



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Educação e Humanidades  
Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo

Ivana Araujo de Campos Oliveira

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE  
INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: *Um estudo de caso  
sobre as ações do Conselho Municipal de Educação de Maricá.***

São Gonçalo  
2011

Ivana Araujo de Campos Oliveira

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE  
INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: *Um estudo de caso sobre as ações  
do Conselho Municipal de Educação de Maricá.***

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao  
Programa de Pós-graduação em Processos  
Formativos e Desigualdades Sociais, da  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Márcia Soares de Alvarenga

São Gonçalo

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CEH/D

O38  
TESE

Oliveira, Ivana Araujo de Campos.

O Conselho Municipal de Educação como mecanismo de instituição da gestão democrática: um estudo de caso sobre as ações do Conselho Municipal de Educação de Maricá / Ivana Araujo de Campos Oliveira. – 2012.  
106f.

Orientador : Prof<sup>ª</sup> Dra. Márcia Soares Alvarenga.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação – Aspectos sociais – Maricá (RJ) - Teses. 2. Democratização da educação – Maricá (RJ) - Teses. 3. Maricá (RJ). Conselho Municipal de Educação. I. Alvarenga, Márcia Soares. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

**CDU 37.015.4(815.3)**

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese/dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Ivana Araujo de Campos Oliveira

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE  
INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: *Um estudo de caso sobre as ações  
do Conselho Municipal de Educação de Maricá.***

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao  
Programa de Pós-graduação em Processos  
Formativos e Desigualdades Sociais, da  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 27 de outubro de 2011.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Márcia Soares de Alvarenga  
Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo  
- UERJ

Banca Examinadora: \_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Tereza Goudard Tavares  
Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo  
- UERJ

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Gilcelene de Oliveira Damasceno Barão  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Batista Bastos  
Universidade Federal Fluminense

## DEDICATÓRIA

Ao meu pai Augusto Campos que me ensinou a ser justa e honesta, e que, mesmo ausente materialmente, faz-se presente espiritualmente a guiar-me através de seus ensinamentos em todos os momentos de minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha orientadora e mestra querida Márcia Alvarenga, pela sua presença sempre tão segura, competente e incentivadora.

Aos meus professores do mestrado da FFP- UERJ que me ajudaram a crescer pessoal e profissionalmente através de estudos e pesquisas de grande relevância na área educacional.

A minha mãe querida, Marcia Araujo, e às minhas irmãs e amigas Andrea e Marcia sempre presentes, incentivadoras e minhas maiores fãs nessa jornada.

A minhas filhas Brenda e Natasha, meus netos Pedro e Maria Eduarda e ao meu marido Luiz Claudio, que suportaram minha ausência nos momentos em que tinha necessidade de passar a maior parte do tempo fora de casa, em busca de lastros suficientes para caminhos que me levassem a mais um degrau de sucesso.

Aos todos os meus amigos que me incentivaram fortemente a seguir em frente, mesmo nos momentos de dificuldades e dúvidas. Em especial aos amigos Ricardo Marques e Gabrielle Almeida (sobrinha) que colaboraram de forma efetiva para a realização desse trabalho.

A todos que contribuíram de forma direta ou indireta para o alcance de meus objetivos.

É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática.

*Paulo Freire*

## RESUMO

OLIVEIRA, Ivana Araujo de Campos. *O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: Um estudo de caso sobre as ações do Conselho Municipal de Educação de Maricá..* 2011. 106 f. Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) - Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

A presente pesquisa apresenta um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Educação do Município de Maricá, abrangendo o período de 2009 a 2012. Investiga a incorporação da gestão democrática como um princípio na legislação educacional brasileira nas políticas públicas e na participação da comunidade escolar, tratando de uma das formas de materialização desse princípio: os conselhos municipais de educação. Discute a gestão democrática, abordando os conceitos de democracia e de democracia participativa, e as dimensões conceituais do princípio da gestão democrática nas políticas neoliberais e na legislação brasileira. Apresenta ainda os conceitos de participação e descentralização, os mecanismos de instituição democrática educacional, trazendo uma breve trajetória dos Conselho Municipais de Educação na história da educação brasileira e na legislação educacional. Analisa como se apresentam os conselhos municipais de educação: composição, atribuições e possibilidades de constituírem espaços democráticos de participação, contribuindo para a autonomia municipal na área do ensino e para o avanço das políticas públicas educacionais. Toma como pressuposto a ideia de que os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções de educação e de sociedade que, em função do poder local, influenciam de formas diversificadas a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Tendo por objeto de estudo o Conselho Municipal de Educação da cidade de Maricá, um dos primeiros municípios a institucionalizar este dispositivo de gestão democrática na rede pública do ensino na região do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, a pesquisa busca responder as seguintes questões: quais as contribuições do CME de Maricá para a gestão democrática nas escolas municipais? Quais os efeitos produzidos pelas ações do CME sobre a gestão democrática nas escolas municipais de Maricá? Como os conselheiros percebem a função de instituição da gestão democrática na rede municipal de ensino? A pesquisa toma como base levantamentos bibliográficos e documentais que tratam da temática da gestão democrática do ensino público, entrando especificamente no campo da autonomia municipal através dos conselhos de educação, para buscar responder às questões formuladas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os membros do Conselho Municipal de Educação e com profissionais da educação de escolas municipais de Maricá.

Palavras-chave: Gestão democrática. Democracia. Democracia Participativa. Políticas Educacionais. Sistemas de Ensino. Conselho Municipal de Educação. Maricá.



## ABSTRACT

The present research it presents a case study of the Municipal Education Council of the City of Marica, covering the period 2009 to 2012. Investigate the incorporation of democratic management as a principle in the Brazilian Educational Legislation in public policy as well as in the school community participation, dealing with one form of embodiment of this principle. It intends to discuss democratic management, addressing the concepts of democracy and participative democracy, and the conceptual dimensions of the principle of democratic governance and neoliberal policies in the Brazilian Legislation. It also discusses the concepts of participation and decentralization, the mechanisms of democratic educational institution, providing a brief narrative of the Municipal Council of Education in the history of Brazilian education and educational legislation. It also seeks to analyzes how to present the municipal councils of education: its composition, functions and possibilities of constituting democratic spaces of participation, contributing to local autonomy in education and to the advancement of educational public policies. It takes as its premise the idea that the Councils, being a intermediate between state and society, expresses ideas and concepts of education and society which, depending on local power, influences the dynamics of diversified forms of the educational policy agenda. Having an object of study by the Municipal Education Council of the City of Marica, one of the first municipalities to institutionalize this system of democratic management in the public school in the Eastern Metropolitan region of Rio de Janeiro, the research seeks to answer the following questions: what are the contributions of CME Marica for democratic management in the public schools? What are the effects produced by the actions of the CME on the democratic management in the public schools of Marica? As counselors does it perceive the function of the institution of democratic management in the municipal school system? The research builds on bibliographic and documentary dealing with the issue of democratic management of public education, specifically entering the field of municipal autonomy through the boards of education, to seek answers to questions raised, semi-structured interviews were conducted with members of City Council education and professional education in municipal schools of Marica.

Keywords: Democratic administration. Democracy. Participatory Democracy. Educational Policy. Teaching Systems. Municipal Council of Education. Marica.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento, real e percentual, do número de municípios cadastrados no SICME entre 2004 e 2007 conforme situação dos atos legais de criação do CME, SME e PME.....	48
Tabela 2 - Situação dos CME em funcionamento, segundo forma de escolha do Presidente.....	53
Tabela 3 - Participação percentual (%) das diferentes categorias de representantes no total das vagas de conselheiros do CME, por regiões.....	58
Tabela 4 - População do município de Maricá ? Faixa etária.....	66

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do município de Maricá.....	60
Quadro 1 - Crescimento populacional do Município de Maricá.....	62
Quadro 2 - Número de estabelecimentos de ensino, hospitais, instituições de turismo e cultura, financeiras e de comunicação.....	64
Gráfico 1 - Ensino ? Quantitativo de escolas.....	65
Gráfico 2 - Ensino ? Quantitativo de Matrículas.....	65
Quadro 3 - Conselho Municipal de Educação ? Representação.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação
BM	Banco Mundial
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CEE	Conselho Estadual de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação
DF	Distrito Federal
D.O.	Diário Oficial
FAMMAR	Federação das Associações de Moradores de Maricá
FAPAEM	Federação das Associações de Pais de Alunos das Escolas de Maricá
FFP	Faculdade de Formação de Professores
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONGs	Organizações não Governamentais
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SEPE	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação
SICME	Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação
SINDSERV	Sindicato dos Servidores Públicos
SINEPE	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro
SME	Sistema Municipal de Educação
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UNESCO  
UNICEF

Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura  
Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1	<b>RELAÇÕES ENTRE ESTADO E DEMOCRACIA: PARA COMPREENDER OS LIMITES E PERSPECTIVAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	20
1.1	<b>Conceitos de democracia</b> .....	28
1.2	<b>Democracia Participativa</b> .....	33
1.3	<b>O princípio da gestão democrática nas políticas neoliberais e na legislação brasileira</b> .....	35
2	<b>MECANISMOS DE INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA</b> .....	41
2.1	<b>A trajetória dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil</b> .....	42
2.2	<b>Os Conselhos Municipais de Educação na legislação brasileira</b> .....	44
3	<b>PERFIL DO MUNICÍPIO DE MARICÁ E BREVE HISTÓRICO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MARICÁ ? O CONTEXTO DA PESQUISA</b> .....	59
3.1	<b>História e perfil do Município de Maricá</b> .....	60
3.2	<b>Breve histórico e dados fundamentais do Conselho Municipal de Educação de Maricá</b> .....	67
4	<b>A ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS</b> .....	70
4.1	<b>Perspectivas sobre gestão democrática</b> .....	72
4.2	<b>Gestão Democrática da Educação na perspectiva dos Conselheiros do CME/Marica</b> .....	76
4.3	<b>A participação dos Conselheiros no CME/Marica: uma (auto) avaliação</b> .....	77
4.4	<b>Gestão democrática na perspectiva dos Profissionais da Educação</b> ...	79
5	<b>CONCLUSÕES PROVISÓRIAS</b> .....	87
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	91
	<b>ANEXO A - PT - PSB - PCdoB - PROGRAMA DE GOVERNO</b> .....	96
	<b>ANEXO B - PORTARIA Nº 0968/2010</b> .....	100
	<b>ANEXO C - Questionário para a secretária do CME de Maricá</b> .....	101
	<b>ANEXO D - Entrevista com conselheiros CME de Maricá</b> .....	104
	<b>ANEXO E - Entrevista com profissionais de ensino da rede pública municipal de Maricá</b> .....	106

## INTRODUÇÃO

*As administrações populares avançam muito.  
Se a gente se perguntasse: é possível uma gestão popular  
dentro do capitalismo e a resposta fosse não,  
todo mundo cruzava os braços. É a possibilidade perfeita?  
Não, porque a cada dia você tem mil adversidades.  
Mas como negar que a realidade avança  
nos movimentos sociais e nas lutas populares?  
É dentro desse espaço contraditório que podemos avançar.*

*Gaudêncio Frigotto (2002)*

Essa pesquisa surgiu a partir das minhas experiências na área de gestão e da inquietação em relação aos limites e possibilidades da gestão democrática nas escolas públicas. Vivencio, desde 1985, experiências públicas no magistério na área de gestão educacional, tendo participado do início das lutas pela eleição de diretores nas escolas estaduais no SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação) na rede pública de Duque de Caxias. A partir daí, fui atravessada por temas sobre participação da comunidade escolar na gestão, municipalização do ensino e políticas públicas voltadas para a gestão democrática. Experimentei a gestão escolar em diversos formatos: membro de Centro Acadêmico da Faculdade, diretora-adjunta eleita, coordenadora pedagógica, diretora de escola particular, orientadora educacional e pedagógica na rede pública, e membro de conselhos escolares.

Em 2007 entro para a Rede Municipal de Ensino do Município de Maricá como Orientadora Educacional através de concurso público e inicio minha participação no processo de construção da autonomia das escolas da rede. A Secretaria Municipal de Educação de Maricá inicia nesse ano, através do primeiro concurso para Orientadores Educacionais, um processo de autonomia das escolas da rede, oferecendo espaço para discussão das formas possíveis de gestão nas escolas. Há um enorme incentivo para a implantação e implementação dos Conselhos Escolares, dos Grêmios estudantis, e ocorre um movimento, através do Sindicato dos Profissionais em Educação do Município de Maricá, para eleição direta de diretores. Inicia-se, então, o processo de reformulação do Conselho Municipal de Educação (CME) através de eleições de novos membros e do incentivo a uma maior participação desse conselho no âmbito das decisões educacionais do município.

No início da atuação como orientadora em Maricá foi observado que havia uma espécie de abertura política, onde professores, especialistas, diretores e

sindicato começavam a ter voz nas decisões políticas no âmbito da secretaria de educação. Foram dois anos de uma secretaria de educação de um secretário de educação e um ano de uma outra secretaria que sofreu alterações devido à eleição de um novo prefeito na cidade, de um novo partido político. Saía PMDB e entrava o PT. Observa-se em Maricá uma certa democracia em aspectos para mim relevantes: todos os professores da rede eram concursados e na ausência temporária por licença médica só existia a possibilidade de hora-extra, a possibilidade de contratações políticas não existia.

Ainda se escolhia o diretor de escola por indicação política, mas havia critérios para essa escolha e o apoio da comunidade era fundamental, além da formação em nível de graduação e alguma experiência na área de gestão. As decisões na área educacional passavam pela participação do professorado, ocorrendo reuniões e encontros periódicos para discussão de mudanças em nível de processo de avaliação, aprovação automática e outros temas fundamentais.

O sindicato tinha uma atuação importante, realizando paralisações e reuniões com a secretaria para discussão de direitos dos profissionais da educação, além de promover eventos culturais e de lazer para todos, cabe destacar que ainda estávamos no sistema de indicação política para diretor de escola, mas podíamos sentir que esses diretores tinham autonomia.

No início do novo governo, do prefeito Quaqué e do secretário Marcus Ribeiro, ocorreram situações que demonstravam uma sequência nesse projeto de autonomia das escolas e busca de gestão democrática.

Logo fomos convidados a participar de reuniões de diretores, orientadores educacionais e pedagógicos onde pudemos opinar sobre assuntos diversos de organização da educação municipal como, por exemplo, um novo sistema de avaliação, propostas para a educação inclusiva entre outros. Muitas vezes observamos diretores e orientadores se negando a opinar temendo o peso dessa responsabilidade, alegando que assumir uma postura diante desses assuntos poderia gerar uma responsabilização futura.

Após dois anos em licença sem vencimentos, para cursar o mestrado, retornamos no início de 2012, fomos surpreendidas por uma mudança negativa nesse perfil anterior de tentativa de gestão democrática: havia um grande número de contratados na rede; a escola para qual retornei tem quase 50% de contratos e horas extras; após um período de licença médica ou sem vencimentos passamos a perder



nossa lotação, o que não ocorria anteriormente, então não pudemos retornar a minha última escola, pois minha vaga já estava ocupada.

Os diretores passaram a ter uma dependência enorme da secretaria de educação, tendo que prestar contas de tudo o que ocorre na escola.

Os professores em período de estágio probatório são tratados quase que como contratados sendo ameaçados, a todo o momento, de perder a matrícula caso tenham muitas faltas, atrasos ou alguma falha pedagógica. O diretor precisa assumir uma postura repressora, pois caso contrário pode perder sua função de gestor da escola.

A secretaria de educação não possui mais um canal aberto com os professores, não realiza mais encontros ou reuniões para ouvir opiniões, apenas traz projetos prontos, pacotes a serem seguidos pelos profissionais sem direito a discussão. O quadro é bem diferente, temos a sensação de retrocesso político, logo por uma gestão de um partido político considerado de esquerda, que deveria estar apresentando uma proposta democrática de gestão educacional, tendo ainda como secretário um professor que teve participação política ativa na área educacional e um prefeito que foi líder estudantil.

Decepcionamos-nos a cada dia com esse quadro, mas ao mesmo tempo, podemos sentir um momento de possível explosão, de muita insatisfação, de vontade de mudar por parte dos profissionais e até mesmo dos diretores, o que constataremos nas entrevistas que realizei e apresentei no capítulo final.

Esse projeto de pesquisa se desenvolveu, em nível de esboço e rascunhos, durante os anos de 2007 a 2009 e se concretizou com a possibilidade de ingresso no Mestrado da FFP-UERJ, na área de políticas públicas, sendo estendido até o ano de 2012 quando foi concluído. A temática de Gestão Democrática estava incorporada à minha trajetória e, portanto, me vejo implicada dentro da temática que busco adensar na dissertação de mestrado. Não tínhamos um objeto, apenas um tema.

A ideia de focar nossa pesquisa nos Conselhos Municipais de Educação, e especificamente no Conselho Municipal de Maricá, foi amadurecendo durante nossos encontros de orientação e se firmou em nossa revisão de literatura e no levantamento do material bibliográfico. Verificamos que a produção literária sobre Conselhos Municipais de educação é rara, e com isso, houve um interesse ainda maior pelo objeto que agora já passava a ser nosso.

Encontramos pesquisas relevantes sobre os CMEs em Genuíno Bordignon que em 2004 publicou “Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, e em 2008, “A Natureza dos Conselhos Municipais de Educação. Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica”. Encontramos em Wanderley Ribeiro, 2004, “Municipalização.

Os Conselhos Municipais de Educação”, o importante trabalho de Donaldo Bello de Souza e Maria Celi Chaves Vasconcelos, em 2006, sobre “Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)”, também buscamos análises fundamentais na pesquisa de Cláudia Motta Hinvaitt e Shírlley Raquel Jaques Miranda, 2002, “CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: Um Caminho da Gestão Democrática a ser perseguido”, ainda lemos “Conselhos municipais de educação: Autonomia e democratização do ensino” de Lucia Helena G. Teixeira, 2004 . E ainda trazemos para nossas leituras os importantes textos de Antonio Aparecido de Lima, 2010 , “O Conselho Municipal de Educação Sob a Ótica da Comunidade Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino” e Cirlane Mara Natal, 2011, “O Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais: do embate ao debate”. Todos de leitura fundamental que está incorporada em nossa pesquisa.

Com essa pesquisa, investigamos a incorporação da gestão democrática como um princípio na legislação educacional brasileira, nas políticas públicas e na participação consciente da comunidade escolar, tratando especificamente de uma das formas de materialização desse princípio: os Conselhos Municipais de Educação, intencionando analisar em que medida esses conselhos e, em particular o CME da cidade de Maricá, vêm contribuindo para a formulação de políticas públicas educacionais.

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;**

Trazemos uma reflexão crítica sobre a incorporação da gestão democrática como um princípio do ensino público através da legislação educacional e das políticas públicas em vigor, a partir do referencial gramsciano, realizamos essa análise que se evidencia na escrita dos capítulos que se seguem, onde trabalhamos com a ideia de Estado ampliado, a relação entre sociedade política e sociedade civil, o conceito de hegemonia, e de política como representação de interesses e disputa de hegemonia.

Eis porque “o conselho é o órgão mais idôneo de educação recíproca e de desenvolvimento do novo espírito social, que o proletariado conseguiu exprimir da experiência viva e fecunda da comunidade de trabalho”. (GRAMSCI, 2004, p.289).

Refletimos através da leitura de Gramsci sobre um novo modelo de gestão democrática gerador da possibilidade de participação política efetiva de todos no conjunto da estrutura política da sociedade considerando o CME como um órgão capaz de contribuir de forma efetiva para o estabelecimento da democracia no âmbito da educação municipal e essencialmente na gestão de seus recursos em prol do desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus profissionais e dos recursos pedagógicos que podem trazer a democratização do ensino em toda a sua amplitude.

O município de Maricá, campo de nossa pesquisa, é apresentado, dentro de num contexto histórico-geográfico que nos dá alguns sinais para a compreensão de sua hegemonia política e social. Se localiza estrategicamente entre a Região Metropolitana e a Região dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente Maricá é um dos municípios de maior ritmo de crescimento populacional do Estado (o terceiro que mais cresceu na última pesquisa do IBGE).

Buscamos discutir no capítulo inicial as relações entre Estado e democracia na tentativa de compreender os limites e as perspectivas da gestão democrática e de identificar as limitações e entraves para a sua realização nas escolas públicas brasileiras.

Na intenção de tornar esse esforço mais próximo da realidade, fizemos um estudo dos mecanismos de instituição da gestão democrática e especificamente, no capítulo II, tratamos dos Conselhos Municipais de Educação e suas formas de participação e busca pela autonomia das redes municipais de ensino.

Em seguida, no capítulo III, apresentamos o perfil do nosso campo de pesquisa, o município de Maricá, que apresenta características geográficas

específicas ao nosso estudo, entrando no âmbito de seu CME através de um breve histórico de seu surgimento e atuação.

Para que o leitor possa compreender nossas formas de estudo, tratamos no Capítulo IV sobre a abordagem teórico-metodológica de nossa pesquisa onde justificamos a escolha do estudo de caso, de entrevistas semiestruturadas e da observação participativa como possibilidades de análise mais adequadas ao nosso objeto de pesquisa. Apresentando complementarmente a visão dos profissionais de ensino e dos conselheiros, quando pudemos analisar o conteúdo das entrevistas realizadas buscando ler nas linhas e entrelinhas a visão de cada sujeito sobre a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Maricá e a atuação efetiva ou não do seu CME na busca desse objetivo. Entrevistamos profissionais relacionados diretamente à gestão escolar, como diretores, orientadores e professores, além de conselheiros que atuam no Conselho Municipal de Educação.

Todos os dados coletados e as análises realizadas nos serviram não apenas como atividade acadêmica, mas como elaboração de um referencial teórico para a construção de uma escola democrática e participativa dentro de uma preocupação com uma educação nacional que busque políticas públicas que a direcionem para a autonomia financeira e pedagógica de suas ações.

Esperamos estar contribuindo para compreensão da importância dos mecanismos da gestão democrática para a prática do pensar e do agir de forma político-administrativo-pedagógica que assegure mudanças e que possa colaborar para a efetivação de uma escola que privilegie a democracia. Esperamos ainda poder levar os leitores à compreensão de que ao pensarmos numa política de descentralização comprometida com uma educação democrática, pública e de qualidade para todos, faz-se necessário encaminhar a participação, seja por meio de Conselhos, associações e outras instituições, a fim de alcançar a partilha do poder com os envolvidos com a educação, propomos que seja considerado o contexto econômico, social, político e cultural que age em favor da tendência autoritária, para que se possa romper e superar tal tendência.

Cabe, pois, nesta dissertação, apresentarmos uma discussão sobre o papel do Conselho Municipal de Educação e os desafios postos à participação

cidadã, ao tempo em que apresentaremos algumas situações vivenciadas por nossos sujeitos da pesquisa e por nós refletidas.

## **1 RELAÇÕES ENTRE ESTADO E DEMOCRACIA: PARA COMPREENDER OS LIMITES E PERSPECTIVAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Tomamos como referências teóricas ao estudo o conceito de Estado e hegemonia de Antonio Gramsci (1995), buscando suscitar o debate das categorias: Estado ampliado; Relação entre sociedade política e sociedade civil; Política como representação de interesses e disputa de hegemonia; democracia; participação e descentralização e em Bobbio (1996), Paro(2001), Santos(2001), Barroso(1996), subsídios necessários para uma reflexão do campo de tensão existente entre a retórica dos discursos e o discurso da prática da gestão democrática que se constroem no universo escolar.

Ao nos debruçarmos nos apontamentos de Gramsci (1995) sobre hegemonia, e ao compreendê-la como uma forma de dominação que impõe uma concepção de mundo baseada na coerção e no consentimento, entendemos que ele foi capaz de perceber a permeabilidade da sociedade civil e de outras concepções de mundo.

Assim, entendemos a escola como uma das instituições da sociedade civil onde a luta pela hegemonia ideológica pode ser absorvida como senso comum e tornar-se realidade, como também pode constituir-se em espaço para construção de uma contra-hegemonia. Dessa forma, compreendendo que na visão gramsciana (1995) toda construção hegemônica está permeada por uma relação de forças, entende-se que a construção de um processo de democratização da gestão escolar está no contorno de um movimento de idas e vindas, estando na maioria dos casos sujeita à vontade dos detentores do poder, e em alguns casos, contando com a participação da sociedade civil.

Para criar o movimento de construção da hegemonia e, assim transformar suas condições de vida, os trabalhadores precisam ampliar sua participação em todos os espaços da sociedade civil, ou seja, em todos os “aparelhos privados do Estado”, neles intervindo para garantir os interesses e projetos sociais, políticos, econômicos e culturais a partir de uma perspectiva engendrada pelas classes subalternas (ALVARENGA, 2010).

Buscamos aqui compreender na perspectiva gramsciana de que forma a gestão democrática está presente na educação municipal através dos conselhos, isso significa penetrar num ambiente dinâmico onde precisamos delinear as características do trabalho humano, da escola, desvendando os mecanismos de produção, reprodução e superação em evidenciar, entre eles, os que constituem a base em que está constituída a identidade da classe trabalhadora e sua capacidade de se tornar classe dirigente.

Na perspectiva de Gramsci, entendemos que “o ser humano deve ser concebido como bloco histórico de elementos puramente individuais e subjetivos e de elementos de massa objetivos ou materiais com os quais o indivíduo tece uma relação ativa”. Sendo assim, “o núcleo a partir do qual se forma e se desenvolvem as concepções de mundo é constituído pelas relações sociais de produção existentes na sociedade”.

Essas relações são os pilares de uma ordem que deve ser fortalecida, transformada ou simplesmente, aprimorada por parte dos setores dominantes de uma sociedade. Portanto, pra que haja estabilidade nessa ordem, é essencial que seus valores, representações e categorias assumam a organização e a orientação da vida cotidiana das massas populares, alimentando sua percepção dos processos e fatos históricos, levando à elaboração de normas de conduta e à formação de uma vontade coletiva que esteja de acordo com as necessidades dos próprios grupos dominantes.

Dentro dessa concepção entendemos a hegemonia como o exercício do poder através do equilíbrio entre a dominação e a coerção, devendo também ser considerado o equilíbrio entre a direção e o consenso. Assim sendo, com essa visão de Gramsci, entendemos a importância da sociedade civil para a construção de uma consciência crítica que leve a classe trabalhadora a formar um senso ativo através de um debate amplo.

Na visão de Gramsci a educação se faz pela coerção no âmbito da sociedade política e pela cultura na sociedade civil, defendendo nessa visão a ideia de que a escola do trabalho deve prevalecer à escola burguesa. A educação deve estar vinculada á prática e acontecer através da ação e da compreensão mais abrangente de mundo (processo histórico). Assim, podemos afirmar que num processo de organização política (estrutura do Estado), o conhecimento pode ser considerado como forma de poder, visto que modifica, e a hegemonia intelectual é a

luta por uma nova ordem social, entendendo-se assim que a Escola se faz presente em ação e decisão para a formação humana.

Gramsci sempre retorna em seus escritos à necessidade da organicidade, a qual interpreta como movimento, relação dinâmico-crítica, com a participação efetiva das massas. Afirma também que a cultura e a escola na realidade italiana são privilégios para poucos e propõe que esse quadro seja modificado com urgência, abrindo assim, a possibilidade de se pensar um novo projeto de escola, que esteja afinado ao projeto revolucionário que ele propõe dos Conselhos de Fábrica, reforçando a ideia de escola de qualidade para todos.

Nesse contexto ele nos ensina que “todos os jovens deveriam receber iguais oportunidades em relação à cultura, e o Estado não deve pagar com o dinheiro de todos a escola para os medíocres, filhos dos abastados, enquanto exclui os inteligentes e capazes, filhos dos proletários” (GRAMSCI, 1995).

Para ampliar nosso entendimento sobre esse contexto, estamos assumindo o conceito ampliado de democracia liberal de Bobbio (1987), onde é abordada uma extensão da ideia de democracia para além do sufrágio universal. O autor considera os aspectos político e social, dada a multiplicidade de instâncias nas quais o indivíduo exerce o direito de voto, o que possibilita a participação dos interessados em mecanismos participativos. Estes mecanismos podem expressar condições efetivas de participação, através de instrumentos colegiados, criados para envolver seus segmentos na condução de seu funcionamento, como é o caso do nosso objeto de estudo, os CMEs.

Sobre isso, Bobbio (1987, p. 37) nos orienta que *Entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de reformas intermediárias.*

À medida que a sociedade se democratiza torna-se necessário que se democratizem as instituições que a compõem. Para analisar melhor essa temática, Paro (1996, p.26 -7) nos ajuda a compreender que:

Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido de provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade.



E amplia esse conceito para a democratização da escola ao afirmar que:

A democratização da escola pública deve implicar não apenas no acesso da população a seus serviços, mas também a participação desta na tomada de decisões que dizem respeito a seus interesses, o que inclui o envolvimento do processo de escolha de seus dirigentes.

Nesse sentido, pudemos analisar outras possibilidades como a existência do próprio conselho municipal de educação como mecanismo de instituição da gestão democrática.

Estamos vivendo uma era de muitas transformações, a educação necessita acompanhar esse processo com urgência e dentro desse processo é fundamental a construção da autonomia da escola pública brasileira através da gestão democrática.

Porém, não estamos certos de que a institucionalização desse dispositivo orientado por políticas públicas tem sido eficiente ou se há entraves e limitações que impedem o avanço desse processo.

Os movimentos sociais e a comunidade escolar vêm buscando, através de lutas pela democratização da escola pública, o processo de autonomia da gestão de suas ações e projetos<sup>1</sup>. Desde a eleição para diretor à formação dos conselhos escolares, temos visto o esforço da sociedade na busca pela institucionalização deste princípio democrático. Porém, é um processo extremamente complexo que envolve vontade política, posicionamento crítico por parte dos educadores e apoio da sociedade em geral.

A luta pela consolidação da democracia na escola pública não é recente, a necessidade da mudança no processo de autonomia da escola pública e das ações que empreendem o sentido da responsabilidade social na busca da superação das desigualdades é relevante.

Explicita-se a justeza da conclusão de Marx (1996. p.402) de que fazemos a história em circunstâncias dadas, e não escolhidas, mas que são os seres humanos que fazem a história, e, por isso, as circunstâncias podem ser mudadas.

---

<sup>1</sup> Em relação a estes movimentos, lembramos os Fóruns Estaduais em defesa da Escola Pública que vêm sendo articulados por diferentes entidades sindicais, tais como o SEPE, no estado do Rio de Janeiro, a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) e a ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação), entre outras.

Por tudo que foi exposto, o eixo norteador da pesquisa deve-se à preocupação com a construção da autonomia da escola pública e de seu processo de gestão democrática através da efetiva democratização da educação e da capacidade de ampliação da participação popular em todos os espaços da sociedade e do Estado, e de forma concreta levantará hipóteses e buscará conclusões sobre a compreensão dos conselhos municipais de educação como dispositivos institucionais promissores no atual cenário político-educacional, suas ações e contribuições para a efetivação da gestão democrática.

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação para a legislação educacional ao incorporar a Gestão Democrática como um princípio do ensino público na forma da lei. Ao fazê-lo, institucionalizou, no âmbito federal, práticas que já vinham ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais, algumas delas amparadas por instrumentos legais locais. A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 determinou a implantação dessa proposta em conformidade com a constituição.

A autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania são imprescindíveis no processo de construção da gestão democrática da educação. Portanto, a gestão democrática da educação constitui-se um objetivo estratégico no processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas que deve possibilitar a participação das instituições educacionais e das organizações comunitárias, na construção de uma sociedade baseada na justiça social, na igualdade e na democracia.

Devemos ressaltar a construção de formas de participação de todos os segmentos da escola na gestão educacional, buscando exemplos de ações institucionalizadas que impliquem em participação do coletivo escolar. Neste sentido, Freire (1991, p.60) afirma que

numa perspectiva realmente progressista, democrática e não-autoritária, não se muda a 'cara' da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente.

O ideal da Gestão Democrática da escola sempre foi uma bandeira de vários movimentos que lutaram pelas mudanças na escola no sentido de superar as estruturas burocráticas - formais, hierarquizadas, apontando para a autonomia e democracia nas escolas.

A partir dessas ideias, nasce os ensaios para tornar a escola um espaço democrático onde todos os sujeitos possam colaborar e participar da construção da autonomia da escola. Sobre isso, Freire (1996, p.121) esclarece que ninguém é autônomo primeiro para depois decidir. É decidindo que se aprende a decidir.

Com a aprovação da constituição de 1988 reforçou-se a ideia de redemocratização da escola pública e eleição para diretores, prática que alguns sistemas cultivavam desde o início dos anos 80. Ao mesmo tempo em que a eleição possibilitou à comunidade a escolha de seus dirigentes também se tornou um corporativismo que atendeu aos interesses individuais ou de grupos em detrimento da comunidade.

Esta prática requer consciência política, comprometimento e não apenas participação restrita ao momento do voto. Na década de 1990, eleger os diretores passou a ser recurso para contar com um gestor comprometido com sua comunidade e que usasse sua representatividade para gerir de forma autônoma uma política que era descentralizada a partir das determinações do órgão estadual de educação.

Os processos de descentralização das políticas educacionais levados a cabo a partir da década de 1980, numa perspectiva de democratização ou de transferência de responsabilidades dos órgãos centrais para as unidades escolares, passaram a exigir a tomada de decisões ou a execução de ações pelas equipes escolares, tendo a sua frente os diretores (TEIXEIRA, 2000)

A luta pela democratização do direito à educação esteve na agenda de importantes movimentos, desde o manifesto dos Pioneiros da Escola Nova até os grandes movimentos sociais dos anos 70 e 80 que se baseavam no ingresso das classes populares à escola pública. No inventário destas lutas, o trabalho de Spósito (1993) expõe a dinâmica dos movimentos sociais em torno da democratização do acesso à escola pública pelas classes populares, como expressão de uma “ilusão fecunda” em que o direito à escola leva às grandes manifestações públicas, indo o “povo vai às ruas” em defesa da democratização deste direito.

No contexto deste período, é importante resgatarmos as reflexões de Saviani (1986, p. 72), ao analisar as teorias críticas reprodutivistas que defendiam a “desescolarização” da sociedade. Para Saviani,

o povo não está interessado na desescolarização. Ao contrário, ele reivindica o acesso às escolas. Quem defende a desescolarização são os escolarizados, portanto, também, já desescolarizados. Consequentemente para eles a escola não

tem mais importância uma vez que eles já se beneficiaram dela. Os ainda não escolarizados, estes estão interessados na escolarização e não na desescolarização

A indissociabilidade entre escola e democracia torna-se, neste período, cada vez mais irrefutável, ou seja, o direito à educação é reivindicado como direito social defendido pelos movimentos sociais e populares de que este direito deve ser universalizado.

Atualmente podemos entender que apenas democratizar o acesso não é suficiente. Se a escola não se modificar, buscando abrir oportunidade para a participação de todos, deixando de ser seletiva, trabalhando com a ideia ampla do conceito de inclusão, possibilitando um ensino de melhor qualidade, as classes populares continuarão sendo excluídas da escola. É necessário ingressarem e interferirem na escola e em suas políticas, precisam se organizar para pressionar os governos a ampliar os investimentos na escola pública e transformar a escola burocrática em uma escola democrática.

Mais uma vez recorreremos ao texto clássico de Saviani (idem, p. 36), ao defender a necessidade de se avançar, posto que defender a escola a partir dos interesses das classes dominadas, do ponto de vista prático,

trata-se de retomar vigorosamente a luta contra a seletividade, a discriminação e o rebaixamento do ensino das camadas populares. Lutar contra a marginalidade através da escola significa engajar-se no esforço para garantir aos trabalhadores um ensino da melhor qualidade possível nas condições históricas atuais. O papel de uma escola crítica da educação é dar substância concreta a essa bandeira de luta de modo a evitar que ela seja apropriada e articulada com os interesses dominantes.

Nesse sentido, e de acordo com Paro (2001), a defesa do direito à educação e de uma escola democrática não deve limitar-se apenas ao corporativismo estreito ou às imposições muitas vezes ante-educativas do estado. Dessa forma, compreendemos que a gestão democrática precisa se desenvolver num ambiente onde os sujeitos convivam de forma igualitária com direitos e deveres estabelecidos a partir de discussões e decisões do coletivo.

Dentre os entraves a este processo se destacam as questões burocráticas, a fragmentação como reflexo da divisão do trabalho, o distanciamento entre escola e sociedade, além das dificuldades encontradas junto ao próprio professorado, visto a formação tecnicista que ainda predomina nas escolas e algumas outras dificuldades que aparecem sem muito destaque, mas não com

menos importância, tais como os problemas sociais que se evidenciam no interior da escola distanciando a instituição educativa de seu papel social.

Com efeito, o Conselho Municipal de Educação tem se apresentado nos últimos anos como um espaço promissor de instituição da gestão democrática municipal na área do ensino e de possibilidades para o avanço das políticas públicas educacionais. Em que medida esses conselhos tem conquistado efetivamente espaço na participação das decisões municipais no âmbito educacional e até que ponto seus membros, na forma de representatividade que se apresenta na lei? Quais as contribuições do CME de Maricá para a gestão democrática nas escolas municipais? Quais os efeitos produzidos pelas funções do CME sobre a gestão democrática nas escolas municipais de Maricá? Como as escolas selecionadas para a pesquisa analisam as funções do CME?

Para buscarmos responder a estas questões, apresentaremos na seção seguinte, os limites e as perspectivas da gestão democrática, discutindo os conceitos de democracia e de democracia participativa, assim como o princípio da gestão democrática nas políticas neoliberais e na legislação brasileira, fazendo um breve histórico a partir da década de 80, analisando essas políticas desde a Constituição de 1988, passando pela LDBEN de 1996 e discutindo outros caminhos legais desse período na atualidade.

Também discutiremos, dentro desse espaço, os impactos das políticas neoliberais na educação brasileira que trouxe um modelo econômico prevalecendo ao educacional e os conceitos de autonomia trazidos a partir dessa temática.

Em seguida, dissertaremos sobre a importância dos mecanismos de gestão democrática que se tornaram formas de possibilitar a efetividade da autonomia das escolas, e em especial, analisamos os conselhos municipais de educação como formas de participação e autonomia da sociedade nesse modelo de gestão.

Analisaremos especialmente os CMEs como forma de instituição da gestão democrática apresentando um panorama de seu funcionamento efetivo nas escolas brasileiras, estudando em particular, através de um estudo de caso, o Conselho Municipal de Educação de Maricá, buscando fontes documentais e entrevistando seus membros, assim como conheceremos também as opiniões de

profissionais da educação do município sobre o funcionamento desse Conselho como mecanismo de gestão democrática no âmbito municipal.

### 1.1 Conceitos de democracia

A democracia, que vem de duas palavras gregas, demos e cratos, significando "povo" e "poder", é definida como poder do povo, sobre o povo e para o povo.

Há uma relação entre a idéia moderna de democracia e a que havia na Grécia Antiga. Porém, é preciso observar que há uma diferença relativa ao conceito da participação popular na política: enquanto na Grécia nem todos eram cidadãos e, portanto, nem todos poderiam participar da política, na democracia moderna há mais amplitude em relação aos cidadãos aptos a participar da política, embora ainda existam restrições. (DALLARI, 2006; RIBEIRO, 2001)

Esses autores citam três movimentos políticos-sociais fundamentais para a instituição do Estado Democrático: A Revolução Inglesa, no século XVII, a Revolução Americana, no século seguinte e a Revolução Francesa, também ocorrida no século XVIII.

A Revolução Inglesa teve como principais aspectos o estabelecimento de limites ao poder do rei, que antes era absoluto e a influência do protestantismo. Esses dois aspectos vieram a contribuir com a afirmação dos direitos naturais das pessoas, reforçando a ideia do governo pela maioria e a garantia dos direitos humanos através do poder legislativo.

Ocorrida no século XVIII, a Revolução Americana, que foi totalmente influenciada pela Revolução Inglesa, foi exposta na Declaração de Independência Americana, e tinha como objetivo a garantia da supremacia da vontade do povo, ao direito de liberdade de associação e a possibilidade de haver um controle permanente sobre o governo, transformando em dogma a supremacia da vontade da maioria.

Também no século XVIII, a Revolução Francesa apresentou condições políticas diferentes dos outros movimentos: a França passava por problemas de instabilidade interna e foi nessa adversidade, que surgiu o conceito de nação como unificação de interesses e vontades do povo. Além disso, as inimizades entre o estado e a Igreja, e foram essas diferenças que trouxeram à Declaração de Direitos

do Homem e do Cidadão de 1789 um aspecto mais universal, livre das limitações causadas pelo poder religioso.

Essas ideias foram fundamentais para a organização do Estado moderno brasileiro no ideal supremo de democracia que é baseado em três pontos principais: supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos.

Vindo do povo e respeitando os direitos e a liberdade de todo cidadão, o poder de democratização repousa sobre quatro pilares: a participação na gestão da coisa pública, o direito e a obrigação de fazer política, votar e ser votado, a igualdade em dignidade e em direitos de todas as pessoas a liberdade para toda pessoa e o senso do bem ou a justiça distributiva. Baseados no estado de direito, a lei e os decretos garantindo a liberdade, direitos e deveres do cidadão são todos escritos na Constituição.

Deve-se, porém, ter o cuidado de não definir a democracia como a valorização do que é universal em detrimento dos particularismos, pois, em realidade o que ela defende são as garantias institucionais que mesclam a razão instrumental com a diversidade das memórias. (TOURAINÉ, 1996)

De acordo com o pensamento de Touraine, o Estado democrático exige uma participação política que vá além da escolha de oligarquias, ou seja, não se resume em votar numa determinada classe política que defenderá interesses escusos e colocará em risco este tipo de Estado. Quanto maior o número de pessoas que participam da tomada de decisões, seja de forma direta ou indireta, mais efetiva será a democracia.

Bobbio (1987) define democracia como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

É preciso distinguir com clareza Estado, sociedade política e sociedade civil. Quando confundimos Estado com sociedade política, subordinamos os interesses sociais à ação unificadora do estado. E quando, ao contrário, confundimos a sociedade política com a civil, não temos como perceber com clareza como pode ser criada uma ordem política e jurídica que não seja uma simples reprodução dos interesses econômicos das classes dominantes. Toda essa confusão pode deixar também ao estado a responsabilidade de garantir sozinho a gestão da sociedade. Essa confusão pode comprometer a democracia, pois não

ficam claras as funções e os limites de cada uma dessas instituições no exercício efetivo da democracia.

Em pesquisa realizada por Pereira (2011), a respeito da perspectiva que os trabalhadores da educação do município de São Gonçalo têm sobre o que seja democracia, a autora recupera que, além do fato concreto de que o conceito de democracia, ao longo da história da humanidade, desde a Grécia antiga até os dias atuais, sofreu uma gama considerável de mudanças, atualmente existem fortes divergências e embates em relação ao tema, como por exemplo, as denúncias que Wood (apud Pereira, 2011) realiza sobre a apropriação da classe dominante do discurso das classes subalternas, quando toma para si o papel de defensores da democracia transformando seu sentido de maneira que, o exercício dessa democracia distorcida não se torne um perigo para os alicerces que as mantém no poder, muito pelo contrário, contribua com a manutenção do *status quo*.

Diante dos argumentos de Wood, a autora discorre que podemos vislumbrar a noção sobre a existência de um extenso conteúdo que envolve o conceito de democracia. Do ponto de vista metodológico, Weffort (1992) sugere sua classificação em diferentes categorias de análise e argumenta que “*estruturas institucionais, lideranças e processos de recrutamento de lideranças, participação das massas e o contexto econômico*” possibilitam uma análise comparada sobre o desenvolvimento histórico do conceito.

(...) uma analítica, outra axiológica (...). Na acepção descritiva da palavra, os antigos entendiam por democracia a democracia direta; para os modernos, ela é a democracia representativa.

Ao destacar essas duas diferenças quanto ao aspecto valorativo da palavra democracia, reportando ao significado dado pelos antigos e pelos modernos, Bobbio (1991) critica a forma como a produção intelectual, majoritariamente, relaciona o desenvolvimento da democracia moderna (ou democracia representativa) com o desenvolvimento histórico da democracia política, a partir da ampliação do direito ao voto, lamentando, inclusive, a possibilidade concreta de que essa produção nada mais estaria fazendo do que representando a história da “democracia real” em detrimento de uma “democracia ideal” que, julga nunca ter existido em nenhuma parte do mundo.



A partir do diálogo com este autor, Pereira (idem, p. 56) afirma que essa “redução” da história, que constitui o centro das interpretações sobre o que conhecemos como “democracia dos modernos”, “democracia real” ou “democracia representativa”, é contraditório *“já no próprio aspecto valorativo do termo, haja vista que o significado literal da palavra é o de “poder do demos e não poder dos representantes do demos.”*

Durante quase duas décadas, particularmente nos anos noventa, a agenda e as políticas públicas na América Latina trataram da questão do fortalecimento democrático (...). A democracia foi observada essencialmente em sua dimensão eleitoral (...). [Entretanto] o desenvolvimento da democracia é muito mais do que a perfeição de seu sistema eleitoral.

O processo eleitoral, característica da democracia dos modernos, também existiu no interior da democracia dos antigos (em proporções significativamente menores e com diferente conotação), mas não obstante essa existência, a democracia dos antigos não considerava eleição e democracia como sinônimas. O cerne da diferença está na configuração de uma e de outra: na democracia antiga as eleições eram exceção e a participação direta do povo a regra, na “democracia dos modernos” a participação direta do povo é exceção e as eleições a regra.

Para Genro (2002) “a democracia política tem na doutrina da “soberania popular” o seu elemento central, ou seja, por ela os governantes recebem por meio do voto um mandato, que deve ser cumprido durante um determinado período”. E ainda prossegue dizendo que o resultado histórico desse processo “é o de uma democracia que traduz, ao mesmo tempo, a possibilidade de acesso do cidadão comum à política e que também limita a sua participação”.

Nesse panorama, os países da Europa perceberam a ampliação e a complexidade desse regime de governo, quando a democratização política é substituída pela democratização social.

Com isso, ocorreu uma reviravolta tanto na teoria quanto na prática do que se entendia por democracia. O princípio reside numa concepção individualista da sociedade. O povo passou a se dividir em grupos contrapostos e concorrentes, tais como: organizações, sindicatos, associações, partidos políticos.

O entendimento de que a democracia é o fundamento para se refletir sobre os sentidos da cidadania merece ser explicitado mais detidamente, nos afirma Alvarenga (idem), complementando que há poucas dúvidas em relação ao fato de que pensar sobre os sentidos da democracia é pensar sobre os sentidos da

cidadania, e concluindo que é sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos pode ser assegurado.

Porém, enquanto na Europa, os partidos políticos se mantiveram como as principais instâncias de articulação de interesses, exercendo em nome do povo o poder do Estado, no Brasil os grupos corporativos e os indivíduos que defendem os interesses de grupos profissionais, religiosos, desportivos e econômicos, participam dos partidos políticos, de acordo com o que lhes é conveniente em cada situação. Cunha (2005) esclarece que

apesar disso, é preciso reconhecer que as organizações de interesses tornam-se parte importante da vida nacional. Os prefeitos deparam-se com as associações de moradores, de servidores públicos, além das seções municipais dos sindicatos e associações profissionais de atuação nacional e regional. Assim, governar é cada vez mais intermediar os interesses que toda essa rede de entidades representa. (CUNHA, 2005, P.21)

Através do poder econômico, as classes privilegiadas da nossa sociedade conseguem obter uma participação muito mais favorável nos processos eleitorais. No entanto, as transformações ocorridas nas últimas décadas os movimentos sociais se tornaram fundamentais, desenvolvendo lutas no campo da emancipação pessoal, social e cultural que tiveram como sujeitos diferentes grupos sociais, responsáveis pela reformulação das identidades e inter-relações sociais que fizeram surgir novos sujeitos sociais. Sujeitos esses que passaram a buscar a democracia participativa como forma organizativa que ocorre no marco da sociedade civil e com vistas à conquista da hegemonia cultural e política.

Os estudos na área de educação no Brasil têm sido permeados pelo tema da democracia desde os anos de 1960, quando ela se colocava como a possibilidade de acesso e permanência dos alunos na escola. Já na década de 1980, com a abertura política e a redemocratização do país, o debate sobre democratização dos sistemas de ensino e das escolas ganha força e a partir de 1990 se direciona às relações internas das instituições escolares. Esse debate cresce não só no âmbito acadêmico como nas políticas educacionais vigentes. Passa-se a discutir o tema “democracia participativa” como forma de instituição do processo de democratização das escolas e dos sistemas escolares.

## 1.2 Democracia Participativa

A democracia pode ser exercida de formas diferenciadas em uma sociedade. Isso faz com que tenhamos diversos conceitos e possibilidades sobre esse conceito.

A democracia direta é aquela onde uma totalidade de cidadãos tem o poder de deliberar como faziam os gregos em assembléias populares no antigo estado ateniense. Prática que vem sendo muito reduzida na atualidade em virtude do crescimento populacional e da complexidade dos problemas governamentais.

Outra forma bem difundida de democracia é a representativa, onde os representantes são eleitos de forma direta ou indireta pelo povo passando a ter poder de decidir os rumos do governo. É baseada no processo eleitoral onde os representantes tem investidura temporária e atribuições pré-determinadas. Esse tipo de democracia alcançou sua plenitude com o surgimento do sufrágio universal e da garantia de candidatura a qualquer cidadão.

A democracia participativa restringe o poder da assembléia representativa, reservando-se ao pronunciamento direto da assembléia geral dos cidadãos os assuntos de maior importância, em especial os de ordem constitucional.

Segundo Santos (1998), no século XX, a democracia passou a assumir um lugar central no campo político, no qual foi objeto de disputa entre a regulação e a emancipação.

A redução da política a uma prática social setorial e especializada tendo como base uma rígida regulação da participação desequilibrou essa disputa, favorecendo a regulação.

A partir daí, surge o debate sobre a desejabilidade da democracia como forma de governo e das condições estruturais da democracia, sua compatibilidade com o capitalismo e suas virtudes em relação à colocação de limites à propriedade representando ganhos para setores antes desfavorecidos.

Assim, a tensão entre democracia e capitalismo passa a ser um elemento constitutivo do Estado moderno e a sua legitimidade passa a estar vinculada à forma equilibrada como esses conflitos são solucionados, em Santos (2002) entendemos o processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no Estado nacional.

Dessa forma, torna-se necessária a construção de um contrato social democrático totalmente diferenciado daquele em vigor na modernidade. Esse novo contrato é mais conflitual, visto que a inclusão ocorre através de critérios de igualdade e de diferenças, não se assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil e nem entre o que é público e o que é privado.

Santos (2002) conceitua a democracia participativa como uma alternativa que se coloca no campo das teorias não-hegemônicas sendo um espaço da emancipação social pela transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, onde são experimentadas inovações que vem possibilitando a instauração de uma nova determinação política que se baseia na criatividade dos sujeitos sociais envolvidos no processo.

Essas mudanças têm origem nos movimentos sociais que criticavam práticas sociais excludentes através de ações que geraram novas formas de controle das ações do governo pelos cidadãos.

Para Santos, a democracia participativa constitui um dos campos sociais e políticos onde a emancipação social está sendo reinventada estando ligada aos processos de democratização que passaram os países do Sul que tiveram um processo de redefinição cultural e social que possibilitaram a incorporação de novos atores e novos temas à democracia. Alargaram-se assim, as possibilidades de procedimentos revolucionários que passam a ser objeto de intensa disputa política por incluírem temáticas antes ignoradas pelo sistema político acabando por redefinir as identidades e trazendo o aumento da participação a nível local.

A democracia participativa proporcionou experiências que resgataram a dimensão pública e cidadã da política, especialmente por mobilizar setores sociais que tem como objetivos as políticas públicas específicas que visam sempre a repolitização global da vida coletiva.

Considerada a participação como móvel das lutas pelos direitos sociais e, particularmente pelo direito à educação e a uma escola comprometida em promover relações sociais democráticas, Freire (1991) nos alertava sobre os desafios de construir a democracia pela via da participação e do debate. Para ele, a democracia na escola não é criada por decreto, posto que,

Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não-autoritária, não se muda a 'cara' da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente".(FREIRE, 1991)

Entendemos assim que, para uma nova teoria democrática, e em se tratando de democracia na instituição escolar, torna-se necessária a busca do aprofundamento do campo político em todos os espaços de interação social que possam levar ao aprofundamento da democracia.

### 1.3 O princípio da gestão democrática nas políticas neoliberais e na legislação brasileira

A década de 1980 marca profundas transformações na sociedade brasileira, especialmente pela abertura política e redemocratização do país. A necessidade de democratização da escola surge durante esse processo. O país passava por um período de reorganização que incluía a discussão da proposta constitucional que seria efetivada em 1988.

Na Nova Constituição são apresentadas as bases legais e institucionais para uma nova concepção de sociedade e especialmente de educação. Inserida num contexto social que é voltado para a participação dinâmica dos elementos da sociedade, a escola passa a ser percebida como uma das instituições sociais necessárias à consolidação de um estado democrático, tornando fundamental que sua proposta pedagógica e suas ações cotidianas ofereçam espaço aberto à participação de todos os agentes nela envolvidos.

Pela primeira vez, em uma constituição brasileira, o princípio da gestão democrática é apresentado como uma nova ordem constitucional, o que abriu caminhos para uma ampla discussão das Leis Orgânicas estaduais e municipais, e a mobilização do setor público, levando as instituições escolares e seus agentes a se envolverem diretamente nesse processo. Professores, funcionários, alunos e pais passam a se organizar e reivindicar maior abertura para participação nas decisões da escola e nas políticas a ela relacionadas.

Ninguém teve a ousadia de negar a gestão democrática como princípio, talvez porque o próprio processo de elaboração da nova Constituição representava o resgate da democracia no País. No entanto, mesmo sem ser negado, este princípio sofre restrições com referência ao seu campo de atuação: limita-se ao ensino público como resultado de um acordo de lideranças com setores privados, na época nitidamente fortalecidos. (TAVARES, 1990).

Logo após esse período, um novo e amplo projeto de reorganização da ordem econômica mundial apresenta-se à sociedade na década de 90, sustentando-se pelo discurso da globalização e com base doutrinária no neoliberalismo. Essa nova ordem mundial defende a privatização, a descentralização, a saída do Estado dos setores de produção, a quebra de fronteiras e o estabelecimento de um mercado global.

Com tudo isso, a educação se torna foco dos organismos internacionais que passam a tentar, a todo custo, articulá-la à lógica do mercado através de projetos de reforma educacional empreendidos e financiados por organismos internacionais, especialmente, o Banco Mundial (BM), que se transformou nos últimos anos no organismo com maior visibilidade no panorama educativo mundial, passando a ocupar o espaço anteriormente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura).

A história das organizações (Banco Mundial e FMI) está ligada ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas. (LIMA, 2002)

Além de financiar a educação, o BM torna-se a principal agência de assistência técnica nas questões educacionais dos países em desenvolvimento. Podemos citar como marco desse direcionamento a Conferência de Educação para Todos, realizada em Jontien, na Tailândia que ocorreu em 1990, com participação das principais organizações mundiais, tais como: UNESCO, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, que discutiram os caminhos da educação dentro do novo contexto político global. Além do Brasil, mais nove países em desenvolvimento com grande contingente populacional, não só participaram como também aderiram às metas estabelecidas para suas políticas educacionais.

Defendendo a ideia de que uma educação eficiente fortalece os países em desenvolvimento, o governo brasileiro enfatiza em seus discursos a necessidade de um novo direcionamento para as diretrizes educacionais no país que privilegie a descentralização de competências e encargos, a municipalização de programas, a autonomia, a profissionalização, a avaliação institucional e do ensino.

O paradoxo desse modelo regulatório é que, ao mesmo tempo em que cresce a autonomia dos sujeitos, também cresce o controle sobre eles. Esse modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos, que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem. (OLIVEIRA, 2007, p. 367)

Nesse sentido, a gestão democrática adquiriu centralidade na agenda das políticas educacionais governamentais dos anos 90. Passa a ser necessário repensar o padrão de gestão de acordo com a modernização do Estado e da sociedade, colocando-se como justificativa central a capacidade que esse projeto teria de assegurar a qualidade do ensino. Esse objetivo teve maior visibilidade a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e tornou-se um projeto nacional, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/96 (BRASIL, 1996a).

Esse modelo de gestão democrática tem como horizonte a redução da atuação do Estado como provedor do serviço educacional, viabilizando novas formas de prover a educação, norteados pelos princípios de flexibilização, focalização e mobilização, que dirigem a ação do estado na área social, de acordo com critérios político e econômico do chamado ajuste estrutural dessas novas políticas.

O entendimento do termo “gestão democrática” nem sempre teve o mesmo sentido. Entendemos hoje como organização coletiva, compartilhamento de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, participação da comunidade escolar na busca da integração escola-comunidade buscando atender aos anseios desta e não dos interesses individuais. Porém, em outra época era entendida como ampliação do acesso do aluno à escola.

Isso implica em afirmarmos que existem dois entendimentos da palavra democratização: ampliação do acesso da população à educação, através de diversos incentivos como principalmente a gratuidade e em uma segunda forma de entendimento como forma de propiciar uma efetiva participação de todos na esfera educacional e nas decisões que a envolvem.

A partir dessas premissas surgem as tentativas de tornar o espaço escolar, um espaço democrático, onde seus sujeitos, professores, funcionários, alunos e comunidade contribuam de forma ativa para a construção de sua autonomia.

Esta prática de gestão, democrática, deve se desenvolver num ambiente em que todos convivam como sujeitos, com direitos e deveres percebidos a partir de discussões e decisões coletivas.

A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)– Lei 9394/96 e o PNE – Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001 se construíram após muitas manobras políticas, emendas polêmicas e substitutivos, e deixaram frustrados aqueles que esperaram um avanço democrático mais significativo nas questões democráticas educacionais.

Os compromissos da política econômica e os pactos estabelecidos em nome da sustentabilidade governamental acabaram por definir a legislação educacional naquele momento. Sendo assim, as propostas da Nova LDB e do PNE que objetivavam um sistema educacional mais democrático e incluyente, se confrontaram por muitas vezes nas limitações financeiras dos compromissos e pactos governamentais com organismos internacionais.

Com a criação do FUNDEF, - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, ocorre uma contundente alteração no financiamento do ensino fundamental ao redistribuir os recursos entre municípios e Estados.

A proposta do FUNDEF apostou na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no país, pois a Constituição Federal vincula 25% das receitas obtidas nos Estados e nos Municípios à manutenção da educação pública, e a Emenda Constitucional nº 14/1996, determina que 60% desses recursos devem ser reservados ao Ensino Fundamental.

Com os limites de vigência do FUNDEF estabelecidos para o ano de 2006, surge a discussão de uma nova proposta: o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação que deverá garantir recursos á educação básica.

Entretanto, o FUNDEB também surge com período de vigência delimitado, marcado para durar quatorze anos e a ser implementado de forma gradativa.

Esse contexto permite a abertura de discussões sobre a origem dos recursos e a aplicação que se dará a eles na educação pública, sendo assim, fortalece-se a participação da comunidade e a gestão democrática da escola pública.

Através da Emenda Constitucional nº 14, que fundamentou a Lei 9424/96 (FUNDEF), o ensino fundamental foi municipalizado e foi delegado às prefeituras uma espécie de mercantilização da educação, pois se estabeleceu uma estreita relação entre quantidade de alunos e arrecadação.



Sobre esse tema, Gadotti (2002) esclarece:

Na década de 90, o debate da municipalização e da descentralização atingiu novo patamar: percebeu-se que não é suficiente repassar as escolas para a responsabilidade dos municípios. Municipalizar ou descentralizar o ensino implica uma revisão do próprio sistema. Os programas de municipalização deverão levar a uma nova estrutura do sistema educacional e a mudanças na própria concepção da escola pública.

O Estado propaga a descentralização administrativa, financeira e pedagógica e atribui maior autonomia às escolas. Porém, é nítido que essa suposta descentralização vem acompanhada de diversos processos que tratam da padronização dos procedimentos administrativos e pedagógicos com a finalidade de garantir a redução dos custos e a redefinição dos gastos, não abrindo mão de forma alguma das políticas controladoras. Essa descentralização é definida por Cunha (1991) como “descentralização centralizadora”, pois é estabelecida por uma lógica perversa, que descentraliza os aspectos administrativos e financeiros e centraliza os aspectos político pedagógicos das políticas curriculares através de instrumentos como os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) e dos diversos sistemas de avaliação.

Com efeito, o Estado se desresponsabiliza das funções de suprir as escolas especialmente em seus aspectos financeiros e administrativos, culpabilizando a comunidade escolar pela má qualidade da educação oferecida.

Apesar das diversas dificuldades, a esperança de se transformar a escola de instrumento do capital em espaço de formação de cidadania através de sua democratização, ainda vigora, Gadotti (idem, p.17) nos reforça essa ideia através de suas experiências em sistemas educacionais:

Nasceu, no Brasil, no final da década de 80 e início de 90, fortemente enraizados no movimento de educação popular e comunitária que na década de 80 se traduziu pela expressão “escola pública popular”. (...) Uma década de inovação e de experimentação com base numa concepção cidadã de educação foi suficiente para gerar um grande movimento, uma perspectiva concreta de futuro para a escola pública, demonstrando que a sociedade civil está reagindo à tendência oficial neoliberal.

Em nossa história percebe-se evidentemente que a estrutura de produção e realização mundial do capital vem determinando a estrutura organizacional e condicionando a estrutura de nosso sistema educacional. Neste sentido, torna-se necessário analisar as relações dentro das instituições que se tornam mecanismos de instituição da gestão democrática e no âmbito de suas ações sociais em relação

às propostas de autonomia escolar e as políticas públicas voltadas para essas ações nas práticas de gestão.

Não se trata apenas de criar espaços e formas de organização da escola onde se construirá a gestão democrática, mas também da redefinição de conceitos e formas democráticas dentro da escola, discutindo-se o formato da democracia que desejamos através da oportunização da participação dos diferentes segmentos do contexto escolar.

Perante tudo isso, torna-se urgente a tomada de consciência da comunidade educacional e especificamente dos educadores de que há necessidade de realizar-se cada vez mais estudos sobre a temática da gestão democrática, possibilitando uma melhor avaliação das práticas que vem sendo desenvolvidas nos espaços escolares e em outros órgãos que deveriam estar a seu serviço, comparando-se os discursos e práticas pedagógicas e a serviço de quem eles estão.

Não podemos negar, porém, que nas últimas décadas a caminhada em prol da gestão democrática vem dando enormes passos, Arroyo (1995, p. 232) já afirmava que:

Temos que mostrar às elites que a seu contragosto o direito à educação e à cultura está muito mais próximo de ser garantido do que nos tempos em que tiveram a hegemonia, que as forças democráticas foram mais competentes em poucas décadas do que eles em séculos para criar espaços públicos de direitos.

Entendendo que a educação não pode estar a serviço dos interesses de uma minoria e que somente desta forma poderemos garantir que a escola passe a ser um espaço democrático, compreendemos que a gestão escolar e o projeto da escola têm importância fundamental para as comunidades onde estão inseridas e no seu processo de emancipação e que a confirmação desse contexto só poderá ocorrer de fato em uma escola autônoma, onde as relações são humanizadas, considerando-se que a autonomia faz parte da própria natureza da educação.

## **2 MECANISMOS DE INSTITUIÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA**

Apresentando a história dos CMEs no Brasil trazemos aqui a discussão sobre seu papel histórico em alguns períodos políticos, sua possível influência na elaboração de leis que possibilitaram ou não avanços na educação, como também as modificações que foram ocorrendo do seu formato inicial ao de hoje em diferentes situações da história de nosso país. Analisamos também a natureza dos conselhos dentro da legislação educacional brasileira, sua formação e competências.

As tabelas do SICME - Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – são trazidas na tentativa de compreensão do perfil desses conselhos Brasil afora, no período de 2004 a 2007. O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica, na perspectiva de construir o perfil dos Conselhos Municipais de Educação CME no Brasil, desenvolveu o Sistema de informações dos Conselhos Municipais de Educação - SICME. O SICME é um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos Conselhos Municipais de Educação, bem como para estudos e pesquisas no campo da gestão democrática e da formulação da política de Educação Básica.

As funções e atribuições dos Conselhos Municipais de Educação também são parte da discussão desse estudo que traz as definições da lei e as evidências dessas ações na prática dos municípios também através de possíveis análises das tabelas apresentadas.

## 2.1 A trajetória dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil

Podemos identificar a existência de conselhos na educação brasileira desde o Período Imperial. Porém, é no período republicano que constatamos uma transformação permanente das concepções que orientam a organização de conselhos de educação em momentos diferentes da história da educação do Brasil e que modificaram essencialmente sua forma de funcionamento.

Identificamos as mudanças nos conselhos através da leitura dos preceitos legais que trazem a definição da natureza desses órgãos, suas competências e composição em cada momento da história.

Os conselhos constituíam-se a princípio em órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior mantidos pela União e sua composição era basicamente formada por representantes desses estabelecimentos.

Os CMEs aparecem na legislação nacional a partir da Lei 5692/71 que foi elaborada durante o período da ditadura militar, tendo assim funções suas funções delegadas pelo Conselho Estadual de Educação. Apesar disso, a lei, em seu art. 71, facultou aos municípios em que houvesse condições para tal a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais.

Entretanto, apesar de terem sido citados apenas na LDBEN de 1971, encontramos registros de criação de Conselhos Municipais anteriores a essa data. Bazano e Zanchet (2006) citam que já na década de 1950, nos Estados do sul do país, leis municipais instituíram conselho de educação, como o de Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul, criado em 5 de maio de 1958.

A respeito dos Conselhos Municipais de Educação, Bordignon (2009, p, 57e 58) relata que somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação de conselhos municipais de educação, com funções próprias, relativas ao seu Sistema de Ensino. O autor completa ainda que antes, em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia, porém sua proposta embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada.

Bordignon (idem) nos informa ainda que, em 1936, inspirado na Constituição de 1934, o município de Candelária (RS) criou, pelo Decreto nº 1, de 05 de agosto, seu Conselho Municipal de Educação, “de caráter consultivo, a tudo que se relacione com o ensino público no município”. Completa que em 5 de maio de 1958, o município de Nova Hamburgo(RS) também criou o Conselho Municipal de Educação. E que em 1969, o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco baixou uma resolução aprovando um estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícias de seus efeitos. O mesmo autor traz dados importantes de que nos anos de 1970 a 1980, com base na Lei nº 5.692/71, diversos municípios, especialmente no Rio Grande do Sul criaram seus conselhos de educação.

Mas é nos anos de 1990 que se observa, com maior nitidez, a estruturação de novos movimentos associativos dentre os quais a criação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas do país. Com dispositivos legais assegurados pela Constituição Federal e em outras legislações secundárias, estes conselhos são organizados e assumem funções definidas, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil como, por exemplo, os conselhos tutelares da criança e do adolescente, os conselhos de saúde, entre outros.

No âmbito da Educação Básica, ampliam-se, na esfera dos seus sistemas municipais, os CMEs e CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - e, no âmbito das suas unidades escolares, os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e de Série, os Grêmios Estudantis, entre outros (SOUZA e VASCONCELOS, 2006).

Com essa análise fundamental, podemos perceber que a criação de CMEs na história da educação brasileira não aconteceu de forma simétrica, enquanto que os conselhos que foram criados anteriormente aos sistemas municipais tinham função apenas consultiva, mas sua implantação era ligada à municipalização e à descentralização do ensino, os Conselhos como parte da estrutura do sistema, surgem como alicerces de sustentação de uma política inovadora que busca garantir a democracia participativa.

Na década de 1980, as lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da

administração pública e inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como locus de discussão e de participação nas questões de educação.

A rigor, afirmam Souza e Vasconcelos (idem), a existência desses órgãos colegiados passa a ser tratada oficialmente enquanto garantia da consolidação de uma gestão da educação dita democrática, a par das condições reais do seu funcionamento e, em especial, de participação efetiva da sociedade civil, seja em seu colegiado, seja na plenária. Contudo, conclui o autor, do ponto de vista crítico, diversos estudos vêm apontando inúmeros problemas na sua criação, implantação e funcionamento institucional e político local.

## 2.2 Os Conselhos Municipais de Educação na legislação brasileira

A gestão democrática da escola pública tem despertado a atenção de diversos segmentos sociais envolvidos de forma direta ou indireta com essa temática. Podemos observar professores, diretores, sindicatos dos profissionais de ensino, administradores públicos, pesquisadores, políticos, associações de moradores, associações de pais e mestres, grêmios estudantis, e muitos outros segmentos discutindo e participando de forma relativamente ativa nesse processo.

Apesar de haver divergências entre esses segmentos, há convergência sobre a necessidade de se estabelecer dispositivos legais e institucionais que proporcionem uma participação maior da comunidade escolar no processo democrático escolar.

A escola no cumprimento do seu papel e na efetivação da gestão democrática, precisa não só criar espaços de discussões que possibilitem a construção coletiva do projeto educativo, como também criar e sustentar ambientes que favoreçam essa participação.

Freire nos desperta para essa prática quando afirma:

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando um espaço acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade... (FREIRE, 1997)

O Conselho Escolar, o Grêmio Estudantil, a Associação de Pais, os Conselhos de Classe, a discussão aberta do Projeto Político Pedagógico da escola, a eleição de diretores escolares, e a formação dos Conselhos Municipais de Educação, efetivam-se como novas formas de partilhar a construção de decisões no espaço escolar.

Nesse sentido, a gestão democrática pressupõe uma superação dos processos centralizados de decisão e a gestão colegiada, aonde as decisões venham das discussões coletivas, que englobam não só os segmentos de dentro escola, como toda a sociedade.

Os conselhos de escola e comunidade trouxeram para o cotidiano escolar vozes diferentes e discordantes, - assustam a direção, o corpo docente, e os técnicos das secretarias de educação -, mas importantes no conjunto das relações democráticas, porque fazem refletir, e provam que a realidade não é homogênea e está sempre em movimento. As iniciativas se multiplicam nas escolas, quando os conselhos são atuantes, os direitos e os deveres passam a fazer parte do cotidiano. A confiança na coisa pública é restabelecida. (BASTOS – 2001).

O Conselho Municipal de Educação pode ser compreendido como uma dessas “vozes” citadas por Barros, sendo um importante mecanismo na instituição da gestão democrática na escola pública brasileira.

A Constituição de 1988 fortaleceu o município como ente federativo autônomo através do artigo 211, estabelecendo que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “organizarão seus sistemas de ensino”, sendo que é de competência desses a atuação no ensino fundamental e na educação infantil.

A Constituição de 1988, com relação à municipalidade, situa o município como espaço real de poder e não como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder, ao dar autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais no Art. 212, §2º, determinando que “para efeito do cumprimento do disposto no ‘caput’ desse artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213”. Além disso, amplia o poder municipal permitindo a ele a elaboração da sua lei orgânica e eleva o município à categoria de entidade federada no Art. 18 (RIBEIRO, 2004).

Em seguida, a LDBEN regulou esses preceitos reafirmando essa organização em seu artigo oitavo, explicitando as incumbências dos municípios em relação ao ensino (art.11). A constituição dos sistemas de ensino nesse artigo firmou a possibilidade de opção entre compor com o Estado, através de um sistema único, ou integrar-se ao sistema estadual.

## TÍTULO IV

### Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

**§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.**

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

**I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;**

**Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.**

Nesse contexto, os governos estaduais apresentam orientações diferentes em relação ao processo de municipalização do ensino e à criação dos conselhos municipais de educação.

A municipalização do ensino em diversos municípios brasileiros parece ainda não ter se concretizado em sua plenitude, no entanto, há muitas experiências interessantes ocorrendo em diferentes formatos.

Santos (2001) direciona a atenção para a instalação de mecanismos institucionais que motivem a participação dos educadores, dos funcionários e da sociedade.

No âmbito da educação local, a participação da sociedade civil é ponto fundamental dessa discussão, principalmente quando discutimos e apresentamos as competências e a formação dos conselhos municipais. Teixeira (2001, p.25-28) nos mostra que, nesse sentido, a participação assume, na atualidade, novos formatos de ação coletiva. A “participação cidadã” é caracterizada pelo autor pela busca dos



consensos, pela construção de identidades, pela tentativa de controle da aplicação dos recursos e interferência na elaboração dos orçamentos, pelo enfrentamento dos problemas cotidianos e por uma efetivação de direitos.

Nessa nova forma, a participação é um processo complexo e contraditório, que busca aperfeiçoar o sistema através da utilização dos mecanismos institucionais disponíveis, mediante a organização de indivíduos, grupos e diversas formas de associação que fortalecem a sociedade civil. Podemos então, considerar os conselhos municipais, como um desses importantes mecanismos.

Nesse contexto, um dos dispositivos institucionais interessantes, e na minha compreensão bastante promissor no atual cenário político-educacional, apesar das históricas contradições no campo democrático e na própria cultura representativa no Brasil, são os Conselhos Municipais de Educação. (TAVARES, 2006)

E podemos confirmar a afirmação de Tavares como o seguinte dado: segundo dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), implantado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2004, foram cadastrados 2.425 municípios brasileiros; isso quer dizer que em 44% do total dos municípios brasileiros foi criado um Conselho Municipal de Educação (CME) (2006).

Iniciada em 2004, pesquisa SICME já permite traçar um crescimento no percentual do crescimento de novos conselhos, percebendo-se também que o número de conselhos cresceu mais do que o número de sistemas e planos de ensino em 2005. A partir de 2006 o percentual de aprovação de planos de educação superou o da criação de planos e sistemas. Entre 2004 e 2007 a criação de conselhos teve um aumento de 105,8%; de sistemas, de 175,5%; e de planos de educação de 511,2%. Porém, mesmo assim, o número de municípios que possuem CMEs é muito superior ao de municípios com sistemas e planos.



O crescimento do número de conselhos pode ser analisado como um avanço na instituição da gestão democrática, embora tenhamos consciência de que a simples existência deles não significa propriamente um progresso nesse âmbito. Os municípios estão procurando organizar o sistema de ensino e instituir seus conselhos municipais buscando superar a dependência dos governos estaduais e federal, numa tentativa de maior autonomia do poder local. A participação da comunidade local nos conselhos tem sido condição para a conquista dessa autonomia e da democratização do ensino.

Numa análise do processo de municipalização e conseqüente criação dos sistemas municipais de ensino e de seus respectivos conselhos, surgida após a constituição de 1988, podemos observar essas ações municipais como respostas à centralização antes exacerbada dos governos centrais.

As motivações que estão na base dos processos de descentralização e de autonomia são marcadas pelas pressões externas e pelas características da história brasileira. Em alguns casos, podem servir à legitimação de governos e a interesses de desconcentração de tarefas e, em outros, têm significado aumento de participação nas decisões e controle das políticas públicas. A preocupação com o localismo, levando ao isolamento do contexto nacional e internacional, também tem sido evidenciada.

O CME precisa ser criado por legislação municipal, e é nela que serão definidas a composição do órgão e o número de membros efetivos e substitutos e a duração dos mandatos.

Por sua estrutura mista, os conselhos podem contar com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Nele deve haver representantes dos diversos seguimentos da sociedade, desde os movimentos sociais, tais como representantes dos sindicatos dos profissionais do ensino e das associações de moradores, como também representantes das instituições públicas e particulares e do governo municipal, através da secretaria de educação.

Dependendo da realidade local, ONGs, entidades religiosas e associações empresariais podem participar. Essa pluralidade atende ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Em uma pesquisa detalhada sobre a literatura existente sobre os CMEs no Brasil que abrange o período de 1996 a 2002, Souza e Vasconcelos (idem, p.56)

esclarecem após profunda análise que é consensual o fato de que a lei atribui a esses Conselhos função relativamente complexa, que demanda por parte de seus membros elevado preparo, tempo e acesso a documentações detalhadas sobre a matéria, e que, na realidade da maioria das localidades investigadas, complementando que a sua criação vem se dando por intermédio de nomeações realizadas pelos prefeitos, resultando no comprometimento da independência dos conselheiros e da autonomia do órgão. Complementam com clareza ainda que no caso específico dos CMEs, nota-se, ainda, a prevalência da função deliberativa em detrimento da função consultiva e, inclusive, da função fiscalizadora.

Cabe ao órgão garantir a gestão democrática da educação e um ensino de qualidade no município, podendo decidir sobre diversos temas, desde autorizar o funcionamento de escolas e cursos até a apresentação de propostas de normas pedagógicas e administrativas para as escolas. Também é de sua responsabilidade agilizar processos e consultas, regulamentando questões relacionadas à rede de ensino municipal e particular no âmbito da Educação Infantil. Uma das atribuições mais importantes dos conselhos no que trata do processo de autonomia das escolas tem sido a de cobrar e orientar a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

O CMEs estão previstos na Lei Orgânica de vários municípios há mais de três décadas, pois já constavam na Lei 5692/71 como instituições que deveriam ter funções delegadas pelos CEEs (Conselhos Estaduais de Educação).

Porém, em grande parte dos municípios, só foram realmente instituídos de forma efetiva, após a nova LDB, 9394/96, que regulamentou o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988 em relação à autonomia dos municípios.

No Estado do Rio de Janeiro esse processo foi muito complexo, pois o CEE era centralizador e não permitiu durante muito tempo a autonomia dos sistemas de ensino municipais. É então que verificamos que um dos principais elementos na conquista da independência e alicerçamento dos sistemas de ensino foi a criação dos CMEs com suas novas atribuições como órgãos normativos, conseguindo escapar da centralização existente na educação brasileira através dos tempos.

Por esse histórico de centralização, a implantação dos sistemas de ensino foi lenta e complexa, sempre ocorrendo sob a tutela do estado. Com o estabelecimento dos municípios como sistemas, previsto na Constituição de 1988 e organizado pela LDB de 1996, há uma reestruturação na educação nacional, criando

quatro sistemas, sendo garantida pela Lei a colaboração e a cooperação entre eles.

A saber:

- o sistema federal de ensino
- o sistema de ensino do DF (Distrito Federal)
- o sistema de ensino dos estados
- e os sistemas municipais de ensino

Outra forma de caracterização dos sistemas de ensino é em públicos e privados. Os sistemas públicos têm como marca a ação político-administrativa dos governantes e os sistemas privados são dirigidos por seus mantenedores, sempre observada a obediência às normas emanadas do respectivo sistema a que estão subordinados, federal, estadual ou municipal.

Dentro de todo esse contexto de mudanças é que são criados ou reformulados os CMEs, ganhando destaque na sua posição estratégica dentro do novo cenário da educação nacional.

Na maior parte dos municípios, o CME é um órgão colegiado, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e sua estrutura é inspirada na organização dos Conselhos Estaduais de Educação. Seus representantes são, em geral, indicados pelos gestores locais, oriundos de diversas ocupações, trazendo dessa forma, muitas dificuldades de planejamento e ação efetiva nas políticas e diretrizes da educação local.

Em relação às suas atribuições, os conselhos possuem estatutos próprios e regimentos internos nos quais estão definidas as suas funções.

Apesar de tudo o que expomos, podemos constatar que dentro do cenário de uma tentativa de descentralização em nossa política educacional iniciada dos anos 90, a constituição dos sistemas municipais de ensino e a implantação dos CMEs, pode ser considerada como uma das formas de avanço significativo da gestão democrática do ensino, sendo alicerces para sustentar essa política, mas estando ainda em discussão a forma em que foram constituídos, não exercendo especificamente o papel que lhes foi designado: o de órgão consultivo para a implementação de políticas municipais de educação.

Sua composição por muitas vezes reflete os interesses educacionais e governamentais de um determinado grupo e acaba reunindo mantenedores de escolas privadas, representantes de classes, e outros membros, que não estão

interessados nas prioridades da educação, mas sim em seus interesses particulares, que envolvem status e benefícios próprios, utilizando o cargo para aproximação com o Secretário de Educação, que em quase todos os CMEs é o presidente ou um dos membros do colegiado.

Os conflitos e tensões apresentam-se em seu contexto e envolvem sempre as disputas de poder e de interesses pessoais, estão presentes a luta pela hegemonia e pelos interesses instituídos por seu caráter deliberativo. Quando o secretário é o presidente, esse cargo torna-se autoritário, impregnado por seu poder executivo, ficando afastado de uma liderança democrática.

Em, aproximadamente, 2/3 dos conselhos cadastrados em 2007 (64%), observamos que o presidente é eleito pelos outros conselheiros, em 12% dos casos, o cargo é exercido naturalmente pelo Secretário de Educação, e em apenas 6% dos conselhos, é escolhido pelo Executivo. Porém, verificamos também que 16% dos CMEs não informaram a forma de escolha ou escolhem por alguma outra forma que não as expressas na pesquisa. Mas não podemos deixar de analisar especificamente o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, em 36% dos casos, analisados em 2007, ainda há a máxima de que o Secretário é naturalmente o Presidente do CME.

Na tabela 2 (página 46) podemos verificamos que a média nacional de municípios que tem o Secretário de Educação como Presidente do CME é de 12%, já no Estado do Rio de Janeiro essa média é mais alta, de 36%, três vezes maior. Em Maricá, o Presidente é o Secretário de Educação, e isso consta em seu Regimento.

### Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME 2007

Tabela 2 – Situação dos CME em funcionamento, segundo forma de escolha do Presidente.

Estados	Sigla	CME em funcionamento	Indicação do Executivo		Eleição pelos pares		Secretário é o presidente		Outra forma		Não informaram	
			Nº	%(*)	Nº	%(*)	Nº	%(*)	Nº	%(*)	Nº	%(*)
Acre	AC											
Alagoas	AL	22	2	9%	12	55%	1	5%			7	32%
Amapá	AP	1									1	100%
Amazonas	AM	15	1	7%	8	53%	2	13%			4	27%
Bahia	BA	214	9	4%	133	62%	24	11%	4	2%	44	21%
Ceará	CE	75	6	8%	40	53%	18	24%	1	1%	10	13%
Espírito Santo	ES	43			27	63%	11	26%			5	12%
Goiás	GO	89			70	79%	3	3%			16	18%
Maranhão	MA	44	3	7%	25	57%	5	11%			11	25%
Mato Grosso	MT	40			30	75%	2	5%			8	20%
Mato Grosso do Sul	MS	22	1	5%	15	68%	1	5%	1	5%	4	18%
Minas Gerais	MG	267	16	6%	111	42%	71	27%	10	4%	59	22%
Pará	PA	20			16	80%					4	20%
Paraíba	PB	102	1	1%	75	74%	9	9%	2	2%	15	15%
Paraná	PR	87	5	6%	46	53%	18	21%	1	1%	17	20%
Pernambuco	PE	94	9	10%	53	56%	24	26%	1	1%	7	7%
Piauí	PI	29			21	72%	2	7%	1	3%	5	17%
Rio de Janeiro	RJ	61	6	10%	24	39%	22	36%	1	2%	8	13%
Rio Grande do Norte	RN	64			45	70%	7	11%	1	2%	11	17%
Rio Grande do Sul	RS	334	6	2%	271	81%			12	4%	45	13%
Rondônia	RO	7			7	100%						
Roraima	RR	2			2	100%						
Santa Catarina	SC	204	10	5%	138	68%	20	10%	10	5%	26	13
São Paulo	SP	468	50	11%	293	63%	43	9%	10	2%	72	15%
Sergipe	SE	37	5	14%	30	81%	2	5%				
Tocantins	TO	47	6	13%	34	72%			1	2%	6	13%

Região Centro Oeste	CO	151	1	1%	115	76%	6	4%	1	1%	28	19%
Região Nordeste	NE	681	35	5%	434	64%	92	14%	10	1%	110	16%
Região Norte	N	92	7	8%	67	73%	2	2%	1	1%	15	16%
Região Sudeste	SE	839	72	9%	455	54%	147	18%	21	3%	144	17%
Região Sul	S	625	21	3%	455	73%	38	6%	23	4%	88	14%
<b>Resultado no Brasil</b>		<b>2388</b>	<b>136</b>	<b>6%</b>	<b>1526</b>	<b>64%</b>	<b>285</b>	<b>12%</b>	<b>56</b>	<b>2%</b>	<b>385</b>	<b>16%</b>

Fonte – SICME 2007

(\*) – percentual sobre o total de CME em funcionamento.

Obs. Quadros em branco – dados não informados.

Podemos constatar que mesmo nos municípios em que o secretário de educação não é o presidente do CME, os conflitos e as lutas hegemônicas permanecem, há rupturas entre os representantes das diversas instituições que sempre buscam que prevaleçam os seus próprios interesses, levando o grupo a direções opostas e ações descontínuas, tirando o CME de seu papel principal, o de planejamento e regulamentação das políticas educacionais no município.

Outra dificuldade da ação efetiva dos CMEs é a falta de conhecimento dos seus membros em relação à própria legislação e às ações do órgão ao qual pertencem.

Para reverter este quadro, o governo federal criou o Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais, que busca a capacitação dos conselheiros através da ênfase de conceitos fundamentais das políticas públicas, do estudo das legislações e da discussão do papel dos conselheiros dentro desse novo formato dos CMEs. Porém, na prática essa ação ainda não apresenta resultados efetivos, pois está muito voltada para as teorias e se afasta das discussões práticas efetivas.

Dentro desse novo formato, cabe aos Conselhos Municipais de Educação e especificamente a cada um de seus conselheiros, o desafio de buscar novas estruturas, através da discussão e da avaliação do que já é realizado e do que ainda falta fazer no que se refere aos assuntos educacionais do seu município e na busca da gestão democrática pela qual precisam assumir o papel de órgão fundamental na busca de sua instituição.

A legislação atual diz que a Criação CME deve resultar da vontade política da sociedade e do Executivo e não do simples cumprimento de uma formalidade legal. É uma prerrogativa do executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, a quem cabe propor a formação de uma comissão, composta por representantes de toda a sociedade, incumbida de efetivar as discussões sobre as necessidades e as possibilidades de se criar o CME. Deve ocorrer por meio de projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal.

O projeto de lei de criação do Conselho Municipal de Educação é geralmente precedido de uma lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, onde consta o Conselho como Órgão normativo do Sistema. Mas também existem casos em que a Lei que cria o Conselho antecede à Lei que organiza o sistema ou em que uma única lei organiza o Sistema Municipal e cria o Conselho.

Nesse sentido, o CME assume *funções* de grande responsabilidade.



São funções dos CMEs, de acordo com a proposta apresentada pelo SICME:

- 1) Função Consultiva - Responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil.
- 2) Função Propositiva - Sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria do rendimento escolar e capacitação para professores.
- 3) Função Mobilizadora - Estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; tornar-se um espaço de reunião dos esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação; promover evento para definir ou avaliar o PME; e realizar reuniões sistemáticas...
- 4) Função Deliberativa - É desempenhada somente em relação a assuntos sobre os quais tenha poder de decisão. Essas atribuições deverão ser definidas na lei, pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar escolas e autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos.
- 5) Função Normativa - Só é exercida quando o CME for o órgão normativo do sistema de ensino municipal. Nesse caso, pode elaborar normas complementares aos regimentos escolares; autorizar o funcionamento de escolas de Educação Infantil; e interpretar a legislação e normas educacionais.
- 6) Função Fiscalizadora - Promover sindicâncias; aplicar sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprem leis ou normas; solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores.

Em geral, os conselhos são caracterizados como órgãos consultivos e deliberativos do MEC, mas apesar da importância dessas funções, sua atuação precisa ser ampliada. Ao longo da história, a função atribuída a eles sempre foi a de colaborar com os respectivos ministros ou secretários de educação na definição das

políticas educacionais, tarefa essencialmente consultiva. Entretanto, aos poucos, foram assumindo a função de elaborar normas para os respectivos sistemas de ensino, como estratégia de efetivação das políticas. Paralelamente, foram assumindo a função de controle sobre a autorização e o funcionamento das instituições de ensino.

Já a função consultiva pouco tem sido demandada aos conselhos pelo poder público e pela própria sociedade. A formulação de políticas, e sua efetivação por meio de portarias e outros instrumentos administrativos, passou a ser tarefa concentrada nos executivos.

Precisamos compreender que os conselhos municipais nasceram da vontade dos movimentos sociais, presentes especialmente na Constituição de 88, assim, nos conselhos municipais, mais próximos do cidadão, onde a possibilidade da democracia participativa é mais viável, outras atribuições se fazem presentes, como: a mobilizadora e de controle social.

Já as *atribuições* dos CMEs, de acordo com sua natureza, podem ser classificadas em duas categorias:

- Atribuições de natureza técnico-pedagógicas

Incluem-se as relativas a aprovar seu regimento, realizar audiências públicas, apreciar e emitir pareceres sobre matérias educacionais e, no caso de sistema municipal de ensino instituído, elaborar normas educacionais complementares, credenciar escolas, autorizar cursos, séries ou ciclos.

- Atribuições de participação social

Incluem-se as atribuições de caráter mobilizador que, na gestão democrática do ensino público, referem-se à capacidade de o conselho envolver a sociedade nas questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade.

No entanto, como nos mostra ainda Teixeira (2001, p.38), por se tratar de uma estrutura híbrida, a responsabilização pela tomada de decisões acaba ficando

diluída, sendo capaz de comprometer sua autonomia e a eficácia, visto que não é claramente possível responsabilizar os membros do conselho pelos resultados. E o autor questiona: “É possível responsabilizar os representantes da sociedade civil por participarem nas decisões?” (TEIXEIRA, 2001, p. 139).

Sendo assim, Teixeira destaca a importância de outras instâncias como os fóruns e conferências, que embora estejam ligados ao poder público e sejam organizados por ele, são espaços públicos de decisão autônoma.

Ao mesmo tempo, é preciso que estejamos atentos à forma de representação dos conselhos, que pode assumir um caráter de representação corporativa defendendo interesses de uma categoria, como explicita Bobbio (1986, p.45-46), deixando de lado a representação dos interesses educacionais da população.

A Constituição de 1988 e a nova LDB, sob a égide do princípio da gestão democrática, passaram a requerer dos conselhos de educação uma nova natureza, não mais de órgãos governamentais, mas de órgãos de estado. A ideia da Lei é que eles assumam o papel de voz da sociedade, No exercício da função mediadora entre sociedade e governo.

Dentro dessa perspectiva, o critério da representatividade social passou a ser considerado como relevante na composição dos conselhos. Porém, é justamente nesse aspecto tão fundamental que vem surgindo discussões sobre a qualificação dos conselheiros e o peso da representatividade dos diversos segmentos sociais. É fundamental que estejam presentes nos conselhos diferentes sujeitos sociais, que tragam dos diversos segmentos os interesses coletivos, superando o corporativismo.

A tabela 3 nos mostra que são verificadas variações significativas em relação aos dados de composição dos conselhos municipais de educação dos anos anteriores comparados ao ano de 2007. O número de vagas varia de 1 a 35. A composição mais freqüente em todas as regiões é de 9 vagas, encontrada em 20% dos conselhos.

No caso do Estado do Rio de Janeiro observamos que a base é de 13 conselheiros. Vejamos essa análise de acordo com os dados da tabela:

### Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME 2007

Tabela 3 – Participação percentual (%) das diferentes categorias de representantes no total das vagas de conselheiros do CME, por regiões.

Região	Sigla	Total de vagas para Conselheiros	Representantes				
			País	Executivo	Escolas Privadas	Escolas Públicas	Judiciário
Região Centro-Oeste	CO	100%	15%	22%	6%	34%	1%
Região Nordeste	NE	100%	13%	26%	7%	27%	1%
Região Norte	NO	100%	15%	27%	5%	26%	2%
Região Sudeste	SE	100%	15%	21%	6%	37%	1%
Região Sul	S	100%	15%	23%	6%	38%	1%
<b>Resultado no Brasil</b>		<b>100%</b>	<b>14%</b>	<b>23%</b>	<b>6%</b>	<b>34%</b>	<b>1%</b>

FONTE SICME 2007

### **3 PERFIL DO MUNICÍPIO DE MARICÁ E BREVE HISTÓRICO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MARICÁ – O CONTEXTO DA PESQUISA**

O município de Maricá, campo de nossa pesquisa, é aqui apresentado, dentro de um contexto histórico-geográfico-político-social que nos dá alguns sinais para a compreensão de sua hegemonia política e social.

Apresentamos um pouco de sua história ao mesmo tempo semelhante e única em relação aos outros municípios da região, caracterizando-o como município de perfil de interior com um crescimento populacional que o leva a possíveis proporções de cidade metropolitana. Trazemos aqui também dados fundamentais sobre seu desenvolvimento econômico, político e social que colaboram na fundamentação de nossos estudos sobre esse município e compreensão do perfil das ações sociais de sua população.

Apresentamos um histórico breve do Conselho Municipal de Educação de Maricá, além de algumas características importantes de sua formação e organização atual.

Nesse ponto, buscamos localizar nossa pesquisa dentro de nosso campo e de nosso objeto de estudo.

### 3.1 História e perfil do Município de Maricá

**FIGURA 1: Mapa do município de Maricá**



Fonte: <http://www.marica.rj.gov.br> – 2010

A história do atual município de Maricá remonta ao final do século XVI. Apesar de suas origens ainda permanecerem desconhecidas, sabe-se que os primeiros colonizadores chegaram a essa localidade através da doação de sesmarias.

José de Anchieta partiu de Cabuçu no ano 1584 acompanhado de Padre Leitão e de um grupo de índios tendo como destino a Lagoa de Maricá, onde efetuou a denominada “pesca milagrosa” e encontrou sinais de colonização. Onde se localizam hoje São José do Imbaçaí e a fazenda São Bento que foi fundada em 1635 pelos padres beneditinos surgiram os primeiros povoados da cidade. Essas primitivas populações construíram a primeira capela de Maricá destinada ao culto de Nossa Senhora do Amparo, hoje a padroeira da cidade. Tempos depois, os habitantes dessa região se deslocaram para a outra margem da Lagoa, pois o clima era mais favorável e nesse local, teve origem a Vila de Santa Maricá.

A idéia de se construir uma estrada de ferro em Maricá surgiu em 1887 quando foi criada uma comissão com membros atuantes na comunidade que investiram seu dinheiro nesse projeto. Em 1889 é inaugurado o trecho de estrada até Itapeba e logo depois, até Manoel Ribeiro. Em seguida o governo federal prolongou a estrada até Cabo Frio, levando-a também até a Central do Brasil. Isso acelerou o crescimento econômico do município, pois possibilitou que os pescadores levassem seus peixes para vender nos mercados de Niterói e São Gonçalo e

também o escoamento da sua produção de banana. A pesca constitui-se durante um longo tempo a principal fonte de renda da cidade.

Em 1889 com a Lei Áurea a economia do município passou por muitas dificuldades e as terras que já eram pantanosas tornaram-se insalubres devido ao abandono das lavouras pelos escravos. Assim, a economia voltou-se para atividades agropastoris, indústrias de pequeno porte, exploração mineral, construção civil, turismo, permanecendo a pesca. Com a implantação da rodovia Amaral Peixoto, a RJ-106, propiciou grande desenvolvimento da indústria da construção civil para residências de veraneio e equipamentos turísticos.

A princípio parte dos municípios de Cabo Frio e do Rio de Janeiro, foi elevado à condição de cidade com a denominação de Maricá, em 1889.

Maricá é rodeada por maciços costeiros. O município apresenta um grande complexo lagunar que contempla as lagoas de Maricá, Barra de Maricá, do Padre, Guaripina e Jaconé, além dos canais de Ponta Negra e de Itaipuaçu que ligam as lagoas ao mar. Também é conhecida por suas belas praias oceânicas, dentre as quais se destacam a de Jaconé, Ponta Negra, Barra de Maricá, do Francês e Itaipuaçu. A Serra da Tiririca, entre Maricá e Niterói, é um Parque Estadual com um valioso trecho de Mata Atlântica. A Área de Proteção Ambiental - APA Estadual de Maricá - é uma área tipicamente de restinga, localizada na costa do município; é formada pela antiga fazenda São Bento da Lagoa, a Ponta do Fundão e a Ilha Cardoso, abrigando a Comunidade Pesqueira tradicional de Zacarias, presente na área desde o século XVIII, sítios arqueológicos e o complexo ecossistema de restinga.

A partir da origem tupi onde seu nome se explica pela ocorrência de acácias espinhosas e floridas abundantes em seu território, Maricá mantém um espírito de cidade descontraída onde a beleza de seu litoral, se bem mantido, será com certeza uma oportunidade a mais para seu desenvolvimento sustentável.

Possui uma grande área urbana de ocupação rarefeita e formada por dezenas de bairros e condomínios. A maior parte dos domicílios é de uso permanente, sobretudo no Centro da cidade e nas localidades mais antigas. Nas áreas do litoral e nas margens das lagoas as residências são majoritariamente utilizadas para o turismo do tipo veraneio.

Maricá é um município que se localiza estrategicamente entre a Região Metropolitana e a Região dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro, o que justifica seu crescimento acelerado e conseqüente desenvolvimento político e educacional.

Pertence à Região Metropolitana, composta pelos municípios de: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, segundo dados do IBGE.

Oferecendo uma alta taxa de crescimento urbano (4% em 2000, IBGE) tem seu território integrado à área metropolitana do Rio de Janeiro desenhando com Niterói e São Gonçalo a ocupação junto à rodovia RJ-106.

Sua fisionomia antes agrícola tem hoje no modelo de parcelamento sucessivo de propriedades uma tendência de estabelecer condomínios imobiliários destinados ora à população flutuante, ora à população que deixa definitivamente as grandes metrópoles como RJ e SP.

Atualmente é um dos municípios de maior ritmo de crescimento populacional do Estado conforme podemos observar no quadro abaixo retirado da pesquisa do IBGE realizada em 2010.

#### **QUADRO 1 – Crescimento populacional do Município de Maricá**

<b>ANO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
1991	46.545
1996	60.064
2000	76.737
2007	105.294
2010	127.519

Fonte: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=33](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=33)



O município de Maricá tem uma população de 127.519 habitantes (dados do IBGE 2010), correspondentes a 1,07 % do total da população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que a população é totalmente urbana e apresenta uma participação feminina equivalente à masculina em uma proporção de 96,7 homens para cada 100 mulheres.

A maioria da população encontra-se na faixa etária entre 30 e 49 anos, seguida pela faixa de 50 ou mais anos. Maricá possui uma extensão territorial de 362,5 Km<sup>2</sup>, correspondente a 6,85 % da área da Região das Baixadas Litorâneas.

Maricá é uma cidade que se situa no início da região dos Lagos, mas ainda recebe influência de Niterói e do Rio de Janeiro. É um município de fácil acesso tanto por terra como por ar e mesmo sendo uma localidade litorânea, não tem porto. O acesso à cidade pode ser feito tanto pela RJ-106 (Rodovia Amaral Peixoto), que liga o município às cidades de Niterói, São Gonçalo e Saquarema, quanto pela RJ-114, que faz a conexão com o município de Itaboraí e as rodovias RJ-104 e BR-101.

Nas eleições para Prefeito de Maricá em outubro de 2008, Washington Luiz Cardoso Siqueira, o Washington Quaqué, do Partido dos Trabalhadores (PT), parte de uma coligação feita por diversos partidos, foi eleito com 36.133 votos, o que representam 62,6% dos votos válidos.

O município de Maricá está classificado com um índice de médio desenvolvimento humano, ocupando a 21ª posição no critério do IDH estadual.

O PIB - Produto Interno Bruto é um indicador que mede a produção de um país, levando em conta três grupos principais:

Agropecuária, formada por Agricultura, Extrativa Vegetal e Pecuária; Indústria, que engloba Extrativa Mineral, Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil; e serviços, que incluem Comércio, Transporte, Comunicação, Serviços da Administração Pública e outros serviços.

O PIB identifica a capacidade de geração de riqueza do município, que no caso de Maricá representa 0,40% do PIB da Região das Baixadas Litorâneas

As microempresas representam 93,7% do total dos estabelecimentos formais existentes em Maricá e que a maior concentração dessas empresas é verificada no setor de Comércio seguido pelo de Serviços.

Maricá apresenta o universo de 43.979 domicílios, sendo que 28,5% deles são de famílias pertencentes à Classe Econômica “C1” (renda média de R\$ 1400,00) que possuem renda familiar mensal em torno de R\$1.400,00.

**QUADRO 2: Número de estabelecimentos de ensino, hospitais, instituições de turismo e cultura, financeiras e de comunicação:**

<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS</b>
Ensino Pré-escolar	18
Ensino Fundamental	17
Ensino Médio	8
Ensino Superior	0
<b>SAÚDE</b>	<b>QUANTIDADE OFERECIDA</b>
Hospitais Gerais	2
Postos de Saúde	31
<b>TURISMO E CULTURA</b>	<b>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS</b>
Estabelecimentos Hoteleiros	7
Cinema	0
Teatro	1
Museu	0
Biblioteca	0
<b>FINANCEIRO E COMUNICAÇÃO</b>	<b>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS</b>
Agências dos Correios	8
Agências Bancárias	8

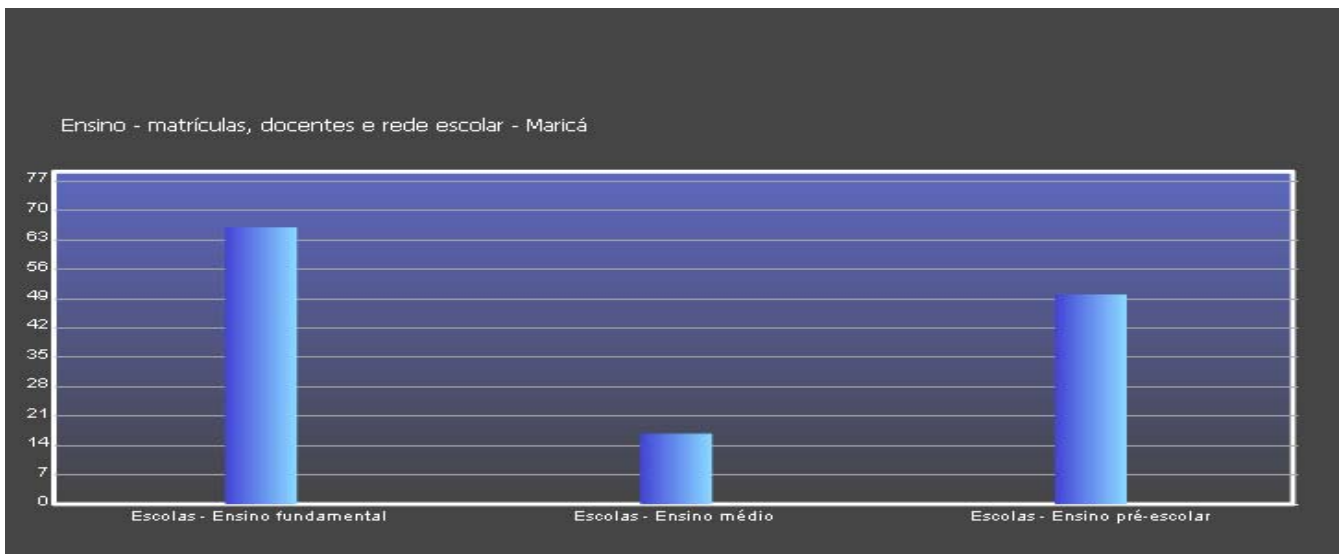
FONTE: MTE/RAIS 2010

Em relação ao número de estabelecimentos de ensino observados no quadro 2, entendemos que essa quantidade de escolas é insuficiente para atender ao crescimento populacional que vem ocorrendo no município de Maricá nos últimos anos, o que faz com que ocorra superlotação nas salas de aula principalmente das escolas do Centro onde há maior concentração populacional. A Rede Estadual que atende exclusivamente ao ensino médio, de acordo com informações obtidas na Diretoria Regional Pedagógica das Baixadas Litorâneas em Niterói, também está com excedente de alunos, entendendo que há necessidade de alocar um número

maior de alunos em sala do que o permitido pela legislação atual, que deveria ser de 45 alunos.

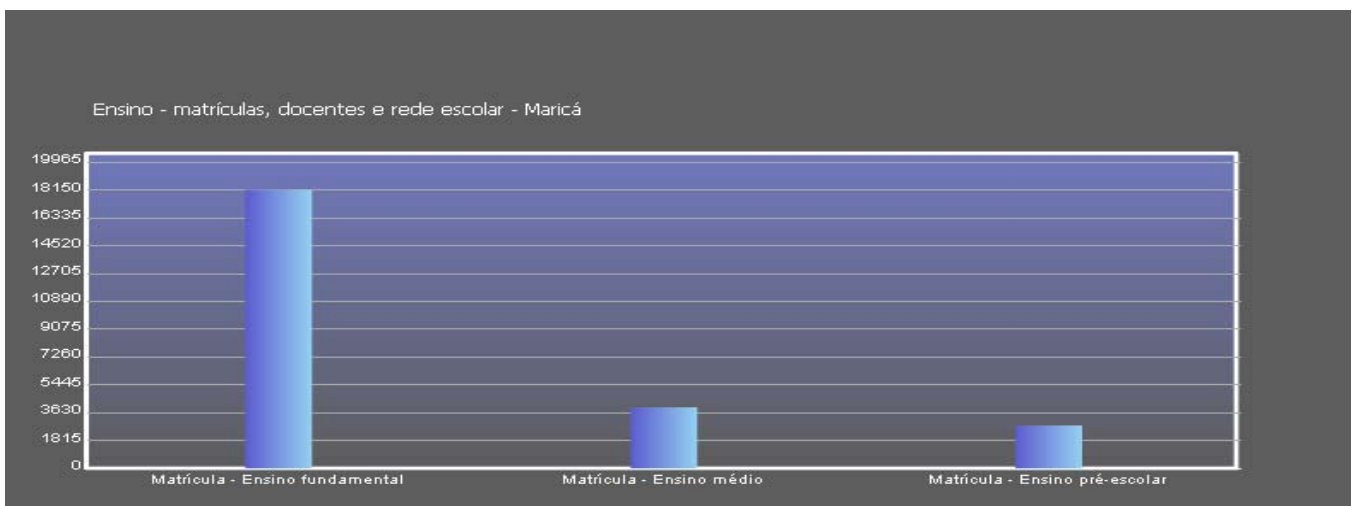
A informação do IBGE sobre Ensino Superior não procede com a realidade, pois apesar do município não possuir nenhuma instituição pública nesse setor, possui uma faculdade da rede privada em pleno funcionamento.

GRÁFICO 1: Ensino – Quantitativo de escolas



FONTE: IBGE 2010

GRÁFICO 2: Ensino – Quantitativo de Matrículas

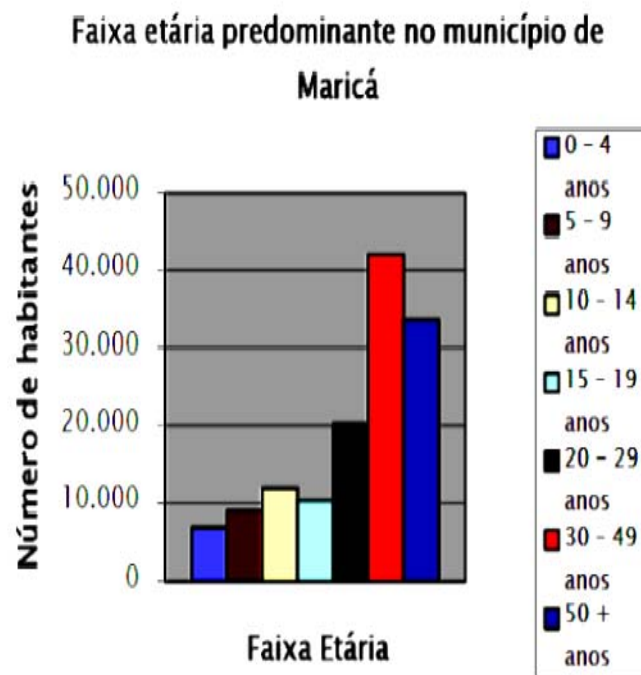


FONTE: IBGE 2010

A análise dos dois gráficos do IBGE nos levam a confirmar as informações da Tabela 2 sobre o número de instituições de ensino que podem ser também observadas no gráfico 2 ao percebermos que as matrículas no ensino fundamental superam às do ensino médio e educação infantil (pré-escolar), na análise da tabela abaixo (tabela 4) nos leva a compreensão desse fato porque a população infantil majoritária se concentra nas faixas dos 5-9 anos e 10 a 14 anos, o que envolve o atendimento essencialmente de crianças de ensino fundamental do primeiro ao nono ano.

**TABELA 4: População do município de Maricá – Faixa etária**

Total	127.519
Urbana	125.532
Rural	1.987
Homens	62.695
Mulheres	64.824
0 - 4 anos	7.476
5 - 9 anos	8.408
10 - 14 anos	10.095
15 - 19 anos	9.761
20 - 29 anos	19.720
30 - 49 anos	39.517
50 + anos	32.484



**Figura 2**

### 3.2 Breve histórico e dados fundamentais do Conselho Municipal de Educação de Maricá

O CME de Maricá no formato da nova LDBEN nº 9394/96 foi criado pela Lei nº 1655 de 21/06/97, mas já constava como instituído pela Lei Orgânica do Município de Maricá de 1990, conforme vemos abaixo em seu artigo 404 que é mantido da mesma forma até hoje:

“ Art. 404 - É criado o Conselho Municipal de Educação, incumbido de normalizar, orientar e acompanhar o ensino nas redes pública e privada, com organização, atribuições e composição a serem definidas em lei.

§ 1º - Os membros do Conselho Municipal de educação serão indicados pelo Prefeito, dentre pessoas de comprovado saber, com representantes das entidades mantenedoras de ensino, dos trabalhadores de ensino e dos usuários.

§ 2º - A indicação a que se refere o parágrafo anterior será referendada pela Câmara de Vereadores.” ( Maricá, 5 de abril de 1990)

Embora haja um processo um pouco mais democrático para a escolha dos conselheiros, pois é divulgado publicamente quando há abertura de vaga e são convidados a decidir quaisquer membros da sociedade e respeitando-se a representação paritária, ainda é necessária a aprovação do nome pelo prefeito, sendo publicada em Diário Oficial em jornal local a aprovação dos nomes.

Seu regimento interno foi implantado através do Decreto nº 1849 de 26/01/98. Nesse Regimento consta que o Presidente sempre deverá ser o Secretário de Educação.

O Plano Municipal de Educação de Maricá foi aprovado pelo CME em Dezembro de 2008.

O CME de Maricá possui a responsabilidade de verificar a implantação de novos cursos e escolas no município acompanhando junto com a equipe de inspeção escolar o funcionamento em acordo com a legislação federal, estadual e municipal de escolas e cursos de Educação Infantil de caráter público e das escolas municipais da Rede até o ensino fundamental. Além da rede de escolas, o CME atua como órgão normatizador com o corpo de leis e normas próprias de seu sistema de ensino.

O presidente do Conselho Municipal de Maricá é o secretário de educação, que se encontra atualmente licenciado devido à força da lei eleitoral, visto que o mesmo é candidato a vice-prefeito juntamente com o atual prefeito. Em seu lugar

assumiu a secretária de educação Marta de Mello Quinan, esposa do secretário licenciado Marcos Ribeiro.

De acordo com sua estrutura, o Conselho Municipal de educação de Maricá desenvolve seu trabalho mediante ações decididas em reuniões periódicas de seus conselheiros assessorados por uma secretária.

O conselho possui uma boa estrutura de apoio técnico, visto que os conselheiros que fazem parte das câmaras que representam o poder público são em geral professores inspetores escolares com experiência e formação na área educacional.

O Conselho tem representação paritária: com representantes da sociedade civil e do poder público, sendo formado por três câmaras e representado pela seguinte paridade, conforme podemos observar no Quadro 3:

**QUADRO 3: Conselho Municipal de Educação – Representação**

Representação	Câmara
<b>Secretário de Educação</b>	<b>Presidente</b>
<b>Poder Público Municipal</b>	Câmara de Legislação e Normas
<b>Poder Público Municipal</b>	Câmara de Legislação e Normas
<b>Poder Público Municipal</b>	Câmara de Educação Infantil/ Câmara de Ensino Fundamental
<b>Poder Público Municipal</b>	Câmara de Legislação e Normas
<b>Sindicato dos Professores</b>	Câmara de Educação Infantil/ Câmara de Ensino Fundamental
<b>FAPAEM</b>	SEM CONSELHEIRO
<b>S</b>	Fonte: <a href="http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=33">http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=33</a>
<b>S</b>	sino
	Fundamental
<b>FAMMAR</b>	

Podemos observar algumas lacunas nos cargos de conselheiros, pois podemos perceber, no quadro acima constatamos uma forte dificuldade em conseguir que todas as representações apresentem pessoas interessadas para serem membros do CME de Maricá. No caso, verificamos que as entidades Federação das Associações de Pais de Alunos das Escolas de Maricá, Federação das Associações de Moradores de *Maricá* e Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro não possuíam, no momento de apresentação desse quadro, representantes para as funções determinadas para elas. É possível que essas lacunas existam devido a dois fatores: a indisponibilidade de tempo das pessoas que poderiam estar envolvidas e a falta de incentivo financeiro, já que os conselheiros não recebem salários nem nenhuma ajuda de custo.

Em nossas entrevistas pudemos perceber em trechos que serão citados e melhor analisados no Capítulo IV que as pessoas buscam muitas desculpas para não assumir compromissos sociais, tais como participar de conselhos como o próprio CME, e esse é um dos motivos que facilita o acesso ao CME de Maricá de pessoas que acumulam funções na Secretaria de Educação com a função de ser conselheiro no CME.

A sede do Conselho Municipal de Educação está localizada dentro da Secretaria Municipal de Educação em uma sala reservada para esse órgão onde fica arquivada toda a documentação necessária ao trabalho dos conselheiros. Da documentação fazem parte atas de reuniões, cópias de publicações em Diário Oficial do Município e algumas legislações pertinentes ao trabalho do conselho.

#### **4 A ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS**

Orientamos nossa pesquisa a partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em estudos bibliográficos e delineada por um estudo de caso o qual recorreremos à análise de documentos, ancorada em entrevistas semiestruturadas e a observação participativa.

Dado a sua complexidade, o objeto nos exigiu um maior grau de compreensão, por isso, optamos pelo estudo de caso. Embasamo-nos nas ideias de Lüdke e André (1986) e, Matos e Vieira (2001), que definem o estudo de caso como uma tarefa que tem por objetivo o aprofundamento do nível de compreensão de um momento que está sendo vivido por um organismo humano, e esta tarefa tem o propósito de compreender de uma maneira mais ampla o fenômeno estudado.

O estudo de caso é uma forma de pesquisa que busca investigar um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real. Consiste em uma investigação detalhada de uma organização objetivando uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo. A abordagem do estudo de caso não pode ser considerada como um método, é muito mais uma estratégia de pesquisa, sendo aplicável quando o fenômeno estudado tem amplitude e complexidade, quando o corpo de conhecimentos quantitativos existentes é insuficiente para suportar a proposição de questões causais e nos casos em que o fenômeno não pode ser estudado fora do contexto em que naturalmente ocorre (BONOMA, 1985).

Os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas e da análise documental, segundo Bailey (1982) a entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, permitindo ao entrevistado discorrer sobre o tema sugerido pelo entrevistador. Alguns dados são selecionados a priori, contudo, as questões reais não o são.

Nesse sentido, Gil (1993) aponta que a entrevista semiestruturada é guiada por uma relação de questões de interesse, tal como um roteiro, que o investigador



vai explorando ao longo de seu desenvolvimento. Triviños (1992) contribui com o tema quando afirma que a entrevista semiestruturada parte de alguns questionamentos básicos, apoiados por teorias que interessam à pesquisa, e que, logo após, surgem outras interrogativas à medida que se recebem as respostas dos informantes. Os informantes podem ser submetidos a várias entrevistas para que se obtenha o máximo de informações e para se avaliar as mudanças das respostas em momentos diferentes.

Sendo assim, a escolha desse instrumento de coleta de dados é significativa para o objeto em estudo, visto que é fundamental que as perguntas não sejam fechadas, mas que também não se desviem das questões a serem levantadas.

As entrevistas foram realizadas com os membros do CME de Maricá e com diretores, orientadores educacionais e pedagógicos e professores das escolas municipais de Maricá, visto que essas categorias serão fundamentais na análise desenvolvida ao longo da pesquisa. Em relação ao CME de Maricá, nem todos os membros foram entrevistados.

Os documentos analisados foram a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, o Parecer 4/2001 do Conselho Nacional de educação da Câmara de educação Básica, o Documento Final da Conferência Nacional de educação Básica, o Plano Nacional de Educação, o Plano Municipal de Educação de Maricá; atas do CME de Maricá, publicações do CME de Maricá no Diário Oficial do município.

Recorremos à análise de documentos para obter informações preliminares sobre o setor em estudo. Esta análise foi fundamental para a etapa de entrevistas, ajudando a comprovar as informações duvidosas coletadas, bem como guiar as observações realizadas pela pesquisa.

Conforme Gil (1991), na pesquisa documental existe os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas.

Para Lüdke (1986) a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Buscamos a análise das perspectivas desses sujeitos sobre a gestão democrática e como compreendem a participação do CME de Maricá nas decisões municipais no âmbito educacional, sua representatividade e as influências que vem sofrendo do poder local.

#### 4.1 Perspectivas sobre gestão democrática

Organizamos as análises do material empírico da pesquisa, a partir de dois grupos de sujeitos que participaram da pesquisa, ou seja, o primeiro grupo é composto por membros do Conselho Municipal de Educação e, o segundo grupo, é composto por Profissionais da Educação que atuam na área da gestão escolar. Integraram este segundo grupo de entrevistados diretores, orientadores educacionais e pedagógicos e professores e com membros do CME de Maricá. As entrevistas realizadas com os sujeitos escolares da gestão democrática foram de extrema importância para nossa reflexão e construção de novos conhecimentos através da “reforma do pensamento” (MORIN, 2001) sobre a realidade.

Compreendemos que por vivenciarem o cotidiano escolar esses profissionais constituem importante fonte de análise da forma como as políticas educacionais podem estar influenciando a ação desses atores no sentido da instituição da gestão democrática na rede municipal de educação.

Para escolha dos profissionais de educação que foram entrevistados utilizamos como critério primeiramente a facilidade de acesso que tínhamos com essas pessoas por atuarem em escolas que já tivemos uma trajetória profissional ou por já terem sido nossos colegas de trabalho em outras instituições escolares. Também buscamos, na medida do possível, ouvir profissionais envolvidos em realidades diferentes, como atuantes em áreas urbanas ou rurais, e de maior ou menor carência sócio-econômica.

Já em relação aos membros do CME, como explicaremos melhor no decorrer dos próximos parágrafos, foram entrevistados como únicas opções, por terem aceitado passar por esse processo e confronto com a recusa de outros atores por nós perseguidos.

Quando iniciamos nossa pesquisa empírica não tínhamos noção do quanto seria complicado conseguir entrevistar os conselheiros do CME de Maricá. Quando comentávamos sobre a pesquisa as pessoas apreciavam, valorizavam, porém tudo ocorria apenas no primeiro momento. A partir da necessidade de serem entrevistadas, de autorizarem a verificação de documentos, muda o quadro. As pessoas dificultaram a marcação de encontros de entrevista, quando marcavam logo em seguida desmarcavam alegando compromissos urgentes. Desde o final de 2010 estivemos nessa luta para buscar os dados empíricos da pesquisa. Aliando a nossa dificuldade de agenda com os empecilhos criados pelos atores desse processo, essa luta durou quase dois anos.

Positiva mostrou-se a disponibilidade dos diretores, professores e orientadores educacionais e pedagógicos da Rede Municipal de Maricá. Assim mesmo, nenhum deles quis ver seu nome divulgado na pesquisa. Os diretores das escolas da Rede Municipal de Maricá não são eleitos nem prestam concurso para o cargo, precisam ser professores concursados da rede e ter nível superior, ou pelo menos estar cursando uma licenciatura. Mas sua escolha é feita por indicação do secretário de educação ou por solicitação de algum vereador influente. Já os professores e orientadores não teriam a princípio motivos para temer a divulgação de suas críticas através das entrevistas, já que são concursados, porém buscando compreender essa questão, visualizamos uma realidade mais complexa.

Maricá hoje possibilitou a contratação temporária de professores e também há um grande processo de mobilidade de pessoal entre as escolas. Podemos entender até, pela fala de alguns servidores, que temem na verdade serem removidos, como forma de represália, para escolas distantes de sua residência ou até devolvidos pelos seus diretores, isso dito por colegas efetivos. Os contratados têm piores temores, perder o contrato temporário antes do prazo.

Conseguir acesso aos documentos do CME de Maricá não foi nada fácil. Encontros e desencontros e na verdade nossa maior fonte foi o Diário Oficial em edições encontradas nas escolas e até na internet. Tivemos pouco acesso às atas, já que não conseguimos agendar visitas e o acesso aos documentos foi restrito.

Tivemos problemas em entrevistar o presidente do CME, pois sendo o próprio secretário de educação, o mesmo tinha sempre uma agenda lotada e nenhum de seus assessores facilitou o acesso, logo em seguida ele se afastou do cargo para concorrer a uma vaga na câmara de vereadores e não tivemos condições

de conhecer sua opinião sobre a função dos conselhos municipais de educação na gestão democrática de ensino.

Surpreendente foi a dificuldade em entrevistar a representante do sindicato dos professores no CME de Maricá. A professora é suplente do sindicato e não tem atuação da sede, nenhum dos membros do sindicato que nos atendeu aceitou fornecer seu endereço, solicitando que fosse deixado nosso contato telefônico e por e-mail para que ocorresse um retorno, o que não ocorreu, muitos telefonemas de nossa parte e comparecimento na sede do sindicato não trouxe êxito. A professora trabalha em uma escola que não puderam nos dizer o nome e seu depoimento de extrema importância para nossa pesquisa não foi dado.

Dentro das entrevistas realizadas com alguns conselheiros, pode-se perceber que o CME exerce essencialmente as funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora, ficando as funções propositivas e mobilizadoras em último plano. Os encontros são normalmente mensais, mas pode haver alterações para encontros mais próximos ou mais distantes de acordo com a necessidade dos processos. A implantação e a implementação da gestão democrática no município é vista como natural pelos membros entrevistados, porém não deixam claro que ações estão sendo efetivadas para que tal fato ocorra, tal como a eleição para diretores. Alguns citaram que faz parte da pauta desse governo o concurso para diretores em obediência à LDB nacional.

O CME possui um regimento interno que foi implantado através do Decreto nº 1849 de 26/01/98. Nesse Regimento consta que o Presidente sempre deverá ser o Secretário de Educação. Nesse aspecto os membros preferiram não opinar sobre a validade ou não dessa regra e não souberam explicar porque ainda não se colocou em pauta a mudança dessa exigência, mas alegam que a regra é a mesma em muitos outros conselhos, inclusive nos conselhos escolares, onde o diretor é naturalmente o presidente.

Em relação à composição do CME pudemos verificar que há cinco membros titulares que representam o poder executivo e cinco que representam o poder público estando entre eles representantes das escolas particulares, dos professores, da comunidade e dos servidores.

A paridade entre poder executivo e poder público é mantida na renovação dos membros sendo possível a recondução. Cada instância indica seus representantes e o nome é homologado pelo prefeito através de nomeação em D.O,

conforme o exemplo da PORTARIA Nº0968/2010 apresentada nos anexos de nosso trabalho. Essa ação antidemocrática consta na Lei Orgânica do município criada em 1990 e permanece até hoje tendo sido reforçada pela Lei nº 1655 de 21/06/97 que criou o CME e pelo Decreto nº 1849 de 26/01/98 que instituiu o Regimento do Conselho. Nesse Regimento consta também outro enfoque não democrático, onde estabelece que o Presidente seja naturalmente o Secretário de Educação.

Os membros do CME de Maricá não recebem salários nem apoio financeiro de nenhuma instituição, em geral são funcionários assalariados do próprio poder executivo municipal ou de instâncias particulares. Porém a instituição recebe pequeno orçamento através da Secretaria de Educação para eventuais gastos.

Suas principais ações são em relação à proposição de normas educacionais complementares às instituídas pela secretaria de educação municipal e pelas legislações estaduais e federais. Há participação dos membros do CME na elaboração do Plano Municipal de Educação sendo fundamental seu apoio na legitimidade que pode ser dada aos pontos propostos. O CME também tem forte atuação no credenciamento de escolas em nível de Educação Infantil e na emissão de pareceres relativos à instância educacional do município. As tarefas administrativas são realizadas em geral pela secretária que é inspetora escolar do município e que está no conselho desde sua fundação tendo assim, pelo conhecimento de todo o andamento das funções e ações do mesmo.

A visão dos conselheiros entrevistados é apresentada no item subsequente, trazendo uma diversidade interessante de visões e perspectivas dos sujeitos em relação à gestão democrática e as ações do conselho municipal da cidade de Maricá dentro dessa categoria o que possibilita análises e discussões ricas ao nosso estudo.

## 4.2 Gestão Democrática da Educação na perspectiva dos Conselheiros do CME/Marica

A definição da categoria “gestão democrática da educação” é variável e ao mesmo tempo similar por parte dos membros do CME entrevistados. Nesse sentido, a partir das entrevistas realizadas, algumas perspectivas chamaram atenção para a nossa análise:

“É uma forma de dirigir a escola e a educação em geral com a participação de todos os interessados, todos podem opinar, tendo voz e voto. Acho difícil a gente poder dizer quando vamos estar nesse patamar de gestão em nossa rede escolar, mas creio que nós do CME podemos contribuir muito com isso em nosso trabalho frente à secretaria de educação.”

(Conselheiro do CME 1)

É possível perceber que o Conselheiro 1 acredita na ação do CME sob a gestão democrática, mas não consegue definir exatamente quais são essas ações. No trecho abaixo da entrevista realizada com o Conselheiros 2 observamos que as definições de gestão democrática apresentam ideia avançada, onde se destaca a importância da participação de todos, trazendo também a valorização da democracia no CME através da ideia de paridade em seus representantes.

“Gestão democrática da educação precisa ter a participação coletiva, o professor, o diretor, o pai do aluno, a merendeira... assim a escola e a educação poderão melhorar em nosso país. E o que o CME pode colaborar e vem colaborando? Acho que até pela sua existência paritária já estamos nesse caminho... e quando abrimos nossas reuniões para a participação da comunidade também.”

(Conselheiro do CME 2)

O Conselheiro 3 já apresenta uma visão de gestão democrática de acordo com a legislação vigente nos trazendo a ideia de cumprimento da lei, da obrigatoriedade dessa ação para os conselhos.

“O Conselho Escolar e o Conselho Municipal de Educação são órgãos que atuam diretamente na gestão democrática. O Conselho escolar atua diretamente na escola, buscando a participação da comunidade escolar e o CME atua na educação do município em geral, buscando colocar em prática a gestão democrática citada na LDB e na nossa Constituição.”

(Conselheiro do CME 3)

As perspectivas apresentadas sobre a ação do CME em relação à instituição da gestão democrática nos pareceram genéricas, pois, a partir das vozes dos conselheiros não percebemos como o CME pode atuar para exercer

efetivamente essa função. Os membros demonstram apoiar a gestão democrática na educação e acreditar em suas obrigações, mas não explicitaram de forma objetiva se o órgão ao qual pertencem tem colaborado como mecanismo de instituição dessa ação ou mesmo como ele poderia vir a colaborar. O que é possível analisar é que os sujeitos desconhecem a atuação do conselho como mecanismo de instituição da gestão democrática e a força que esse órgão pode vir a ter no poder local dos municípios.

A percepção dos sujeitos quanto às possibilidades de sucesso de suas ações, em uma determinada arena de decisão, é um componente importante que condiciona a continuidade da participação. Assim, o reconhecimento de que participam efetivamente do processo decisório é um incentivo a continuar participando. Pudemos perceber nas vozes dos conselheiros entrevistados que se sentem fortalecidos por suas ações e que acreditam possuir influência nas decisões do CME em Maricá.

#### 4.3 A participação dos Conselheiros no CME/Marica: uma (auto) avaliação

“Quando participo das reuniões tenho voz e voto. Todos procuram aceitar nossas opiniões e as opiniões individuais têm influência na decisão coletiva. Não temos problemas com desentendimentos entre os membros e nos sentimos apoiados pelo grupo, isso é estimulante, nos faz sentir parte de um grupo coeso.”  
(Conselheiro do CME 2)

Na leitura do relato acima podemos entender que o Conselheiro 2 se sente valorizado como pessoa participando do CME e que acredita na democracia no interior do mesmo com base na liberdade de opinião e de exposição de seus pensamentos. A aceitação entre os membros e o bom relacionamento, que lhe parece um aspecto positivo, precisa ser amplamente analisada, já que numa avaliação mais profunda pode ser entendida como conformismo do grupo em relação ao poder de um dos membros que tenha uma influência política ou social nas ações e decisões do Conselho Municipal de Educação.

Em geral, as reuniões dos conselhos podem ser comparadas às arenas de embates e disputas, onde, em tese, são produzidas democraticamente decisões políticas e administrativas. E compreendemos que esse embate é enriquecedor, visto que essas decisões podem ser de grande repercussão na política pública local.

“Nosso conselho é democrático, todo mundo pode participar e nossa vontade está abaixo da vontade da maioria. Eu vejo sim que o Conselho de Maricá está lutando pelo processo de gestão democrática das escolas, é claro que ainda há muito a avançar, mas nós temos nos reunido nesse sentido, nessa busca.”

(Conselheiro do CME 3)

Pudemos perceber pela fala acima que os conselheiros entrevistados compartilham a crença que o CME funciona sempre de maneira democrática. Um questionamento possível e pertinente é quanto ao grau de subjetivismo envolvido nesse tipo de avaliação.

No Capítulo II, página 56, citamos em Bobbio (1986) que é preciso que estejamos atentos à forma de representação dos conselhos, que pode assumir um caráter de representação corporativa defendendo interesses de uma categoria, deixando de lado a representação dos interesses educacionais da população, isso pode explicar a ideia dos conselheiros de que o conselho funciona sempre de forma democrática, visto que observamos em nossas análises das entrevistas que isso vem justamente das ações que atendem aos interesses dos conselheiros e especificamente do poder público.

Num espaço como o CME de Maricá onde o presidente é naturalmente o secretário de educação, por força de seu estatuto, dificilmente teremos os conflitos e tensões trazidos na página 51 desse mesmo capítulo, as disputas de poder e de interesses pessoais quase não aparecem e a luta pela hegemonia inexistente, visto que ela já está posta. Então entendemos aqui que a análise dos conselheiros de que há um quadro democrático é equivocada, pois sendo o secretário o presidente natural, afasta-se a possibilidade de uma liderança democrática, onde deveria haver uma preocupação em atender aos interesses de todos e não apenas do poder executivo municipal.

A participação é um processo de aprendizagem que se constrói paulatinamente no exercício cotidiano. Quanto maior a participação dos indivíduos, maior a sua aptidão e habilidade para participar. A lógica da esfera pública é a da argumentação discursiva, onde cada uma das partes tenta convencer as demais da justeza das suas ideias e posições.



#### 4.4 Gestão democrática na perspectiva dos Profissionais da Educação

Em relação às gestoras das escolas, percebemos algumas críticas e de certa forma não há conformismo com as dificuldades para a implantação de uma gestão democrática, apesar de serem indicadas politicamente, as dirigentes entrevistadas acreditam que esse é um processo temporário, que precisa ser aperfeiçoado. Vejamos o relato dessa diretora sobre o tema gestão democrática no sistema de ensino de Maricá.

“O fortalecimento da gestão democrática na educação foi compromisso de campanha do atual prefeito e até hoje não temos clareza sobre essa questão. Porém somos diretores indicados politicamente e nossas ações são limitadas pelo poder da secretaria de educação, mesmo quando a comunidade tenta apoiar o nosso trabalho”.  
(Diretora de escola 1)

Encontramos em nossas pesquisas que o prefeito atual em seu Programa de Governo realmente citou que iria buscar o “fortalecimento da gestão democrática” e no mesmo capítulo, que trata sobre “Educação e educação digital” afirmou que seria realizada “a ampliação das atuais funções do Conselho Municipal de Educação”, conforme podemos verificar no Anexo I de nossa pesquisa. Porém, a própria diretora que cita essa promessa vê distância entre a teoria e a prática, pois se sente limitada pela vigilância da secretaria municipal, tendo que informar e consultar sobre tudo o que ocorre dentro da escola fora do que já foi estabelecido. Não sentindo autonomia em suas ações. As escolas possuem Conselho Escolar, mas sua ação também é mais forte na área fiscalizadora, assim como percebe no CME de Maricá.

As definições de gestão democrática das diretoras fortalecem as citadas pelos membros do CME entrevistados. Essa diretora apresentou uma discussão interessante sobre participação popular:

“Eu busco a gestão democrática em minha escola, escuto os funcionários, o Conselho Escolar, os pais, a comunidade em geral. Mas não sinto autonomia em algumas coisas que tenho que resolver. Tenho que perguntar à secretaria de educação. No início desse governo eles chamavam a gente (diretores e orientadores pedagógicos e educacionais) para opinar em várias coisas... me lembro de uma reunião em que ajudamos a definir os critérios de avaliação das escolas. Houve um certo desconforto, porque alguns colegas, principalmente os OPs não aceitavam opinar porque achavam que a Secretaria de Educação estava passando a responsabilidade para nós, o que poderia dizer que se algo desse errado a culpa seria nossa. Eu acho estranho que a gente briga tanto pelo direito de opinar e

quando pode tem medo, será que isso é cultural? Depois não sei se eles (o governo) desistiram ou se começaram a temer a participação democrática, sei que os rumos mudaram, tudo começou a vir pronto... façam isso, façam assim...e todo mundo se conformou...ou achou assim mais fácil?"

(Diretora de Escola 2)

Em relação a essa questão Catani (2000) nos leva a reflexão quando afirma dizendo que

de um ponto de vista conceitual a transferência de autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público pra o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa desde que não se escondam por trás ações de natureza corporativa, ou o Estado desfazer-se de suas obrigações para com a população (p. 63).

Já a diretora de escola 3 apresentou receio sobre a instituição da gestão democrática ao dizer que as pessoas não assumem suas responsabilidades e duvidando da possibilidade de uma gestão compartilhada na escola ao considerar que todos fogem das responsabilidades.

"Acho que tudo na teoria é muito bonito. Estudei isso na faculdade de Pedagogia. Participação da comunidade, conselhos escolares, conselhos municipais de educação, direção democrática, trocar a palavra diretor por gestor, mas no dia-a-dia da escola não vejo como isso dar certo. Na hora de assumir a responsabilidade todo mundo corre, o professor, o pai de aluno, até os orientadores, quem leva a carga nas costas é o diretor ou gestor, como quiserem, não vejo real diferença. Se tudo dá certo, a equipe quer ser valorizada, elogiada, mas se algo dá errado, o diretor responde até a processo. Por que a mesma lei que institui a gestão democrática não institui a responsabilidade coletiva! Dirijo a escola pelo que eu penso, pela minha formação experiência... não é que não escuto quem quer opinar, mas pergunto logo se quem está dando ideias também vai arregaçar as mangas e trabalhar como eu faço, entro na escola às sete da manhã e só saio quando fecha, e os outros? Cada um só quer cumprir seus horários e ta muito bom!"

(Diretora de Escola 3)

Na sua fala, a diretora faz um desabafo sobre o excesso de responsabilidades que caem sobre os ombros dos gestores da escola pública brasileira na atualidade, reclamando da falta de comprometimento dos outros sujeitos da escolas. Devemos destacar que realmente a legislação atual, tanto a nível federal como nos âmbitos estaduais e municipais responsabiliza o gestor tanto nos aspectos financeiros e materiais como pedagógicos. Porém, quando é apresentada a proposta de uma gestão democrática devemos compreendê-la como uma possibilidade de compartilhar essas responsabilidades com a comunidade escolar, equilibrando o peso dessa carga e sobrecarga de funções determinadas por força de lei aos gestores.

A visão sobre o trabalho do CME na luta pela instituição da gestão democrática é otimista na fala da Diretora de escola 4 que declara culpabiliza a própria população pela não participação nos conselhos. Parece difundida no senso comum a crença em que a não-participação se deve a uma espécie de comodismo sem uma razão lógica ou social, que é próprio de nossa tradição cultural. A própria história oficial concorre de forma decisiva para a difusão dessa crença, ao omitir os movimentos populares e o papel histórico desempenhado pelas lutas das classes populares na vida do País, trazendo uma história feita apenas pelos heróis e movimentos de iniciativa das classes dominantes. Entretanto, essa alegação de que a comunidade não participa por razões culturais é constantemente desmentida pelos movimentos populares que se organizam nas periferias das grandes cidades, para reivindicar melhorias locais.

As condições de vida e de trabalho da população, e a total falta de perspectiva de participação que se apresenta no cotidiano das pessoas podem ser considerados como os verdadeiros motivos da fuga à participação que observamos no âmbito dos conselhos. Numa sociedade em que o autoritarismo se faz presente, das mais variadas formas, em todas as instâncias do corpo social, é de se esperar que haja dificuldade em levar as pessoas a perceberem os espaços que podem ocupar com sua participação.

Contudo, entendemos que é preciso conscientizar a população de que, como dialogamos com Alvarenga (2010) no Capítulo I, página 21, a criação do movimento de hegemonia depende da ampliação da participação dos trabalhadores em todos os espaços da sociedade civil, ou seja, em todos os “aparelhos privados do Estado”, só assim poderão intervir garantindo os interesses e projetos sociais, políticos e econômicos, além de culturais. Dessa forma, a participação nos conselhos, sejam eles conselhos da escola ou conselhos municipais, é uma das formas de garantir as mudanças necessárias tão reivindicadas pelos profissionais da educação no âmbito municipal.

No contexto da presente investigação, pudemos perceber a mudança de postura diante da participação que pode operar a simples consciência de sua importância e possibilidade.

“Sei que o Conselho Municipal é atuante, decide sobre a educação municipal, busca a participação da comunidade, mas a maioria não quer trabalhar de graça. Estava numa reunião uma vez em que pediram que a gente fosse participar de um encontro do conselho para a indicação de pessoas para alguns cargos, não sei é assim que se chama, fossem ocupados. Parece que algumas em algumas áreas faltavam representantes. Ninguém se interessou, nem eu (risos). Então acho que eles vêm buscando a questão democrática na educação, mas não há tanto interesse das pessoas da cidade.”

(Diretora de Escola 4)

Percebemos nos relatos acima que apesar de acreditarem no processo de gestão democrática da escola, os diretores se sentem limitados pela centralização do poder pela secretaria de educação. As relações entre vivência autoritária e vivência democrática podem estar visíveis e ocultas, é claro o questionamento à ordem institucional, mas ele não é assumido, visto que essas diretoras só aceitaram dar entrevista com o acordo de que seus nomes não seriam revelados. Em um dos relatos temos o e-mail onde a diretora aceita a entrevista, mas escreve pedindo que, "por favor, peço que não revele meu nome em sua pesquisa, pois meu cargo é político e tenho medo de ser exonerada".

Os indivíduos encontram-se em situação de conflitos internos, ao mesmo tempo em que apóiam de forma velada a gestão democrática, temem perder o poder, tentando manter o controle de tudo para não serem pegos de surpresa. Defendem a manutenção do status quo, que é uma forma de representar o poder central.

Nesse ponto, sentimos a necessidade de retornar ao Capítulo I trazendo de volta Saviani (1986) na página 24 dessa pesquisa, que nos apresenta com clareza a noção de que “o papel de uma escola crítica da educação é dar substância concreta a essa bandeira de luta de modo a evitar que ela seja apropriada e articulada com os interesses dominantes”, e dentro das análises de nossos entrevistados, precisamos acrescentar os estudos de Paro (2001), também trazidos no nosso primeiro capítulo, na mesma página, em que se discute a defesa do direito à educação e de uma escola democrática onde não se deve limitar apenas ao corporativismo estreito ou às imposições muitas vezes ante-educativas do estado, visto que a gestão democrática precisa se desenvolver num ambiente onde os sujeitos convivam de forma igualitária com direitos e deveres estabelecidos nas discussões e decisões coletivas.

Na fala das diretoras entrevistadas percebemos também que elas não conseguem ver uma atuação efetiva do CME que esteja voltada para a busca da

implantação da gestão democrática na área educacional do município e embora já tenham sido convidadas a participar das reuniões, nunca estiveram presentes, alegando falta de tempo e desinteresse nas ações do Conselho.

Em um dos relatos uma das entrevistadas chegou a ser convidada para representante do poder público no CME há alguns anos atrás, como parte da comunidade onde reside, mas embora se tivesse interesse teve medo de não conseguir conciliar seus horários e recusou o convite. Em geral, nas entrevistas, percebemos que as diretoras entrevistadas vêem o CME de sua cidade como um órgão fundamental para o estabelecimento da ordem no setor educacional, mas citam ações muito mais fiscalizadoras do que quaisquer outras. Todas estão nas escolas por indicação política, apenas uma permaneceu no cargo desde o governo anterior (adversário do atual politicamente) porque a comunidade se manifestou e exigiu sua permanência.

Tivemos contato também através de entrevistas com algumas orientadoras educacionais e pedagógicas e com professores regentes, tendo visões aproximadas e ao mesmo tempo divergentes sobre a atuação do CME de Maricá na implantação de uma gestão mais democrática no âmbito municipal da educação em Maricá.

Uma das orientadoras entrevistadas explana o que pensa ser um conselho municipal de educação da forma idealizada e critica as dificuldades encontradas para a instituição de uma gestão democrática na escola onde atua e em outras situações.

“Penso que um conselho municipal de educação atuante deveria se preocupar em impedir ações autoritárias por parte tanto da secretaria de educação quanto dos diretores de escola. Teria que estar sempre verificando a aplicação dos recursos públicos e se preocupar também em ver se esses recursos, principalmente os vindos do governo federal, estão sendo investidos na melhoria salarial dos profissionais da educação. Não vejo essa ações no CME de Maricá, nem vejo isso no outro município onde também atuo. Talvez um pouco a função fiscalizadora seja exercida, mas não da forma como coloquei. Sei de casos em que alguns conselheiros nem comparecem as sessões, só aparecem depois para assinar as atas, isso é muito mais comum, acontece também na escola, no conselho escolar, E não é porque alguém obriga, é porque as pessoas não querem participar, dizem que não tem tempo...”  
(Orientadora educacional 1)

Podemos ainda observar mais algumas falas de professoras e orientadoras sobre a gestão democrática e as ações do CME em Maricá:

“Já participei de uma reunião no CME de Maricá há alguns anos atrás, achei bem interessante, mas percebi que a discussão ficava muito em torno da autorização para o funcionamento de escolas e de leis sobre a educação (decretos, resoluções) elaboradas pela secretaria de educação. Mas eles também falaram sobre verbas, tinham que aprovar alguns investimentos de merenda e obras, achei muito interessante. Mas pouco membros estavam presentes, mesmo assim a reunião

prosseguiu. Acho que eles deveriam trabalhar também em busca de uma gestão mais democrática obrigando a secretaria a fazer eleição para diretores ou pelo menos concurso igual está acontecendo nas escolas do estado.”

(Orientadora Pedagógica 1)

“Esses diretores de cargo político são muito autoritários, a da minha escola chega a ser grosseira, fala com a gente de forma muito autoritária e não procura ouvir nossa opinião. Lá não para professor, toda hora sai um, isso porque ninguém agüenta com a forma de trabalhar dela, e todos sabem que é melhor sair porque ela tem ‘costa quente’ e não sai, então a gente sai. Eu mesma já estou me organizando para ir para outra escola. Não dá para trabalhar assim...Gostaria que o Conselho Municipal de Educação tivesse alguma ação sobre isso. Conheço uma conselheira que também pensa assim, ela diz que o conselho está começando a falar sobre isso. O que sei é que isso (eleição para diretores) está na fala do sindicato, deveria também ser a do prefeito e a do secretário que foram líderes estudantis na adolescência...as pessoas mudam quando estão no poder, não é?” (Professora 1)

A gestão democrática não vem ocorrendo da forma como diz a Lei, pois o diretor apenas segue as determinações da secretaria de educação. Alguns até tentam ser mais democráticos. A diretora da minha escola nos ouve, chama a comunidade, segue nossos desejos, mas apenas nos assuntos em que ela tem autonomia. Mas acho que o Conselho Municipal, assim como o Conselho Escolar, podem ajudar muito nessa questão, e já vejo sinais disso sim. Nos encontros do conselho escolar podemos dar nossa opinião e encontrar soluções juntos, é a hora em que a comunidade, os pais mais tímidos, podem falar melhor o que desejam da escola. No CME acho que também deve ser assim. Conheço uma conselheira e ela é uma pessoa que pensa assim, mas reclama que alguns seguimentos da sociedade não tem participado, soube que durante um bom tempo o Conselho Municipal ficou sem representantes da associação de moradores porque ninguém quis participar. Isso também acontece no conselho escolar, a gente acaba colocando alguém só para assinar, principalmente da representação dos pais, eles não querem vir... dizem que não tem tempo. (professora)

Retornamos ao segundo capítulo de nossa dissertação para trazer Bastos (2202) que nos ajuda a analisar essas vozes quando ele afirma que “os conselhos da escola e comunidade trouxeram para o cotidiano escolar vozes diferentes e discordantes – assustam a direção, o corpo docente, e os técnicos das secretarias de educação (...) quando os conselhos são atuantes, os direitos e deveres passam a fazer parte do cotidiano”.

Percebemos na visão das orientadoras entrevistadas, que o Conselho Municipal de Educação é importante e deveria existir para desaprovar e até impedir ações autoritárias, assim como fiscalizar a aplicação de recursos e criar propostas de planos de cargos e salários. Os entrevistados vêem também o CME como órgão de instituição da gestão democrática nas escolas na medida em que fiscalizem a formação de conselhos escolares nas escolas, impedindo a liberação de verbas para as escolas que não possuem. Esperam também que esse Conselho viabilize as eleições diretas para diretores de escola conduzindo assim a escola para um processo de descentralização do poder. Criticam a forma de atuação autoritária de

alguns diretores e atribuem isso a forma como são indicados para o cargo: por questões políticas.

Ao falarmos em gestão democrática, segundo Catani (2000) nos referimos às relações desiguais, pois de um lado percebe-se a precariedade de recursos financeiros e a falta de capacitação profissional, de um outro lado, a repressão, tirando o direito dos indivíduos de participarem efetivamente do processo decisório, tomando-os como meros executores de ações autoritárias.

Neste sentido, entendemos que uma participação conclamada e efetiva vem servindo para legitimar e manter uma estrutura hierárquica e burocrática de forma extremamente autoritária. Precisamos ver o funcionamento efetivo dos conselhos dentro de uma perspectiva socialista, sendo a descentralização uma estratégia de natureza política que venha a garantir a participação e autonomia nas tomadas de decisões. Ainda precisamos estar atentos para que, como nos esclarece Captam (idem) a participação, a autonomia e a descentralização não devem servir para que o Estado se sinta desobrigado de seu papel de manutenção das escolas públicas, responsabilizando os atores do processo de gestão democrática por todas as conseqüências de suas ações.

Sendo assim, o diálogo com os atores envolvidos na instituição da gestão democrática da escola pública tornou-se fundamental e enriquecedor para todas as partes. Os conselhos representam “a verdadeira instância de poder na criação de uma escola diferente” como nos afirmou Freire (1991, p.74). Uma instância onde não pode haver privilégios ou tráfico de influência, onde a comunidade pode opinar e aprender a opinar para mudar a realidade da educação em sua cidade.

Pensar na construção da escola democrática constitui um projeto que só pode ser pensado através da participação intensa de professores, alunos e pais e onde a realização pressupõe também a participação democrática de outros setores, buscando assim, o exercício de uma cidadania crítica de outros atores, não sendo possível de ser edificada sem uma co-construção que seja trabalhada com o sentido da realidade e dentro das possibilidades de cada localidade.

Se considerarmos as opiniões apresentadas pelos entrevistados que em geral vêem o Conselho Municipal de Educação como um possível espaço da gestão democrática, constata-se a necessidade de maior participação na comunidade nas decisões tomadas, viabilizando assim um processo mais democrático na escolha dos gestores escolares.

Podemos verificar também que no município de Maricá a gestão democrática da educação se dá de forma lenta, porém crescente. Implantou-se os conselhos escolares, o Conselho Municipal de Educação vem ganhando força e espaço, o fim da indicação política para diretor escolar vem sendo discutido não apenas mais pelo sindicato e por alguns professores, mas pelos próprios diretores e pela secretaria de educação. Ainda há certa violência implícita no autoritarismo de alguns que desejam apenas lutar pelos seus interesses pessoais, ambições e busca pela dominação, mas podemos verificar que o processo de gestão democrática se dá a cada discussão, em cada gesto individual ou coletivo, de forma sistematizada ou espontânea.

É preciso pensar a escola como uma instituição que se constitui em ajuda intencional, sistemática, planejada. É sua missão criar oportunidades para o desenvolvimento de relações interpessoais, cognitivas, afetivas, éticas e estéticas pelo processo de construção e reconstrução de conhecimentos e preparando o educando para apreender a conviver com o que é diferente de nós, o respeito às diferenças e o estímulo ao pensamento divergente, desenvolvendo a criatividade através de uma gestão democrática.

Dessa forma, a criação e o funcionamento dos conselhos tornaram-se essenciais para que haja negociação, acordos, efetivando a criação de uma atmosfera favorável ao debate e à orientação sobre as funções de professores e gestores que favoreça uma livre expressão dialógica.

Nossa excessiva preocupação com a existência de uma escola ideal nos impede de vê-la como ela é, nosso desafio é a busca pela promoção da participação de toda a comunidade escolar em torno dos interesses comuns da educação. Como diz FREIRE (1996) *“Mudar a educação é difícil, mas é possível.”*



## 5 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

A realização do presente estudo permitiu a investigação da incorporação da gestão democrática como um princípio na legislação educacional brasileira nas políticas públicas e na participação da comunidade escolar, levando a uma melhor compreensão de uma de suas formas de materialização desse princípio através do estudo dos conselhos municipais de educação e tendo como objeto de estudo o CME do município de Maricá. Pudemos analisar através dos capítulos teóricos como se apresentam os conselhos municipais na forma da lei e sua possível contribuição para a autonomia municipal na educação e para o avanço das políticas educacionais. Pudemos perceber a influência dos conselhos e sua tradução na forma de ideais e concepções da educação e buscamos compreender a sua contribuição para o estabelecimento da gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino através dos relatos de diretores de escolas, orientadores educacionais e pedagógicos e das opiniões de alguns membros do CME de Maricá.

Apesar de buscarmos uma vertente otimista das análises acerca da participação dos atores do processo de gestão democrática, reconhecemos que o caminho de construção dessa democracia escolar é longo, com progressos, mas com alguma incerteza sobre os resultados ocorridos na prática. O arranjo institucional pós-88 não conseguiu realizar todas as promessas em relação à gestão democrática. Mas ainda assim, entendemos que é imprescindível a criação de mecanismos institucionais, como os CMEs, que sejam capazes de garantir a inclusão de outros segmentos nesses espaços. No caso dos CMEs, identificamos que sua particularidade e singularidade está clara em quatro aspectos específicos:

- no reduzido conflito em seu interior, pois não ocorrem disputas de recursos nessa arena;

- no excessivo caráter normativo de suas funções, esses conselhos precisam romper com seus limites burocráticos e extremamente técnicos, que o fazem ser meros apêndices do Conselho Nacional e dos Estaduais de Educação;

- na dependência de que os municípios criem seu Sistema Municipal de Ensino para que suas ações se efetivem e sejam autônomas;

- e por último fica claro que não há mobilização de outros atores sociais e políticos para participar dos conselhos. A representatividade não pode ser legítima se não for ampla, pois assim terá maior chance de sucesso nas negociações e de mobilização nos diversos segmentos sociais.

Objetivamos em nosso trabalho evidenciar que os conselhos municipais de educação apresentam algumas características específicas e peculiares. Eles ampliam a esfera pública e estabelecem novos padrões que são capazes de criar uma interação entre a sociedade civil e o Estado. Porém ainda não somos capazes de comprovar os avanços em direção a uma participação democrática da sociedade. Mesmo assim, embora os dados comprovem que os CMEs incorporaram ainda que timidamente mecanismos para o estabelecimento de uma governança democrática dos municípios, a maior parte dos conselhos ainda são meramente consultivos ou normativos.

Entendemos que a gestão democrática se fundamenta num espaço público de direito que busca a promoção da igualdade visando à superação de um sistema educacional seletivo e excludente. E a implantação dos CMEs é um mecanismo fundamental para a democratização da educação pública.

Assim, podemos afirmar que o Conselho tem hoje importantes fundamentos da gestão democrática sendo um caminho político que permite a construção da intencionalidade coletiva. Eles concorrem para a solução de problemas educacionais dos municípios a partir de uma ação coletiva entre poder público e sociedade civil, compartilhando responsabilidade no que cerne a gestão municipal da educação.

Nosso estudo permitiu o entendimento da gestão democrática e as possibilidades das ações do CME no município de Maricá no setor educacional dessa gestão. Pudemos analisar algumas relações entre o gerenciamento e a organização do CME de Maricá e a sua possível influência na mudança da realidade democrática das escolas.

As entrevistas nos revelaram que o processo de gestão democrática ocorre de forma lenta mais contínua no município de Maricá e isso se deve em parte ao silêncio, a resignação e a indiferença dos envolvidos nesse processo. Assim,

podemos compreender que o funcionamento efetivo do CME de Maricá como mecanismo de instituição da gestão democrática é fundamental para os avanços na efetivação desse tipo de gestão. A fala dos profissionais de educação denuncia, em alguns casos, as distorções entre o discurso e a prática do modelo de gestão democrática que é citado na legislação brasileira atual. A composição dessas falas, categorizadas no processo e analisadas aponta o descompasso entre o que se anuncia, enquanto proposta de gestão e o que se materializa enquanto instrumento da prática. Apesar disso, entendemos que os espaços de discussão podem e ainda são os melhores para a construção dessa gestão onde se percebe ainda um relativo avanço nas escolas e no CME onde se pode verificar expectativas positivas sobre a possível atuação desse órgão de deliberação coletiva.

Pudemos analisar em nossas entrevistas com os sujeitos de nossa pesquisa que o CME pode fortalecer, estimular e organizar o poder local, podendo assumir um papel de referendar as políticas neoliberais atuais, bem como podem também se tornar um espaço de luta coletiva, de resistência contra a hegemonia, vindo a ser uma nova possibilidade de superação do individualismo.

A pesquisa contribuiu de forma relevante para a ampliação de nossos conhecimentos científicos no âmbito da legislação, das políticas públicas e especificamente da implantação e implementação da gestão democrática na área educacional. Nessa área, reafirmamos nossas convicções de que a educação se faz com a participação da coletividade, que o poder de decisão precisa ser democratizado. Os sujeitos precisam estar dentro das organizações, dos espaços coletivos e participar de forma ampla nas tomadas de decisões. Somente assim, com a democratização das tomadas de decisões, os participantes podem intervir em favor de uma política de cunho igualitário, seja ela educacional, de segurança, de saúde, de habitação, ou outra que interfira diretamente na vida do cidadão.

Fundamentados em nossos estudos teóricos e empíricos, assenta-se o objetivo principal deste estudo, que é averiguar as perspectivas que os Conselhos Municipais na Educação têm de constituírem-se em espaços para influenciar a democratização das políticas educacionais da administração municipal. A atuação dos Conselhos numa perspectiva crítica exige que os mesmos não se ausentem do diálogo com a sociedade civil organizada, com os movimentos sociais, se tiverem finalidades democráticas e de transformação da sociedade.

Concluimos que quando idealizamos uma política de descentralização que esteja comprometida com a gestão democrática pública e de qualidade, é preciso viabilizar a participação de todos, através dos conselhos, dos sindicatos, das associações e de outros mecanismos que possam contribuir na instituição dessa política. É preciso ainda que se coloque em pauta o contexto econômico, social, político e cultural que pode estar favorecendo tendências autoritárias ou democráticas.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Marcia S. *Sentidos da cidadania – Políticas de Educação de e Jovens e Adultos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.

ANTUNES, A. 2002. *Aceita um conselho? Como organizar o colegiado escolar*. Instituto Paulo Freire. 2. ed. São Paulo. Cortez.

ARROYO, Miguel. 1995. *Qualidade na Educação. Paixão de Aprender*, 9. Ed. Porto Alegre, SMED – Dezembro. 89 p.

BASTOS, João Baptista. *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas*. In: BASTOS, João Baptista (org). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

BARROSO, João, (1996). “O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída”. In: João Barroso, org. *O Estudo da Escola*. Porto: Editora.

BIBLIOTECA DO IBGE disponível em:

<[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riodejaneiro/marica.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riodejaneiro/marica.pdf)>

BOBBIO, Norberto. *Três ensaios sobre democracia*. Prefácio Celso Kafer. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Cardim e Alario Editora, 1991.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.122 p.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2009.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. *A Natureza dos Conselhos Municipais de Educação. Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação*. Ministério da Educação.

Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal de Santa Catarina. In: *Caderno 1. O Contexto de Atuação, Natureza e Organização dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer 4/2001, de 30 de janeiro de 2001. *Sistemas de ensino – estados/municípios – entendimento das expressões órgão responsável pela educação e órgão responsável pelos sistemas de ensino. Informativo de Ensino*. Belo Horizonte: Lancer, n.310, p.81-88, out. 2001.

CATANI, Afrânio. In: FERREIRA, I. (Org.). *Gestão da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 21, 24, 63, 64, 73, 74.

Conferência Nacional da Educação Básica. Documento Final – Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

D'ORSI, Ângelo. Antonio Gramsci e la sua Torino (Introduzione). In: GRAMSCI, Antonio. *La Nostra città futura. Scritti torinesi (1911 – 1922)*. Roma: Carocci Editore, 2004.

FERNANDES, A. S. 1995. *Educação e poder local. In Educação, comunidade e poder local: Actas do Seminário*. Viana do Castelo, 6 e 7 de Dezembro, Conselho Nacional de Educação: Lisboa.

FREIRE, Paulo. 1987. *Professora, sim, tia não, cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo: Olho D'água, p. 60.

\_\_\_\_\_. 1996. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, p.121.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Entrevista sobre as recentes propostas e alterações nas relações trabalhistas aumentam as garantias instauradas pelo Getúlio Vargas ou representam uma deterioração no processo de trabalho?* Revista Mais Humana – n. 4, Out. 2002. Disponível em: <[www.uff.br/maishumana/gaudenciofrigotto.htm](http://www.uff.br/maishumana/gaudenciofrigotto.htm)> Acessado em: 24 mar. 2011.

GADOTTI, M. 1992. *Escola Cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola*. São Paulo: Cortez, 140 p.

\_\_\_\_\_. 2002. *Escola Cidadã, Cidade Educadora: projetos e práticas em processo*. Porto Alegre: SMED, 76 p.

\_\_\_\_\_. *Escritos Políticos (1910 – 1920)*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *QuadernidelCarcere*. Torino, Einaudi.Editore, 1977.

\_\_\_\_\_. *ScrittiGiovanili (1914-1918)*. Torino :Einaudi, 1975.

\_\_\_\_\_. *L'OrdineNuovo (1919-1920)*.Torino : Einaudi Editore, 1975.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

HINVAITT, Cláudia Motta; MIRANDA, Shírley Raquel Jaques. Conselho Municipal de Educação: Um Caminho da Gestão Democrática a ser Perseguido. Trabalho de conclusão de Curso de Pedagogia do Centro de Ciências Humanas e Educação da Universidade da Amazônia. Belém-Pará. 2002.

LIMA, Antonio Aparecido. 2001. O conselho municipal de educação sob a ótica da comunidade escolar da rede pública municipal de ensino. Artigo publicado na Revista Eletrônica Diálogo e Interação da Faculdade Cristo Rei – Paraná – Volume 5 (2001). Disponível em: <<http://www.faccrei.edu.br/dialogoeinteracao>>.

LIMA, Licínio C. 2001. *Escola Como Organização Educativa*. São Paulo: Cortez.

LÜCK, Heloísa. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

MARTINS, A.M. 2001. *Autonomia e Gestão da Escola Pública: Entre a Teoria e a Prática*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Unicamp – Faculdade de educação, 175 p.

MARX, Karl. O dezoito Brumários de Luis Bonaparte. p.1. Apud Andery, 1996. p.402.

MENDONÇA, E. F. *Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil*. Educação e Sociedade. Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita: Repensar a Reforma, Reformar o Pensamento*. Trad. Eloá Jacobina. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

NATAL, Cirlane Mara. O Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES: a constituição de uma esfera pública?. Dissertação de Mestrado Acadêmico. PPGE/UFES, 2011.

NÓVOA, Antônio. *As organizações escolares em análise*. Portugal: Nova Enciclopédia, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *A Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão da escola pública: a participação da comunidade*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília: 73 (174): 225-290, 1992.

\_\_\_\_\_. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Papirus, 1996.

PEREIRA, Ana Valéria Dias. *Democracia na perspectiva dos profissionais da Educação em São Gonçalo: conformismos, resistências e adesões em face às políticas educacionais*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Formação de Professores da UERJ, 2011.

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PARA GESTORES ESCOLARES. *Como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?* Brasília: CONSED, Módulo I, 2001.

PROGRAMA SUCESSO ESCOLAR: *uma escola pobre, para crianças pobres?* Coleção João Batista – vol.1 SEPE.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007 – MEC (2007)*

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização. Os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.



SANTOS, J.B. (org.) *Gestão democrática*. 4. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SAVIANI, Demerval. *Escola e Democracia*. São Paulo: Cortez, 1986.

SILVA, M. A. *Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE*. In: OLIVEIRA, J. F. de. *Escolas gerenciadas planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiás: Editora da UCG, 2004. 486p.

SOUZA, D. B. ; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves . *Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)*. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, 2006.

SPÓSITO, M. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*: São Paulo: Hucitec, 1993.

TAVARES, M. G.. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?* Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, IESAE/FGV, 1990.

TAVARES, M.T. G. *Conselho municipal de Educação como um dispositivo de democratização da Educação escolar no Brasil: O caso de São Gonçalo*. In: Maria LUCE Beatriz, Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. (Orgs.). *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

TEIXEIRA, E. C. *O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; EQUIP; UFBA, 2001.

TEIXEIRA, L. H. G. *Conselhos Municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v.34, n.123, set./dez. 2004.

TOMAZ Tadeu da Silva e Pablo A.A. GENTILI (Orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Visões Críticas*. Petrópolis, Vozes, 234 p.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo - Companhia das Letras, 1992.

WERLE, Flávia Obino Correia. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

## **ANEXO A**

PT - PSB - PCdoB - PROGRAMA DE GOVERNO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CULTURAL, TURÍSTICO E DE LAZER COM PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

### **EDUCAÇÃO & INCLUSÃO DIGITAL**

A escola pública tem se constituído, historicamente, como espaço da exclusão social. Por diferentes caminhos e pelos mais variados matizes ideológicos; ela representa, atualmente, uma instituição contraditória: ao invés de proporcionar, por meio da escolarização, as mais variadas possibilidades educacionais e culturais para a formação humana, tem contribuído para a reprodução das desigualdades sociais. Hoje é necessário - e urgente - fazer com que a escola seja um componente fundamental para a inclusão social. A educação infantil, a educação de jovens e adultos, a educação especial e o ensino fundamental, devem ser vistos como desafios do governo. Promover a universalização da escolarização e sua qualidade social exigirá vontade política, firmeza nas ações e a definição de uma política educacional concreta e objetiva.

Assumimos o compromisso histórico-social para com a formação de um cidadão consciente e crítico dos seus direitos e deveres. Desta forma, a construção de uma escola pública participativa e de qualidade social, em nosso município, será de grande importância para o fortalecimento da democracia representativa e participativa.

Em toda a política educacional do município estarão presentes três componentes de suma importância para o desenvolvimento sustentável e para a formação do cidadão de Maricá: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL, A INCLUSÃO DIGITAL E PROGRAMAS DE SAÚDE DE CARÁTER PREVENTIVO. Tanto A EDUCAÇÃO AMBIENTAL quanto A INFORMÁTICA E OS PROGRAMAS DE SAÚDE farão parte da MATRIZ CURRICULAR de todas as séries da rede municipal de ensino.

No nosso governo será priorizada a QUALIDADE SOCIAL da escola pública. Significa dizer: atender plenamente as necessidades da comunidade, dando ênfase aos aspectos: administrativos - com vistas à gestão democrática; e, pedagógicos - visando à inserção social e cultural da comunidade por meio de ações educativas. A nossa política educacional - baseada na QUALIDADE SOCIAL e no estabelecimento de uma ESCOLA PÚBLICA INCLUSIVA - terá como seus objetivos principais:

> DEMOCRATIZAÇÃO do ACESSO e GARANTIA DA PERMANÊNCIA do aluno na escola;

> Criação de ações destinadas ao FIM DA EVASÃO, DA REPETÊNCIA, DA REPROVAÇÃO E DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE

> Elaboração, coletiva, de um PROJETO PEDAGÓGICO COERENTE com a realidade da escola, do aluno e, principalmente, do contexto sócio-econômico e cultural em que os mesmos se inserem;

> **Fortalecimento da GESTÃO DEMOCRÁTICA com a participação efetiva da comunidade;**

> Valorização dos profissionais de educação do magistério público municipal através de um PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS;

> Estímulo ao APERFEIÇOAMENTO DOS DOCENTES E PESSOAL TÉCNICO e a sua formação continuada;

> Proporcionar à população todas as modalidades de ENSINO PÚBLICO GRATUITO em nossa cidade: DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO ENSINO SUPERIOR.

> Aplicação integral das verbas oriundas das transferências constitucionais, do FUNDEF (Fundo Nacional do Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e das receitas municipais, na educação

## **COMPROMISSOS DO NOVO GOVERNO**

- > Incentivo à criação de CRECHES COMUNITÁRIAS, além das que funcionarão nas Subprefeituras com o objetivo de atender às necessidades crescentes da população de Maricá;
- > Estabelecimento de um diálogo com o Sindicato dos Professores para, ao longo do mandato, RECOMPOR O SALÁRIO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO;
- > Estímulo ao APERFEIÇOAMENTO DO DOCENTE E PESSOAL TÉCNICO, em parceria com as instituições públicas e privadas;
- > Criação e construção de LABORATÓRIOS DE INFORMÁTICA nas escolas municipais (com computadores suficientes) e instalação de REDE INTRANET em todas as escolas, visando a INCLUSÃO DIGITAL;
- > Ampliação e transformação da ESCOLA JOANA BENEDICTA RANGEL, num estabelecimento com CURSOS PROFISSIONALIZANTES, nas áreas de interesse do município e do mercado de trabalho;
- > Estabelecimento de uma parceria com o Estado e o Governo Federal para transformar o CAIC DE SÃO JOSÉ numa ESCOLA TÉCNICA (CEFET);
- > Implementação de um programa de BOLSA ESCOLA (em parceria com o GOVERNO LULA) para retirar as crianças das ruas e da prostituição, garantindo-se, com isso, o acesso e a permanência do aluno na escola;
- > Garantia de TRANSPORTE GRATUITO - um dos grandes entraves - para todos os estudantes da rede pública do município, como uma das formas para a redução das taxas de evasão;
- > Criação de PROGRAMAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA para que os estudantes universitários de Maricá, em troca de uma bolsa de extensão no valor do salário mínimo, possam realizar estudos e trabalhos sociais, culturais e acadêmicos que sejam de interesse da cidade;
- > Criação do PÓLO UNIVERSITÁRIO em convênio com a UFF (Universidade Federal Fluminense) com cursos voltados para os interesses da cidade e que permitam uma reflexão sobre os seus problemas;
- > Promoção de PARCERIAS COM FACULDADES E UNIVERSIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS para instalação de Campus Avançado em Maricá naquelas áreas de interesse mútuo (por exemplo, Biologia Marinha no novo projeto de recuperação do sistema lagunar etc.).

- > Criação de um PROGRAMA DE VESTIBULAR POPULAR nas principais escolas municipais ou em convênio com as estaduais para garantir o acesso dos alunos de Maricá nas principais Universidades Públicas do Estado;
- > Criação do PROJETO ANALFABETISMO ZERO, para alfabetização de jovens e adultos, coordenado pelas associações de moradores, clubes de futebol, escolas de samba, ONGs, e a Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o PROGRAMA FOME ZERO, do Governo Federal, visando em 4 anos reduzir a taxa de analfabetismo (hoje 8,1% da população de Maricá);
- > Criação do PROJETO EVASÃO, REPETÊNCIA E REPROVAÇÃO ZERO visando a melhoria dos índices da qualidade de ensino da rede municipal e a busca de soluções para a distorção idade/série;
- > Promoção da CONFERÊNCIA ANUAL DE EDUCAÇÃO, com especialistas das mais diversas áreas do conhecimento, com o objetivo de discutir e propor soluções para os principais problemas educacionais do município;
- > **Ampliação das atuais funções do CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.**

**Washington Quaqué**

**Caixa Postal: 113.796 - Maricá - CEP: 24.900-000**

**Fone: (21) 2637-3156 / 3731-2741 (PT) / 9734-1586 (Quaquá)**

**ANEXO B - PORTARIA Nº 0968/2010**

**O PREFEITO MUNICIPAL DE MARICÁ** , no uso de suas atribuições legais, conforme previsto no

inciso VII do Art. 127 da L.O.M.; **CONSIDERANDO** o disposto no Art. 3º da Lei nº 1655/97, que cria o Conselho Municipal de Educação de Maricá; **CONSIDERANDO**, ainda, solicitação contida nos Ofícios nºs 383 e 384/09 da Secretaria de Educação,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Nomear **JOSÉ DO NASCIMENTO FREITAS**, representante da FAMMAR-Federação das Associações de Moradores do Município de Maricá como **Conselheiro Municipal de Educação do Município de Maricá**

**Art. 2º** A vigência desta Portaria será a partir de 17 de maio de 2010.

Publique-se! PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ, RJ, EM 17 DE MAIO DE 2010.

WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA (QUAQUÁ) - PREFEITO

**ANEXO C - Questionário para a secretária do CME de Maricá:**

Ficha de identificação do entrevistado

Nome:

Sexo:

Idade:

Profissão:

Setor de atuação profissional:

Segmento social que representa junto ao CME:

Forma pela qual foi indicado para representar o segmento no CME:

**QUESTÕES:**

Que funções ou características que o CME exerce. Assinale mais de uma alternativa se for o caso. Qual delas você acha que acaba predominando?

A) Consultiva

B) Deliberativa

C) Normativa

D) Fiscalizadora

E) Propositiva

F) Mobilizadora

G) Outras: \_\_\_\_\_

O CME Funciona:

A)  Semanalmente

B)  Quinzenalmente

C)  Mensalmente

D) (  ) Outro período: \_\_\_\_\_

Você acredita que o CME colabora de alguma forma com a implantação/implementação de gestão democrática no seu município? De que forma?

O CME possui regimento interno?

Sim  Não

Na composição do CME:

- quantos membros titulares representam o segmento do poder executivo ou órgãos executivos? Quem são eles e quem representam?

- quantos membros titulares representam o segmento de representantes de escolas públicas? Quem são eles?

- quantos membros titulares representam o segmento de representantes de escolas privadas? Quem são?

- quantos membros titulares representam o segmento do poder judiciário? Cite-os:

- quantos membros titulares representam o segmento do poder legislativo? Cite-os:

- quantos membros titulares representam o segmento de pais de alunos. Cite-os:

- quantos membros titulares representam o segmento de alunos? Cite-os:

No Processo de renovação do CME, sempre é mantida a paridade?

Sim  Não

Qual o tempo de duração do mandato dos conselheiros?

É permitida a recondução? Quantas vezes?

Como ocorre a escolha do (a) presidente (a) do CME?

Como ocorre a escolha dos outros membros para suas funções?

Quanto às reuniões do CME, indique o número de reuniões realizadas em:

2008/2009/2010/2011



Recebem algum tipo de apoio financeiro? Qual?

Quais as quatro principais atribuições do CME?

- A) Aprovar regimento interno
- B) Propor sindicâncias
- C) Elaborar normas educacionais complementares
- D) Propor diretrizes para os planos municipais de educação
- E) Credenciar escolas
- F) Autorizar cursos, séries ou ciclos
- G) Emitir pareceres
- H) Aprovar resoluções
- I) Mobilizar os segmentos sociais, representados no CME, para participar de recenseamento da população para fins educacionais
- J) Outra(s): \_\_\_\_\_

Qual o local de realização das reuniões? \_\_\_\_\_

O CME conta com funcionários para desenvolver tarefas administrativas?

No orçamento municipal, há dotação específica para executar as ações do CME?

**ANEXO D - Entrevista com conselheiros CME de Maricá**

Ficha de identificação do entrevistado

Nome:

Sexo:

Idade:

Profissão:

Setor de atuação profissional:

Segmento social que representa junto ao CME:

Forma pela qual foi indicado para representar o segmento no CME:

Período(s) de gestão junto ao CME:

É filiado a algum partido político ou organização social? Qual?

**QUESTÕES:**

- 1) Quais as principais ações do CME em Maricá?
- 2) Como você definiria gestão democrática da educação?
- 3) Como vê a participação do CME na instituição da gestão democrática na rede de ensino de Maricá?
- 4) Como se dá a escolha dos conselheiros do CME?
- 5) A comunidade interessada participa das reuniões do CME?
- 6) O Conselho participa/acompanha a aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação no município?
- 7) Como avalia os impactos da aplicação do financiamento da educação para a qualidade da rede escolar de Maricá? (merenda, transporte, etc.)
- 8) Qual a periodicidade das reuniões do CME?

9) De que modo é feita a divulgação das ações do CME?

## **ANEXO E - Entrevista com profissionais de ensino da rede pública municipal de Maricá**

Ficha de identificação do entrevistado

Nome:

Sexo:

Idade:

Profissão:

Função dentro da escola:

Forma pela qual foi indicado ao cargo:

É filiado a algum partido político ou organização social? Qual?

### **QUESTÕES:**

- 1) Como você definiria gestão democrática da educação?
- 2) Você poderia identificar quais as principais funções dos CMEs na educação dentro do município?
- 3) Como vê a participação do CME na instituição da gestão democrática na rede de ensino de Maricá?
- 4) Como avalia os impactos da aplicação do financiamento da educação para a qualidade da rede escolar de Maricá? (merenda, transporte, etc.)
- 5) Há alguma divulgação das ações do CME para as escolas da rede municipal?