, fato ou fenômeno, singulares ou plurais. Entretanto, no campo educativo, conforme Lück (2008a), o termo traz uma expressão de maior alcance, superando a limitação e as ideias de fragmentação impostas pelo “enfoque administrativo”. Este elemento configura-se em uma mudança de paradigma (LÜCK, 2008a; ELIAS SOBRINHO, 2007; CABRAL NETO et al., 2007).

Castro (2007, p. 115), ao contextualizar a gestão da educação, considerando em especial o universo escolar, afirma que ela faz parte da “nova forma de organização e de gerenciamento dos serviços públicos inspirada no setor privado”, acarretando implicações diretas ao campo educacional resultantes de “uma tendência mundial”, fundadas em perspectivas neoliberais, com impactos

localizáveis, pois este “novo sistema administrativo, denominado **gerencialismo**, alterou o modelo burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisões dos gestores” (CASTRO, 2007, p. 115, grifo nosso). Neste contexto, as concepções sobre administração tornaram-se “submissas” aos conceitos de gestão, resultantes de reformas sociais que atingiram o processo educativo, inspirando uma série de tentativas de reformas. No contexto da mudança de paradigma, a gestão nasce com o gerencialismo, misturados, no transcurso histórico da década de 1990, aos pressupostos neoliberais, criando “espaços para colegiados” e “participação da comunidade escolar no processo decisório” como estratégias de desresponsabilização do Estado.

[...] as reformas educacionais implementadas na década de 1990, tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, evidenciaram a necessidade de modernizar a gestão educacional, quer no âmbito dos ministérios e das secretarias, quer no âmbito das escolas, consideradas ineficientes e burocráticas. Dadas as circunstâncias, a descentralização da gestão apresenta-se como uma estratégia fundamental para garantir a melhoria da qualidade da escola, aumentar sua eficiência, sua eficácia e sua produtividade. Mas, para esse alcance, fazia-se necessária a substituição dos modelos centralizados de gestão por estruturas descentralizadas que criassem espaços para colegiados e para a participação da comunidade escolar no processo decisório (CASTRO, 2007, p. 116).

O processo de desresponsabilização – típico do neoliberalismo – é o ponto divisor que separa gestão de gerencialismo. Este se difunde pela desconcentração de ações, centralizando decisões, concebendo participação como simples presença na legitimação de processos decisórios e, instaurando o discurso de descentralização, foca eficiência, eficácia e produtividade, termos ancorados no *Fordismo*. A gestão, por sua vez, está fundada no princípio de responsabilização do Estado para com a esfera pública, associando participação política – poder de decisão – e controle social, efetivado por colegiados representativos da sociedade local que interferem diretamente no processo de discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas – o ciclo de políticas. A partir destas considerações é possível caracterizar a especificidade do funcionamento de espaços democráticos como sendo “gerencialistas” ou “gestores”.

Lück (2008b), versando sobre a concepção de gestão aplicada ao universo educacional, afirma que ela é uma tentativa de superação das fronteiras de

ordem burocrática assumida pelos países capitalistas para enfrentarem as crises decorrentes da Segunda Guerra Mundial até os últimos anos da década de 1970. Conforme Lück (*idem.*), a expressão *gestão*, ao impregnar o ordenamento constitucional-legal do Brasil, revela o desejo de superar o modelo anterior de administração do serviço público, em especial a educação, tornando-se uma expressão de resistência popular histórica, visível nas lutas e mobilizações em defesa da redemocratização do país, unindo gestão, participação e controle social.

Na década de 1990, sob forte pressão internacional, o Brasil abre-se ao gerencialismo – ferramenta neoliberal –, abafa as concepções de gestão democrática como impressas na legislação brasileira e passa a usar os mecanismos e instrumentos de gestão já existentes, ressignificados à luz dos organismos internacionais, implementando um processo de cooptação sobre as políticas públicas. Inicialmente, esta cooptação se dava pelo uso indiscriminada do mesmo termo - gestão -, mas associado a práticas diferentes: as de gerencialismo, como comentadas acima.

Lück (*idem.*) compreende a gestão como uma necessidade que a população brasileira apresentou ao Estado que, sob a insistência dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, “aceitou” e imprimiu nos principais marcos legais da educação e da administração pública. Entretanto, as práticas diferem das propostas, como esta autora acrescenta:

A gestão emerge para superar, dentre outros aspectos, carência: a) de orientação e de liderança clara e competente, exercida a partir de princípios educacionais democráticos e participativos; b) de referencial teórico-metodológico avançado para a organização e orientação do trabalho em educação; c) de uma perspectiva de superação efetiva das dificuldades cotidianas pela adoção de mecanismos e métodos estratégicos globalizados para a superação de seus problemas (*idem.*, p. 23-24).

Quando o texto constitucional de 1988 traz pela primeira vez o termo “gestão” o faz sob pressão popular, indicando – pela adjetivação “democrática” – que a gestão deve constituir-se em um processo democrático de relações entre Estado e sociedade. A gestão que surge no universo do gerencialismo (CASTRO, 2007), a partir de estratégias governamentais fomentadas por organismos internacionais, pode-se configurar como um processo de cooptação da sociedade civil. A gestão como no dispositivo constitucional incide sobre os impactos das mobilizações, lutas populares e a dinâmica dos movimentos sociais, adotando um “*ethos*”

necessariamente democrático, pelo menos na expressão legal. O gerencialismo usa os mesmos termos com práticas de minimização das responsabilidades do Estado.

O que Lück (2008a) enfatiza é que o conceito de gestão, ao ser conjugado no campo educacional, reflete uma “mudança de paradigma”, superando teoricamente as acepções meramente administrativas, burocráticas e centralizadoras, propondo, paralelamente, o alargamento do processo de tomada de decisões, incorporando “novos atores sociais” no espaço educacional/escolar e ampliando os movimentos em defesa da abertura de mecanismos, canais, instrumentos e espaços de dialogicidade política, reunindo Estado e sociedade e conjugando participação e controle social, este como resultante daquela. Os conselhos de educação seriam os espaços mais adequados e propícios para a efetivação da democracia na educação, desde que se configurem como “espaços de gestão” e não de gerencialismo.

Castro (2007, p. 131) reconhece que diante da discussão sobre gestão e os atuais pressupostos que circundam as reformas educacionais a “concepção de modernização da gestão vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar.” A ênfase que é dada tanto aos resultados quanto aos indicadores de desempenho indicam o esforço governamental pela “modernização da gestão educativa”, na expressão de Castro (2007). Contudo, é uma modernização gerencial e neoliberal, de acordo com modelos privados, com ênfase em mercado.

Para Lück (2008a, 2008b) a modernização dos serviços públicos de educação precisa adotar o paradigma da gestão, excluir o gerencialismo fundado pela “nova ordem econômica” (Neoliberalismo) e ampliar efetivamente a participação política que gera o controle social do Estado, em espaços próprios e abertos à sociedade. A gestão educacional hodierna – seja adjetivada como for – ainda está atrelada as dinâmicas do gerencialismo, inclusive misturando-se a ele a partir de conceitos diversos. O modelo gerencialista também exige participação política, na verdade, o “conceito de participação política nessa fase do modelo gerencial é entendido como um conceito mais amplo – o da esfera pública – que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo” (CASTRO, 2007, p. 130). O adjetivo - “democrática” - que qualifica como deve acontecer a gestão educacional

brasileira impõe ao gerencialismo mudanças valorativas, ressignificando, por exemplo, os entendimentos sobre espaço público e esfera pública.

O espaço público passa a ser o *lócus* de transparência e de aprendizagem social e deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento da elaboração das políticas públicas. A implantação desses mecanismos de gestão pressupõe um processo de aprendizado social na esfera pública para que se consiga criar uma nova cultura cívica, na qual se congreguem políticos, funcionários e cidadãos. Esse é um modelo pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos (CASTRO, 2007, p. 130).

Mesmo com base em pressupostos aparentemente “vistos com bons olhos”, devemos ressaltar que “a adoção do novo modelo de gestão pública está associada a uma inspiração do pensamento neoliberal com vistas ao redimensionamento do papel do Estado nos serviços públicos” (*idem.*, p.131) e isso implica na distribuição e propagação de diretrizes gerenciais que devem ser incorporadas ao serviço público e fundamentar a desresponsabilização do Estado, como se evidencia com a descentralização “baseada numa concepção que enfatiza ganhos de eficiência e efetividade, reduz custos e aumenta o controle e a fiscalização dos cidadãos sobre as políticas públicas” (*idem.*, p. 133), quando se implementa, por outro lado, a desresponsabilização do Estado. Castro (*idem.*), com base em Casassus (2002), Barcelar (1997) e Krawczyk (2002) afirma que o processo de descentralização proposto não se efetiva, uma vez que é uma “desconcentração de responsabilidades” e não descentralização, e esta quando “utilizada sem contrapartida nos lugares mais pobres aumenta a exclusão da população dos serviços básicos, bem como a pobreza” (CASTRO, 2007, p. 133). O discurso gerencial do Estado, com aparência de gestão, propõe a desconcentração como sendo descentralização.

O novo modelo de gerencialismo adotado no Brasil a partir de 1990 implica em administração, mesmo que “uma nova administração” e, na concepção de Lück (2008a), fundamenta-se em uma *dimensão homogeneizante e localista*. Este “novo” modelo vai de encontro às lutas populares que imprimiram o conceito de gestão - e gestão democrática - na Constituição de 1988. A concepção de administração exige atenção em processos, regras, normas, produtos, resultados, indicadores. A ênfase principal da gestão, por outro lado, está nas pessoas e suas relações intersubjetivas, redimensionando padrões, parâmetros, atitudes, modos de

ser e estar, perspectivas, considerando a diversidade e a pluralidade como dimensões expressivas da positividade dos grupos sociais, pois "Gestão se faz em interação com o outro" (VIEIRA, 2009, p. 25), dando margem ao contraditório, ao conflito, com diálogo.

[...] é pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional, a partir do paradigma, ideário e estratégias adotadas para tanto. Porém, é importante ter em mente que é uma área-meio e não um fim em si mesma. Em vista disso, o necessário reforço que se dá à gestão visa, em última instância, a melhoria das ações e processos educacionais voltados para a melhoria da aprendizagem dos alunos e sua formação, sem o que aquela gestão se desqualifica e perde a razão de ser (LÜCK, 2008a, pp. 15-16).

Ao considerar que a *concepção de gestão* supera o *gerencialismo*, devemos ressaltar que o "ato de gerir" também objetiva "obter resultados", mas, diferentemente do gerencialismo, estes resultados são alcançados no percurso, em processo dialógico e com trabalho coletivo, construídos e desconstruídos e reconstruídos, pois "os resultados da gestão são simples consequências das inter-relações entre as pessoas e seus respectivos espaços de ser e estar e sofrem os impactos das mesmas dinâmicas em que as pessoas estão envolvidas" (MOURA, 2009b, p. 46). Transpondo os conceitos e práticas de administração, desconstruindo o gerencialismo, a gestão se torna o modo pelo qual se convencionou atribuir os processos de mobilização e dinamicização necessários aos sistemas de ensino e as escolas a eles vinculadas, respeitando o "[...] posicionamento das pessoas como sujeitos ativos, conscientes e responsáveis pela dinamização dos processos sociais e instituições de que participam" (LÜCK, 2008a, p. 23). Neste ínterim, os processos de gestão exigem "ações conjuntas, associadas e articuladas" (LÜCK, 2008b, p. 25), cujo objetivo está pautado em princípios que remetem aos anseios de qualidade, comportando aspectos "macro-dimensionais" que abrangem e subordinam os aspectos administrativos.

A gestão oferece uma percepção de conjunto, uma visão ampliada e com relações recíprocas e, necessariamente, democráticas, pois incorporam a diversidade e a alteridade em processos de participação, mediados pelo diálogo. Enquanto a administração, de modo geral, permanece restrita aos produtos e resultados controláveis, monitorando as possibilidades de desvio.

A gestão educacional constitui, portanto, uma área importantíssima de educação, uma vez que, por meio dela, se observa a escola e se interfere

sobre as questões educacionais globalmente, mediante visão de conjunto, e se busca abranger, pela orientação como visão estratégica e ações interligadas, tal como em rede, pontos de atenção que, de fato, funcionam e se mantêm interconectados entre si, sistematicamente, reforçando-se reciprocamente (LÜCK, 2008b, p. 28).

Entendemos que reconhecer a gestão como uma mudança de paradigmas implica em compreender as razões que constituem a gestão – no campo educativo - como democrática. A gestão reclama uma base ética de superação do individualismo, mas esta superação não deve estacionar no comunitarismo ou localismo, pois *romper as perspectivas individualistas* não deve ser confundido com *negar o indivíduo*, mas, sim, fomentar a participação cidadã coletiva no âmbito político da esfera pública.

3.2 Gestão democrática da educação: reunindo fundamentos legais

Problematizando a temática em epígrafe, indagamos: Como deve acontecer a gestão democrática? Quais são os indicadores que confirmam a gestão como democrática? Quais os caminhos para sua efetivação? O que a legislação educacional brasileira indica? Para responder a estas e outras questões, temos que recorrer aos dispositivos legais da Constituição Federal (CF) de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que embora não seja uma legislação específica do campo educacional, traz um capítulo a respeito do tema e de fundamental importância.

O debate sobre a gestão educacional foi fomentado ao lado das políticas de descentralização do ensino público que, em nível local, propunham que as escolas fossem “coordenadas” com autonomia, instalando-se a ideia de “escolas democráticas”. A partir das lutas populares, historicamente dialéticas, sob pressão de instituições da sociedade civil e movimentos sociais, a Constituinte imprimiu no texto constitucional a expressão “gestão democrática”, reconhecendo, de certa forma, que os processos de gestão das políticas educacionais deveriam se efetivar com a participação da sociedade. Contudo, a gestão democrática não foi regulamentada na LDB de 1996, como se propôs em um dos dois projetos de lei

enviados ao Congresso. Os dispositivos da LDB deixaram esta responsabilidade aos entes federados nos seus respectivos âmbitos de atuação. Entretanto, poucos foram os entes que regulamentaram o processo de gestão dentro dos dispositivos legais constantes nacionalmente e aqueles que o fizeram optaram por incorporar esta concepção de gestão às práticas nos respectivos sistemas, englobando órgãos executivos e normativos. Entretanto, mesmo neste prisma, alguns processos enunciados como democráticos são mais visíveis dentro e a partir do aspecto micro da gestão (LÜCK, 2008a e 2008b), isto é, no cotidiano escolar.

A gestão democrática do ensino público tem se materializado nos sistemas de ensino dos estados e dos municípios por meio de mecanismos como a escolha participativa de dirigentes escolares, particularmente com a utilização de eleições diretas, como a constituição de conselhos escolares de caráter deliberativo, pela descentralização administrativa e pedagógica das unidades escolares e pela ampliação de sua autonomia (MENDONÇA, 2004, p. 125).

Consideramos, no entanto, que a gestão democrática deve abranger todo o sistema e não apenas as escolas, tornando-se mecanismo, meio, instrumento, canal pelo qual podemos restabelecer o controle da sociedade civil local sobre a educação, sobretudo a partir da participação política nos processos de discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, porém, a efetivação deste controle implica em romper com modelos de gestão com bases em políticas neoliberais, tornando a gestão democrática “um modelo hegemônico”, pois, a “gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos” (VIEIRA, 2009, p. 25) e que exige inter-relações, diálogo em os diferentes.

A gestão democrática somente será um modelo hegemônico de administração da educação, quando, no cotidiano da escola, dirigentes e dirigidos participarem desse debate tanto nas reuniões administrativas e pedagógicas quanto nas aulas (*idem.*, p. 14).

Discutindo gestão devemos atentar, ainda, para uma diferenciação de termos: *gestão educacional* e *gestão escolar*. Para Vieira (2009), a gestão escolar faz parte do contexto da educacional, isto é, a primeira (a escolar) é uma dimensão micro e a segunda (a educacional) uma dimensão macro da gestão e que comporta as demais (LÜCK, 2008a). Na expressão de Vieira (*idem.*), a gestão educacional refere-se ao sistema e à rede de ensino, e a gestão escolar refere-se à unidade de ensino, à escola, especificamente.

A gestão educacional situa-se na esfera macro, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera micro. Ambas articulam-se mutuamente, dado que a primeira justifica-se na segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por outro lado, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade - promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos (VIEIRA, p. 26).

Os conselhos de educação estão inseridos na dimensão macro da gestão educacional, fomentando e sustentando a organização dos sistemas de ensino. Ao falarmos de gestão educacional estamos nos reportando ao “âmbito do(s) sistema(s) educacional(is)”, diferentemente de como quando nos referimos a gestão escolar, estritamente delimitada “aos estabelecimentos de ensino” (VIEIRA, 2009, p. 26).

A gestão educacional diz respeito a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação. A gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no plano da escola e trata de atribuições sob sua esfera de abrangência (VIEIRA, 2009, p. 26).

Havendo a distinção, há que se focar que as responsabilidades são específicas para cada “campo de atuação”. Como afirma Vieira (*idem.*, p. 26-27), na perspectiva do sistema educacional “há um significativo conjunto de atividades próprias da gestão educacional, a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação.” Em relação à gestão escolar, destacam-se as competências locais de organização didático-pedagógica, cumprindo as diretrizes e políticas formuladas pelo sistema de ensino.

De acordo com a Constituição e a LDB, a gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e, da oferta de educação escolar pelo setor público e privado (VIEIRA, 2009, p. 42).

Percorrendo os dispositivos legais da Constituição de 1988, podemos extrair palavras e/ou expressões que remetem ao desejo de democracia, associando participação e controle social na gestão de públicas. Estes “elementos discursivos” resultaram dos embates durante a Constituinte que serviram para marcar dispositivos legais com indicações de que a sociedade exige uma democracia participativa e que para isso tem que se romper com a representatividade formal,

pondo a população brasileira mais próxima tanto do poder Executivo como do Legislativo, com capacidade de intervenção e controle.

No preâmbulo da Constituição de 1988, temos explicitada a opção nacional por constituir “um Estado Democrático de direito [...]”, conforme o enunciado do art. 1º, ‘*caput*’. E em um Estado de direito democrático, tanto o Estado como o governo carecem de legitimidade – condição constituinte do Estado democrático - e esta legitimidade, ao ser associada ao fato de o Estado de direito ter sido, por sua vez, adjetivado como “democrático”, advém do povo, da soberania popular. Por isso, no parágrafo único deste mesmo artigo, lê-se que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de *representantes eleitos* ou *diretamente* [...] (grifos nossos).” As expressões em destaque abrem uma porta entre a democracia representativa e a democracia direta, confirmando que ambas podem ser coordenadas nos mesmos espaços políticos com a ampliação da participação popular nas decisões.

No artigo 205¹² da CF de 1988, percebemos, de modo explícito, a ratificação da educação como “direito de todos” (Cf. também o art. 6º) e “dever do Estado e da família”, acrescentando-se, neste mesmo artigo, uma das expressões-chave para a compreensão da participação na educação, característica e princípio da democracia: “[a educação] será promovida e incentivada com a *colaboração da sociedade* (grifo nosso)”. A preposição “com”, associada ao termo definido “a”, coletiviza uma dada parceria do Estado com a sociedade, objetivando que esta colabore, ou seja, participe efetivamente da promoção – “será promovida [...] com a [...]” – da educação. E quando o dispositivo legal traz a expressão “educação” refere-se, obviamente, neste caso específico, à educação escolar. A educação também é dever do Estado e da família, unidos pelo dever de colaborar, promover e incentivar. A expressão sociedade, maior que “família”, amplia a colaboração aos demais setores da organização ou estrutura social, partindo, evidentemente, da família.

No artigo seguinte, o 206¹³, o texto legal especifica educação, articulando-a com ensino, e apresenta os princípios deste em 8 (oito) incisos que preconizam democracia, participação e cidadania. Está posto que o ensino deve ser ministrado

¹² “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

¹³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

com base na “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (inciso VI), evidenciando marcas da educação como direito social, a ser efetivado mediante a participação – “exercício da cidadania” - dentro de prismas e valores democráticos. No entanto, em contradição, a gestão democrática fica restrita ao ensino público, fragmentando as concepções de democracia e negando os valores e princípios democráticos antes anunciados como de todos (“com a sociedade”).

O inciso citado (VI) traz a obrigatoriedade de que o ensino público - a educação escolar pública - seja organizado e gerido de forma democrática. A expressão “na forma da lei” remete-nos, no entanto, aos sistemas de ensino que deverão legislar a respeito e garantir o cumprimento dos princípios democráticos da educação pública.

A inclusão da gestão democrática do ensino público nesta Carta Magna foi uma inovação, uma vez que nenhuma outra Constituição anterior o fez. Ao instituir essa diretriz de política pública educacional como princípio do ensino público em todos os níveis, tornou-se um imperativo legal, determinando que a legislação infraconstitucional regulamentasse a questão, uma vez que o fez “na forma da lei” (MENDONÇA, 2004, p.122).

Após a Constituição de 1988, podemos citar, nesta mesma perspectiva democrática da educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, anterior, portanto, à LDB vigente, traz elementos fundamentais para a gestão educacional e escolar no âmbito dos sistemas de ensino. O art. 53¹⁴, ‘*caput*’, (inserido no Capítulo IV - Do direito à educação, à cultura, ao Esporte e ao Lazer) aborda que o direito à educação visa o “pleno desenvolvimento”, “preparo para o exercício da cidadania” e “qualificação para o trabalho”, assegurando, à criança e ao adolescente, entre outros, o direito de organização e participação no processo educativo por meio de entidades estudantis (inciso IV), abrindo-se a perspectiva discursiva no entorno da intervenção discente na gestão educacional e escolar. Uma questão quase esquecida nos tempos atuais pelas pesquisas em educação e outras áreas. Um dos destaques mais importantes desta Lei está posto no parágrafo único deste artigo, rezando sobre o direito dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente de “ter ciência do processo

¹⁴ Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: IV - direito de organização e participação em entidades estudantis; Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais

pedagógico”, participando, inclusive, da “definição das propostas educacionais” para os estabelecimentos de ensino e, no espírito da lei, dos respectivos sistemas. Esta questão – que deveria ser marco inicial e fundante de qualquer instituição de ensino, pública ou privada, em todos os níveis – tornou-se um clichê, uma expressão banal e vazia, sem sentido, pois ancorada em um discurso oficial que concebe participação como simples presença para legitimar o que antes fora decidido.

Passados 7 (sete) anos da promulgação da atual Constituição, é sancionada a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecendo as “novas” diretrizes e bases da educação nacional (LDB). O primeiro artigo¹⁵, ‘*caput*’, desta Lei traz uma ampla definição de educação, especifica educação escolar (§ 1º) – articulando-a ao ensino, assim como na Constituição de 1988 -, e vinculando, de modo claro, educação escolar, mundo do trabalho e prática social (§ 2º), como disciplina o ECA. Nos artigos 2º e 3º¹⁶, sobre os princípios e fins da educação nacional, a LDB estabelece uma inversão de termos em relação à Constituição, em se tratando do dever da educação. Na Constituição a expressão define educação como “dever do Estado e da família” (Artigo 205). Agora, na LDB, a educação é “dever da família e do Estado [...]”, fato que evidencia uma mudança ideológica no tratamento da educação pública, naturalmente resultante de princípios neoliberais dentro da dicotomia histórica das questões sobre o público e o privado. Neste mesmo artigo, a LDB retoma o item da *tríplice finalidade da educação nacional*, já expressa no artigo 205 da CF, acrescentando que a educação [escolar] está “inspirada nos princípios de liberdade” (especificados no artigo 3º) e “nos ideais de solidariedade humana”. Novamente, notamos uma palavra-chave neste artigo: “solidariedade”. Dada a sua importância legal, compete-nos discorrer sobre a semântica do termo. Assim, definindo *solidariedade* encontramos “parceria”, “participação”, “cidadania”, “compromisso recíproco” como expressões semanticamente aproximadas pelo fio tênue da história evolutiva da natureza

¹⁵ Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

¹⁶ Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

humana. Os ideais de solidariedade podem ser sintetizados como **participação** que exige **envolvimento** que conduz ao **compromisso político** que, ao reivindicar **direitos**, cobrando o cumprimento de **deveres**, efetiva-se resultando em **cidadania**, que é, em resumo, o princípio básico da **democracia**. E este processo acontece entre perdas e ganhos, conquistas, avanços e recuos, e é dialeticamente conflituoso, *gerador diálogos poéticos¹⁷ e políticos* (MOURA, 2009a).

No artigo 3º da LDB são reapresentados, com alguns acréscimos, os princípios pelos quais o ensino deverá ser ministrado. Sobre os acréscimos ao texto legal da Constituição, enfatizamos o inciso VIII que trata da “gestão democrática do ensino público”, acrescentando-se “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Tal fato corrobora com o que destacamos ao tratar a questão no inciso da Constituição. Lá há somente a expressão “na forma da lei”. Na LDB, define-se qual a lei – que é a própria LDB – e destaca o papel da legislação dos sistemas de ensino, reconhecendo a autonomia legislativa destes. E este é outro aspecto que nos remete aos princípios democráticos da educação: oferecer ao Distrito federal, Estados e municípios a possibilidade, complementar e, portanto, mínima, de legislar sobre questões específicas de ensino. Contudo, questiona-se a intencionalidade do vácuo estabelecido pela ausência de uma legislação mais específica sobre o tema, regulamentando a gestão democrática do ensino público nacionalmente, sem desprezar a autonomia dos entes federados.

Do artigo 12 ao 14, desta mesma lei, percebemos, com mais evidência, o discurso sobre a relação intrínseca entre educação e democracia. Já no artigo 12, com a exposição das incumbências dos estabelecimentos de ensino, é possível delimitar os traços da democracia, implicitamente. Vejamos alguns aspectos relevantes. Ao elaborar e executar sua proposta pedagógica (Inciso I), o estabelecimento de ensino pode implementar mecanismos de participação diversificados, segundo o público alvo de seu trabalho educacional, implantação uma política de participação no cotidiano da instituição de ensino e, consolidando, gradativamente uma “cultura de participação”. Estas estratégias podem ser ampliadas para a administração de pessoal e recursos dentro do estabelecimento (Inciso II), conforme a autonomia que lhe compete. Alguns destes traços podem ser percebidos nas estratégias de desconcentração implementadas por programas

¹⁷ A expressão “diálogos poéticos” remete-nos à dimensão utópica, necessária para sustentar a esperança e motivar lutas e conquistas também no campo educacional.

coordenados pelo MEC e FNDE, juntos às escolas públicas de educação básica, sobretudo referente ao repasse de recursos financeiros.

No inciso VI deste mesmo artigo, a lei determina como incumbência da instituição de ensino a sua articulação com as famílias e a comunidade, “criando processos de integração da sociedade com a escola” (MOURA, 2009b). Os termos família e sociedade são trazidos da CF para este inciso. A novidade no dispositivo legal é a palavra “comunidade” que expressa uma delimitação de territorialidade (e também cultural) para a “integração” com a sociedade. Assim, o jogo verbal sociedade-família-comunidade-integração coaduna com parceria pela educação. Mas, parceria não é um termo explicativo para este “jogo”, aliás, jogo político. Devemos enxergar, então, o que está para além da simples parceria: a participação, absolutamente necessária e condicional neste processo, de acordo com os dispositivos em epígrafe, pois havendo participação dentro do referido jogo político, haverá possibilidades de efetivação da cidadania e teremos uma instituição democrática, construída por/para/com todos e todas.

Finalizando a reflexão sobre o artigo 12, destacamos a incumbência trazida no inciso VII: “informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.” Isto é, possibilitar o acompanhamento, a fiscalização, o controle social sobre a instituição educativa. Novamente, a lei apresenta caminhos para a integração do estabelecimento de ensino – a escola – com a família através de processos de comunicação. Necessária, primordial, mas insuficiente para garantir a participação. No entanto, semântica e politicamente devemos considerar o verbo que inicia o aludido inciso: “informar”, termo pertencente ao campo semântico das questões sobre transparência e publicidade, que são canais específicos que objetivam a efetivação do controle social.

No artigo 13¹⁸, a mencionada lei estabelece as incumbências dos docentes dentro e a partir do estabelecimento de ensino. Assim, compete aos/às professores/as “participar da elaboração da proposta pedagógica” (Inciso I), além de

¹⁸ Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; III - zelar pela aprendizagem dos alunos; IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

elaborar e cumprir um plano de trabalho (Inciso II), zelando pela aprendizagem dos/as alunos/as (Inciso III), estabelecendo estratégias de recuperação para os/as discentes que tenham um rendimento abaixo do esperado (Inciso IV), ministrar os dias letivos e horas-aula previstos em calendário escolar e participar momentos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional (Inciso V). Além destas incumbências, enfatizamos o que prescreve o Inciso VI deste artigo: “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”. A legislação apresenta o entendimento de que a gestão democrática deve incluir a diversidade humana e suas inter-relações para garantir a solidariedade pela educação. No artigo 14¹⁹, a lei traz o debate da especificidade da gestão democrática do ensino público, responsabilizando os sistemas de ensino no tocante à *normatização da gestão democrática*, apresentando apenas os princípios gerais da democracia em âmbito escolar público, em dois incisos curtos, mas de uma profundidade política quase que imensurável. No primeiro inciso, para que haja uma gestão democrática do ensino público, exige a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”. Esta exigência é uma continuidade do discurso de participação, reforçando, inclusive, o segundo inciso quando o mesmo começa com a mesma expressão “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Novamente a palavra-chave é a participação. Exige-se, pois, uma participação que integre na/pela/com (a) escola, docentes, pais, mães, responsáveis, alunos/as - enquanto comunidade escolar - e a comunidade local em conselhos escolares. Voltaremos ao tema dos conselhos mais adiante, mas cabe salientar, aqui, que o conselho escolar é uma instância decisiva para a implementação de uma escola democrática, pois requer participação efetiva – para além da presença – que resulta no debate crítico propositivo para o exercício da cidadania plena tão falada na contemporaneidade. Entretanto, como podemos vislumbrar, o maior desafio é a implementação dos dispositivos do texto legal no cotidiano educativo, na construção de “cultura” ou “ambiente” ou “espaço” democrático. O termo “equivalentes”, presente no segundo inciso deste artigo, remete aos grêmios estudantis e outras associações e

¹⁹ Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

movimentos de alunos/as dentro da escola. Que, a nosso, não deveria ficar subentendido em “equivalentes”, mas explicitamente indicado.

O artigo 15 da LDB apresenta a responsabilidade dos sistemas de ensino no que dizem respeito às unidades escolares públicas de educação básica²⁰. Os referidos sistemas “assegurarão” às unidades escolares “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”. E aqui temos outra palavra-chave na discussão sobre as relações recíprocas entre educação e democracia: a autonomia, que deve ser garantida sob todos os aspectos dentro da gestão democrática.

Ampliando as discussões sobre educação e participação, recorremos ao Plano Nacional de Educação (PNE), instituído em 9 de janeiro de 2001, pela Lei 10.172, com duração de 10 (dez) anos (Art. 1º). O PNE exige que os Estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem os seus respectivos “planos decenais correspondentes” (Arts. 2º, 5º) para orientar a formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, com o envolvimento da sociedade local.

A expressão “sociedade civil” aparece no art. 3º sendo identificada como uma das responsáveis pelas avaliações periódicas do Plano em questão, associada aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Ao mencionar a sociedade civil, as leis educacionais evocam, implícita e explicitamente, a participação que, neste aspecto legal, objetiva o controle social sobre o governo, com intervenção qualificada, ou seja, que objetiva contribuir com as políticas de educação. A ideia de um plano nacional de educação para o Brasil vem das inúmeras discussões historicamente postas durante todo o Período Republicano, conforme o texto de introdução do PNE reconhece quando trata dos seus fundamentos históricos. Por isso é fundamental que reconheçamos o percurso histórico-legal do qual resulta o PNE.

A Constituição de 1988, no artigo 214²¹, estabelece que o plano nacional de educação, deve ser fixado em lei própria. A LDB faz menção direta ao Plano no artigo 9º, inciso I, quando especifica que o mesmo é uma atribuição da União em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios. O PNE também é mencionado no artigo 87, parágrafo primeiro, quando, ao instituir a Década da Educação, a LDB fixa o prazo de um ano, a partir da data de publicação da Lei (a

²⁰ Educação Infantil, Ensino fundamental e Ensino Médio.

²¹ “Artigo 214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual [...]”

LDB), para que a União encaminhe o Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional. Prazo, inclusive, descumprido pela União e, conseqüentemente, pelos estados, Distrito Federal e municípios, com relação aos seus planos correspondentes.

Apresentando indicadores de resultados, através de objetivos e metas para todos os níveis e modalidades da educação nacional, o PNE discute a democratização da gestão do ensino público como meta progressiva a ser alcançada como necessidade para que a educação tenha uma melhor qualidade. Assim, entre os objetivos fixados para este plano, lemos: “democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos *princípios da participação* dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a *participação das comunidades escolar e local* em conselhos escolares ou equivalentes” (Item 2, dos Objetivos e prioridades). Neste enunciado percebemos, novamente, a relação explícita e de interdependência entre “gestão democrática” e “participação”, pois a “democratização da gestão” deve obedecer aos “princípios da participação” que inclui os profissionais e as comunidades escolar e local.

O PNE foca a democratização da gestão educacional a partir das escolas, privilegiando a “dimensão micro” da gestão (LÜCK, 2008a, 2008b; VIEIRA, 2009). Mas, em relação às prioridades estabelecidas pelo Plano, não se configura a gestão democrática, embora o documento apresente “as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação”. As questões que dizem respeito à gestão educacional vêm associadas ao financiamento. Este muitas vezes se sobressai diante daquela, relegando-a a meros tópicos sem aprofundamento (metas), dentro do texto que trata também de gestão. No item V – Do financiamento e gestão – o documento do PNE traz os aspectos financeiros antes das políticas de gestão. O diagnóstico inicial é sobre gastos com a educação e como estes vêm sendo “monitorados” pelos órgãos públicos. Discute-se, portanto, as transformações de ordem fiscal e financeira advindas do FUNDEF²², evidenciando as desigualdades de distribuição das receitas.

A vinculação de financiamento e gestão é justificada no texto, sendo associadas, por resultarem no controle social: “Financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos

²² FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

destinados à educação.” Na sequência (Item 11.2), o PNE traz as diretrizes para o financiamento e à gestão ou gestão do financiamento. O texto impõe que

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Para isso, no entanto, indica a gestão democrática como caminho necessário, inter-relacionando participação, autonomia, sistemas de ensino, conselhos de educação, representação social e indicação de estratégias para garantir que a gestão seja democrática nos dois níveis: o do sistema e o da escola.

[...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

O item 11.3.2, ainda dentro dos objetivos e metas para a gestão, destacam-se as três principais competências compartilhadas entre os entes federados, a partir dos seus respectivos sistemas de ensino, que devem, sob regime de colaboração:

- 21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
- 22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
- 25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.

Ratificando a atribuição legal dos sistemas de ensino para com a normatização da gestão democrática, o PNE articular participação, Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Ensino, indicando os caminhos necessários para elaborar e executar os planos decenais correspondentes requeridos pelo PNE.

Neste contexto, precisamos, reiteradamente, pesquisar sobre democracia e gestão democrática associando pressupostos teórico-conceituais e metodológicos

às realidades institucionais da educação, para compreender como a sociedade participa da gestão educacional - nos sistemas de ensino - e como esta se torna realmente democrática. Acreditamos que a gestão democrática está vinculada à sociedade democrática, como Mortatti (2006) evidencia ao discorrer que, sendo a sociedade democrática uma “construção histórico-cultural”, a escola deve ser entendida como *espaço de concretização da democracia*, o *lócus* de onde a democracia alcançará a sociedade, pois “[...] a escola é o espaço de contribuição para que a democracia se constitua como realidade e não apenas como teoria ou método” (*idem.*, p. 58).

A autora assevera que compete à educação (especificamos: sistemas e redes de ensino) acompanhar os processos de “implementação da democracia participativa, cujo método é a participação, a discussão e o diálogo” (*idem.*, p. 58) e ratifica:

[...] a democratização da educação se apresenta como uma ferramenta que ajuda a rever as posturas burocráticas nas ações educacionais e a sair do isolamento em que esteve a educação, negando a participação da família e da comunidade para que a escola pudesse, assim, estar isenta dos problemas da sociedade (*idem.*, p. 59).

A escola democrática exige participação efetiva de toda a sociedade, ou seja, como enfatiza a autora citada, “a participação na gestão escolar não se limita ao envolvimento de professores, alunos e funcionários, mas de uma abertura à comunidade em que está inserida” (MORTATTI, 2006, p. 59), pois, a “democratização e a autonomia são dois pressupostos para que a gestão democrática na educação seja efetivada, e assim, possa abrir seus portões para a comunidade local [...] O diálogo passa a ser peça fundamental, pois as decisões passarão a ser coletivas (*ibidem.*). A autora concebe a gestão democrática da escola como um dos instrumentos possíveis para a democratização da sociedade e, ao discutir sobre a autonomia da escola pública – como política educacional – considera que a “autonomia visa à capacidade de gerir a participação cidadã, tornando a escola o local de decidir políticas educacionais relacionadas com a sua realidade” (MORTATTI, 2006, p. 59). Isto, naturalmente, aconteceria a partir da unidade escolar e envolveria toda a comunidade como exige os princípios de participação já discutidos, pois esta “participação democrática” é construída e conquistada em

processo, progressivamente, pois o exercício da cidadania e a participação são direitos conquistados pela democracia.

3.3 Sistemas de ensino: questões preliminares

De acordo com Genuíno Bordinon (2004), o termo *sistema*, vinculado ao campo educacional, surge a partir da Constituição de 1934, quando os artigos 150 e 151 estabelecem as relações entre União, Estados e Distrito Federal na organização e manutenção dos seus “sistemas educativos”. Entretanto, somente em 1961, com a Lei n.º 4.024, decorrente da Constituição de 1946, é que os sistemas federal e estaduais de educação são criados (*ibidem.*), com os seus respectivos conselhos de educação, abrindo-se, ainda, uma ínfima oportunidade para a criação de conselhos municipais, a critério dos estados.

Conhecer e compreender esta perspectiva histórica sobre os sistemas de ensino possibilita uma contextualização necessária sobre as concepções de gestão educacional no Brasil, sua organização e funcionamento. Refletindo sobre o percurso dos sistemas de educação, Bordinon (2004) insiste que devemos entender a dinamicidade histórico-cultural do vocábulo *sistema*, atentando para o fato que este termo “compreende um conjunto de partes em relação harmônica e interdependente, formando um todo, autônomo e independente” (*idem.*, p. 41) e que, embora o termo tenha um uso social frequente e amplamente polissêmico (HOUAISS, 2007), cuja “elasticidade” visível nos “permite abrigar quase tudo” (BORDIGNON, 2004, p. 41) em sua etimologia, “[...] podemos limitar o conceito à sua aplicação na organização da educação brasileira” (*ibidem.*) quando o definimos como uma organização jurídico-legal e institucional de órgãos que normatizam, regulamentam e executam políticas públicas de educação dentro de uma área de abrangência limitável.

A organização do sistema municipal de ensino passa a configurar como uma das competências dos municípios a partir dos dispositivos da LDB, regulamentando o capítulo constitucional da educação (SAVIANI, 1998). Associadas a esta responsabilidade, os municípios devem organizar, dentro de um sistema, os níveis e modalidades de ensino. Esta organização deve acontecer curricular,

pedagógica e administrativamente, coordenando as unidades escolares, legislando complementarmente e implementando e articulando as políticas de formação e valorização docente necessárias ao desenvolvimento, manutenção e sustentabilidade do ensino oficial, conforme enfatiza Regina Vinhaes Gracindo (2008), abordando os limites e as possibilidades dos sistemas de ensino.

Ao tratarmos de sistema de ensino, sobretudo os que abrangem a dimensão local dos municípios brasileiros, fazemos alusão ao Parecer nº. 30, da Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicado no Diário Oficial da União no dia 6 de outubro de 2000, com relatoria de Carlos Roberto Jamil Cury. Este parecer versa sobre os sistemas de ensino dentro da organização da educação nacional, focando os sistemas municipais e tornando-se uma referência obrigatória e fundamental sobre a discussão em voga.

Para enfocarmos os sistemas municipais de ensino, precisamos abordá-los desde sua particularidade etimológica à aplicação organizacional, pois, como dissemos, a palavra “sistema” comporta diversos significados, dependentes do contexto de uso, mas, naturalmente, unidos por uma similitude etimológica, dada pela evolução do termo na História. Conforme Jamil Cury cita no parecer em destaque:

Etimologicamente, o termo sistema provém do grego de *systema* que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português *com*) + *ístemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, forma um conjunto articulado (BRASIL, 2000).

Pela etimologia dado do vocábulo, a palavra *sistema* evoca inter-relações que acontecem coordenadamente dentro de uma unidade orgânica e estrutural para o alcance de fins comuns, requerendo, implicitamente, planejamento e articulação. No tocante ao sistema no campo educacional, as referências a serem consideradas são as leis que organizam e estruturam a educação nacional, especificamente, os dispositivos do capítulo de educação da Constituição de 1988 e a LDB. Analisando o disposto nestas referidas leis, podemos inferir que *sistema* implica normas, regras e princípios que ordenam ações para finalidades similares dentro de uma unidade. E como etimologicamente o termo se aproxima de acompanhamento e conjunto, concluímos que sistema é a coordenação de elementos que formam um todo, com

competências específicas para cada elemento e competências gerais para o todo. Sinteticamente, portanto, sistema prioriza a totalidade de elementos que se inter-relacionam e que, por reciprocidade, objetiva a própria sustentação orgânica. “[...] um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos” (BRASIL, 2000).

Jamil Cury explica que até a promulgação da atual Constituição, os municípios não se constituíam como sistemas de ensino. Apenas os Estados, o Distrito Federal e a União eram sistemas de ensino. Os Estados poderiam delegar funções de sistema aos municípios em casos especiais, por demanda. Por esta afirmação, corroborando com este pensamento, Bordignon (2004, p. 44) afirma que a “criação dos sistemas de ensino se insere profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania, das unidades federadas [...]”.

O *caput* dos artigos 211 da Constituição Federal de 1988 e 8º da LDB, preceituando sobre a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), reconhecem os municípios como entes federados autônomos (CARNEIRO, 2010) e propõe que a organização da educação municipal aconteça a partir sistemas próprios, mesmo que a LDB (Art. 11, § único) ofereça a possibilidade de os municípios optarem por mais duas formas de organização: a) integrar ao Sistema Estadual de Ensino (SEE1) ou b) compor com o Estado um sistema único de educação básica, como vimos no capítulo 3 (três) desta. Em todas as três possibilidades apresentadas pela LDB, o CME, enquanto órgão colegiado, representativo da sociedade, é considerado fundamental ao processo de discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas municipais de educação e, dependendo da escolha do município, o conselho terá natureza, funções e atribuições diferentes (MOURA, 2009b), resultantes, igualmente, das concepções que o criou.

Ao optar pelo SME, conforme orientações de Sari (2001), o município deve proceder da seguinte maneira: a) alterar a lei orgânica do município (LOM), adequando-a ao novo ordenamento jurídico, envolvendo debate entre a sociedade e os poderes Executivo e legislativo; b) criar a lei do Sistema, com as diretrizes necessárias para sua organização e, por fim, c)

organizar o CME em lei própria, discutida e compreendida pela sociedade local, instalando-o e comunicando oficialmente a opção do município ao Conselho Estadual de Educação (CEE) e à Secretaria Estadual de Educação (SEE2), formulando o interesse no trabalho em parceria.

De acordo com a legislação pertinente, caso o município opte por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino (SEE1) ou compor com o Estado um sistema único, o CME não terá função normativa (SARI, 2001), por isso que fazer esta opção é uma responsabilidade exclusiva do município (*ibidem.*), devendo entender que sem o SME, o município dispensa a prerrogativa normativa na organização da educação municipal, submetendo-se às normas do SEE1 (MOURA, 2009b). O SME faz parte do processo de construção da autonomia da educação municipal e a concretização desta autonomia, com a criação do SME, deve ser precedida de amplo debate social.

A partir do disposto na Constituição de 1988 entendemos que os sistemas de ensino pertencem ao sistema político-administrativo brasileiro, denominado de República Federativa. A atual Constituição apresenta o Brasil como uma unidade formada pela união indissociável dos Estados, municípios e do Distrito Federal (Cf. art. 1º), sofrendo a ação positiva do princípio imperativo da cooperação (Cf. os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I). Deste modo, Estados, municípios e Distrito Federal são elementos que se articulam pela cooperação, cada qual com suas competências, em pacto federativo, para a formação de um todo, constituindo um sistema composto por sistemas que o gera. Neste sentido, vale ressaltar que estes elementos (Estados, municípios e Distrito Federal) não são subsistemas um do outro, do maior para o menor ou vice-versa, mas, absolutamente, sistemas próprios que se entrelaçam com autonomia, de acordo com competências privatistas. Por isso que a Constituição, ao mencionar os sistemas de educação, evidencia a pluralidade de sistemas (Art. 211), ou seja, não há um sistema, mas sistemas que devem se organizar em regime de colaboração, uma vez que “[...] a Constituição [...] opta por pluralizar os sistemas” (BRASIL, 2000), respeitando a autonomia dos entes federados e suas especificidades locais.

Jamil Cury, em parecer supra aludido, enfatiza esta relação fundamental dos sistemas no tocante a educação.

A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (XXIV do art. 22) cuja elaboração é competência privativa da União. Também os artigos 202 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação. Mas, sendo a educação uma matéria de natureza concorrencial, a competência da União limita-se às normas gerais (§ 1º, art. 24), isto é, elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§2º, art. 24, inciso II, do art. 30) (BRASIL, 2000).

A natureza própria dos sistemas é a co-dependência entre seus constituintes. Assim, articulados, os sistemas de ensino exigem colaboração (Cf. o art. 211), cooperação (Cf. o § único, art. 23), cooperação técnica e financeira tanto da União como do Estado (Cf. o inciso VI, art. 30), cada qual exercendo suas competências e em seus respectivos âmbitos. Por isso, a legislação educacional brasileira reconhece que em sua composição, os sistemas de ensino podem se organizar em **órgãos executivos** e **órgãos normativos**. Os conselhos municipais de educação, por exemplo, são órgãos normativos, enquanto as secretarias de educação configuram-se como executivos (BRASIL, 2000), mesmo com assento garantido nos referidos conselhos e participantes do processo de regulamentação das políticas públicas.

Na LDB, os sistemas de ensino passam a constituir elemento fundamental para as políticas públicas de educação nos Estados, municípios e Distrito Federal, pois as “diretrizes dessa Lei propiciariam a implementação da organização dos sistemas municipais de ensino” (BRASIL, 2000.). A “nova” LDB regulamentou os sistemas de ensino como mencionados no artigo 211 da Constituição de 1988 e faz alusão aos sistemas especificando-os em federal, estaduais e municipais (Cf. art. 8º), enfatizando as atribuições da União (Cf. art. 9º), dos Estados (Cf. art. 16) e dos municípios (Cf. arts. 11 e 18). Além disso, no artigo 67, podemos encontrar a abrangência ou campo de atuação de todos os sistemas e de cada um em particular, respeitando-se tanto as atribuições como a autonomia de cada ente federado. A partir da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, “[...] as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios da [das] competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialógica” (BRASIL, 2000).

No tocante aos sistemas municipais de ensino, o parágrafo único do artigo 11 da LDB reza que os “Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”,

oferecendo, assim, mais duas alternativas além da de constituir-se em si um sistema próprio de ensino. Em síntese, Jamil Cury, afirma que

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000).

Aludindo sobre a competência legal dos municípios para a organização do seu sistema de ensino, Gracindo (2008, p. 229) lembra que a tarefa primária destes entes federados é “a de escolher a melhor forma para sua organização”, já que a LDB oportuniza esta escolha. Deve-se considerar, no entanto, que “todos os artigos da LDB que tratam do município, organizam-se indicando a tendência pela opção de um sistema próprio, em regime de colaboração com os demais” (*idem.*, p. 230).

[...] apesar de a LDB não detalhar essas ações, o Sistema Municipal de Ensino necessitará elaborar uma lei municipal de ensino; propor alteração de lei orgânica (caso seja preciso) e comunicar sua opção ao Conselho Estadual de Educação. A partir de então, o município precisará elaborar um plano de educação que estabeleça: seus princípios e compromissos; seus objetivos; sua estrutura e organização; suas relações com o estado e a União; suas competências gerais e específicas por nível e modalidade de ensino e, finalmente, as ações concretas que desencadeará, com um cronograma para seu desenvolvimento (GRACINDO, 2008, p. 230).

A LDB estabelece as competências gerais para orientar os municípios na constituição dos seus sistemas de ensino. Dentre estas competências, configuram a organização, manutenção e desenvolvimento de “órgãos e instituições oficiais”. O termo “oficiais” exige a compreensão destes órgãos como “espaços públicos” governamentais, mantidos pelo Estado e, pelo princípio democrático presente nos termos legais, com a participação da sociedade.

Outros pareceres da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) podem ser consultados para aprofundar o estudo sobre a temática dos sistemas municipais de ensino, como o Parecer 2/2000, o Parecer 9/2000 e, por fim, o Parecer 13/2000.

4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A existência desses Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras (CURY, 2004, p. 45).

Nas últimas décadas, após o início do conhecido processo de “redemocratização” do Brasil, sobretudo, no campo educacional (VIEIRA e FARIAS, 2007), vislumbramos que o tempo transcorrido é insuficiente para a consolidação dos princípios democráticos construídos nas inúmeras lutas dos anos de 1980 do século XX. Os aludidos princípios democráticos, com base em valores universais (COUTINHO, 1984), amplamente difundidos na sociedade brasileira, sofreram processos de cooptação por estratégias neoliberais (ANDERSON, 1996) na sequência temporal dos anos de 1990, e passaram a fazer parte do “discurso moderno” da gestão da educação no Brasil. Estes aspectos, dentre outros, são esclarecidos por Antonio Bosco de Lima quando afirma que

Os aspectos que marcaram a concepção de “democratização” na década de 1980 estão ligados especialmente à perspectiva de redemocratização do Estado brasileiro que, no início daquela década, viu instituída a abertura política, a distensão do regime autoritário, após a derrocada do modelo econômico, que se somou ao conclamo popular organizado em defesa de eleições diretas e de formas de participação da sociedade civil organizada no controle dos governos, ou seja, a democratização e seus aspectos sociais, políticos e econômicos (LIMA, 2004, p. 17).

Conforme este autor, a institucionalização da “democracia educacional” (legalmente proposta na Constituição de 1988) foi impulsionada tanto pela sociedade civil como por governos de oposição eleitos na “extensa” década de 1980. Neste período, a democratização “alicerçava-se numa perspectiva de: a) democracia como processo; e b) formas de representação e de atuação direta” (LIMA, 2004, p. 18). A

primeira perspectiva fundamenta a lentidão histórico-cultural que impõe ao processo de democratização a pouca efetivação social. Já a segunda, calcada na representação, foi imensamente assumida e divulgada pelos governos como “solução” à complexa estrutura da sociedade contemporânea, e a “atuação direta”, prevista na Carta Maior (Art. 1º), foi instrumentalizada, por pressão da sociedade civil, mas “perdeu” espaço para a representação, embora ambas estejam presentes no mesmo dispositivo legal, e sejam conjugadas como complementares.

As manifestações da sociedade civil da época referida objetivavam suprimir o autoritarismo e o centralismo das decisões políticas, o que leva Lima (2004, p. 18) a afirmar que “a defesa da descentralização das políticas sociais” reuniu os inúmeros movimentos sociais e entidades organizadas da sociedade brasileira. O “insuflamento à participação” (*idem.*, p. 18) aconteceu associado às greves de trabalhadores, eleição de governos que se destacaram pela postura de oposição radical, transformando a estrutura dos espaços educativos, como por exemplo, a presença de grêmios estudantis²³, conselhos escolares e, inclusive, como enfatiza Lima (*idem.*), a escola passou a ser uma “instituição deliberativa” e “alguns estados implementaram as eleições de diretores” (LIMA, 2004, p. 18-19; FRANÇA, 2007).

A democratização da educação brasileira e a defesa da escola pública foram postos como os principais objetivos elencados a partir das mobilizações sociais, indicando a participação em espaços públicos como exigência de um processo democrático de sociedade. A democracia, nesta perspectiva, é construída pela participação, que, por sua vez, está associada e resulta em cidadania, evitando “a fragmentação das políticas sociais” (PAZ, 2004, p. 21). A cidadania se torna consequência de relações participativas e se desenvolve em espaços democraticamente constituídos e atuantes, descentralizando as decisões políticas, garantindo autonomia e superando o autoritarismo, o clientelismo e o patrimonialismo, concebidos como estratégias que nos impede e nos submete politicamente.

[...] temos o autoritarismo como algo que nos impede de trabalhar, de discutir e decidir de uma forma mais compartilhada. O clientelismo como um instrumento de submissão quando transforma algo que é de direito em favor; e o patrimonialismo, em que tendemos a pensar que tudo o que é

²³ Os grêmios estudantis foram criados em 1985 (Antes da Constituição de 1988), pela Lei n.º 7.398.

público acaba virando privado (verbas, patrimônio físico etc.) (PAZ, 2004, pp. 20-21).

Para romper com esta marca de nossa cultura política, o processo de “redemocratização” da educação nacional imprimiu a necessidade de conselhos para os sistemas de ensino (VIEIRA, 2008). E estes conselhos, reformulados em um novo momento histórico, passam a ser constituídos dentro das perspectivas de democracia, participação e controle social. Conforme Luciana Tatagiba (2005)²⁴ os “conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo.” Para esta autora, os conselhos “representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalização do diálogo entre nós”, pois sua “novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005).

Na década de 1980, a sociedade civil entendeu que os conselhos poderiam atuar “mexendo no coração da cultura política brasileira” (PAZ, 2004, p. 21), por isso que Rosângela Paz (2004), ao falar de conselhos, propõe considerar, obrigatoriamente, os princípios teórico-conceituais da democracia, da participação e do controle social como síntese da cidadania.

[...] entendemos a cidadania não apenas como nossos direitos individuais, mas a cidadania coletiva, da população, o direito desta se organizar e ter direito de lutar por direitos. Democracia, sentido mais amplo, articulada à ideia da participação nas esferas públicas, ou seja, onde se decide. A participação pensada a partir dos conselhos é a ideia de podermos intervir na esfera do público (*idem.*, p. 20).

Por estes motivos é que Paz (2004, p. 22) aconselha sobre a necessidade de construir uma cultura cidadã, com participação democrática nas instâncias de poder, e propõe que “[...] falar dos conselhos na escola, com os alunos, com as mães, com os pais, criar movimentos de moradia etc., é começar a criar uma nova cultura cidadã.” Como indica Weffort (1984), a democracia, sendo necessária à sociedade para a construção da cidadania, é um processo que reivindica a afirmação e a confirmação da participação como componente basilar da Administração Pública, uma vez que esta pretende alcançar a realização dos

²⁴ Texto on-line, sem especificação de página.

interesses comuns e prioritários de uma coletividade histórica e politicamente contextualizada. Neste ínterim, portanto, a ampliação da participação na esfera pública é o objetivo primário do ato de participar democraticamente.

4.1 História e perspectiva dos conselhos de educação no Brasil

Ao refletir sobre os conselhos no campo educacional, dentro da perspectiva de gestão dos sistemas de ensino, cumpre-nos a responsabilidade de esclarecer que “a gestão de qualquer setor institucionalizado conta, entre outros fatores, com a legislação como forma de organizar-se e de atender regularmente a objetivos e finalidades” (CURY, 2004, p. 43), isto é, os sistemas de ensino, especificamente no Brasil, fazem parte de um sistema complexo de normatização ou regulação implantado em níveis nacional, estadual e municipal.

Na atual complexidade do sistema de ensino brasileiro, os conselhos de educação devem ser reconhecidos como fundadores destes sistemas, mesmo quando os marcos legais não foram instituídos, pois como “experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes” (TATAGIBA, 2005). Em definição simples, atestada por Lucia Helena G. Teixeira (2004, p. 692), podemos afirmar que os “conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio”. Ou, como enfatiza Cury (2004, p. 44), estes conselhos “são órgãos colegiados com atribuições variadas em aspectos normativos, consultivos e deliberativos. Tais aspectos podem ser separados ou coexistentes e sua explicitação depende do ato legal de criação dos Conselhos”. E assim, os conselhos foram construídos – com nomenclaturas diferentes -, “nas sociedades organizadas desde a Antiguidade e existem hoje, com denominações e formas de organização diversas, em diferentes áreas da atividade humana” (TEIXEIRA, 2004, p. 692).

Podemos encontrar na etimologia da palavra *conselho* significados que podem colaborar para compreendermos hodiernamente seu papel social e institucionalização. Conforme Teixeira (2004, p. 692), o vocábulo conselho apresenta

origem grego-latina. “Em grego refere à “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. Em latim, traz a ideia de “agrupamento de convocados”, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates”. Cury (2004, 47) faz uma extensa explicação a respeito dos significados etimológico, filosófico e político da palavra conselho, atentando que a mesma “vem do latim *Consilium*”. Na sequência, este autor especifica que “*consilium* provém do verbo *consulo/consule*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*” (*Idem.*, p. 47, grifos do autor).

Qualquer que seja o conselho, quando inserido no esfera pública estatal, terá por função primordial intermediar as relações entre o Estado/governo e sociedade civil. Sua efetiva atuação possibilita a ampliação da participação e a construção da cidadania, inter-relacionando educação e sociedade. Para Cury (2004, p. 44-45), os conselhos têm uma função convergente, ou seja, “garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade”, pois, os conselhos têm significado a abertura de espaços públicos à participação da sociedade civil e, conseqüentemente, ampliando o processo de democratização.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME), assim como também os Estaduais (CEE) e Conselho Nacional de Educação (CNE), são “órgãos colegiados, de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam e resolvem, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional” (CURY, 2004, p. 44). Portanto, são órgãos de gestão dos sistemas de ensino. Os conselhos de educação, em todos os níveis, “participam de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional, podendo se constituir em um espaço tanto de avanço na consecução das finalidades da educação brasileira como de retardo desses objetivos” (*idem.*, p. 45).

No Brasil, os conselhos em educação podem ser identificados desde o Império (VIEIRA, 2007 e 2008). Jamil Cury (2004) e Teixeira (2004) citam os conselhos vinculados à administração do Colégio Pedro II e aos órgãos de normatização do ensino superior presentes na capital e em províncias, indicando a existência registros que confirmam a atuação de colegiados em algumas províncias do Império, como em Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Já no período republicano, com uma avalanche de transformações de ordem político-administrativa (VIEIRA, 2007), com base em “novos” conceitos e leis, os conselhos de educação foram organizados em maior número e visibilidade, com estrutura e funcionamento delimitados em normas gerais ou específicas, atestando natureza, competências, atribuições e composição desses órgãos. Em cada período histórico, os conselhos apresentam natureza, competências, atribuições e composição diferentes.

Com a Tabela 1, apresentada abaixo, podemos visualizar ano, tipo e denominação dos conselhos e o marco legal que o institucionalizou, focando a República.

Tabela 1 - Principais conselhos em educação no Brasil - República

Brasil – República		
Ano	Descrição	Marco legal
1891	Conselho Superior Instrução Pública	Decreto n. 1.232-G
1892	Conselho de Instrução Superior (Reforma Benjamin Constant)	Decreto n. 1.159/1892
1911	Conselho Superior de Ensino (Reforma Rivadávia)	Decreto n. 8.659/1911
1925	Conselho Nacional de Ensino (Reforma Rocha Vaz)	Decreto n. 16.782/1925
1931	Conselho Nacional de Educação (governo provisório de Getúlio Vargas)	Decreto n. 19.850/1931, regulamentado pela Lei n. 174/1936.
1938	Conselho Nacional de Serviço Social	-----
1961	Conselho Federal de Educação	Lei n. 4.024/1961 (Esta lei cria os Conselhos Estaduais de Educação)
1971	(Possibilidade de criação de conselhos de educação nos municípios)	Lei n. 5.692/1971
1995	Conselho Nacional de Educação	Lei n. 9.131/1995, posteriormente confirmado na Lei n. 9.394/1996 (LDB)

Fonte: Construído pelo autor, com base em Cury (2004), Teixeira (2004) e Mendonça (2004).

Ao reconhecer que os municípios são entes federados, a Constituição de 1988, no artigo 211, reconhece também a autonomia dos municípios para implementar órgãos colegiados normatizadores dentro da gestão dos respectivos sistemas de ensino, sabendo-se que o que os dispositivos constitucionais trazem resultou das exigências sociais pela democratização do país (TEIXEIRA, 2004). Mesmo que a Constituição de 1988 não faça referência aos conselhos de educação,

todas as propostas de políticas educacionais na década de 1990 foram apoiadas nela.

Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (art. 206, inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e a descentralização administrativa do ensino (art. 211) fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e alimentaram as expectativas em favor da constituição de conselhos de educação mais representativos (TEIXEIRA, 2004, p. 698).

Teixeira (2004) associa os conselhos de educação à participação efetiva da sociedade civil no poder local e afirma que

A questão da participação política da sociedade civil, o âmbito da educação local, emerge como ponto fulcral nessa discussão e requer que se dedique a ela especial atenção, quando se discutem as competências e a composição dos conselhos de educação, no âmbito dos municípios (p. 701).

A partir da década de 1990, fundamentados na ideia de participação trazida dos princípios democráticos, os entes federados passaram a implantar conselhos de políticas setoriais, ou seja, cada área administrativa do governo comportaria um conselho específico, normativo, consultivo e/ou deliberativo. Diante deste panorama, foram criados diversos tipos de conselhos em nível federal e regulamentados nos Estados e municípios.

No início da primeira década do século XXI (2002-2004), reconhecimento a importância dos CME para o fortalecimento dos sistemas de ensino, diante da necessidade de organização e estruturação destes, e dos conselhos, o Ministério da Educação (MEC) implementou duas ações em âmbito nacional. A primeira delas foi o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, instituído com o objetivo de qualificar gestores, técnicos e representantes da sociedade civil que atuam nos CME, focando três aspectos principais: a) ação pedagógica da escola; b) legislação e c) mecanismos de financiamento, repasse e controle. O Pró-Conselho promove e estimula a criação de novos conselhos de educação e o fortalecimento dos já existentes, atentando para a participação da sociedade civil na definição, fiscalização e avaliação das políticas educacionais dos municípios, fortalecendo os SME.

A segunda iniciativa do MEC, consequência necessária exigida pela primeira ação, foi a implantação do Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação – SICME, orientado para armazenar, fornecer e disseminar

informações sobre os CME a partir dos municípios, ano a ano, possibilitando estudos e pesquisas na área.

O SICME é abastecido com informações diretas dos municípios, via internet, e traz informações sobre a caracterização dos conselhos e o perfil, composição e situação de funcionamento, reunindo dados sobre a gestão e a formação da educação básica. Por isso, o SICME tornou-se um instrumento para o planejamento aperfeiçoamento dos percursos de capacitação de conselheiros, trazendo informações atualizadas sobre organização, funcionamento e monitoramento do Pró-Conselho. Além disso, para facilitar a circulação das informações, já que o sistema é fechado, o MEC publica anualmente relatório sobre os CME.

Os dados apresentados por SICME nos últimos relatórios anuais comprovam as inúmeras impertinências na estrutura e no funcionamento dos CME no Brasil, sobretudo em relação às funções desempenhadas pelos Conselhos, justificando, ainda mais, a necessidade de pesquisas que foquem o universo dos CME, abordando questões relevantes para a gestão dos SME. Dentro desta perspectiva, observamos a urgência de aprofundar algumas especificidades sobre participação e controle social, entrelaçando conceitos e evidenciando componentes teóricos no campo dos CME. Na sequência deste trabalho, enfocamos esta relação a partir das categorias participação e controle social implementadas pelos Conselhos de educação nos SME.

4.2 Aprofundando as categorias de análise: entrelaçamentos

Partimos da premissa que reconhece na legislação educacional brasileira uma constante menção ao direito à educação associado aos processos de participação que devem incluir as comunidades locais em espaços democráticos denominados, em casos específicos, como conselhos ou equivalentes. Concomitantemente, o direito à educação se articula ao acesso, permanência e sucesso dos alunos no ensino público. Neste contexto, a democratização da gestão dos sistemas de ensino torna-se uma exigência de qualidade, isto é, a gestão

democrática da educação passa a ser compreendida como condição que pode oferecer ao ensino o “salto de qualidade” necessário.

Erasto Fortes Mendonça (2004), ao analisar este processo, afirma que a democratização da educação no Brasil está impregnada de três lutas: “a luta pela universalização do ensino público; a luta pela qualidade do ensino e a luta pela gestão democrática da educação” (*idem.*, p. 118). Nesta relação tríplice, a gestão democrática tornou-se a responsável por possibilitar o alcance das duas formas anteriores, pois deve ser entendida “[...] como uma cadeia de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que envolve, também, a concepção e a formulação de políticas e o planejamento educacional” (*idem.*, p. 119), por isso não podemos restringi-la ao espaço das unidades escolares.

Mendonça (2004) compreende que a gestão democrática da educação só é possível pela efetivação da participação da sociedade na fiscalização do Estado/governo e suas políticas. O ato de participar, entretanto, deve se concretizar a partir de espaços legais construídos para esta finalidade, e os conselhos municipais, em quaisquer setores da gestão pública, tornaram-se os espaços mais propícios ao controle social por estarem vinculados aos processos de descentralização e municipalização da educação.

Ao discutir a participação como categoria de análise, em uma pesquisa sobre conselhos municipais de educação, constatamos a diversidade tipológica inerente às concepções e práticas de participação, sobretudo, quando nos detemos na participação caracterizada como política e/ou cidadã, pois, o “conceito de participação política é impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de várias maneiras [...]” (TEIXEIRA, 2001, p. 25). O que devemos reconhecer, de início, é que a participação origina e fortalece a ação comunicativa (como Habermas a compreende) nos espaços públicos (TEIXEIRA, 2001) e esferas públicas, objetivando a democratização do Estado e da sociedade. A participação, ressurgida no Liberalismo e formalizada no Neoliberalismo, remete-nos a pensar na *pólis* ateniense, onde “o participar” estava relacionado às decisões de cunho eleitoral, limitada aos cidadãos, que compunham uma parte ínfima da sociedade da época (JAGUARIBE, 1982). Hodiernamente, a participação emerge de uma complexidade de cunho ético-político que ultrapassa a simples conceituação histórico-filosófica. Elenaldo Celso Teixeira (2001, p. 26) evidencia uma série de “alternativas às formas de participação existentes” e sintetiza afirmando que todas as formas de

participação, do ponto de vista teórico, alicerçam-se em “elementos e valores comuns”, independentemente do contexto sociocultural e cita “a solidariedade”, “o respeito à pluralidade e às diferenças” e “a prática de relações democráticas” como inerentes ao campo semântico da participação (DALLARI, 1984), pois, efetivamente, “são formas diferenciadas de expressão e ação coletiva, com ou sem conteúdo político explícito a depender dos seus objetivos e contextos” (TEIXEIRA, 2001, p. 26). Teixeira (*idem.*) esclarece, ainda, que a complexidade pertencente às novas concepções sobre participação deve nos sugerir o fato de que

Uma tal complexidade não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político (TEIXEIRA, 2001, p. 26).

Considerando a importância de delimitar a participação, vinculando-a com poder político, Teixeira (*idem.*, p. 26) situa a participação na esfera de eixos dicotômicos que adjetivam a participação, seja, portanto, “direta ou indireta, institucionalizada ou ‘movimentalista’, orientada para a decisão ou para a expressão”. Tais “modalidades de participação” fomentam a discussão teórica, contudo, faz-se necessário superar as dimensões conceituais e aprofundar o estudo sobre experiências de participação e consequentes resultados.

Diante das distinções possíveis para a participação, reconhecendo similitudes, concretudes e especificidades, não estamos valorizando uma mais que outra, mas, como explica Teixeira (2001, p. 27), trata-se de “considerá-las quanto à sua possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia, e às limitações para efetivá-la”, uma vez que abordamos a participação no rol da cidadania e ambas – participação e cidadania - são condições imprescindíveis para que haja a democracia.

Independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

E neste espaço discursivo, Teixeira (*idem.*, p. 27) conclui que “a participação supõe uma relação de poder”, encaminhando-nos a pensar que compreender “a participação como processo significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são “partes”, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade”, corroborando com os “estágios de participação”. Naturalmente que esta “interação contínua” exprime inter-relações complexas, conflituosas e que só podem existir conforme *uma ambiência condicional propícia* (MOURA, 2009b), isto é, observando-se condições específicas e contextuais podemos entender tais inter-relações como resultantes de uma concepção de participação. Os conselhos de educação, por exemplo, são, ao menos na textura legal, ambientes propícios de participação.

Reconhecendo que a “participação depende não só das regras que podem constituir uma democracia de tipo ‘procedimental’, mas de mecanismos próprios, institucionais ou não” (TEIXEIRA, 2001, p. 29), devemos atentar para a diferenciação necessária entre espaços e mecanismos de participação, bem como compreender que os mecanismos institucionais – como os conselhos, por exemplo – podem, por um “caráter de permanência e regularidade”, assumir procedimentos técnico-burocráticos que apenas formalizam a participação nos espaços de poder. Para Teixeira (2001, p. 29-30), os mecanismos institucionais exigem outros, “oriundos dos movimentos sociais, que possam garantir autonomia e potencializar a ação frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado”, dada a flexibilidade e dinamicidade de contextos de sua criação. Há que se procurar entender, por uma discursividade constante sobre a ação coletiva na intermediação Estado e sociedade, que a articulação de mecanismos e “canais de mediação” viabilizam as experiências democráticas necessárias ao processo educativo da sociedade, rompendo a visão de que

[...] os mecanismos e processos de tomada de decisões públicas não são percebidas como passíveis de serem utilizadas pela sociedade civil, seja porque, historicamente, o seu acesso foi privilégio das elites, seja porque os setores populares deles descrêem ou, ainda, temem o ‘envolvimento’, a manipulação ou a cooptação (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Por isso que este autor indica que a “combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa” (*idem.*, p.

30). A partir do “exercício da cidadania ativa”, como Teixeira (2001) indica, podemos compreender a participação cidadã e enxergar, em seu seio, o controle social, entrelaçados e interdependentes.

Para Teixeira (2001), com a ampliação considerável de direitos, criados e exercidos socialmente, e a percepção de responsabilidades políticas que denotem as especificidades da sociedade civil, do Estado e do mercado, a participação configura-se como o “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (*idem.*, p. 30). A participação cidadã, vinculando-se ao controle social fomenta o aperfeiçoamento continuado da representação e a articulação entre mecanismos e canais ou espaços para a tomada de decisões.

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Nascendo a necessidade de compreender os “mecanismos de representação” e “mecanismos de participação”, devemos perceber que a “participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (TEIXEIRA, 2001, p. 38). O controle social implica em prestação de contas mediante parâmetros e regras socialmente conhecidos e, a partir desta, *os processos que responsabilizem os políticos por atos e ações praticadas “em nome da sociedade”*, conforme o que estabelece as leis e a ética (*ibidem.*). Portanto, quando falamos de controle social, devemos entender que “Trata-se assim de uma noção de soberania popular, no sentido não apenas do poder eleger mandatários, mas, também, do poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições” (TEIXEIRA, 2001, p. 39).

Ao tratar de municipalismo, controle social e controle estatal diante da efetivação do direito à educação, Gina Vidal Marcílio Pompeu (2008, p. 49) destaca que os “governos participativos, nos quais a sociedade civil e o Poder Público priorizam metas que garantem a efetivação dos direitos fundamentais, têm maior

índice de legalidade e de legitimidade”. Com esta assertiva, a participação, no centro de gestão democrática, oferece qualidade aos governos. Este processo é gradativo, pois demanda uma aprendizagem: aprender a participar, o que só acontece participando, pois “[...] é exercitando a participação que aprendemos a partilhar o poder, a dividir as responsabilidades” (PAZ, 2004, p. 22).

Os conselhos municipais, ao fazerem parte da ideia de descentralização das políticas públicas e objetivarem, precipuamente, a fiscalização da aplicação de recursos, das políticas e dos atos de ordem administrativa do governo/Estado (POMPEU, 2008), rompem com a cultura autoritária e patrimonialista (MENDONÇA, 2004) e estabelecem “um novo padrão de relações entre Estado e sociedade” (PAZ, 2004, p. 23).

Os conselhos não são só governo e nem só sociedade civil, são uma esfera pública. Temos que pensar dentro deste conceito de esfera pública, porque nos Conselhos temos a ideia de que estes sejam paritários. Não substitui, no entanto, os órgãos de governo e nem os espaços da sociedade civil (*ibidem.*).

Nos conselhos, o processo de controle social “deve existir de forma coerente e sistemática, rechaçando a vulnerabilidade das comunidades às paixões ideológicas e aos grupos de pressão” (POMPEU, 2008, p. 32-33), pois são os objetivos da comunidade que devem prevalecer e não os interesses pessoais e privatistas de grupos. Por isso, devemos falar também em controle social dos conselhos, ou seja, se “os conselhos não tiverem o respaldo nem forem cobrados, fiscalizados por movimentos da sociedade civil, a tendência é o conselho acomodar-se e acabar virando uma instância só de referendo e aprovação” (PAZ, 2004, p. 24). Vale alertar para o fato de que os conselhos, pelo resultado de inúmeros estudos, “são por vezes inoperantes, desqualificados e até corruptos” (POMPEU, 2008, p. 31), elementos empiricamente comprovados, indicativos da necessidade constante de novas pesquisas.

No âmbito dos espaços públicos, há, por vezes, uma imbricação que mistura participação e cooptação (BORDENAVE e CARVALHO, 1985). Cooptação que se refere, neste caso em específico, ao poder governamental de subordinar instâncias administrativas aos interesses privatistas. Ao definir cooptação, citando Schwartzman (1970), Adolfo Ignacio Calderón (2008) afirma que

[...] o Estado tem condições de promover a participação de uns e reduzir a de outros, e a participação mais eficaz não seria aquela que melhor se articula para reivindicar junto ao Estado, e sim aquela que melhor consegue se aninhar no interior da própria máquina governamental. A este tipo de participação na vida pública, essencialmente situacionista, dependente, corresponderia o termo “cooptação” (*idem.*, p. 169).

Segundo este autor, a cooptação confirma que nos sistemas sociais “coexistem sistemas de interesses” ideologicamente arquitetados e que estes orientam, delimitam e fragmentam a ação do Estado dentro de uma perspectiva estreita e parcial de governo. Dentro destes sistemas, os interesses individuais se articulam como imperativo de políticas governamentais, intencionando cooptar e dando ênfase para novas maneiras de preservar o coronelismo, que “acaba se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, prevalecendo firme, sobrevivendo aos novos tempos políticos” (CALDERÓN, 2008, p. 170).

Os conselhos de educação, criados em um momento histórico de “democratização” ou “redemocratização”, como conquista dos movimentos dos trabalhadores e classes populares, tornaram-se “espaços inertes e meras exigências legais” (p. 170). Contudo, ainda são reconhecidos como instâncias públicas estatais de relevante importância para a gestão dos sistemas e o controle social da educação. Embora os conselhos sejam, na expressão de Pompeu (2008, p. 33), uma “escola de amadurecimento político popular” e mesmo constituídos por lei como exigência mínima do processo de “redemocratização” do Brasil, não são prioridades dentro dos sistemas de ensino, configurando-se como uma formalidade burocrática dos governos.

Como a municipalização é “um dos pilares da democracia” (POMPEU, 2008, p. 35), a “autonomia municipal é salutar para o fortalecimento da democracia” (*idem.*, p. 32). Este processo de consolidação da municipalização deve vir acompanhado por constantes fiscalizações dentro de espaços colegiados e por coletividades. Bertha de Borja Reis do Valle (2008), tratando dos aspectos históricos e legais do controle social da educação, enfatiza a descentralização e a autonomia como parceiras da municipalização e reconhece que embora o processo de municipalização tenha se intensificado a partir da década de 70, o “cenário que se desenha para as políticas de municipalização teve poucas mudanças” (*idem.*, p. 77).

A municipalização é parte integrante do processo de descentralização administrativa da educação nacional. Esta descentralização, como indica Valle (2008), é recente e confere aos municípios autonomia para o auto-governo, dentro do “pacto federativo”, presente na Constituição de 1988. A descentralização passa a aliar-se ao processo de redemocratização do país e, como consequência desta “união”, a necessidade de municipalização do ensino torna-se uma exigência.

O processo de descentralização dos sistemas educacionais está confirmado na CF de 1988 quando esta determina a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil, recomendando, porém, que haja formas de colaboração entre os estados e seus municípios, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório (VALLE, 2008, p. 57).

A descentralização regulamenta a autonomia e exige cooperação e colaboração entre os sistemas. Como anuncia Valle (2008, p. 58), a “municipalização do ensino no Brasil, fato decorrente desta descentralização, é ainda um processo precário, dadas as condições econômico-culturais de grande número de municípios brasileiros”. Na expressão desta autora, a municipalização do ensino “deve ser entendida como a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, particularmente na área do ensino fundamental, passagem essa a ser levada a termo pelas legislações estadual e federal” (*idem*, p. 58).

O processo de municipalização da educação inclui a exigência por organização de Sistemas Municipais de Ensino com os mesmos objetivos e finalidades dos sistemas maiores, como o Nacional e os Estaduais, mas voltados para o atendimento das especificidades locais, em articulação e regime de colaboração com o Estado e a União. Após a Lei 5.692/1971, considerada como marco legal inicial da municipalização do ensino, a “organização dos sistemas municipais educacionais passou a representar, para os órgãos locais, a operacionalização dos princípios descentralizadores” (VALLE, 2008, p. 61). Neste ínterim, os processos de descentralização e municipalização, que estiveram paralelos por anos e foram articulados na “redemocratização” do Brasil, exigiram que a gestão da educação incorporasse os princípios democráticos como condições axiológicas para o posterior controle social.

O efetivo controle social da educação acontece dentro da gestão democrática dos sistemas de ensino e este é um dos princípios mais importantes,

pois o controle está embutido na gestão, sendo sua principal responsabilidade. A descentralização administrativa, a municipalização e gestão democrática sinalizam para uma “evolução da cidadania” e “passamos a ter a valorização do controle social, com vistas a uma democracia participativa e representativa da população” (*idem.*, p. 65-66).

A descentralização por si só não significa um aprofundamento do processo democrático, ou seja, sua implementação pode significar uma forma de democratizar as decisões entre os vários níveis de poder, proporcionando a participação popular; mas também pode ser uma maneira de o Estado desresponsabilizar-se [desresponsabilizar-se] de suas funções, transferindo-as para a sociedade” (MOREIRA, 2002, p. 29).

Para a efetivação do controle social, pós-Constituição de 1988, “os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos” (VALLE, 2008, p. 66), tornando-se espaços onde a sociedade e o governo negociam as políticas públicas para a população.

Podemos entender o controle social como o acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações (VALLE, 2008, p. 66)

Quando nos referimos ao controle social da educação pelos CME, dentro dos SME, estamos, consubstancialmente, superando a delimitada ideia que vincula controle social à fiscalização de contas, pois o controle, neste contexto, extrapola esta perspectiva e estabelece transparência, publicizando as políticas públicas de educação e tem vínculo direto com o processo de legitimidade na gestão. Assim, controle, fiscalização e acompanhamento, embora, por aspectos gerais, sinônimos, são distintos e complementares e aproximam os CME das relações Estado e sociedade.

O controle social refere-se ao processo de intervenção da sociedade no enfrentamento de questões comuns e por perspectiva tipológica, podemos falar de dois tipos de controle: o interno e o externo. Compete aos CME o exercício do controle interno, longe da coercitividade do modelo externo. O controle social é de fundamental importância para a construção de espaços de participação fundados na democracia, com participação política da sociedade. Esta participação implica, pois,

em intervenção na ação do poder público, gerando conflitos de interesses, ampliando “o jogo social” e propondo a compreensão da democracia como exercício de cidadania.

5 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS JURÍDICO-LEGAIS

[...] os conselhos são estruturas colegiadas, de partilha de poder, podem ser deliberativos ou consultivos, mas têm o papel fundamental de controle social e, na medida do possível, são paritários (PAZ, 2004, p. 22).

Esta pesquisa envolve os Conselhos Municipais de Educação (CME) dos 14 (quatorze) municípios da microrregião de Guarabira, estado da Paraíba. A escolha deste cenário ocorreu a partir de um levantamento exploratório preliminar, por meio de revisitações realizadas nos anos de 2008 e 2009, com o objetivo de verificar a existência e o funcionamento dos referidos conselhos nos respectivos sistemas de ensino. Durante o aludido levantamento, identificamos a regulamentação, a situação e as condições de funcionamento dos CME, problematizando os caminhos que ora apresentamos neste estudo.

Estes Conselhos estão inseridos numa microrregião que, historicamente, apresenta uma realidade social com elevados níveis de pobreza e desigualdade, sendo predominantemente de economia agrícola e pecuária, contando, em Guarabira (PB), com um único pólo comercial e industrial que centraliza a maior parte de empregos na esfera privada. Politicamente, esta é uma área geográfica de acentuada concentração de poder político em *oligarquias locais* que, em alguns casos, governam os municípios desde sua fundação. Estas oligarquias – compostas por grupos familiares que se alternam nos poderes Executivo e Legislativo, com elevada rotatividade de filiação partidária - mantêm o controle de partidos tradicionais, subordinando as estruturas político-administrativas aos seus interesses privatistas, agravando a exclusão social e a marginalização da maior parte dos munícipes, aprofundando as desigualdades e ampliando uma cultura patrimonialista, com fortes evidências da presença de “doenças ideológicas” terminologicamente sufixadas com os “-ismos”: paternalismos, coronelismos, clientelismos, assistencialismos.

Do ponto de vista educacional, os municípios têm considerável índice de analfabetismo, no mínimo, acima de 10%, sob todas as faixas etárias e no geral, com redução mínima nos últimos 10 anos, e relativa estagnação de percentuais de analfabetismo funcional, variando entre 15% a 40%, contemplando todas as faixas de idade, conforme dados do IBGE (2009). A distorção idade/série dos alunos no Ensino Fundamental, quando analisada município a município, revela percentuais mínimos variantes de 17% a 38% sob o número de matrículas, considerando ano de 2009. Segundo dados das Secretarias Municipais de Educação (SE), os números que retratam a reprovação e a evasão escolares ainda são alarmantes, sobretudo nos anos finais do Ensino Fundamental e no atendimento de crianças e adolescentes moradores de áreas rurais, na maioria das vezes, pequenos trabalhadores da agricultura familiar e/ou pecuária.

Para estes problemas – os principais e mais enfatizados - os municípios não têm políticas específicas, atuando de forma fragmentada a partir de ações, atividades e tarefas previstas em cronogramas de programas federais, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e, mais recentemente, as linhas de atuação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) - Urbano, Adolescente, Trabalhador ou Campo, instituído pela Lei 11.692, de 10 de junho de 2008. Ambos concedem bolsas com valores monetários fixos e sob critérios, e objetivam ampliar a permanência dos alunos nas escolas, eliminando as possibilidades de que crianças, adolescentes e jovens estejam inseridos no mundo do trabalho informal e de forma precoce.

Considerando os índices educacionais que focam a qualidade do ensino público e a aprendizagem nos primeiros anos do Ensino Fundamental, constatamos um crescimento quantitativo significativo nos últimos 3 (três) anos. Dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), divulgados em 2010, apontam que, em 2009, 79% (11 de 14) dos municípios desta microrregião superaram as metas estabelecidas para o ano e, 50% (7 dos 14) já atingiram as metas de 2011, nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Além disso, 57% (8 de 14) dos municípios atingiram e/ou superaram as metas estipuladas para o estado da Paraíba e o município de Sertãozinho superou a meta nacional de 4,2 prevista para 2009, com 4,4. Os municípios de Duas Estradas, Logradouro e Serra da Raiz não atingiram as metas para 2009. Nos casos de Logradouro e Duas Estradas, o IDEB de 2009 foi

inferior ao de 2007 e o Índice de Duas Estradas foi um dos menores do Brasil, conforme avaliação nacional.

Tabela 2 – Resultados e metas projetadas do IDEB para os anos iniciais do Ensino Fundamental nos municípios da microrregião de Guarabira (PB)

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL											
	IDEB observado			Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BRASIL	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	----	----	----	----	----	6,0
PARAÍBA	3,0	3,5	3,9	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Alagoinha	2,2	2,2	3,2	2,3	2,8	3,2	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7
Araçagi	2,0	3,1	3,2	2,2	2,8	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8
Belém	2,5	2,9	3,7	2,5	2,9	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,8
Caiçara	2,5	3,1	3,4	2,6	2,9	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8
Cuitegi	2,3	3,2	3,3	2,5	2,9	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9
Duas Estradas	2,3	3,0	2,2	2,5	3,1	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Guarabira	2,7	3,3	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Lagoa de Dentro	3,3	3,3	3,9	3,4	3,7	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6
Logradouro	----	2,8	2,7	----	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Mulungu	2,2	2,5	3,6	2,4	3,0	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Pilõesinhos	2,4	3,5	3,4	2,5	2,8	3,2	3,5	3,7	4,0	4,4	4,7
Pirpirituba	2,5	2,8	3,7	2,5	2,9	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7
Serra da Raiz	2,9	3,0	3,1	2,9	3,3	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2
Sertãozinho	----	3,2	4,4	----	3,6	4,1	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar (2010).

--- = Não tem ou Não se aplica.

Ressaltamos, entretanto, que estes dados trazem informações sobre a realidade formal da educação nos municípios e devem ser considerados para fins de introdução às pesquisas sobre “qualidade do ensino”, no entanto, por outro lado e paralelamente, precisam ser questionados em campo, *in loco*, pois a matriz de análise quantitativa torna-se incompleta sem as análises qualitativas correspondentes que instaura processos dialéticos.

Neste cenário, com base nos objetivos desta pesquisa, procurando compreender o funcionamento dos CME, entrevistamos 20 (vinte) conselheiros, escolhidos a partir do critério de presença assídua no colegiado, tendo participado,

pelo menos, das últimas 5 (cinco) reuniões dos conselhos, de acordo com o registro em livro de atas. Foram entrevistados conselheiros dos 11 (onze) CME instalados na microrregião. Dos entrevistados (E), 5 (25%) são homens e 15 (75%) mulheres, com faixa etária que varia de 29 a 51 anos, correspondente a uma média de idade de 38,6 anos. Destes, 9 (45%) são presidentes dos seus respectivos conselhos, 1 (5%) é vice-presidente e 10 (50%) são conselheiros titulares. O processo de caracterização destes sujeitos considerou os aspectos pessoais e profissionais (especificamente referentes ao sexo, idade, estado civil, profissão, nível de escolaridade) e a relação dos conselheiros com os conselhos (focando a função, representação, tempo de atuação), sintetizados na **Tabelas 3 e 4**, apresentadas abaixo.

Tabela 3 – Perfil dos conselheiros entrevistados, segundo dados pessoais e profissionais

PARTICIPANTE	SEXO	IDADE	ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	NÍVEL DE ESCOLARIDADE
E 1	Fem.	29	Solteira	Professora	Pós-graduação
E 2	Masc.	44	Casado	Professora	Pós-graduação
E 3	Fem.	38	Casada	Professora	Graduação
E 4	Fem.	37	Solteira	Professora	Graduação
E 5	Masc.	30	Casado	Professor	Pós-graduação
E 6	Fem.	33	Casada	Professor	Graduação
E 7	Fem.	38	Casada	Professora	Pós-graduação
E 8	Fem.	46	Casada	Professora	Nível Médio
E 9	Fem.	38	Casada	Professora	Graduação
E 10	Fem.	33	Casada	Professora	Pós-graduação
E 11	Fem.	35	Casada	Professora	Pós-graduação
E 12	Masc.	38	Solteiro	Professor	Pós-graduação
E 13	Masc.	43	Casado	Professor	Pós-graduação
E 14	Fem.	45	Casada	Professora	Graduação
E 15	Fem.	33	Casada	Professora	Graduação
E 16	Fem.	30	Casada	Professora	Pós-graduação
E 17	Fem.	51	Casada	Professora	Graduação
E 18	Fem.	50	Casada	Professora	Pós-graduação
E 19	Masc.	45	Casado	Professora	Graduação
E 20	Fem.	33	Casada	Professora	Pós-graduação

Fonte: Elaborado pelo autor.

E = Entrevistado

1 a 20 = Sequência de realização das entrevistas

Com relação ao estado civil, dos 20 (100%) entrevistados, apenas 3 (15%) são solteiros e 17 (85%) casados. Outro dado de fundamental importância diz respeito à profissão e ao nível de escolarização. Todos os conselheiros são professores e 95% (19) são graduados, e destes, 11 (58%) têm pós-graduação *lato sensu* em sua área de atuação ou afim, sendo considerados profissionais capacitados, com formação específica e ampla experiência profissional, e, de acordo com a presença constante nas reuniões dos CME e os registros das falas nas entrevistas realizadas, expressam relevante interesse no adequado funcionamento destes conselhos.

Ao enfatizar a representação dos conselheiros entrevistados junto aos CME, observamos que a maior representatividade é a dos professores, com 10 (50%) representantes. A representação das Secretarias Municipais de Educação (SE), vem em seguida, com 6 (30%) representantes; os sindicatos de servidores municipais, com 2 (10%); escolas particulares, com 1 (5%) e diretores de escolas municipais, também com 1 (5%). Quanto ao tempo de atuação nos CME, percebemos uma variação de 1 a 4 anos, considerando que os mandatos dos respectivos conselhos variam de 2 a 4 anos, com recondução parcial ou integral (quando não especificado nenhum percentual) ou sem recondução.

Tabela 4 – Perfil dos conselheiros entrevistados, segundo relação com os CME

PARTICIPANTE	FUNÇÃO NO CME	REPRESENTAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO NO CME
E 1	Presidente	Professores	4 anos
E 2	Presidente	Professores	4 anos
E 3	Presidente	Professores	4 anos
E 4	Presidente	Professores	2 anos
E 5	Presidente	Professores	2 anos
E 6	Presidente	Professores	1 ano
E 7	Presidente	Professores	3 anos
E 8	Conselheira	Sindicato dos professores	1 ano
E 9	Conselheira	Escolas particulares	1 ano
E 10	Conselheira	Professores	1 ano
E 11	Conselheira	Secretaria de educação	2 anos
E 12	Conselheiro	Secretaria de educação	2 anos
E 13	Presidente	Professores	2 anos
E 14	Conselheira	Diretores escolares	2 anos
E 15	Conselheira	Professores	4 anos
E 16	Conselheira	Secretaria de educação	2 anos
E 17	Vice-presidenta	Sindicato dos professores	2 anos
E 18	Presidente	Secretaria de educação	4 anos
E 19	Conselheiro	Secretaria de educação	2 anos
E 20	Conselheiro	Secretaria de Educação	1 ano

Fonte: Elaborado pelo autor.

E = Entrevistado

1 a 20 = Sequência de realização das entrevistas

A relação entre a função exercida nos CME e a representação evidencia que dos 9 (100%) presidentes, 8 (89%) são representantes dos professores e apenas 1 (11%) representa a SE. O registro em atas indica que esta é uma particularidade recente dos 11 CME instalados, pois a um ou dois mandatos anteriores, conforme os CME, os presidentes eram os respectivos secretários de educação dos municípios ou outro representante governamental.

5.1 Conselhos Municipais de Educação na Paraíba: comparando dados

Na Paraíba, os dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME 2007 apresentam que apenas 11 municípios,

dentre os 120 cadastrados no Sistema, não possuem os seus respectivos CME. No entanto, 91% (10 dos 11) destes, manifestaram interesse em criar o Conselho, e 100% (11 dos 11) desejam apoio do MEC para este fim. Com base nestes dados é possível afirmar que os municípios têm entendido, aparentemente, a importância que estes colegiados têm diante da gestão municipal da educação, embora, na maioria das vezes, sob fortes influências partidárias, os interesses educacionais não se efetivem, sendo insuficientes para superar a falta de orientação e de vontade política para instalar os CME da forma como são concebidos pelo ordenamento jurídico.

Na **Tabela 5**, apresentada abaixo, visualizamos os dados citados acima, de modo sintético, e abrimos a discussão que os compara com as informações trazidas pelo IBGE, em 2009, constantes na **Tabela 6**. É fundamental observarmos a relação entre os dados sobre os CME, os SME e os PME e vinculá-los às análises das falas dos entrevistados.

Tabela 5 – Dados dos CME na Paraíba, segundo o SICME (2007)

TOTAL DE MUNICÍPIOS NO ESTADO (PB)*	MUNICÍPIOS CADASTRADOS NO SICME (2007)		HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O CME		HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O SME		HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O PME	
	N (**)	% (***)	N (**)	% (****)	N (**)	% (****)	N (**)	% (****)
223	120	54%	109	91%	78	65%	55	46%

* Fonte: IBGE ** Fonte: SICME (2007)

*** Percentual sobre o total de municípios do estado

**** Percentual sobre o total de municípios cadastrados no SICME (2007)

(Usamos os mesmos termos adotados pelo SICME)

De acordo com a tabela acima, dos 223 municípios da Paraíba, apenas 54% (120) estão cadastrados no SICME (2007) e com relação à instituição legal dos CME, os dados apontam que 91% dos 120 municípios cadastrados, isto é, 109 municípios, têm a lei que cria os respectivos Conselhos. Correlacionando com a existência dos SME, apenas 65% (78 de 120) têm os Sistemas, isto é, 31 municípios têm os CME sem a instalação dos SME, estando, portanto, vinculados ao SEE1. Em relação ao PME, menos da metade dos municípios cadastrados (46%) têm a lei que o institui, evidenciado desinteresse pela elaboração do Plano, desconsiderado entre as prioridades educacionais dos municípios.

Quanto à organização dos Sistemas, dados do IBGE (2009) – constantes na **Tabela 6** - confirmam que dos 223 municípios paraibanos, 109 (49%) têm sistema de ensino próprio e 111 (50%) têm sistemas vinculados ao Sistema Estadual de Ensino (SEE1) e apenas 1 (1%) dos municípios não têm sistema de ensino, indicando significativo crescimento na regulamentação dos CME no período de 2007 a 2009 no estado. Sobre o PME, do total de municípios da Paraíba, o IBGE (2009) indica que 74 têm o PME, o que corresponde a 33%. Enfatizamos que o PME é o documento oficial que deve nortear a atuação dos CME na formulação de políticas públicas endógenas na gestão dos SME ou mesmo nas redes de ensino.

Os dados do SICME estão restritos aos municípios que efetuaram cadastro junto ao Sistema, preenchendo os formulários *online* adequados. Os dados dos IBGE, portanto, são mais abrangentes, englobando o total dos municípios paraibanos. Por isso, notamos a grande diferença nos percentuais apresentados e a ampliação das margens de discussão sobre os aspectos que inter-relacionam os CME com os seus respectivos SME.

Tabela 6 – Dados dos CME na Paraíba, segundo o IBGE (2009)

TOTAL DE MUNICÍPIOS NO ESTADO (PB)	MUNICÍPIOS com SME próprios		MUNICÍPIOS vinculados ao SEE		MUNICÍPIOS sem SME		MUNICÍPIOS com PME	
	N	%	N	%		%	N	%
223	109	49%	111	50%	1	1%	74	33%

Fonte: IBGE (2009)

Considerando os dados que indicam que 25,9% dos 120 municípios cadastrados no SICME têm legislações específicas sobre o CME, sem SME, enfatizamos que não “há regra que exija a criação de um antes do outro, porém, sem sistema próprio, os CME não podem exercer função normativa, cabendo-lhe outras funções, menos legislar complementarmente” (MOURA, 2009b, p. 66). Entretanto, a existência de um Sistema próprio, requer um órgão colegiado normativo que o coordene de forma articulada. Este órgão, tradicionalmente, é o CME (SARI, 2001), de acordo com os pressupostos legais discutidos nos capítulos 3 e 4 desta.

Compete-nos afirmar que se o CME foi instituído sem a criação do SME, compete ao Conselho, *prioritariamente*, a condução do processo de construção do

Sistema, caso esta seja a opção do município (SARI, 2001; MOURA, 2009b). Em qualquer caso, independentemente da forma de organização da educação, o município deve ter um plano de educação plurianual que oriente o processo de tomada de decisões, elaborado com a participação social, cumprindo a uma exigência do PNE (Lei n.º 10.172/2001), respaldada no art. 11, inciso I, da LDB, que requer do município a integração de suas ações às políticas e planos da União e dos Estados. O PME é o elemento de convergência desta integração, construído sob as diretrizes, objetivos e metas dos planos nacional (PNE) e estadual (PEE), sendo coordenado com a participação dos CME. Estes aspectos “formais”, quando comparados à realidade, evidenciam as fragilidades institucionais dos CME e o descumprimento dos dispositivos legais. O entendimento sobre o funcionamento dos CME requer a devida compreensão sobre a importância jurídico-legal da organização tanto dos SME como dos PME, ambos vinculados fundamentais à gestão democrática da educação, norteados os rumos da participação e do controle social.

Na microrregião de Guarabira, conforme apresenta a **Tabela 7**, 100% (14 de 14) dos municípios têm lei que institui o CME, e 36% (5 de 14) têm a legislação que cria o SME. Com relação ao PME, somente 7%, ou seja, um único município tem o plano instituído em lei. Ressaltamos que dentro dos SME, o controle social da educação acontece com base nas diretrizes da política educacional descritas no PME, a partir da atuação dos CME. “A inexistência do PME não impede a efetivação do controle social por parte dos Conselhos, no entanto, fragiliza os processos de acompanhamento e monitoramento da implementação de políticas educacionais que precisa de diretrizes” (MOURA, 2009b, p. 67) e o PME norteia a gestão dos sistemas, cujos CME, sob consulta, deliberam, normatizando-a. Por esta perspectiva, “o controle social – efetivado pela participação política – é objetivo primário do CME, que deve concentrar esforços para superar o processo de fiscalização de recursos financeiros, adentrando também em outras políticas” (*ibidem.*).

Tabela 7 – Dados dos CME na microrregião de Guarabira - Paraíba, segundo dados da pesquisa (2010)

TOTAL DE MUNICÍPIOS NA MICRORREGIÃO*	HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O CME		HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O SME		HÁ ATO LEGAL QUE CRIA O PME	
	N (**)	% (***)	N (**)	% (***)	N (**)	% (***)
14	14	100%	5	36%	1	7%

* Fonte: IBGE

** Fonte: Elaborado pelo autor.

*** Percentual sobre o total de municípios da microrregião

As entrevistas indicam que a criação tanto dos CME como dos SME não foi precedida de debates ou quaisquer processo dialógico que envolve a participação da sociedade. Este fato justifica, portanto, a falta de conhecimento dos conselheiros entrevistados a respeito dos SME. Quando entrevistados, 17 (85%) dos 20 conselheiros não souberam dizer se os respectivos municípios tinham ou não sistemas de ensino próprios. Inferimos, portanto, que a criação dos SME faz parte de um conjunto de decisões burocráticas, cujas discussões são dispensadas para evitar conflitos de interesse. “Não sei se o município tem sistema de ensino. Não lembro se houve alguma discussão. [...] Às vezes a secretária fala do sistema nas reuniões, mas não sei ao certo” (E 10).

A discussão sobre o PME, requerida desde 2001 na lei do PNE, ainda encontra dificuldades para ser efetivada, sobretudo no âmbito dos CME. Os conselheiros afirmam que compreendem a importância deste debate, mas dependem da estrutura das secretarias de educação dos municípios. Além da dependência administrativa, a inexistência de processos de formação para os conselheiros é evidenciada como um empecilho para a elaboração dos Planos, sobretudo em relação ao cumprimento da função deliberativa.

Ainda não discutimos sobre o Plano Municipal de Educação. Esta é uma discussão muito ampla e dependemos da secretaria (de educação) para elaborá-lo, pois não temos conhecimento sobre o processo. Sempre que exigimos da secretaria, ouvimos dizer que ainda não é hora e que faremos isso no momento certo. Mas sei que vai demorar (E 9).

Entendo que o Plano (PME) é muito importante e deve ser elaborado logo, como fez o município de [...], mas o conselho não tem como elaborar, pois

nós que somos os conselheiros não tivemos nenhuma formação sobre o plano. Temos que esperar de novo pela secretaria (E 16).

As SE não manifestam interesse na discussão e elaboração dos PME. Alegam que tais Planos demandam tempo e contratação de pessoal especializado e que os municípios não têm recursos específicos para atender esta demanda, considerada apenas de cunho legal e burocrática, e não institucional e político-administrativo.

Dos 14 municípios da microrregião, apenas 1 (7%) elaborou e instituiu o PME, construído com pouca participação da comunidade e sob os pilares estruturais do PEE e do PNE. O envolvimento da sociedade nas discussões sobre a política educacional dos municípios não tem sido uma prioridade, mesmo quando as leis indicam que a legitimidade das políticas públicas advém da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A “discussão” – que é muito mais uma apresentação - se restringe a alguns grupos “convidados”, como relata um entrevistado: “Não discutimos o Plano (PME) com a sociedade, pois tínhamos pouco tempo para concluir a elaboração e cumprir as metas enviadas ao MEC. Mas antes da aprovação, apresentamos às entidades de educação e convidados” (E 13). O PME ainda não é reconhecido como parte fundamental da política de educação na esfera dos municípios, sendo entendido como um documento, cuja elaboração garante o cumprimento de metas externas aos respectivos sistemas. Destacamos, ainda, que o município acima mencionado – que formulou seu PME - não tem SME, seguindo as normas do Sistema Estadual de Ensino (SEE1), e que o CME tem funcionamento eventual, sem regimento interno, e que o PME foi elaborado por técnicos da secretaria de educação.

Na microrregião de Guarabira percebemos que os conselhos ficam relegados ao processo de auto-organização e sem a estrutura mínima adequada. Os governos municipais, no entanto, discursam esperando que os mesmos conselhos cumpram suas respectivas funções e que os conselheiros trabalhem “em prol da educação” – expressão comum usada pelos governos nas correspondências oficiais pertinentes. Este é um processo demagógico e paradoxal, pois os “governos reconhecem a importância dos CME publicamente, de forma oficial, mas não oferecem a estrutura mínima de trabalho, cobrando resultados, posteriormente” (MOURA, 2009b, p. 56). O registro das falas a seguir evidencia as observações feitas acima, acrescentando o debate sobre o papel da SE neste contexto.

A secretaria nos reúne e fala sobre a importância do conselho, mas nunca oferece estrutura de trabalho. Mesmo sendo funcionária do município, sou professora, não tenho sequer uma redução de carga horária para participar da reunião. [...] Este é o problema de todos os conselheiros, pois a maioria é funcionário, trabalha manhã e tarde e ainda tem que participar de reunião à noite. Mas de noite eu quero ficar com meus filhos (E 3).

Nunca faltei a uma só reunião do conselho, mas digo que é muito difícil, pois tenho filhos que passam o dia inteiro sem minha companhia e às vezes, quando tem reunião, eles avisam no mesmo dia, sem antecedência nenhuma e tenho que me virar para dá conta de tudo. [...] Geralmente é para assinar as atas para enviar ao MEC (E 16).

Ao analisarmos as correspondências oficiais recebidas pelos CME nos últimos 2 (dois) anos, registramos uma série de cobranças de órgãos governamentais – quase todas advindas das SE - e de entidades e pessoas da sociedade civil, solicitando ou requerendo a intervenção do respectivo conselho diante de um problema específico local. Ou seja, pelo discurso do governo, os CME têm que atuar de determinada maneira a atender as demandas de educação de sua área de trabalho. A sociedade, por sua vez, ancorada no discurso governamental, cobra “resultados” dos conselhos. As SE, que deveriam oferecer estrutura funcional aos CME, não o faz, mas, por correspondência, garante à sociedade que tem interesse e que os conselhos são os responsáveis por sua organização e estruturação, socialmente fragilizando os colegiados.

5.1.1 Regulamentação e instalação dos CME

Discutindo sobre a regulamentação e instalação dos CME, o SICME (2007) traz os motivos alegados pelos municípios em relação a não criação dos seus respectivos conselhos. Dos 11 (onze) municípios que não têm conselhos na Paraíba, 18% (2 dos 11) afirmam que falta conhecimento sobre a importância da existência do CME e 18% (2 dos 11) culpam o desinteresse do Poder Executivo na criação da lei que institui o órgão. Ambos os motivos são, a nosso ver, consequentes reciprocamente, pois o desconhecimento sobre o papel dos CME ao mesmo tempo em que resulta da falta de interesse do poder público, também gera este desinteresse na esfera municipal.

Outro motivo alegado por 27% (3 dos 11) dos municípios especifica a falta de interesse/apoio do Poder Legislativo na criação da lei. No entanto, em 2007, 45% (5 dos 11) afirmaram que estão negociando a criação da lei e 36% (4 dos 11) apresentaram outras alegações. Todos estes motivos convergem para o modo como os estes órgãos são concebidos no universo político da educação municipal. Entender este processo é fundamental para descobrirmos as raízes do funcionamento dos conselhos, uma vez que a forma pela qual foram instituídos os CME indica, quase sempre, como eles são concebidos e as concepções se materializam no funcionamento.

Nesse contexto, tanto o Poder Executivo como o Legislativo não têm apresentado respeito aos procedimentos democrático-participativos que devem incidir sobre a criação de legislações específicas de educação, sobretudo quando vinculadas aos CME e aos SME. Estes “poderes” aprovam leis incompletas, abdicando do envolvimento necessário da sociedade civil e em processos burocrático-formais que não atendem nem mesmo aos padrões mínimos de formatação. Por isso que, em relação ao conteúdo das leis que criam os CME, Sari (2001) e Valente (2000) apresentam algumas recomendações para a elaboração das leis dos CME, especificando parâmetros simples que devem ser considerados na legislação municipal ao instituir os citados conselhos em suas esferas administrativas. Desta forma, as leis municipais que dispõem sobre os colegiados de educação devem, de modo geral, (i) caracterizar os conselhos, determinando as funções, atribuições e competências; (ii) especificar a composição do conselho, quantificando o número de membros titulares e suplentes e detalhando os processos de escolha, nomeação e posse dos conselheiros; (iii) estabelecer a duração dos mandatos, dirimindo questões sobre recondução e substituição de conselheiros e preenchimento de vacância, em casos específicos.

Além destes itens, as leis municipais precisam abordar as funções dos conselheiros, detalhando-as e destacando a importância destes para o município. E em relação às condições de funcionamento, os municípios devem garantir: (i) sede para os CME, com infraestrutura mínima para expediente e realização das reuniões ordinárias e extraordinárias; (ii) dirimir questões sobre remuneração ou não de conselheiros, bem como outros benefícios; (iii) especificar pessoal de apoio técnico e administrativo para os conselhos e (iv) confirmar dotação orçamentária, em rubrica própria, garantindo os recursos financeiros necessários para o funcionamento dos

conselhos. Conforme Sari (2001), estes parâmetros estão estruturados sobre a ideia de autonomia administrativo-financeira para os CME, reconhecendo que sem a devida autonomia de funcionamento e atuação, estes colegiados não cumprem suas funções constituídas.

O processo de regulamentação dos CME implica no enfrentamento de interesses locais que se sobrepõem culturalmente a partir de fatores político-partidários, por isso a regulamentação acontece, geralmente, sob o controle das SE e voltadas apenas para o cumprimento de exigências formais externas, minorando a importância dos conselhos. “O gestor, na maioria das vezes, ao regulamentar o CME, mas não o instala e quando instala, não oferece condições para o seu funcionamento regular” (MOURA, 2010a, p. 46). Neste aspecto, as SE são coniventes, desconsiderando a importância dos CME para os municípios e mais, ignorando o fato de que estes órgãos têm por responsabilidade a formulação de políticas públicas de educação para o município, no cumprimento de suas funções, e sua inexistência pode inviabilizar a construção de políticas endógenas educacionais.

Analisando o processo de regulamentação dos CME na microrregião de Guarabira, comparamos o ano de criação dos SME, CME e PME (**Tabela 8**) e verificamos que os CME são criados antes do SME, ou, ainda, apenas os CME são instituídos, deixando os municípios submetidos às normas dos sistemas estaduais. Considerando que foi a LDB (em 1996, há 13 anos) que regulamentou a existência dos CME previstos na CF de 1988, com exceção dos municípios de Pilõezinhos, Logradouro e Guarabira, os demais criaram os respectivos conselhos a partir de 2005, período em que o MEC estabeleceu exigências mínimas neste sentido. O processo de instalação dos CME confirma, assim, a inexistência de interesse - por parte dos governos municipais - na efetiva funcionalidade dos conselhos nos respectivos SME ou redes.

A **Tabela 8** apresenta o ano de regulamentação dos CME, possibilitando comparações entre os municípios a respeito dos conselhos, dos sistemas existentes e da elaboração dos PME na microrregião de Guarabira. Estes dados apontam que estas questões ainda não recebem o devido tratamento como exige a legislação educacional.

Tabela 8 – Ano de regulamentação dos CME na microrregião de Guarabira - Paraíba

Município	Ano da Lei do SME	Ano da Lei do CME	Ano da Lei do PME
Alagoinha	----	2010	----
Araçagi	2008	2008	----
Belém	2008	2005	----
Caiçara	----	2008	----
Cuitegi	----	2005	2005
Duas Estradas	2005	2005	---
Guarabira	----	1999	----
Lagoa de Dentro	----	2005	----
Logradouro	----	1998	---
Mulungu	----	2010	----
Pilõezinhos	2003	1997	----
Pirpirituba	---	2005	----
Serra da Raiz	----	2005	---
Sertãozinho	2002	2001	----

Fonte: Elaborado pelo autor com Base nos dados da pesquisa.

-- = Não tem ou Não se aplica

Com exceção de Araçagi e Duas Estradas, os demais municípios da microrregião de Guarabira criaram os seus respectivos conselhos antes de regulamentarem os sistemas próprios de ensino e o período de criação, de um em relação ao outro, varia de 1 a 6 anos. Dos 5 municípios com SME, 3 ainda funcionam com base nas normas do SEE1, sem qualquer normatização própria, e não são coordenados pelos respectivos conselhos, mas pelas SE.

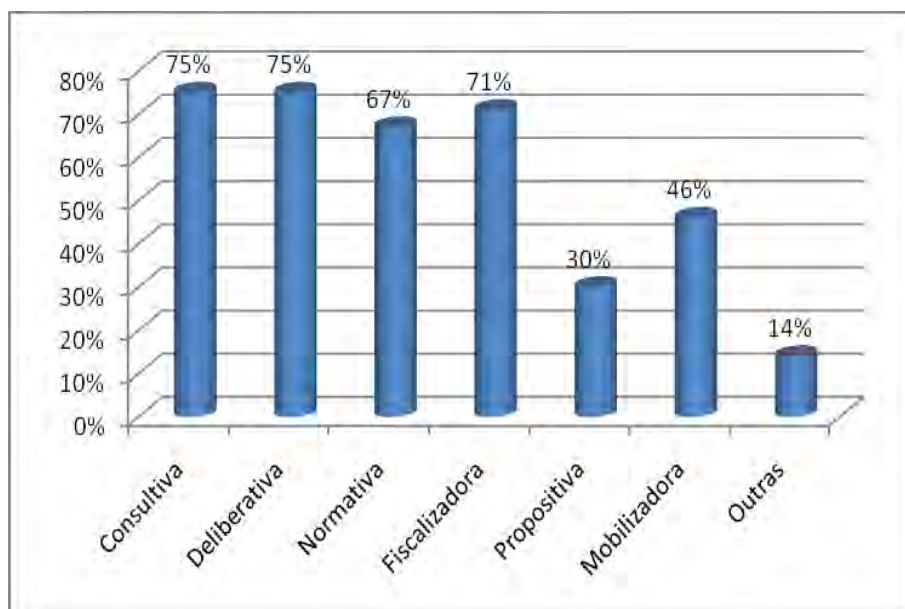
Ressaltamos que as condições de funcionamento dos CME são resultam dos processos de regulamentação e instalação. A maneira como estes aconteceram gera impactos e resultados positivos ou negativos sobre o funcionamento, interferindo, viabilizando-o ou não.

5.1.2 Compreendendo as funções dos Conselhos

O SICME (2007), considerando os CME que estão em funcionamento na Paraíba, traz uma visão específica sobre as funções que estes exercem nos seus

respectivos sistemas ou redes de ensino. Do total, 75% (76 dos 102) apresentam funções consultiva e deliberativa; 67% (68 dos 102), a função normativa; 71% (72 dos 102), função fiscalizadora; 30% (31 dos 102), função propositiva e 46% (47 dos 102), função mobilizadora. Outras funções equivalem a 14% (14 dos 102), como podemos visualizar no **Gráfico 1**, apresentado abaixo.

Gráfico 1 – Funções dos CME na Paraíba, segundo o SICME (2007)



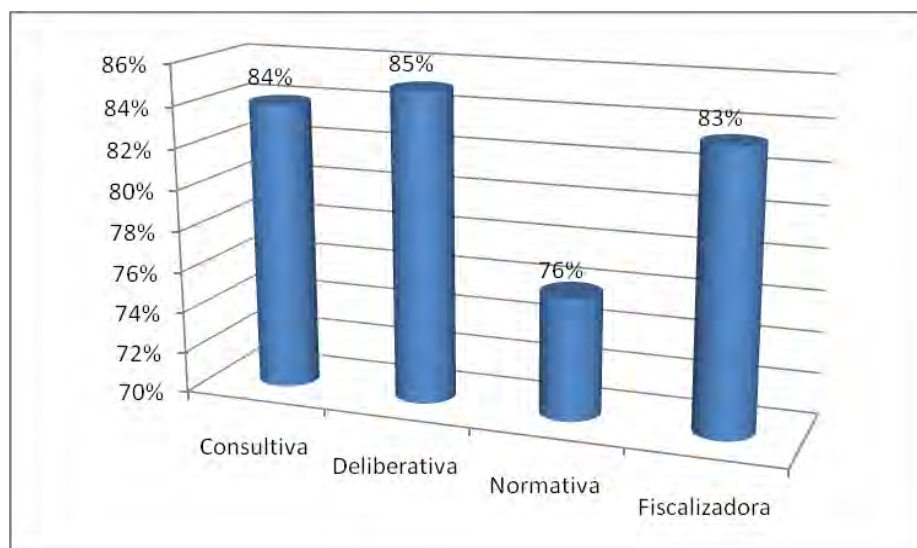
Fonte: SICME, 2007.

Estes dados revelam a face das leis municipais e regimentos internos dos CME, de acordo com declaração dos respectivos presidentes e/ou secretários municipais de educação que informam os dados ao SICME. Desta forma, trazem apenas dados formais sobre os conselhos, mas são incompetentes para permitir uma análise concreta a respeito do exercício das funções no funcionamento real dos colegiados. Embora os dados sejam positivos, sobretudo no tocante às funções consultiva e deliberativa, com percentuais iguais, é possível analisar que a diversidade de funções apresentada pelos conselhos não garante a atuação destes órgãos nos sistemas ou redes de ensino. Estes percentuais disseminam informações legais sobre os CME que devem ser consideradas, mas permanentemente questionadas, pois não exprimem a realidade funcional dos aludidos órgãos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009, traz os seguintes dados: dos 223 municípios paraibanos, 187 têm CME e destes 178 são paritários, isto é, 95% são compostos por um número igual de conselheiros

representantes do poder público e da sociedade civil, titulares e suplentes. Em relação ao caráter/natureza/caracterização, os dados do IBGE (2009) indicam que dos 187 CME, 84% (157 dos 187) são consultivos, 85% (159 dos 187) deliberativos, 76% (142 dos 187) normativos, e 83% (156 dos 187) fiscalizadores. Os dados do IBGE também indicam que 168 CME realizaram reunião nos últimos 12 meses.

Gráfico 2 – Funções dos CME na Paraíba, segundo o IBGE (2009)



Fonte: IBGE, 2009.

Embora estes sejam dados objetivos, cujas análises se configuram obrigatoriamente como parciais, podemos inferir que o crescimento percentual no exercício das funções pelos CME indica a criação de novos conselhos no período de 2007 (dados do SICME) a 2009 (dados do IBGE). Ressaltamos, ainda, que as informações do IBGE dizem respeito aos 223 municípios, enquanto as do SICME estão restritas aos municípios cadastrados.

Um aspecto interessante nestes dados diz respeito à função fiscalizadora declarada por 83% dos CME, índice maior que o apresentado pelo SICME em 2007, que foi de 73%, indicando crescimento considerável de 10%. A mesma tendência de crescimento é visível também nas funções consultiva, que aumentou 9% (de 75% em 2007, para 84% em 2009); deliberativa, com aumento de 10% (de 75%, em 2007, para 85% em 2009). A ausência de informações a respeito das funções propositiva e mobilizadora dos CME, nos dados trazidos pelo IBGE (2009), indicam apenas que elas não foram citadas no processo de coleta de dados. Conceitualmente, devemos entender que estas funções dizem respeito diretamente

ao funcionamento dos conselhos em sua competência consultiva e deliberativa, que são exercidas a partir da mobilização social resultante das proposições, que geram, ou não, atos normativos.

Comparando os dados do SICME (2007) e do IBGE (2009), verificamos uma diversidade de funções na caracterização do funcionamento dos CME. Dentro destas funções encontramos algumas das atribuições legais dos CME, destacadas pelo SICME. Focando as principais atribuições dos CME que estão em funcionamento na Paraíba (102 dos 120), o SICME registrou que 74% (75 dos 102) aprovam o regimento interno; 40% (41 dos 102) propõem alguma sindicância; 71% (72 dos 102) elaboram normas; 74% (75 dos 102) propõem diretrizes; 60% (61 dos 120) credenciam escolas; 68% (69 dos 102) emitem pareceres; 57% (58 dos 102) aprovam resoluções; 49% (50 dos 102) mobilizam segmentos locais e 25% (25 dos 102) apresentam outras atribuições.

Na microrregião de Guarabira, considerando apenas os CME que estão funcionando regular ou eventualmente, identificamos que os referidos conselhos estão situados na perspectiva das funções tradicionais: a consultiva e a deliberativa, ambas presentes nos 11 (onze) conselhos. Entretanto, a função menos citada nas leis e regimentos internos é a função fiscalizadora, diretamente associada ao controle social, com apenas 5 (cinco) menções. A função normativa, percebida em 7 (sete) conselhos, vinculada à existência dos SME, é apenas uma formalidade legal, já que nenhum dos municípios com sistemas próprios de ensino têm conselhos que exercem tal função.

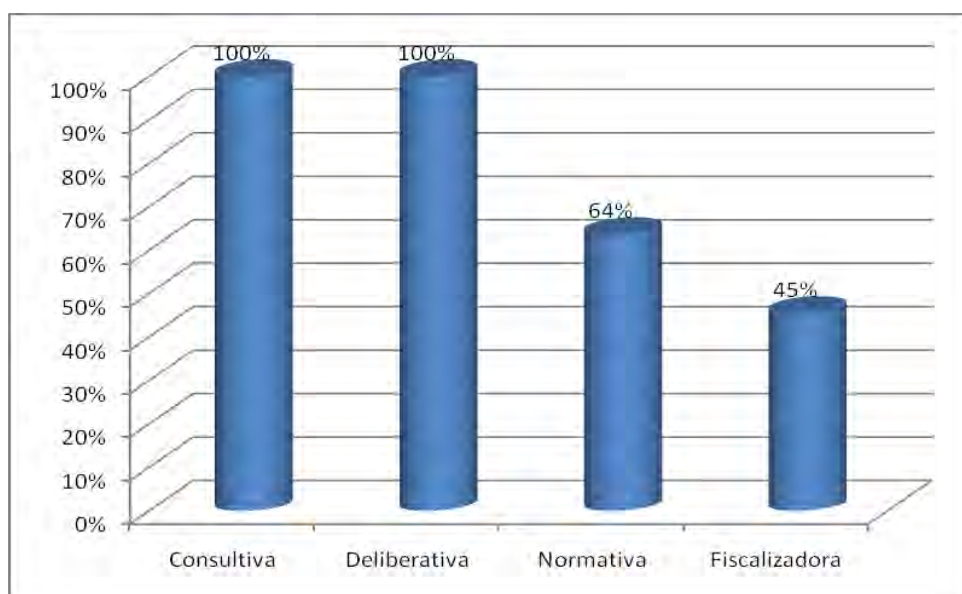
Tabela 9 – Funções dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba

Município	Consultiva	Deliberativa	Normativa	Fiscalizadora
Alagoinha	----	----	----	----
Araçagi	X	X	X	X
Belém	X	X	X	X
Caiçara	---	---	---	---
Cuitegi	X	X	----	
Duas Estradas	X	X	X	X
Guarabira	X	X	X	----
Lagoa de Dentro	X	X	----	----
Logradouro	X	X	----	----
Mulungu	----	----	----	----
Pilõesinhos	X	X	----	----
Pirpirituba	X	X	X	----
Serra da Raiz	X	X	X	X
Sertãozinho	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor.

X = Tem o item que indica
 -- = Não tem ou não se aplica

Nos CME de Araçagi, Belém, Duas Estradas, Serra da Raiz e Sertãozinho as 4 (quatro) principais funções apresentadas acima estão presentes nas legislações municipais respectivas vigentes, sendo associadas à gestão educacional e à formulação da política municipal de educação, fazendo menção ao papel dos CME dentro dos SME. Nos demais municípios, estas questões não estão articuladas legalmente, apresentando, inclusive, dispositivos que se contradizem, seja numa mesma lei ou em legislações diferentes, apontando para o fato de que há um pleno desconhecimento sobre os processos de discussão, consulta e elaboração dos atos normativos da educação.

Gráfico 3 – Funções dos CME na microrregião de Guarabira – Paraíba (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor

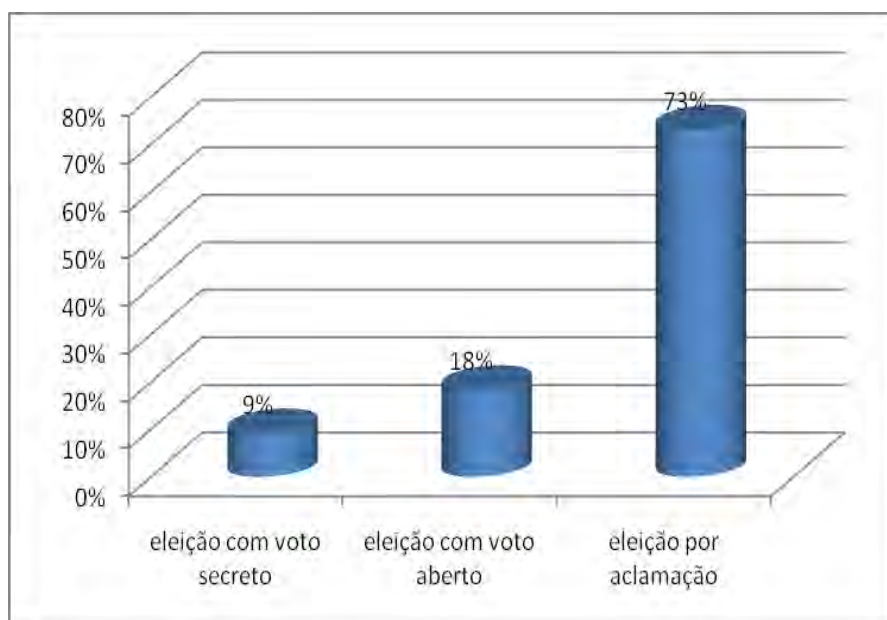
Estruturados formalmente a partir destas quatro funções, os CME da microrregião têm atuação focada nos processos de consulta e deliberação (100%) e, no mesmo contexto de análise, 64% dos conselhos exercem função normativa e apenas 45% estão inseridos na perspectiva de órgãos de fiscalização.

5.1.3 Escolha e nomeação de conselheiros

As leis que criam os CME nesta microrregião, no tocante a forma de escolha dos conselheiros, seguem os ‘modelos’ normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE), estipulando a eleição como estratégia democrática, característica do órgão. Na prática, entretanto, conforme os dados da pesquisa, a forma de escolha dos conselheiros varia muito. Especificamente nos CME pesquisados, a escolha se dá predominantemente por indicação, isto é, o chefe do Executivo, com ou sem intervenção do responsável pela SE, “convoca os seus aliados para defender seus interesses dentro dos CME” (E 17) e as entidades da sociedade encaminham, por escrito ou via oral – estilo mais comum neste cenário – os seus escolhidos.

Dentro dos Conselhos, entretanto, os próprios conselheiros assumem a responsabilidade de escolher a sua presidência. Dados coletados nas entrevistas atestam a forma de escolha dos presidentes dos CME. O processo de escolha, nos regimentos internos e nas leis municipais, quando especificam, traz a obrigatoriedade da eleição sintetizada na expressão “serão eleitos dentre seus membros”. Nas entrevistas pudemos entender que a escolha da presidência do colegiado envolve (i) eleição e (ii) indicação. Quando se realiza por meio da eleição, esta pode ser categorizada de três formas: a) eleição com voto secreto, b) eleição com voto aberto e c) eleição por aclamação. A indicação se dá quando, havendo consenso entre os conselheiros, estes indicam uma pessoa para o cargo, sem voto ou concorrência. O processo de escolha de conselheiros para o exercício de cargos dentro dos CME não segue a sistemática pré-determinada nas legislações, mas considera as conveniências das situações.

**Gráfico 4 – Forma de escolha dos presidentes dos CME
na microrregião de Guarabira - Paraíba**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A eleição por aclamação, dentro dos CME, caracteriza o processo de escolha dos presidentes em 73% conselhos. A escolha pela forma de aclamação indica, no contexto de análise destes órgãos, a seleção pelo processo mais fácil, evitando-se a discussão ou geração de quaisquer conflitos ou situações

“constrangedoras”, pois a “aclamação nos ajudar a fazer as coisas de modo mais rápido, sem perder tempo com bate-boca ou discussões que não vão levar a lugar nenhum” (E 20) e este é um entendimento consensual entre os entrevistados, pois, como relata uma entrevistada: “[...] tivemos muitos problemas com presidentes eleitos que nem se preocupavam com o conselho e só eram eleitos por causa da indicação da secretaria de educação que fazia pressão e que concorresse perdia” (E 16).

A opção pela aclamação parece ter sido uma saída para minimizar a atuação das SE na escolha dos presidentes. Aliás, falas dos entrevistados que atuam em conselhos com 2 (dois) ou mais mandatos, atestam o enfrentamento de dificuldades maiores de funcionamento no período em que a presidência dos CME estava “nas mãos dos secretários de educação”, que deliberadamente ignoravam as funções dos conselhos, como enfatizam alguns entrevistados: “Hoje o conselho só funciona porque a presidência está nas mãos de um professor que trabalha sério e luta pela educação do município há muitos anos e praticamente sozinho. Ainda temos problemas, mas eles são por causa da secretaria” (E 19). E ainda: “Antes, quando o conselho era presidido pela secretária de educação, nada funcionava direito. Ela nunca tinha tempo para nos reunirmos. Aliás, só nos reuníamos no final do ano para assinar três ou quatro atas” (E 12).

As mudanças no processo de escolha dos presidentes também são destacadas como exigências do MEC: “Não sou mais presidente do conselho, porque o MEC recomendou que os secretários não assumissem estes cargos. Acredito que é para que o conselho tenha mais independência e trabalhe mais pela educação” (E 11). A análise destas falas comprova que o funcionamento dos CME, sob todos os aspectos, ainda depende das SE, cujos secretários, sendo ou não presidentes dos colegiados, os ignoram como órgãos do Executivo. Neste contexto, as SE deixam que os conselhos se auto-organizem, sem a mínima estrutura de funcionamento, alegando que assim “respeitam a autonomia” dos CME, mas, em verdade, cometem crime de improbidade administrativa, com omissão política e descumprimento legal.

Sobre a nomeação dos conselheiros, verificamos que dos 11 (onze) CME com algum grau/tipo de funcionamento, apenas 3 (três) receberam as devidas portarias do Poder Executivo com ato de nomeação dos seus respectivos conselheiros. Análise dos diários oficiais dos municípios e arquivos gerais comprova

a inexistência de portarias e decretos a este respeito. Nem mesmo as entidades da sociedade civil têm feito os encaminhamentos por via escrita, embora as leis municipais inerentes requeiram que ambos – governo e sociedade civil organizada – façam os “encaminhamentos oficiais” dos representantes. A inexistência de atos de nomeação facilita a rotatividade – corriqueira - de conselheiros do poder público juntos aos colegiados. Esta rotatividade enfraquece as discussões e até inviabiliza a o início e/ou a continuidade de ações dos CME.

A Lei n.º 285, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre o CME de Caiçara, explicita que a “nomeação e renovação dos membros do conselho, se dará [sic.] por meio de decreto municipal” (Art. 3º). Este é um enunciado que “se repete” nas demais leis dos conselhos nos outros municípios. No entanto, estes são dispositivos descumpridos, como percebemos na seguinte fala: “O sindicato me encaminhou para o conselho, sem dizer por que nem para quê. Lá eu assumi a vice-presidência, na primeira reunião do ano, e até hoje espero a portaria de nomeação. E isso já faz 3 anos” (E 17).

O ato de nomeação confirma a legalidade da escolha e respectiva representação do conselheiro para o exercício de funções legalmente estabelecidas. Sem o decreto e a respectiva portaria, os conselheiros têm atuação restrita à competência discursiva, isto é, podem discutir, mas não podem deliberar e/ou normatizar, pois tais competências ainda não foram reconhecidas pelo ordenamento jurídico municipal.

5.1.4 Representação dos conselheiros

Compreendendo os CME como espaços de aprendizagem da democracia participativa e órgãos que representam a sociedade civil, a discussão sobre a importância da representação neste colegiado deve ser urgente, pois necessária. Entendemos que os representantes determinam, em grande parte, a qualidade do funcionamento dos Conselhos e sua capacidade de controlar os interesses do Executivo. E neste caso, a representação também pode ser politicamente nula quando, por exemplo, um conselheiro que representa a sociedade civil, é um professor contratado pelo município, pois, mesmo representando o sindicato dos agricultores - para citar uma entidade -, este conselheiro está “atrelado” ao governo,

com vínculo formal, e jamais atuará para defender os interesses da sociedade se estes ferirem os interesses da SE.

Na Paraíba, os dados do SICME em relação à representação indicam que dos 102 CME em funcionamento, a representação de pais consta em 82 conselhos, sendo que destes, 71 conselhos têm apenas 1 representante e 11 conselhos têm 2 representantes. Sobre a representação do Poder Executivo, dos 102 CME, 83 contam com algum representante, sendo que 48 conselhos com 1 representante; 15 conselhos com 2 representantes; 8 conselhos com 3 representantes; 4 conselhos com 4 representantes; 5 conselhos com 5 representantes; 1 conselho com 6 representantes e 2 conselhos com 8 representantes. Um dado importante a observar é que mesmo que a maioria dos CME (48) tenha apenas um representante do Executivo, as informações dão conta de que este representante é, geralmente, o/a secretário/secretária de educação ou respectivo(a) adjunto(a) e que atuam como presidente/a do órgão. Em 39 dos 102 CME que funcionam, 26 destes contam com 1 representante de escolas privadas e 13 com 2 representantes deste mesmo setor.

Na microrregião de Guarabira, durante esta pesquisa, tivemos dificuldade em determinar a representação dos conselheiros, pois, além de não terem sido nomeados oficialmente, os registros em atas são mínimos e, na maioria das vezes, mesmo no ato de escolha ou eleição dos conselheiros, não consta a especificação das respectivas representações.

**Quadro 1 – Principais entidades/órgãos com assento nos
CME da microrregião de Guarabira - Paraíba**

Secretaria de Educação	11
Professores de escolas municipais	11
Diretores de escolas públicas	11
Pais / mães	10
Secretaria de Assistência	8
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	6
Secretaria de Saúde	6
Sindicato de Servidores Municipais	4
Escolas particulares	3
Conselho Tutelar	2
Câmara Municipal	1
Outros	4

Os CME têm apresentado pouca diversidade de atores sociais com representação. Isto se deve, historicamente, as dificuldades estruturais dos municípios, como poucas entidades da sociedade civil, concentrando a representação sempre nas mesmas secretarias, grupos, pessoas, de governo a governo, repetindo, da mesma forma, o que acontece no campo político-partidário. Os atores, quando vindos de entidades civis, em grande parte representam instituições que não estão vinculadas especificamente ao campo da educação, como os sindicatos de trabalhadores rurais e de associações rurais. No entanto, alguns municípios já têm sindicatos de servidores municipais e de professores e estes garantem assento nos CME. O mesmo acontece com as escolas particulares.

As diversas entidades de estudantes com atuação em alguns municípios da microrregião de Guarabira não são lembradas nos CME. A Associação Guarabirense de Estudantes (AGE), por exemplo, com um número considerado de filiados, não tem assento garantido no CME do seu município-sede, cuja legislação ignora a representação de alunos. O mesmo acontece com a representação da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) que atua em toda a microrregião e não faz parte de nenhum dos conselhos dos municípios de sua área de atuação.

Muitos dos representantes das entidades da sociedade são, também, funcionários públicos lotados nas secretarias de educação. No caso específico dos representantes de pais/responsáveis, verificamos que as vagas são assumidas por mulheres e mulheres que exercem cargos no poder público, isto é, ou são professoras, ou diretoras escolares ou merendeiras, geralmente em cargos comissionados, como as falas registradas abaixo:

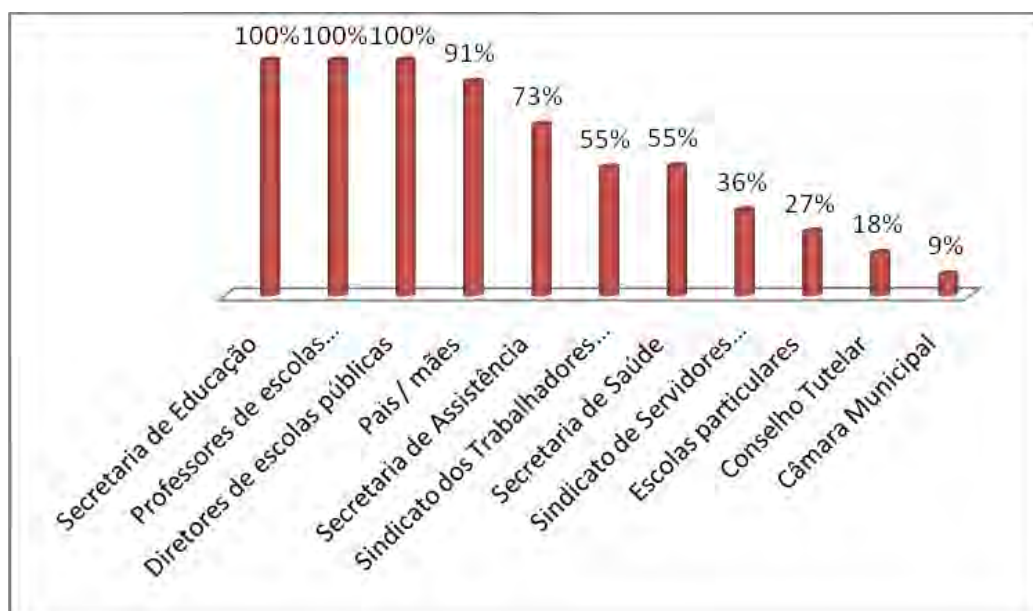
A indicação de representantes dos pais é um caso à parte, pois as mães que participam, e participam muito pouco, não são apenas mães de alunos, são pessoas escolhidas pela secretaria de educação ou pela diretora de uma escola e são sempre pessoas ligadas ao poder público, são funcionárias contratadas, e esta é uma estratégia para garantir que o conselho aprove o que a secretaria mandar, sem questionamento, sem controle (E 17).

Não posso falar muito sobre isso, mas fui contratada para ser professora recentemente e no dia da contratação me pediram para participar do conselho, pois estava faltando uma pessoa e me senti até lisonjeada. E estou aqui, mas não compreendo muita coisa. Acho até não sou a pessoa mais certa para está no conselho (E 8).

Os conselheiros têm consciência da importância da escolha dos representantes e, como alerta Mendonça (2004, p. 131), “[...] a composição dos conselhos [...] deve estar pautada pela preocupação de não permitir o atrelamento político, partidário ou ideológico com o governo”. Como enfatiza uma entrevistada: “A escolha dos representantes é fundamental para o trabalho do conselho. E o que percebo é que a secretaria convida pessoas sem nenhum preparo, às vezes, até mesmo professores, mas que nem sabem o papel do conselho” (E 3). E mais: “Acho que nosso conselho não funciona bem por falta de capacitação e apoio do poder público, pois sem recursos não podemos fazer nada” (E 4).

Por parte dos governos municipais, os órgãos com assento nos CME são as secretarias municipais e, entre elas, além da secretaria de educação, a de assistência social e a de saúde. Destas secretarias são indicados os respectivos chefes ou seus adjuntos para participarem dos CME.

Gráfico 5 – Principais órgãos e entidades com representação nos CME da microrregião de Guarabira - Paraíba



Fonte: Elaborado pelo autor.

A participação dos representantes do governo e da sociedade civil nos CME é um problema evidente nas falas dos entrevistados. “Os representantes do governo quase nunca participam, pois têm muitos trabalhos importantes e não têm muito tempo para frequentar as reuniões do conselho. Mas sempre temos o cuidado de avisar para eles sobre o que discutimos” (E 11). Esta fala indica um dos principais

motivos alegados para o não funcionamento dos CME: a ausência da representação governamental que “não tem tempo” para participar dos encontros, conforme as discussões das SE. A pouca participação é criticada por ambos os setores – governo e sociedade civil – e geralmente focam a questão do tempo, das condições estruturais dos conselhos e o desinteresse dos conselheiros.

Um mês desses tive que visitar todos os conselheiros para saber quando podíamos nos reunir e, acredite, não conseguimos no reunir em nenhum dos 30 dias do mês. Convoquei reunião para a primeira semana do mês seguinte e somente três conselheiros vieram e um veio avisar que não podia ficar por problemas de trabalho, pois a diretora da escola não autorizou sua liberação (E 5).

Esta fala atesta que há um completo desconhecimento sobre o papel dos CME nos municípios, tanto por parte da sociedade como do governo. Este, em específico, ao que parece, arquiteta estratégias para inviabilizar o funcionamento dos conselhos. A atitude da diretora – como citada na fala acima – enfatiza esta realidade de “menosprezo ao conselho”.

5.1.5 Duração de mandato e recondução

Considerando a duração do mandato dos CME na microrregião de Guarabira, verificamos que os aludidos conselhos, segundo suas leis específicas, atuam em mandatos que variam de 2 a 4 anos, e um dos CME não apresenta especificação sobre duração de mandato na lei pertinente. Vale ressaltar que as referidas leis não seguem o padrão normativo proposto pela MEC como modelo e orientação, resultando, na maioria das vezes, em legislações incompletas, variando de 5 (cinco) a 30 (trinta) artigos, com, no máximo, 10 (dez) páginas, sendo que 71% (10 das 14) das leis sobre os CME têm 5 (cinco) ou menos laudas, com uma média de 8 (oito) artigos. Destes dados, inferimos que as leis são construídas sem o devido cuidado jurídico, às pressas, sem a participação da sociedade local.

Recondução de mandato é outro elemento importante. No entanto, algumas das leis não tratam da questão. Pelo que analisamos, é possível categorizar a recondução do mandato de conselheiro como: (i) não citada, (ii)

vedada ou (iii) permitida. Quando permitida, a recondução pode ser: a) *parcial*, quando apenas parte dos conselheiros, definida em percentual, pode ser reconduzida, por igual período, a um novo mandato, ou b) *integral*, expressando que todos os conselheiros têm o direito à recondução, seguindo os procedimentos e as condições estabelecidas.

Sobre este aspecto, a legislação do CME de Guarabira (PB) determina que somente os representantes do poder público podem ser reconduzidos, nos termos do art. 5º, ‘*caput*’, da Lei n.º 460, de 23 de novembro de 1999 (GUARABIRA, 1999, grifo nosso), que especifica que é “[...] vedada a recondução para mandato subsequente, *salvo os indicados pelo Poder Executivo*”. A legislação sobre o CME de Alagoinha (PB) prevê a recondução parcial de um 1/3 (um terço) dos conselheiros, e esta renovação, de forma inovada, “dar-se-á por sorteio entre os conselheiros, procedido pela presidência deste Conselho” (ALAGOINHA, 2010, art. 6º, § único). Outro dado importante, do ponto de vista dos princípios democráticos de partilha do poder, advém do CME de Duas Estradas, cuja lei exige eleição a cada 2 (dois) anos para o cargo de presidente, com uma única recondução permitida. O mandato dos demais conselheiros é de 4 (quatro) anos. Nos demais CME da microrregião, a recondução, quando citada e permitida, privilegia também os representantes governamentais, não especificando os procedimentos cabíveis ao processo de recondução, que geralmente acontece automaticamente, sem critérios, por ato do Poder Executivo, através das SE. Estas também interferem diretamente na recondução dos representantes das entidades da sociedade civil. Ao serem substituídos, os novos membros das entidades não-governamentais, pertencem às mesmas entidades, pois não há, de modo geral, a substituição das instituições, apenas dos representantes.

A **Tabela 10** apresenta os dados dos 14 municípios da microrregião em relação a duração de mandato e o processo de recondução dos respectivos conselheiros, considerando as leis municipais inerentes. Estes dados exprimem parte das reais condições de funcionamento dos CME e apontam para a necessidade de especificar estudos que foquem esta temática e abordem as razões pelas quais estes colegiados constroem os seus mandatos.

Tabela 10 – Duração de mandato e recondução nos CME da microrregião de Guarabira – Paraíba

Município	Mandato	Recondução			
		VED	P	I	NC
Alagoinha	2 anos	---	X	---	---
Araçagi	2 anos	X	---	---	---
Belém	2 anos	X	---	---	---
Caiçara	---	---	---	---	X
Cuitegi	2 anos	X	---	---	---
Duas Estradas	4 anos	---	X	---	---
Guarabira	2 anos	---	X	---	---
Lagoa de Dentro	3 anos	---	---	X	---
Logradouro	2 anos	---	---	X	---
Mulungu	2 anos	X	---	---	---
Pilõezinhos	4 anos	X	---	---	---
Pirpirituba	2 anos	---	---	X	---
Serra da Raiz	4 anos	X	---	---	---
Sertãozinho	4 anos	X	---	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2010).

P = Parcial

NC = Não citada

MS = Membros Suplentes

VED = Vedada

-- = Não tem ou não se aplica

I = Integral

MT = Membros Titulares

PER = Permitida

X = Tem o item que especifica

Tratando destas questões sobre mandato, 50% (7 de 14) dos municípios da microrregião vedam a recondução; 21% (3 de 14) permitem a recondução parcial; 21% (3 de 14) permitem a recondução integral, e 7% (1 de 14) que não menciona a recondução nas legislações pertinentes.

5.1.6 Composição e remuneração de conselheiros

A composição dos CME deve seguir o princípio da paridade, isto é, número igual de conselheiros que representam a sociedade civil e o governo, considerando titulares e suplentes. Dados do SICME em relação à composição dos CME na Paraíba apresentam que dos 102 conselhos que funcionam, o número de conselheiros titulares varia de 4 a 18 membros, e 19 destes conselhos apresentam

10 membros titulares. Na microrregião de Guarabira, o número de conselheiros varia de 5 a 30, incluindo os suplentes, e a composição nem sempre respeita a paridade, como podemos observar no CME do município de Caiçara (PB), ainda não instalado, cuja lei apresenta 13 conselheiros, sendo 11 titulares e 2 suplentes e estes últimos apenas para os membros “indicados pelo chefe do Poder Executivo” (CAIÇARA, 2008, art. 2º, I).

Tabela 11 – Composição e remuneração nos CME da microrregião de Guarabira – Paraíba

Município	Composição		Remuneração		
	MT	MS	PER	VED	NC
Alagoinha	15	15	---	X	---
Araçagi	12	---	---	X	---
Belém	15	---	---	X	---
Caiçara	11	2	---	---	X
Cuitegi	15	---	---	X	---
Duas Estradas	8	8	---	X	---
Guarabira	5	---	---	X	---
Lagoa de Dentro	6	6	----	X	---
Logradouro	5	---	---	X	---
Mulungu	15	15	---	X	---
Pilõezinhos	5	---	----	---	X
Pirpirituba	10	---	---	X	---
Serra da Raiz	15	---	---	X	---
Sertãozinho	10	---	---	X	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2010).

P = Parcial

NC = Não citada

MS = Membros Suplentes

VED = Vedada

-- = Não tem ou não se aplica

I = Integral

MT = Membros Titulares

PER = Permitida

X = Tem o item que especifica

No tocante à remuneração dos conselheiros, percebemos que as leis municipais vedam qualquer pagamento aos conselheiros pelos seus serviços junto aos conselhos. Categorizando o item da remuneração em (i) permitida, (ii) vedada e (iii) não citada, a partir da análise do texto legal, verificamos que 86% (12 de 14) vedam a remuneração, contra 14,3% (2 de 14) que nem citam a questão. Por outro, as leis municipais afirmam que a função de conselheiro é um serviço público

relevante, que deve ser exercido voluntariamente, não especificando quaisquer benefícios ou vantagens.

O artigo 9º, ‘*caput*’, da Lei nº 344, de 9 de agosto de 2005 (LAGOA DE DENTRO, 2005), que cria o CME de Lagoa de Dentro (PB), veda todos os tipos de vantagens oferecidas aos conselheiros no exercício do mandato, não só a remuneração. O artigo citado reza que a “função do Conselho será considerada serviço público relevante, cujos os [*sic.*] membros não receberão qualquer tipo de pagamento, remuneração, vantagens ou benefícios”. O art. 12, ‘*caput*’, da Lei nº 277, de 29 de janeiro de 2010 (ALAGOINHA, 2010), que institui o CME de Alagoinha (PB), afirma que o “exercício de Conselheiro é feito sem ônus para os cofres públicos, sendo considerado como relevante serviço prestado ao Município”. Da mesma forma, a lei do CME em Guarabira (PB) enfatiza que a “funções dos membros do Conselho não serão remuneradas” (GUARABIRA, 1999, art. 6º, ‘*caput*’). Os municípios de Caiçara (PB) e Pilõezinhos (PB) não fazem menção alguma sobre a questão da remuneração, indicando, por omissão, que esta discussão não é importante.

A Lei nº 88, de 28 de novembro de 1997 (PILÕEZINHOS, 1997), que dispõe sobre a criação e implantação do CME do município de Pilõezinhos (PB), estabelece o mandato de 4 anos, vedando a recondução para mandatos subsequentes, e não cita a questão da remuneração. No entanto, a Lei n.º 155, de 4 de abril de 2003 (PILÕEZINHOS, 2003), posterior, que dispõe sobre a criação e implementação do SME deste município, especificamente nos artigos 18 a 22, que trata do CME, determina que as

funções dos membros do CME serão remuneradas, a título de jeton, segundo o valor a ser fixado por ato do prefeito, não podendo ser superior a 1/2 (meia) vez [*sic.*] o valor do salário mínimo nacional, por cada uma sessão ordinária a que o conselho [conselheiro] comparecer (PILÕEZINHOS, 2003, art. 20, ‘*caput*’).

Esta mesma lei mantém o mandato do CME em 4 anos, desconsidera a questão da remuneração e, contradizendo o disposto na lei do conselho, permite uma recondução consecutiva integral (*idem.*, art. 18, ‘*caput*’). Vale ressaltar que as contradições desta natureza são comuns nas leis municipais de educação, significando tão-somente que há conhecimento, estudo ou reflexão sobre as leis já existentes. Na microrregião, analisando as leis dos CME e dos SME, comparando-as, percebemos que nem os conselhos nem os sistemas estão previstos nas Leis Orgânicas dos municípios.

6 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Nossas deliberações são muito democráticas, mesmo. Colocamos as questões em votação e todos opinam, dizendo o que pensam, igualmente, sem privilégios. A decisão da maioria prevalece. Nosso maior problema está no reconhecimento de nossas decisões (E 2).

A compreensão sobre o processo de criação dos CME na microrregião de Guarabira indica que estes colegiados são instituídos legalmente para satisfazer exigências externas, advindas geralmente de órgãos ligados ao MEC, e que este processo é apenas formal, e na maioria das vezes, obedece ao seguinte roteiro: (i) a SE reúne alguns professores e entidades, com convite prévio de uma semana, no máximo, (ii) apresenta a lei do CME já sancionada pela Câmara Municipal, (iii) propõe a imediata instalação do conselho com eleição dos membros, uma vez que os representantes dos governos já foram designados em portarias e, por fim, (iv) eleitos os conselheiros, redige-se a ata, todos assinam e o conselho foi instalado. Com isso, a SE cumpre metas, como as estipuladas recentemente nos Planos de Ações Articuladas (PAR), e os membros dos conselhos devem ser organizar, por si mesmos, para fazer o conselho funcionar.

Na microrregião de Guarabira, apesar de todos os municípios já terem criados os seus respectivos conselhos, os dados comprovam que ainda persiste a falta de interesse, por parte do Poder Executivo, na instalação/implantação dos mesmos. E quando estes estão instalados, o funcionamento regular é o maior problema, conforme alegam gestores municipais de educação, que, em alguns casos, culpam as entidades da sociedade civil pela não instalação dos CME.

Já nos reunimos várias vezes aqui na secretaria para falar do conselho. O prefeito mandou o projeto de lei e vimos que ficou bom. Aprovamos e ele enviou para a câmara de vereadores. Foi aprovado, mas ainda não instalamos o conselho, pois estamos esperando os representantes da sociedade civil. [...] *É muito difícil trabalhar com a sociedade civil.* Sempre convidamos para participar das reuniões, para tentarmos instalar o conselho, mas eles não comparecem. Não querem e não têm interesse (E 11).

Quando a entrevistada afirma que é “muito difícil trabalhar com a sociedade civil” percebemos indícios do jogo de interesses conduzido pelos governos, conflitantes com os da sociedade civil, dificultando as relações. A fala acima esclarece os procedimentos de criação e instalação dos CME na microrregião de Guarabira confirmando que além das leis municipais serem formuladas e aprovadas sem o debate necessário com a sociedade local, corrompendo o princípio democrático da gestão pública da educação, este processo gera insatisfações em instituições da sociedade civil que apresentam interesse em colaborar na formulação de políticas educacionais para o município.

O sindicato tem interesse em participar, opinar, colaborar com a melhoria da educação no município, mas como vamos participar de um conselho aonde tudo vem pronto e não podemos nem discordar que tem sempre alguém que fica com raiva e de cara feia? [...] **Eu disse que iria participar se eu tivesse condições garantidas de poder fazer alguma coisa**, mas a secretaria quer um conselho para se reunir e assinar atas e mais nada. E desta forma não faço parte. **Não sou besta em perder tempo com uma coisa tão séria**. Se eles quiserem trabalhar, pode chamar que vou, mas se querem se reunir para discutir sem resolver, esqueça o sindicato (E 17, grifos nossos).

Percebemos, a partir da fala desta entrevistada, uma considerável consciência sobre o papel do CME para o município. A entrevistada reconhece a participação política como condição primordial do conselho, discordando da forma como o conselho foi criado e acusando a secretaria de conduzir o processo de forma intencional para inviabilizar o trabalho. Relatos de outros conselheiros indicam que a postura das SE são equivalentes nos 11 municípios instalados, predominando a ideia de que “se a secretaria não tomar a frente, o conselho não funciona. Só ela tem poder para fazer a educação acontecer. Nosso papel é de ajudar” (E 8).

O processo de criação dos CME precisa considerar que este órgão deve ser representativo da sociedade desde sua composição, portanto, o debate é sua condição primária. Na microrregião, os CME não são criados com a participação da sociedade, mas com alguns segmentos. Trechos de falas dos entrevistados atestam que, de fato, a criação dos conselhos é conduzida pelas SE. Alguns conselheiros, quando cientes da importância dos CME, procuram interagir com os órgãos e divulgá-los na sociedade local, motivando as pessoas a participarem de alguma forma das decisões dos colegiados.

PROCESSO DE CRIAÇÃO DOS CME	
Participante	Trecho da fala do participante
E 5	Não houve nenhuma discussão para a criação do conselho. Aliás, o conselho se tornou conhecido entre os professores no segundo mandato, quando fiquei sabendo e me prontifiquei para ser membro e representar os professores. Os professores votaram e eu fui eleito e passei a divulgar o conselho nas escolas.
E 18	Na hora de criar o conselho, convocamos os professores, diretores das escolas, conselho tutelar, os secretários municipais, o prefeito, os vereadores e fizemos uma apresentação da importância do conselho. Apresentamos a lei que tinha sido aprovada na câmara e fizemos uma eleição para instalar o conselho. Foi muito participativo e democrático. Todos opinaram.
E 13	Fui convidado pela secretaria a participar de uma reunião para instalar o conselho no município. Na verdade o convite foi para ser membro do conselho e fui para a reunião. Eu pensava que íamos discutir alguma coisa, que iam me explicar o que eu devia fazer, mas não. E para pior, fui eleito presidente por indicação da secretaria. Não tive como dizer não, pois achava que ia ganhar alguma gratificação por isso e eu estava precisando. Confesso que me senti traído. [...] Pode ter certeza, professor, que as poucas reuniões que tivemos foi por minha causa. Eu que fazia os convites e ia entregar na casa de cada conselheiro.

A concepção de “democrático” e “participativo”, como apresentada acima na fala da entrevistada **E 18**, não corresponde aos pressupostos teórico-conceituais sobre os temas implícitos nos adjetivos. O fato de todos opinarem sobre uma questão não pode ser considerado, *a priori*, um princípio de democracia e/ou participação. É preciso entender como acontece, de fato, todo o processo. Para ser democrático, o processo exige *poder de decisão* que, por sua vez, *requer participação*, e não simplesmente presença. Na mesma fala da entrevistada, percebemos que o processo de tomada de decisão foi anterior ao momento em que “Todos opinaram” e restrito a segmentos, como indica o trecho: “Apresentamos a lei que tinha sido aprovada na câmara” e neste ínterim, o colegiado foi instalado sem a devida compreensão do seu papel e importância.

Mesmo depois de instalado, “os CME podem existir de forma oculta, isto é, sem que a sociedade o conheça” (MOURA, 2010a, p. 70), como especifica a fala do entrevistado **E 5**, que confirma, por outro lado, a importância de que a sociedade conheça o conselho. A participação da comunidade no funcionamento do CME

começa quando ela tem o conhecimento necessário para atuar, assim como aconteceu com os professores, que ao conheceram o CME, participaram, decidindo, por meio de eleição de um representante, do funcionamento do colegiado.

O entrevistado **E 13** confirma as discussões anteriores sobre o processo de criação dos CME e ratifica que compete à secretaria de educação (SE) a condução das estratégias de instalação dos conselhos no municípios. Depois da instalação, as secretarias, com assento nos respectivos conselhos, não oferecem o apoio necessário para que estes órgãos atuem de forma autônoma. Neste contexto, há, ainda, os municípios que criam as leis dos CME, mas não os instala efetivamente, tornando-os órgãos disfuncionais, ou seja, instituídos, mas sem função ou funcionamento. Os CME passam a ser vistos como instituições que existem para garantir continuidade de projetos juntos ao MEC, como relata a fala a seguir: “Nós mesmos só nos reunimos para fazer as eleições dos novos conselheiros, pois a secretária pede que o conselho esteja sempre atualizado para não ter problemas com o MEC” (E1).

Quando o sindicato recebeu a convocação da secretaria de educação para a criação do conselho, eu pensei que teríamos um encontro para debater o papel do conselho, sua importância e coisas desse tipo, mas fiquei muito frustrada, pois já estava tudo pronto, inclusive a ata de criação com assinaturas de todos os conselheiros. Só faltava a representação do sindicato assinar. [...] Meu nome já estava numa portaria, com função determinada de membro titular, sem ao menos o sindicato ter formulado qualquer comunicado à secretaria. Aliás, o sindicato não tinha nem decidido se seria eu a representá-lo no conselho. Quando questionei, fui avisada que era em caráter de urgência, se não o MEC não aprovaria os projetos do município (E 17).

Os CME que deveriam ser espaços de democracia, incorporando a participação política nos processos de tomada de decisões, corrompem seu caráter de “órgão de Estado”, tornando-se instrumento burocrático e até mesmo corrupto dos governos municipais, como confirma a fala acima transcrita.

O processo de criação dos CME implica na visão que os gestores educacionais têm destes órgãos para os SME. A não participação da sociedade local no processo de criação do conselho indica, no mínimo, que este órgão não será uma instância pública democrática, já que começou a existir excluindo sua condição substantiva funcional.

6.1 Da natureza às concepções dos conselheiros

Quando nos referimos ao vocábulo “natureza”, no campo semântico dos CME, estamos abordando o caráter próprio deste órgão, isto é, seu poder de ação vinculado à estrutura da qual é parte integrante. Como órgãos do Poder Executivo, os CME, inseridos na gestão dos SME, têm caráter permanente, como “órgãos de Estado”, apresentando, como objeto de atuação, diversas funções decorrentes de sua caracterização jurídico-legal. A análise das leis municipais confirma a existência de inúmeras concepções sobre os CME, instituídas com fundamentação nos pilares do ordenamento jurídico educacional, seguindo uma tendência não dialógica, como podemos perceber nos trechos abaixo discutidos.

A natureza própria dos CME caracteriza e especifica os “motivos” pelos quais, de certa forma, foram criados dentro da estrutura funcional político-administrativa da educação municipal. Os conselhos são constituídos, assim, por e com diversos propósitos, quase sempre incoerentes em relação ao real funcionamento dos mesmos.

O CME do município de Caiçara foi criado em 2008, a partir de um objetivo, presente no primeiro artigo da legislação pertinente que reza da seguinte forma: “Fica criado o Conselho Municipal de Educação do Município de Caiçara-PB, com o objetivo de cuidar do interesse educacional [...]” (CAIÇARA, 2008, Art. 1º, ‘*caput*'). Este conselho, no entanto, até o mês de outubro deste ano, não havia sido instalado. No caso de Pilõezinhos, o conselho foi criado e submetido hierarquicamente ao âmbito de atuação da SE, desconsiderando o princípio da autonomia administrativa: “O Conselho Municipal de Educação é um órgão coligado, integrante da Secretaria de Educação e Cultura, responsável, nos termos da Lei, pela política municipal de educação [...]” (PILÕEZINHOS, 1997, art. 2º, ‘*caput*'). Se realmente responsável pela política educacional, este conselho não deveria estar integrado a SE, mas, sim, ao SME, trabalhando em parceria com a SE e tendo os limites de atuação respeitados.

Este mesmo enunciado legal – como citado acima - está presente, quase que literalmente, na legislação do CME de Guarabira (PB), conforme seu art. 2º e, da mesma forma, no CME de Lagoa de Dentro (PB), ambos considerando que a

política municipal de educação é competência dos conselhos. As leis citadas acima desconsideram os aspectos sobre os SME, não os citando.

Já a legislação do conselho de Alagoinha (PB), mesmo sem a lei do SME, traz que o “Conselho Municipal de Educação – CME - do município de Alagoinha [...] (é o órgão) coordenador do Sistema Municipal de Ensino” (ALAGOINHA, 2010, art. 2º, *‘caput’*). Por este dispositivo, obriga-se o conselho a coordenar a construção do sistema próprio de ensino. Nos demais municípios, os CME foram criados com base nos mesmos pressupostos que indicam que sua principal competência é a coordenação da política educacional. Além das concepções legais sobre os conselhos, os próprios conselheiros também têm as suas, sobretudo destacando a importância do CME para o município. Sem desconsiderar a relevância dos aspectos jurídico-legais, entendemos que são as concepções apresentadas pelos conselheiros que definem o modo de atuação dos respectivos conselhos dentro dos sistemas de ensino. Dentre estas concepções destacam-se as que incidem sobre o papel do conselho na sociedade. Os conselheiros entendem que os CME existem dentro de um “sistema” que objetiva “organizar a educação no município” e, portanto, deve envolver a participação da sociedade que, por sua vez, precisa conhecer o órgão para colaborar com a “melhoria da educação”.

A entrevistada **E 20**, imbuída desta ciência, traz o tema da parceria do conselho com a secretaria de educação, afirmando a responsabilidade do colegiado para com a construção democrática das políticas educativas.

SOBRE A IMPORTÂNCIA DO CME	
Participante	Trecho da fala do participante
E 8	Sei que o conselho é muito importante. É tudo para o município, mas a sociedade ainda não entende nada a respeito. E se ela não conhece o conselho como pode participar para melhorar a educação.
E 14	O conselho é um órgão de educação muito importante. É necessário para organizar a educação no município. [...] O conselho é pouco entendido na sociedade [...]. As pessoas pouco ouvem falar do trabalho do conselho.
E 16	Sem o conselho, a educação do município fica incompleta. O mais importante é que a sociedade participe do conselho e colabore com a educação.
E 20	O conselho é responsável por toda a educação do município. Tudo depende do conselho. Por isso ele tem que trabalhar em parceria com a secretaria de educação.

As falas de alguns conselheiros criticam a sociedade, afirmando que ela não está preparada para reconhecer e aceitar o papel dos conselhos. “A importância do Conselho é muito grande. Uma pena que a sociedade ainda não entenda desta forma, pois ainda não está preparada para absorver os conselhos realmente da forma que tem que acontecer” (E 2). O fato de a sociedade “não está preparada” para entender os CME pode resultar do fato de que os conselhos não estejam “preparados” para receber a participação da sociedade, embora esta seja sua natureza.

Como discutimos anteriormente, nesta, a participação é um processo que se constrói gradativamente, depende de uma aprendizagem prática. Os conselhos, por comportarem as pessoas e suas inter-relações é um ambiente que também reproduz as relações sociais, micro-dimensionadas e, desta forma, os conselheiros municipais também precisam aprender a participar, participando, discutindo, deliberando sobre as políticas locais.

As concepções a respeito dos conselhos fazem parte do seu ciclo de funcionamento. Elas determinam o processo de criação dos conselhos e este se torna o *lócus* de construção da natureza específica dos colegiados a serem instalados. A natureza, por fim, determina as funções dos conselhos. Compreender o modo pelo qual os conselhos são concebidos durante sua criação e instalação explica parte significativa dos problemas político-administrativos enfrentados por estes órgãos na gestão dos SME. Necessariamente, o debate sobre as concepções encaminha ao entendimento sobre as funções.

6.1.1 Funções e ações dos CME

De modo geral, as principais funções dos CME são (i) a *função consultiva*, configurada na capacidade técnica e política de opinar, emitir parecer, posicionando-se sobre assuntos de sua competência, e (ii) a *função deliberativa*, que exprime a competência de decidir sobre as políticas educacionais para os municípios. Nestas duas funções incide a funcionalidade dos CME dentro da gestão democrática dos SME. Neste contexto, por exigências jurídico-legais dos sistemas próprios de ensino,

os CME têm que incorporar a *função normativa*, para legislar de forma complementar.

Além destas funções, os CME apresentam outras que especificam suas competências nos SME, como as funções mobilizadora, fiscalizadora, de controle social, propositiva e outras, conforme as particularidades dos seus sistemas e legislações municipais. Estas e outras funções que sejam estabelecidas pelos municípios para os respectivos conselhos estão fundamentadas na concepção constitucional de “gestão democrática”, portanto, objetivam garantir a participação da sociedade civil – organizada ou não – nos processos de tomada de decisões sobre as políticas educacionais para os municípios, ampliando, ainda, o controle social do Estado.

A *função deliberativa* dos CME começa pelo reconhecimento de sua autonomia de organização e funcionamento, materializada, de início, na definição de seu regimento interno e plano de trabalho, cronograma de ações e atribuições em agenda própria e específica. Os CME podem, no exercício desta função, deliberar para criar, ampliar, desativar e localizar escolas municipais, tomando medidas que exijam implementação por parte do Poder Público. Esta é a função que direciona as ações dos CME e o exercício competente das demais funções, dependentes destas. No âmbito desta função, destacam-se as relações de parceria ou oposição entre os CME e as SE.

Nos conselhos da microrregião de Guarabira, os conselheiros entrevistados afirmam que a deliberação é um processo anulado pelas relações de oposição dos CME com as SE, pois estas não consideram as decisões daqueles. “Nossas deliberações são anotadas em atas, mas não servem para nada, acredite. Nunca são respeitadas” (E 15). E ainda: “Nós não decidimos nada, apenas discutimos” (E 14). E mais: “Quando decidimos alguma coisa, a secretaria (de educação) nunca realiza. Não entendo, pois ela faz parte do conselho, decide junto, é responsável pela execução, mas não faz nada” (E 17).

A *função consultiva* diz respeito ao processo de opinar, expor e julgar matérias pertinentes à educação municipal, tornando-se um canal de publicização e transparência da política educacional e aproximando os CME das demandas da sociedade civil. É nesta função que está vinculado o Plano Municipal de Educação (PME), os processos de capacitação e formação de professores e a formulação de convênios, acordos e parcerias. Tanto as escolas, como as SE, as câmaras

municipais, as diversas instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos e/ou econômicos podem solicitar “parecer” aos CME, consultando-os a respeito de temas específicos de sua atuação. Além disso, por seu caráter legal e função social de representação da sociedade, quaisquer pessoas podem submeter questões restritamente educacionais para opinião dos CME. Para tanto, os conselhos devem se constituir em “espaços democráticos”, concretamente dialógicos, fundados nas experiências vividas pelos seus membros nas relações sociais.

Discutindo democracia e participação, interrogados, os conselheiros afirmaram que os conselhos são instâncias democráticas, onde todos podem participar. No entanto, as concepções sobre participação estão restritas ao fato de que todos, em interação, podem opinar sobre os diversos assuntos disponibilizados aos conselhos.

Temos um conselho bem democrático. A participação de todos é garantida. Nem sempre os conselheiros participam como eu gostaria, mas eles tentam. Às vezes falta informações sobre os temas e por isso não sabem opinar sobre alguns assuntos (E 5).

Nosso conselho é democrático, sim. Todos participam e decidem o que deve ser feito em relação aos problemas discutidos. Nós decidimos juntos (E 8)

Nossas discussões até que são participativas e todos falam, mas o problema é na hora de fazer. Se nossas decisões fossem respeitadas, teríamos o que comemorar (E 14).

No tocante, especificamente, à participação dos conselheiros nas discussões dentro dos CME, as falas indicam que os representantes do governo participam menos e que não há uma relação direta entre participar e decidir, negando a participação política – compartilhamento de poder de decisão -, minando a deliberação e restando apenas o processo de emissão de opinião e em casos mínimos e eventuais.

A participação dos conselheiros é boa, temos problemas é com a mudança de conselheiros representantes do governo. Todo semestre tem mudança, um ou dois conselheiros novos e aí as discussões ficam pela metade (E 3).

A meu ver, não decidimos nada, pois tudo vem pronto. No conselho só dizemos se concordamos ou não, e isso não tem importância nenhuma, pois se alguém discordar a secretaria não considera mesmo (E 17).

A denúncia de que “tudo vem pronto” elucida as estratégias governamentais que impedem a deliberação dos conselheiros, corrompendo o processo participativo.

Ainda abordando a participação, alguns conselheiros enfatizam que as comunidades locais pouco procuram os CME, mas quando o fazem, estão movidas por questões pedagógicas, vinculadas ao cotidiano das escolas e que não são necessariamente objetos da atuação dos conselhos. Outros membros focam que a comunidade não procura os conselhos porque “não tem necessidade” (E 18), porque “nós resolvemos tudo” (E 18). As falas abaixo apresentam questões sobre o atendimento que os conselhos prestam às sociedades locais, os motivos pelos quais estas procuram aqueles e como os conselheiros concebem e reagem diante das demandas apresentadas. Como podemos perceber, os conselheiros afirmam que ao serem procurados pela comunidade – “de vez quando” -, não têm condições de resolver os problemas trazidos. Encaminham os casos às SE, entendendo que as soluções aos problemas são de responsabilidade das SE, como destacam as falas dos entrevistados **E 16** e **E 13**. Quando o conselho solicita as condições mínimas para “resolver” algum problema, as SE desarticulam as ações.

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NOS CME	
Participante	Trecho da fala do participante
E 18	A comunidade não procura o conselho, pois não tem necessidade, nós resolvemos tudo , sem problemas.
E 16	A comunidade procura o conselho para resolver problemas. Vez ou outra vem alguém aqui em casa pra reclamar da escola, denunciar problemas, geralmente com professores. Falam também que não está tendo aula da disciplina tal e outras coisas. Mas não temos como resolver , pois a secretaria (de educação) é quem deve fazer valer a melhoria da qualidade de ensino.
E 13	Não temos como resolver os problemas que a comunidade nos apresenta de vez em quando. Não temos estrutura para isso. Lembro que uma senhora, mãe de um aluno da zona rural, disse que o professor fulano de tal não estava dando aulas e que seu filho deixava de ajudar ela em casa para perder tempo na escola. Pedimos que a secretaria nos desse um transporte para visitarmos a escola e conversar com o professor e a comunidade, mas a secretaria disse que isso não é problema para o conselho resolver. E de quem é, afinal? O problema com este professor persiste até hoje e já faz uns dois anos.
E 2	As pessoas procuram sim. O conselho começou a passar uma segurança para essas pessoas e qualquer fato de natureza educacional, o conselho está sendo sempre procurado e a gente entende com isso que há uma credibilidade muito grande do conselho e isso nos orgulha muito. Em todas as comunidades, todas as decisões que têm que ser tomadas o conselho é procurado.

Por outro lado, o **E 2** traz a informação de que há uma regularidade na procura pelo CME, alegando que o referido conselho goza de credibilidade em relação às comunidades, onde o processo de decisão é compartilhado com o conselho. Dialeticamente, analisando as falas, é possível concluir que as dificuldades das comunidades em procurar os CME resultam da pouca divulgação dos conselhos nos municípios.

Não há divulgação das reuniões do conselho, pois, na gestão anterior, tínhamos uma sede, uma sala para o conselho, e agora não temos mais, e não podemos receber muita gente nas reuniões. A divulgação acaba sendo entre os membros, até porque no final das reuniões, marcamos a próxima reunião. E todos os membros recebem os seus convites e nossas reuniões sempre são um sucesso (E 2).

A falta de divulgação das reuniões e o convite à sociedade – estratégias recomendadas – não se efetivam por falta de estrutura para receber as pessoas, como evidenciado na fala acima. Desta forma, a participação de pessoas que não

são conselheiras nas reuniões dos CME é mínima, restringindo-se aos secretários municipais, diretores escolares e pessoas vinculadas à gestão municipal. “Na maioria das vezes, só os titulares e suplentes participam das reuniões. Às vezes mais os suplentes, mas acontecem reuniões de diretores com o conselho. E nas reuniões mais importantes, sempre participa o pessoal das secretarias, sobretudo a equipe técnica da educação e da assistência social” (E 2).

Em relação à *função normativa*, compete ao CME (1) autorizar o funcionamento de escolas da rede municipal, (2) autorizar o funcionamento de instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitárias, confessional e filantrópica, (3) elaborar normas que complementem e atendam às demandas do seu sistema de ensino. Esta função é prerrogativa dos CME que estão inseridos em municípios que têm sistemas de ensino próprios, não podendo ser atribuída ao CME sem o SME.

Analisando o exercício desta função nos conselhos da microrregião de Guarabira, observamos que apenas os municípios de Duas Estradas e Sertãozinho, ambos com funcionamento regular, têm atos legais que comprovam a efetividade desta função. Nestes municípios, os conselhos já publicaram resoluções e emitiram pareceres autorizando o funcionamento de escolas, regulamentando diretrizes curriculares, instituindo disciplinas na parte diversificada do currículo e aprovando leis do Poder Executivo, como os planos de carreira do magistério municipal. Nos demais municípios com SME não nenhum ato normativo (resolução, parecer...) emitido pelos respectivos conselhos.

Na *função fiscalizadora*, os CME implementam o controle social através de acompanhamento, monitoração/monitoramento e avaliação das políticas educacionais no âmbito dos municípios, exigindo transparência, aplicação e prestação de contas por parte dos órgãos competentes, e atuando em parceria. Esta função exige que os CME fiscalizem o cumprimento dos objetivos e metas dos PME e avaliem o desenvolvimento dos SME, promovendo discussões e debates focados na democratização da gestão educacional, fomentando a participação política.

As falas apresentadas em seguida destacam os processos de acompanhamento e fiscalização na atuação dos CME, reconhecendo-os como importantes e fundamentais. Segundo os conselheiros, no entanto, a falta de estrutura inviabiliza o trabalho que os conselhos devem fazer para acompanhar as ações educacionais nos municípios (E 7). O processo de fiscalização é concebido

como a *fiscalização da secretaria de educação*. Além disso, as SE não entendem a fiscalização e/ou acompanhamento como partes do processo político-administrativo da gestão dos SME (E 16).

FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS	
Participante	Trecho da fala do participante
E 7	O conselho não tem estrutura para acompanhar as ações da secretaria. Não temos como fiscalizar porque também não temos tempo. Eu, por exemplo, trabalho os três turnos. Como posso fiscalizar o trabalho da secretaria?
E 6	Fiscalizar é uma missão importante do conselho, é nosso papel, mas nós estamos distantes de alcançarmos esta etapa, porque precisamos das coisas mínimas para funcionar. Se não temos sede, nem pessoal de apoio, nem recursos, como vamos fiscalizar?
E 15	Nós fazemos nosso trabalho com muito sacrifício e não conseguimos acompanhar a secretaria, pois não temos infraestrutura, mas sempre pedimos os relatórios da secretaria, discutimos as contas do município, sempre muito devagar, sem entender muito que estamos fazendo.
E 16	A fiscalização deveria ser algo natural, pois a lei diz que esta é uma das tarefas do conselho, mas quando vamos perguntar alguma coisa ou fazer uma solicitação, o pessoal da secretaria não entende e não gosta, acho que vamos prejudicar ou fazer algo errado com as informações.

Considerando a função fiscalizadora dos CME, como posta nos dispositivos legais inerentes, é possível compreendermos, pelas falas dos entrevistados, se há ou não o cumprimento desta função nas ações dos conselhos. Inicialmente, as respostas são negativas: “Não há nem tipo de acompanhamento ou fiscalização. Não fazemos nada. Apenas nos reunimos, discutimos o papel do conselho e fazemos as eleições, a cada dois anos” (E 1). Quanto à perspectiva financeira, os entrevistados destacam que não há o devido processo de fiscalização: “O conselho não discute a questão do Fundeb como deveria. Acho até que é porque a gente não entende bem. E o que a secretaria diz, tá dito, pois não sabemos se é ou não verdade, não temos como contestar” (E 10). E novamente destacam a falta de recursos dos conselhos como ação proposital, de negligência, das SE para impedir o funcionamento dos CME: “Acredito que a falta de recursos do conselho é de propósito. É só para que a gente não fiscalize e nem descubra as coisas erradas que têm no município” (E 9).

Vale salientar que a atuação dos CME, com predominância em uma ou outra destas funções, exige o exercício das demais. Em quaisquer circunstâncias, estas funções estão permeadas pela *função mobilizadora*, responsável pela articulação das ações dos CME com as comunidades locais que representam. A caracterização do funcionamento de um CME se dá com base em sua capacidade de mobilização social.

6.2 Categorizando o funcionamento dos Conselhos

Na microrregião de Guarabira, *quanto à situação funcional*, os CME podem ser categorizados da seguinte maneira: (i) regulamentado; (ii) instalado; (iii) funcionando e (iv) sem funcionamento. Para efeito desta análise, consideramos que o CME está funcionando quando há *uma regularidade mínima de reuniões* comprovadas em atas, entendidas como um dos indicadores de funcionamento dos colegiados, pois as atas registram as discussões e as ações encaminhadas pelos conselhos, possibilitando conferir as deliberações e inferir sobre suas principais limitações. Com este pressuposto, após a verificação das atas, associando-as às visitas de campo, podemos indicar as condições de funcionamento. Assim, os CME, neste contexto, *quanto às condições de funcionamento*, podem ser categorizados da seguinte maneira: (i) funcionando regularmente, com periodicidade definida e cumprida; (ii) funcionando eventualmente, com periodicidade indefinida ou, quando definida, sem cumprimento e (iii) sem funcionamento.

No tocante ao funcionamento dos CME, o SICME (2007) indica que 85% (102 dos 120) dos municípios da Paraíba cadastrados no Sistema têm o Conselho funcionando regularmente, contra 15% (18 dos 120) que ainda não estão funcionando. Com relação aos 18 municípios onde os CME não estão funcionando, o SICME registra as “razões do não funcionamento” e 6% (1 dos 18) alegam a falta de pessoal como razão principal e o mesmo percentual atribui ao não funcionamento à falta de espaço físico. Já 11% (2 dos 18) afirmam que não há interesse no funcionamento e, com igual percentual, a falta de capacitação é mencionada como razão para o não funcionamento dos CME na Paraíba. Além disso, 83% (15 dos 18) apresentam outras razões não especificadas pelo SICME.

A **Tabela 12**, apresentada abaixo, traz dados categorizados e de forma sinteticamente adequada, sobre os quais podemos inferir as condições reais de funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira e compará-las aos dispositivos legais, verificando as convergências e divergências.

Tabela 12 – Situação funcional e condições de funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira - Paraíba

Município	CME regulam entado	CME instalad o	Condições de funcionamento		
			FR	FE	SF
Alagoinha	X	----	----	----	----
Araçagi	X	X	----	X	----
Belém	X	X	----	X	----
Caiçara	X	----	----	---	----
Cuitegi	X	X	----	X	----
Duas Estradas	X	X	X	----	----
Guarabira	X	X	----	X	----
Lagoa de Dentro	X	X	----	X	----
Logradouro	X	X	----	X	----
Mulungu	X	----	----	---	----
Pilõezinhos	X	X	----	X	----
Pirpirituba	X	X	---	X	----
Serra da Raiz	X	X	----	X	----
Sertãozinho	X	X	X	----	----

Fonte: Elaborado pelo autor com Base nos dados da pesquisa.

FR – Funcionando regularmente

FE – Funcionando eventualmente

SF – Sem funcionamento

--- = Não tem ou não se aplica

Na microrregião, todos os 14 (100%) CME estão regulamentados e 11 (79%) já foram instalados. Em relação às condições de funcionamento, apenas 2 (14%) estão funcionamento regularmente, 9 (64%) têm funcionamento eventual e 3 (21%) ainda não foram instalados. Os dados indicam, ainda, que os 2 (dois) conselhos que funcionam regularmente têm as mesmas características funcionais dos demais, exceto em alguns aspectos relacionados à estrutura administrativa, pois ambos têm sede própria, regimento interno e atividades de normatização fixadas em resoluções e pareceres. Os demais conselhos, categorizados com funcionamento eventual, não têm sede própria, alguns têm regimento interno, e têm as mesmas

dificuldades apresentadas por todos os conselhos no que diz respeito à estrutura administrativo-financeira do colegiado. Nenhum dos conselhos instalados elabora plano de trabalho ou cronograma de ação. Os que têm funcionamento regular concentram suas ações apenas nas discussões no âmbito dos colegiados, atendendo, sob consulta, algumas pequenas demandas de cunho pedagógico, presentes no cotidiano das escolas, geralmente fora de funções competências específicas.

Na microrregião de Guarabira, estes dados são coincidentes com as falas dos entrevistados, sobretudo na constatação de que a falta de estrutura mínima inviabiliza o funcionamento regular dos CME, sendo interpretada pelos conselheiros como decorrente da falta de reconhecimento sobre a importância dos conselhos por parte do Poder Executivo.

6.2.1 Questões de infraestrutura administrativa

Sobre a estrutura administrativa dos CME, verificamos que dos 11 conselhos em funcionamento, apenas 3 (27%) têm sede própria. Para compreender esta questão, categorizamos os tipos de sede dos conselhos, conforme a **Tabela 13**. A sede própria pode ser, assim, (i) coletiva, (ii) exclusiva ou (iii) temporária. A sede coletiva é aquela destinada não apenas ao CME, mas também aos demais conselhos do município, geralmente denominada de Casa dos Conselhos. Na microrregião, temos apenas dois municípios (Guarabira e Belém) com este tipo de sede. Entretanto, esta sede coletiva não é garantia de espaço adequado para os CME. Somente o município de Duas Estradas tem sede exclusiva, isto é, especificamente para o funcionamento dos CME. Em todos os demais municípios, os CME não têm sede, nem mesmo temporárias.

A ausência de uma sede própria evidencia que os CME não recebem o devido reconhecimento por parte dos governos municípios. “O fato de não termos condições de funcionamento parece que interessa ao governo, pois o prefeito reconhece nossas dificuldades publicamente, até nos defende, mas tem o poder de melhorar tudo e não faz” (E 14). Os conselhos que não têm sede própria são itinerantes e se reúnem ora em salas de aulas de alguma escola, ora na secretaria

de educação – mais comum -, ora em alguma associação ou sindicato ou ainda, na casa de algum conselheiro, geralmente na do presidente.

Tabela 13 – Infraestrutura mínima dos CME na Microrregião de Guarabira (PB)

MUNICÍPIO	SOBRE A SEDE				CDO
	SE	SC	ST	SS	
Alagoinha	----	----	----	----	---
Araçagi	----	----	----	X	---
Belém	----	X	----	----	---
Caiçara	----	----	----	----	---
Cuitegi	----	----	----	X	---
Duas Estradas	X	----	----	----	---
Guarabira	----	X	----	----	---
Lagoa de Dentro	----	----	----	X	---
Logradouro	----	----	----	X	---
Mulungu	----	----	----	----	---
Pilõezinhos	----	----	----	X	---
Pirpirituba	----	----	----	X	---
Serra da Raiz	----	----	----	X	---
Sertãozinho	----	----	----	X	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

CDO = Com Dotação Orçamentária
 SC = Sede Coletiva
 SS = Sem Sede
 -- = Não tem ou não se aplica

SE = Sede Exclusiva
 ST = Sede Temporária
 X = Tem o item que indica

A responsabilidade pelas despesas dos CME - que legalmente é do Poder Executivo, através das SE – é outro elemento fundamental nesta discussão. Os governos devem garantir a autonomia dos conselhos com dotação orçamentária própria. No entanto, na microrregião de Guarabira, os CME não integram o orçamento das SE, como evidencia a **Tabela 13**, apresentada acima. A análise nos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), dos últimos 12 (doze) anos, confirma que nenhum dos 14 (quatorze) municípios da microrregião fez especificação de qualquer valor destinado aos Conselhos. Nos municípios onde os CME estão funcionando regularmente (2 dos 14), as SE repassam algum material de expediente, quando solicitado pelos respectivos presidentes, mas, quanto à estrutura administrativa necessária ao

funcionamento regular e cumprimento de suas funções, os CME não contam com os recursos materiais mínimos, ampliando as dificuldades de atuação.

Não temos nada para o conselho. Quando vamos nos reunir, tenho que recorrer à secretaria de educação para pedir papel para imprimir as convocações. Outro dia fiquei quase duas horas esperando o secretário me atender para pedir uma sala da secretaria para a reunião e ele estava apenas respondendo *e-mails* e olhando o Orkut, sozinho, no seu palácio. Quando descobri, me senti muito humilhada (E 4).

Segundo os dados coletados nas entrevistas, a intenção do Poder Executivos dos municípios, com a conivência das SE, parece ser a de não permitir que os CME tenham a autonomia necessária para atuar e arquitetam estratégias diversas para inviabilizar o funcionamento destes órgãos.

6.3 Mapeando as discussões dos CME

Para compreender o funcionamento dos CME é fundamental mapear suas principais discussões, percebendo os temas/assuntos mais importantes e recorrentes. Como temos visto até o presente, os conselhos concentram suas ações na realização de reuniões eventuais. Entretanto, de modo geral, o que os conselheiros discutem nestes encontros? Quais são as deliberações? Como surgem os temas para os debates? Estes debates acontecem de forma democrática, com a participação efetiva de todos os conselheiros? Os conselhos discutem sobre controle social? De que forma? Estas e outras perguntas norteiam as análises que empreendemos nesta parte do capítulo, sobretudo mapeando as discussões e indicando, a partir da intercalação de falas dos entrevistados, como acontecem as deliberações dentro dos CME.

Verificando a periodicidade das reuniões dos CME na microrregião de Guarabira, de acordo com as legislações municipais e regimentos internos, comparamos o ano de criação dos conselhos com a primeira e a última reunião (**Tabela 14**), até outubro de 2010, especificando, ainda, a quantidade de reuniões ordinárias e extraordinárias (**Tabela 15**), e verificamos algumas lacunas, na constatação de que as reuniões dos CME nem sempre acontecem imediatamente após a criação dos órgãos. A instalação do conselho, na primeira reunião, com

eleição, nomeação dos conselheiros demorou meses ou anos em relação ao ato de legal de criação, como nos casos dos municípios de Cuitegi, Guarabira, Pilõezinhos e Pirpirituba.

Tabela 14 - Dados da instalação e funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira - Paraíba

Município	Mês e ano da criação do CME*	Mês e ano da primeira reunião**	Mês e ano da última reunião**
Alagoinha	Jan., 2010	----	----
Araçagi	Maio, 2008	Jun., 2008	Dez., 2009
Belém	Jan., 2005	Mar., 2005	Dez., 2009
Caiçara	Maio, 2008	----	----
Cuitegi	Abr., 2005	Jan., 2008	Ago., 2009
Duas Estradas	Ago., 2005	Ago., 2005	Set., 2010
Guarabira	Nov., 1999	Abr., 2002	Dez., 2008
Lagoa de Dentro	Ago., 2005	Ago. 2005	Abr., 2009
Logradouro	Fev., 1998	Fev., 1998	Dez., 2008
Mulungu	Jan., 2010	----	----
Pilõezinhos	Nov., 1997	Dez., 2001	Abr., 2010
Pirpirituba	Dez., 2005	Abr., 2006	Dez., 2009
Serra da Raiz	Fev., 2005	Fev., 2005	Set., 2009
Sertãozinho	Jun., 2001	Jun., 2001	Set., 2010

Fonte: Elaborado pelo autor.

* Conforme data de sanção da lei municipal.

** Conforme registro em livro de atas, até o mês de outubro de 2010.

---- = Não tem ou não se aplica

Dos 11 CME instalados, 6 (55%) foram criados em 2005, período em que o MEC intensificou as exigências pela regulamentação dos colegiados dentro dos respectivos SME, vinculando o repasse de recursos e a contemplação de programas ministeriais aos municípios que cumprissem as determinações. Entretanto, a regulamentação não garante o funcionamento, como podemos perceber, pois, em 2010, apenas três conselhos – os de Duas Estradas, Pilõezinhos e Sertãozinho - se reuniram ordinariamente. As últimas reuniões dos demais conselhos aconteceram há meses ou anos.

Com relação ao número de reuniões, as atas dos CME confirmam a irregularidade dos encontros, indicando grandes períodos em que os conselhos não

se reúnem, seja ordinária ou extraordinariamente, comprovando o descumprimento das normas legais de funcionamento.

Tabela 15 – Quantidade de reuniões realizadas pelos CME, na microrregião de Guarabira – Paraíba.

MUNICÍPIO	Tipo e quantidade de reuniões		
	Reunião Ordinária	Reunião Extraordinária	TOTAL
Alagoinha	----	----	----
Araçagi	12	02	14
Belém	16	03	19
Caiçara	----	----	----
Cuitegi	03	----	03
Duas Estradas	59	06	65
Guarabira	08	---	08
Lagoa de Dentro	36	01	37
Logradouro	03	09	12
Mulungu	----	----	----
Pilõezinhos	10	----	10
Pirpirituba	07	01	08
Serra da Raiz	08	03	11
Sertãozinho	70	6	76

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme registro em livro de atas.

--- = Não tem ou não se aplica

Conforme o enunciado das leis municipais, os CME deveriam se reunir, ordinariamente, uma vez por mês e extraordinariamente sempre que for convocado. No entanto, dos 11 CME instalados, apenas 2 (dois) têm se reunido ordinariamente, uma, duas ou até mesmo três vezes ao mês. Há conselhos, ainda, que se reúnem uma vez ao ano ou por semestre. As reuniões eventuais podem confirmar a concepção equivocada de que os conselhos são órgãos para legitimar as decisões das SE.

O CME de Logradouro, por exemplo, em 11 anos de existência, realizou 12 reuniões, das quais apenas 3 ordinárias, embora a legislação exija que estas sejam mensais. A explicação dada pelos conselheiros dos diversos CME indica que as reuniões acontecem, na maioria das vezes, quando solicitadas pelas SE para discussões específicas, no início ou final de ano: “Era para nos reunirmos

mensalmente, como manda a lei do conselho, mas não temos o que fazer nas reuniões. Todos nós sabemos das discussões de educação do município” (E 1). O funcionamento regular dos CME, pelo que podemos notar, não é uma prioridade para a maior parte dos conselheiros, sobretudo os representantes governamentais, cuja concepção sobre o papel dos conselhos está limitada à resolução de problemas: “[...] Vivo todos os dias na secretaria, sei dos problemas, pois tudo passa por mim. [...] Acho que as reuniões do conselho devem acontecer somente quando há um grande problema para resolver. Não há necessidade de se reunir todo mês” (E 18).

Ao analisar os dados das **Tabelas 14 e 15**, apresentadas acima, comparando com a informação sobre a periodicidade legal das reuniões dos CME, concluímos que há descumprimento acentuado das normas legais que instituem os conselhos. Refletindo sobre os motivos da irregularidade das reuniões com os conselheiros, verificamos que estes apontam a pouca participação dos conselheiros do governo e da sociedade civil como principal causa para o funcionamento eventual dos colegiados.

6.3.1 Considerando as atas

Do ponto de vista formal, dos procedimentos de registro e sistematização de discussões, as atas dos CME da microrregião de Guarabira (PB) expressam as fragilidades destes órgãos. Caracteristicamente, as atas são reduzidas com, em média, uma lauda e trazem poucos dados sobre os debates temáticos. Em alguns casos, as atas não especificam nada além da datação, os nomes dos presentes e suas respectivas assinaturas, como podemos ver abaixo, na íntegra da ata de um CME.

“2ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Educação, Cultura e Esporte do município [...].

Aos 18 dias do mês de dezembro de 1998 às 10:00 horas do prédio da secretaria Municipal de Educação, situada à rua do [...], s/n, nesta cidade, reuniram-se os membros do Conselho Municipal de Educação, Cultura e Esporte, para tratar de assuntos relacionados ao desempenho da Educação no município de [...]. Em seguida o Sr. Presidente, mostrou a realidade da

Educação e, como estava sendo aplicados os recursos da educação. Terminados a reunião, foi lavrada a presente ata.” (*Após, segue as assinaturas dos membros*).

Por esta transcrição, percebemos que não há especificação de assuntos discutidos, mas apenas a apresentação do foco financeiro e a “realidade” da educação no município como temas abordados. Não há, ainda, menção às deliberações ou encaminhamentos. Este “modelo” de ata é adotado neste CME em todos os registros, com média de 15 linhas escritas (meia lauda) na composição total do documento, tornando-a insuficiente para ser adotada como registro de ações e decisões do respectivo conselho. Formalmente, estes dados elucidam, além das limitações de sistematização, as dificuldades enfrentadas no processo de deliberação.

Os conselheiros afirmam que a falta de capacitação “técnica” – termo muito usado pelos mesmos – prejudica a atuação dos CME, dificultando as discussões e conseqüentemente o registro das decisões. A falta de orientação fica evidenciada como uma das explicações para este caso citado, como afirma a conselheira entrevistada.

Como não temos nenhuma capacitação sobre isso, quando assumi a presidência do Conselho, pesquisei na internet sobre como elaborar as atas do Conselho e percebi que nossas atas não falam nada de nada, mas não sei como botar as discussões na ata (E 1).

Assim como o detalhamento das discussões não é comum nos conselhos, os conflitos de opinião inexistem, de acordo com a análise das atas, que também não indicam os posicionamentos dos conselheiros em relação aos temas/assuntos tratados. Observamos, ainda, que as atas trazem assinaturas de diversas pessoas que não são conselheiras e nem estão mencionadas nas atas. Pelas assinaturas e descrição das representações verificamos que os membros dos CME, na sua maioria, pertencem ao quadro do funcionalismo público, exercendo funções diversas e representando entidades da sociedade civil. Uma das características apresentadas nos CME é a constante participação do pessoal das SE nas reuniões, mesmo sem assento nos conselhos. As secretarias alegam que os órgãos não têm sede própria e as reuniões acontecem nas secretarias, e todos participam “sem problemas, pois o conselho tem autonomia para trabalhar como quiser” (E 18).

As principais discussões implementadas pelos CME concentram atenção em questões administrativas e pedagógicas. E as atas não registram deliberações e encaminhamentos, o que indica que os conselhos apenas discutem sem qualquer poder de decisão. Alguns conselheiros reconhecem esta realidade, chegando a afirmar: “Sou muito atuante, mas o conselho só se reúne para fazer atas para o MEC. Por isso reclamo e não sou bem vista. Não sei qual o problema, pois estou no meu direito, exercendo minha função” (E 14). Ainda: “No final das reuniões sempre marcamos a próxima reunião, mas nunca o conselho cumpre a data estabelecida. Dependemos de espaço e da disponibilidade dos conselheiros e até adulamos muito, mas é difícil se reunir” (E 6).

Considerando o texto das atas, podemos traçar um quadro temático sobre as principais discussões presentes nos debates dos CME, com os temas recorrentes e específicos.

Principais discussões realizadas pelos CME da microrregião de Guarabira (PB)

Temas recorrentes	Temas específicos
importância do CME para o município	regimento interno do CME
escolha de conselheiros	remuneração de professores
parceria CME e secretaria de educação	remuneração de conselheiros
recursos para os CME	formação de professores
capacitação para os conselheiros	programas federais de educação
críticas ao Poder Executivo	gestão escolar
sede para o CME	educação especial
Plano Municipal de Educação	estruturas das escolas municipais
alteração da periodicidade das reuniões	prestação de contas do Fundef
críticas à Câmara municipal	orçamento da SE
reformulação do CME	substituição de conselheiros

As discussões acontecem em torno de uma temática central, quase sempre um tema recorrente, isto é, que tenha sido discutido anteriormente. Este, por sua vez, incorpora temas específicos. No entanto, nas atas não há evidências que especifiquem e/ou comprovem a função deliberativa, pois não há registro de encaminhamentos, apenas de discussões. “Acredito que nosso trabalho está sendo feito. Nossas discussões são anotadas pela secretaria de educação e ela encaminha

a solução dos problemas ao prefeito, já que não temos recursos nem podemos agir sozinhos” (E 18).

Tem vez que me sinto fazendo papel de besta. Discutimos, apresentamos sugestões e a secretaria nunca atende nos pedimos. O Poder Executivo não reconhece o trabalho do conselho. O prefeito nem sabe que somos, nunca nos visitou nem nunca fez nada do que sugerimos para melhorar a educação do município. Sempre nos reunimos para decidir, mas não há compromisso para realizar nossas decisões (E 4).

Algumas atas registram elogios a políticos e discussões impertinentes como conflitos entre professores de escolas, problemas pessoais, questões partidárias, problemas entre cônjuges (como nascimento de filhos e separação).

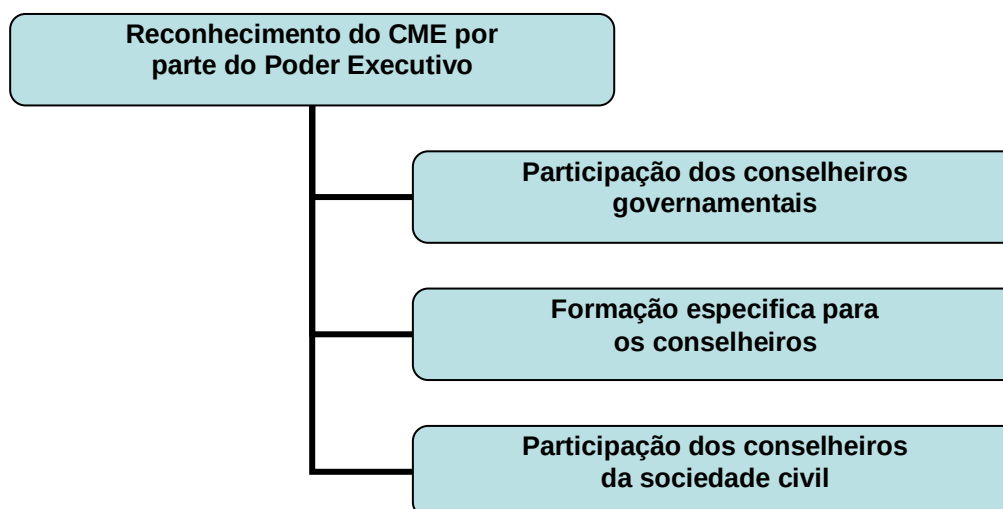
Outra questão fundamental é o processo de convocação das reuniões dos CME. Geralmente, conforme algumas falas dos conselheiros entrevistados, as reuniões são solicitadas pelas SE para discutir questões administrativas, como aprovação de projetos e relatórios financeiros a serem encaminhados para órgãos do governo federal, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em muitas situações, são os secretários de educação que convocam as reuniões e às vezes, a pedido do presidente, “e quando chamo para se reunir tem gente que não gosta, faz cara feia, não entende e aí mando o pessoal da secretaria fazer os convites e convocar para não ter problemas com ninguém” (E 7).

As falas destacadas abaixo trazem as principais dificuldades enfrentadas pelos CME, segundo os conselheiros. Dentre as dificuldades, os conselheiros evidenciam a falta de capacitação específica – reconhecida como estratégia fundamental -; o desinteresse dos governos pelos Conselhos, o que resulta na falta de infraestrutura para o funcionamento adequado; e, por fim, a participação dos conselheiros, considerada insuficiente para garantir que os conselhos tenham atuação qualificada.

DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS CME	
Participante	Trecho da fala do participante
E 6	Posso dizer que a falta de capacitação para os conselheiros é nossa maior dificuldade. A formação adequada resolveria muita coisa, inclusive nosso relacionamento com o poder público. Se tivéssemos formação, até a secretaria (de educação) respeitaria mais nossas ideias e decisões.
E 14	Acho que nossas maiores dificuldades são por culpa do pouco interesse do governo para com o conselho. Nunca houve sequer uma preocupação, uma pergunta sobre como está o conselho. Ninguém tem interesse que o conselho funcione bem.
E 11	Sem dúvida, nossa maior dificuldade é a pouca participação dos conselheiros da sociedade civil. Dificilmente encontramos um conselheiro capacitado, que entenda o papel do conselho e esteja disposto a colaborar com a educação do município. Eles faltam muitas reuniões, não apresentam justificativas nem enviam os suplentes.
E 10	O maior problema é com os conselheiros do governo. Eles decidem tudo, querem que tudo seja como eles desejam. Nas reuniões eles não aparecem, mas as atas acabam sendo assinadas por eles depois, para garantir o funcionamento do conselho.

As dificuldades apresentadas pelos conselheiros indicam que o Poder Executivo não reconhece a importância dos CME (Principal problema), gerando, entre os conselheiros, um desestímulo/desinteresse pelo funcionamento destes colegiados (Problemas consequentes). Daí a explicação preliminar para a existência das dificuldades consequentes, apontando a pouca participação dos conselheiros – tanto do governo como da sociedade civil – e a ausência de processos formativos que capacite os membros dos conselhos para atuarem de forma qualificada.

**Gráfico 6 – Principais dificuldades enfrentadas pelos CME
na microrregião de Guarabira – Paraíba**



O desinteresse dos conselheiros, como apontado nas falas dos entrevistados, é explicado como decorrente da falta de reconhecimento, por parte do Poder Executivo, do papel e importância destes colegiados. Conselheiros afirmam isto claramente, confirmando o desestímulo: “Confesso que não tenho muito interesse em participar do conselho. Acho que não adiante muita coisa. Que faz e desfaz mesmo é a secretaria. Nós somos apenas um enfeite, desculpe dizer isso” (E 6). Ao mesmo tempo em que trazem as principais dificuldades, os conselheiros apontam a formação específica como a principal solução para a efetivação do reconhecimento público, para a melhoria do relacionamento com as SE e as comunidades locais e, sobretudo, construir uma gestão democrático-participativa para os respectivos SME.

Analisando os dados sobre capacitação de conselheiros, percebemos que apenas os representantes das SE, geralmente o secretário e/ou seu adjunto, participam de formações eventuais no campo de atuação dos CME, promovidas por órgãos vinculados ao MEC, quase sempre “treinamentos técnico-operacionais”. No âmbito dos municípios, no entanto, não há processos de formação que foquem qualquer aspecto do trabalho dos conselheiros. As leis municipais que tratam do assunto não trazem dispositivos inerentes à capacitação, nem sequer previsão ou menção de possibilidade.

A questão da formação específica para os conselheiros foi citada entre as principais dificuldades enfrentadas pelos CME, pois, para eles, o funcionamento dos órgãos “depende da formação técnica”, como fica evidente nas falas abaixo.

CAPACITAÇÃO PARA CONSELHEIROS	
Participante	Trecho da fala do participante
E 1	Precisamos de formação , mas não temos como, pois faça recursos. [...] Acredito que a falta de recursos para os conselhos é de propósito, porque aqui ninguém quer que o conselho funcione. [...] Sem recursos não trabalhamos e sem nosso trabalho, a secretaria (de educação) faz o que quiser, sem controle, sem fiscalização. [...] Não posso fazer nada, pois não sei como fazer. Preciso de pelo menos um curso.
E 2	Se tivéssemos recursos financeiros próprios, nós iríamos nos articular para contratar alguém que nos ajudasse a entender mais sobre nosso próprio trabalho. Tenho vários ofícios solicitando capacitação para os conselheiros, mas nunca recebi resposta.
E 15	Entendo que a secretaria (de educação) devia promover formações para os conselheiros. Nós precisamos de capacitação, pois ainda tem muita coisa que não conseguimos fazer e nem sabemos como fazer, mas entendo os problemas da secretaria, pois nem ela mesma tem capacitação suficiente e os recursos são poucos para capacitar.
E 20	Precisamos aprender mais sobre as funções dos conselhos. Eu particularmente não entendo sobre como devo agir em muitos casos. Como conselheiro me sinto sozinha, sem ajuda. E não posso fazer nada, pois a secretaria não oferece formação.

Os conselheiros têm interesse em participar de capacitação e as falas acima indicam a ausência e reconhecem a necessidade de processos de capacitação que abordem as especificidades dos CME. Embora não detalhem quais seriam os temas/assuntos, os conselheiros compreendem que devem tratar dos aspectos legais, das funções e de questões políticas, dentro da gestão dos SME. Eles reconhecem a competência das SE na promoção da formação necessária e admitem que a falta de autonomia administrativo-financeira dos CME inibe ações próprias dos colegiados na construção de processos de formação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PRIMEIRAS CONCLUSÕES

No contexto histórico das últimas três décadas do século passado (XX) no Brasil, quando este país lutava pela redemocratização, enfrentando o regime militar, e a partir das lutas dos movimentos sociais, grupos e pessoas dos mais diversos segmentos da sociedade, foram construídas algumas possibilidades jurídico-legais que dispunham sobre a gestão pública democrática, sobretudo, no campo da educação. Estas possibilidades, inseridas nos embates da “reforma do Estado”, em meados dos anos de 1980, com as primeiras experiências de participação cidadã, com a inclusão de trabalhadores na discussão de políticas locais em alguns municípios governados por partidos de esquerda, começam a mobilizar e encaminhar a institucionalização de espaços colegiados para a participação direta de cidadãos/cidadãs para a intervenção nas decisões governamentais, direcionadas ao interesse público e popular.

Neste contexto, sinteticamente apresentado, surgem os conselhos setores para gerir o ciclo de políticas públicas. Especificamente, os conselhos de educação, historicamente mencionados, começam a se estruturar em diversos municípios brasileiros, consolidados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, dentro da perspectiva de que os municípios deviam criar seus Sistemas Municipais de Ensino (SME). Assim, os Conselhos Municipais de Educação (CME), legalmente compreendidos como órgãos colegiados, representativos da sociedade e que objetivam democratizar a gestão educacional pela participação para o controle social, seja qual for a forma de organização da educação nos municípios, são considerados fundamentais no processo de discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, tendo natureza, funções e atribuições estabelecidas de acordo com as legislações específicas, resultantes das concepções que os criaram, dentro ou fora da perspectiva de SME.

Concebidos e constituídos para democratizar o ciclo de políticas públicas no campo da educação, os CME, quando criados num processo democraticamente participativo, incorporados à estrutura executiva dos

municípios, com funções específicas, superam a antiga ideia de “órgão de assessoramento” das Secretarias Municipais de Educação (SE), e passam a coordenar os SME, ampliando as possibilidades de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões, pois, por sua natureza jurídico-legal e político-filosófica, os CME estão fundados no princípio constitucional da “gestão democrática”, são criados por lei própria e definidos como órgãos públicos, estatais, que integram a estrutura administrativa do Poder Executivo municipal, atuando em parceria com as SE, respeitadas a autonomia de ambos os órgãos.

No entanto, precisamos compreender que esta é uma visão ideal, fundada na teoria específica sobre os CME e que, por isso, enquanto pesquisadores, devemos empreender estudos delimitados sobre a existência, importância e funcionamento destes órgãos, dentro dos SME ou redes de ensino. Objetivando, pois, analisar o funcionamento dos CME na microrregião de Guarabira (PB), focando a gestão democrática dos SME, refletindo sobre participação e controle social, construímos este texto dissertativo reunindo a necessária revisitação histórico-conceitual sobre a democracia, na Antiguidade e na Modernidade, comparando e compreendendo elementos político-culturais do seu “nascimento”, evolução conceitual e teórica e focando os adjetivos que foram empregados para sua delimitação, como “direta”, “indireta”, “representativa” e mais recentemente, “participativa” e “radical”. Discutimos, ainda, questões de ordem política sobre representação, associando-as, quando possível, as pressupostos que ampliam os embates sobre participação direta na esfera da gestão pública e no campo específico da educação.

E, como vimos, os conceitos de participação e representação, tomados no campo das questões sobre democracia, apresentam diferenças semânticas – vinculadas aos termos – e políticas – relacionadas às práticas. Entretanto, conforme as proposições teórico-conceituais, ambos os vocábulos têm origem na discussão sobre *participação política*, fundando os modelos de democracia, isto é, modernamente, democracia representativa e democracia participativa, resultando, por vezes, em processos discursivos que as concebem como dicotômicas, mas, segundo Norberto Bobbio e Boaventura de Sousa Santos, possíveis de serem integradas em espaços colegiados.

Tendo abordado a democracia, aproximando de nosso objeto de pesquisa, adentramos na especificidade dos SME, discutindo gestão educacional e as possibilidades de participação e as principais questões sobre as relações gestão-administração-gerencialismo e respectivos impactos sobre o processo de democratização da educação nos municípios. Neste sentido, reunimos fundamentos legais que tratam da gestão democrática, focando, ainda, os sistemas de ensino e a organização da educação municipal, introduzindo o debate sobre o papel e importância dos CME na gestão dos SME. Em seguida, entrelaçando participação e controle social, enfatizamos nosso objeto de investigação, abordando os CME dos pontos de vista histórico-conceitual e político, destacando-os como espaços que devem promover a participação política para o controle social do Estado. Neste contexto discursivo, discutimos que os aludidos conselhos fazem parte de um processo de lutas que inicialmente propunha a descentralização administrativo-financeira da educação e a consolidação da municipalização.

Nos capítulos de análise, focamos o funcionamento dos CME a partir de aspectos jurídico-legais e político-administrativos, apresentando o cenário e os sujeitos da pesquisa e abordando o processo de regulamentação dos mencionados conselhos na microrregião de Guarabira (PB). Este debate considerou a legislação municipal sobre os CME e os SME, comparando dados trazidos pelo SICME (2007) e pelo IBGE (2009), associando-os às informações coletadas em pesquisa de campo, com entrevistas e observações, e a documental, mapeando as funções e as condições de funcionamento destes órgãos, entrelaçando os registros de falas dos entrevistados com aspectos catalogados nas observações.

Ancorado no percurso descrito e nas primeiras análises sobre o funcionamento dos CME, considerando os objetivos, podemos apresentar algumas inferências, entendidas como “primeiras conclusões”, dada a complexidade do objeto de pesquisa, sobre como estes colegiados funcionam. Desta forma, elencamos os seguintes resultados:

1) *Os CME não são concebidos como “órgãos de Estado” inseridos no Poder Executivo para a formulação, implementação e avaliação das políticas municipais de educação, como dispõe as legislações pertinentes.* Os governos concebem os CME como órgãos que fazem *oposição governamental sistemática* e, assim, mesmo quando constituídos pelo Poder Público, não recebem os recursos

devidos para sua estruturação e funcionamento, ficando relegados à capacidade de auto-organização dos seus membros. Ao desconhecerem o importante papel de colaboração que os Conselhos têm na gestão educacional, os governos municipais se tornam os responsáveis diretos pela falta de estrutura dos conselhos, impedindo, deliberadamente, o cumprimento das funções ignoradas pelo Poder Executivo. Também por isso, os CME da microrregião de Guarabira (PB) apresentam um funcionamento eventual controlado pelo poder público, que estrategicamente impossibilita uma atuação autônoma dos colegiados, sobretudo desconsiderando as deliberações e ignorando a existência dos órgãos, tornando-os dependentes das SE.

Entendemos que a cultura patrimonialista arraigada no cenário de pesquisa é responsável, em grande parte, pela concepção que entende os CME como órgão de oposição, que pode ameaçar os governos. Estes são como que “propriedades” particulares de grupos familiares, e os CME, como são “obrigatórios” por lei, são constituídos e instalados, mas os governos não oferecem as condições para o funcionamento.

2) Da forma como são concebidos, os conselhos são criados por exigências externas de adequação da “estrutura formal” dos municípios às deliberações do MEC. A criação dos CME não contempla a participação da sociedade local, nem incorpora debates e discussões sobre a importância dos colegiados para os municípios. Os processos de criação são controlados pelas SE que não só tomam a iniciativa em criá-los, como também articulam as atividades inerentes, desde a escolha de membros governamentais e não-governamentais, até a convocação das reuniões. As SE, conforme dados da pesquisa, atuam no sentido de imobilizar o trabalho dos CME, impedindo o cumprimento de suas funções, e não considerando os conselhos como parceiros de trabalho na tomada de decisão em relação às políticas educacionais.

3) Como não são prioridades para os governos, os CME têm funcionamento eventual, sem vinculação aos SME, cujas funções, embora regimentais e legalmente estabelecidas, estão restritas à capacidade discursiva, conforme alegada pelos entrevistados, com deliberações mínimas. Estas, quando ocorrem, não são reconhecidas pelo Poder Executivo e não recebem o devido

encaminhamento. Neste contexto, as funções normativa e fiscalizadora são se efetivam, pois os Conselhos estão atrelados à coordenação das SE.

A partir destas constatações, podemos inferir que o Poder Executivo, mesmo reconhecendo a função de *implementar o controle social* – própria dos CME -, negam-lhes as possibilidades e oportunidades de participação efetiva no ciclo de políticas e, assim, demonstram que o controle social, efetivado pela fiscalização e pelo acompanhamento, não é querido pelas administrações públicas.

4) Os CME não têm autonomia administrativo-financeira funcionar e, assim, estão impossibilitados de implementar quaisquer ações de controle social das políticas locais. Problema este resultante não somente da falta de estruturas mínimas para o funcionamento, mas decorrente da falta de capacitação/formação específica para que os conselheiros compreendam as funções dos conselhos dentro dos SME. Quando não conseguem abafar os CME, os governos atuam no sentido de indicar ou eleger membros contratados e “descompromissados” com o CME, tornando-se ausentes e distantes das reais responsabilidades.

A falta de estruturas e recursos para a atuação dos CME reflete esta realidade comum aos municípios da microrregião em pesquisa.

5) Sem a formação necessária, os CME se configuram como espaços desqualificados, formalmente constituídos, mas inertes, sem plano de trabalho e apenas se reunindo esporadicamente para discussões periféricas. O problema da formação dos conselheiros é visível, pois, mesmo tendo um nível de escolaridade que comprova que são profissionais preparados, sobretudo em relação aos presidentes dos CME, a formação específica, e até mesmo técnica, para o exercício das funções de conselheiro, inexistem. E estes são indicadores que confirmam a atuação dos governos municipais na tentativa de inviabilizar o funcionamento dos Conselhos.

6) Por outro lado, os conselheiros não têm competência para articular os conselhos de educação na sociedade, incorporando a participação dos diversos segmentos locais. Os conselheiros não divulgam os CME e não implementam nenhuma mobilização social. Assim, negam o controle social dos CME pela

sociedade, que não pode avaliar o funcionamento dos colegiados, pois os desconhecem.

Com base nas análises dos dados apresentados, apontamos alguns encaminhados que a nosso ver se fazem necessários diante das primeiras conclusões. Neste ínterim, indicamos a necessidade de que os municípios, a partir de processos de formação continuada dos conselheiros e equipe das secretarias de educação, façam uma urgente revisão jurídico-legal nas leis municipais de educação. Esta revisão deve mobilizar a participação popular, o conhecimento técnico necessário e conhecimentos específicos do campo legislativo educacional. A mobilização se faz urgente, e fundamental para os CME, na conquista da autonomia administrativa e financeira. Em seguida, associada às lutas pelas condições mínimas de funcionamento, os CME devem promover uma campanha educativa na sociedade local enfatizando a importância do colegiado e estimulando a participação local das comunidades nas ações planejadas dos CME. Outro elemento fundamental é a articulação dos CME da microrregião, criando um fórum de discussão, divulgando suas ações, promovendo as capacitações necessárias e melhorando o relacionamento com as SE.

Por fim, associando os pressupostos teórico-conceituais, históricos e jurídico-legais, apresentados nos capítulos 2, 3 e 4, com os dados da pesquisa analisados nos capítulos 5 e 6, nesta sintetizados, concluímos, respondendo às interrogações propostas na delimitação do problema/objeto de investigação, que os Conselhos Municipais de Educação (CME) da microrregião de Guarabira (PB) não são espaços democraticamente construídos, com participação política e para o controle social, sendo órgãos disfuncionais, submetidos às estratégias governamentais, conduzidas pelas Secretarias Municipais de Educação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: Democratização, participação e autonomia**. 2005. 303f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ANTUNES, Vanderlei Lemos. **O conceito de soberania em Jean-Jacques Rousseau**. Florianópolis. 2006. 110 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal de Santa Catarina.

AZEVEDO, Fernando de. **A transmissão da cultura**: parte 3 da 5ª edição da obra A cultura brasileira. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1976.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, São Paulo, out./dez. 2001.

BARCELAR, Inalda Vieira. Escola, descentralização e autonomia. **Revista de Administração Escolar**, Recife, v. I, n. 1, jul./dez. 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARKER, E. **Teoria política grega**. Tradução de Sergio Bath. 2. ed. Brasília: EdunB, 1978.

BECKE, Howard Saul. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução de Marco Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento Crítico, 63).

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

BORDENAVE, J. D.; CARVALHO, H. M. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos conselhos de educação. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho**: guia de consulta. Brasília: Ministério da Educação: Secretaria de Educação Básica: Brasília, 2004.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia grega**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987. (Volumes I e II).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

BRASIL. Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. Conselho Nacional de Educação. Parecer 30. **Diário Oficial da União**, 6 out. 2000. Pronunciamento sobre os sistemas de ensino. (Relatoria de Carlos Roberto Jamil Cury)

BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB dez anos depois**: Reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares que se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

CABRAL NETO *et al.*(Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualiza de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, Donald Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 169-189.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: Leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. 17. ed. Atualizada e ampliada. Petrópolis (RJ): Vozes, 2010.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papirus, 1986.

CASSIRER, Ernst. **A questão Jean-Jacques Rousseau**. Tradução de Erlon José Paschoal. São Paulo: UNESP, 1999.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO *et al.*(Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualiza de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007. pp. 115-144.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil *et alli*. **Medo à liberdade e compromisso democrático**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo: Anpae, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo: Anpae, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: Impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. pp. 43-60.

DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, A. A. Município e participação popular. In: **Revista do Direito Público**, v. 14, n. 57-58, 1981, p. 209-221.

DALLARI, A. A. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEMO, P. **Pobreza política**. 5. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 1996.

ELIAS SOBRINHO, Severino. **Papel do Conselho Estadual de Educação da Paraíba como órgão normativo do Sistema de ensino no período de 1962-2002**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.

FINLEY, M, I. **Democracia antiga e moderna**. ed. rev. Tradução de Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FINLEY, M. I. **Os gregos antigos**. Tradução revista por Artur Morão. Lisboa: Ed. 70, 1984.

FISCHER, T. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. In: **Revista de Administração Municipal**, abr./jun., 1987.

FORACCHI, M. M. **A participação dos excluídos**. São Paulo: Hucitec, 1982.

FRANÇA, Indira Alves. **A gestão educacional no Tocantins**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

GELLNER, E. **Condições da liberdade**: a sociedade civil e seus rivais. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

GLOTZ, G. **A cidade grega**. Tradução de Henrique A. Mesquita e Roberto C. Lacerda. São Paulo: Difel, 1980.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 220-245.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa: projetos e relatórios**. São Paulo: Loyola, 2003.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário on-line da língua portuguesa**. Abril de 2007. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

JAGUARIBE, Hélio. (Org.). **A democracia grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

KLEIN, Ana Maria. **Escola e democracia: um estudo sobre a representação de alunos e alunas do Ensino Médio**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação). – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. rev. e amp. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Docência em formação).

LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. pp. 17-38.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 3. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008b. (Série Cadernos de gestão, v. 2).

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: Uma questão paradigmática**. 4. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008a. (Série Cadernos de gestão, v. 1).

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação e Sociedade**. v. 29, n. 102, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 26 dez. 2009.

MENDES, Valdelaine. **Democracia participativa e educação: A sociedade e os rumos da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2009.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Conselho gestor como elemento de gestão democrática e de controle social de políticas educacionais. **Linhas críticas**, Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, v. 10, n. 18, jan./jun. 2004.

MENDONÇA, L. C. A participação da cidade nas decisões da administração pública. In: **Revista de administração pública**. Out./dez., 1984.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: Ática, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, Orlandil de Lima. **Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba**: Mudanças e continuidades. 2002. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo

MORTATTI, Maria Eloisa Velosa. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação). – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MOSSÉ, Claude. **Atenas**: a história de uma democracia. 2. ed. Tradução de João Batista da Costa. Brasília: EdunB, 1982.

MOURA, A. S. **A gestão democrática da educação como princípio de valorização do magistério**. Guarabira: UniLEC, 2009.

_____. **Sistemas municipais de ensino**: Aspectos jurídico-legais. Guarabira: UniLEC, 2009b.

_____. **Perfil dos conselhos municipais de educação na microrregião de Guarabira - Paraíba**. Guarabira: UniLEC, 2010a.

_____. **Política municipal de formação de professores**: Abordagens teórico-conceituais introdutórias. Guarabira: UniLEC, 2010b.

_____. **Valorização dos profissionais da educação**: Discutindo carreira e remuneração. Guarabira: UniLEC, 2010c.

_____. **Planos de cargos, carreira e remuneração dos profissionais da educação básica**: Uma proposta em construção. Guarabira: UniLEC, 2010d.

_____. **Planos de cargos, carreira e remuneração do magistério público municipal**: Um estudo comparado. Guarabira: UniLEC, 2010e.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: Da servidão à liberdade. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. v. 1, 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. pp. 187-241.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e terra, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Política e Gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. pp. 69-82.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da Educação no contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: Impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 91-112.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a administração e a política**: Os desafios da gestão pública democrática. Campinas (SP). 2003. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 191-209.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 31-51.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ou Princípios do Direito Político. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001. (A obra-prima de cada autor).

RUZZA, Antonio. Rousseau e a crítica à representação política. In: **Integração**, ano XIV, n. 53, abr./jun., 2008. pp. 187-196.

SAID, Ana Maria. **A estratégia e o conceito de democracia em Gramsci e o PCB**. Campinas (SP). 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. 2006.

SANDER, Benno. O estudo da administração da educação na virada do século. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Política e Gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. pp. 55-68.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARI, Marisa Timm. Organização da educação municipal: da Administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, Maristela Marques; GIÁGIO, Mônica (Orgs.). **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. pp.59-118.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma política educacional. Campinas (SP): Autores associados, 1998.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: Por uma outra política educacional. São Paulo: Autores Associados, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 36. ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.

SILVA, Adriano Correia. **A instituição da cidadania**: cultura e política entre os gregos. Campinas (SP). 2001. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, Robert Bonifácio da. **Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil**. Campinas (SP). 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. 2009.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: **Revista de Sociologia Política**. n. 25, Curitiba, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017>. Acesso em: 20 maio, 2009.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1953.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: Autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ULHÔA, Joel Pimentel de. **Rousseau e a utopia da soberania popular**. Goiânia: Editora da UFG, 1996.

VALENTE, Nelson. **Sistema de ensino e legislação educacional**: Estrutura e funcionamento da educação básica e superior. São Paulo: Panorama, 2000.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 53-74.

VERISSIMO, José. **A educação nacional**. 3. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau**: A recusa dos pressupostos liberais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de Reforma**: legislação educacional no Brasil – Império e República. Brasília: Liber Livro, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília: LiberLivro, 2009. (Série formar).

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Liber Livro, 2007.

WEFFORT, F. C. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: Implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Leis municipais citadas

ALAGOINHA (PB). **Lei n.º 277, de 29 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação do município de Alagoinha – PB e dá outras providências.

CAIÇARA (PB). **Lei n.º 285, de 27 de maio de 2008**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação do município de Caiçara – PB e dá outras providências.

GUARABIRA (PB). **Lei n.º 460, de 23 de novembro de 1999**. Dispões sobre a criação e implantação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista com conselheiros municipais de educação

APÊNDICE B – Termo de livre consentimento esclarecido

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista com conselheiros municipais de educação

Dados gerais

Município:

Idade:

Sexo:

Profissão:

Escolaridade:

Questões orientadoras

1. Há quanto tempo o/a senhor/a faz parte do CME?
2. O/a senhor/a representa que instituição/entidade/órgão?
3. Como aconteceu sua indicação para o CME?
4. Qual é a duração do mandato de conselheiro?
5. Qual a periodicidade das reuniões do CME?
6. Como o/a senhor/a vê a existência/importância do CME?
7. As pessoas da comunidade procuram o CME?
8. Como é feita a divulgação do calendário de reuniões do CME?
9. Fale sobre como o funciona o CME.
10. Como acontecem as discussões dentro do CME
11. Onde funciona o CME?
12. O CME já publicou alguma resolução e/ou parecer?
13. Quais as dificuldades enfrentadas pelo CME no desempenho de suas funções?
14. O município possui Sistema Municipal de Ensino (SME)?
15. Como se dá a relação entre o CME e a SE?
16. O município já elaborou o Plano Municipal de Educação (PME)?
17. O/a senhor/a tem participado de alguma capacitação para conselheiros?
18. Os conselheiros recebem algum recurso público como gratificação por atuarem no CME?
19. O/a senhor/a considera o CME um espaço democrático-participativo?
20. O CME acompanha e fiscaliza as políticas locais de educação?

APÊNDICE B – Termo de livre consentimento esclarecido

TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO ESCLARECIDO

Eu, _____, de RG _____, estou ciente de estar participando da pesquisa de conclusão da dissertação de mestrado em educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Centro de Educação (CE) da Universidade Federal de Paraíba (UFPB), que tem como objetivo geral *analisar o funcionamento, a estrutura e a atuação dos Conselhos Municipais de Educação dentro da gestão dos Sistemas Municipais de Ensino*. Minhas contribuições dar-se-ão através da concessão de respostas em entrevistas individuais – gravadas e/ou por escrito - em que serão feitas perguntas sobre os conselhos de educação, com duração aproximada de 1 (uma) hora, em local que eu achar mais conveniente, e da permissão de que o pesquisador observe-me, *in loco*, no meu local de trabalho.

A participação não envolve custos, como também nenhuma compensação financeira ou de outro tipo pela participação. A pesquisa não envolve riscos ou danos à saúde. A mim serão garantidos a confidencialidade e o anonimato, tendo também o direito de não responder a algumas das perguntas ou de, a qualquer momento, interromper a entrevista, podendo inclusive determinar que as informações que já tenha dado sejam colocadas de fora do resto do material coletado. A assinatura deste consentimento não inviabiliza nenhum dos meus direitos legais.

Caso ainda haja dúvidas, posso tirá-las agora, ou em surgindo alguma dúvida no decorrer das entrevistas, o pesquisador se colocará ao meu dispor para esclarecê-las. A qualquer momento poderei contactar o pesquisador responsável por este trabalho, Assis Souza de MOURA, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação acima referido, pelo e-mail souassis@hotmail.com e/ou pelo telefone celular (83) 9958-2470.

Após ter lido e discutido com o pesquisador os termos contidos neste consentimento esclarecido, concordo em participar da entrevista individual, colaborando, desta forma, com a pesquisa em questão.

Sei que, assinando este consentimento, não abro mão de meus direitos legais e que me ficarão garantidos a confidencialidade e o anonimato.

Assis Souza de MOURA – pesquisador

Data: ____/____/____.

Assinatura do(a) voluntário(a)

Data: ____/____/____.