

**BREVE ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DE
DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO: A AÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

OTÁVIO CORDEIRO DE PAULA

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES
Fevereiro 2010**

**BREVE ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DE
DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO: A AÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

OTÁVIO CORDEIRO DE PAULA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a: Sonia Martins de Almeida Nogueira

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
Fevereiro 2010**

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

013/2010

P324 Paula, Otávio Cordeiro de

Breve estudo da implementação do princípio de descentralização do Estado : a ação política do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes / Otávio Cordeiro de Paula -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2010.

141 f. : il

Orientador: Sonia Martins de Almeida Nogueira

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2010

Bibliografia: f. 95 - 100

1. Conselho Municipal de Educação – Campos dos Goytacazes (RJ). 2. Gestão Democrática. 3. Municipalização. 4. Cidadania. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD – 379.8153

**BREVE ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DE
DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO: A AÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

OTÁVIO CORDEIRO DE PAULA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Adélia Maria Miglievich Ribeiro – UFES – Doutora em Sociologia e Antropologia/UFRJ

Prof.^o Dr.^o Carlos Henrique Medeiros de Souza – UENF – Doutorado em Comunicação/UFRJ

Prof.^o Dr.^o Donaldo Bello de Souza – UERJ – Doutorado em Educação/UFRJ

Prof.^a Dr.^a Sonia Martins de Almeida Nogueira - UENF/Doutora em Educação pela UFRJ – Orientadora

Para Athenágoras,
Laércia, irmãos e Lívia
com amor e alegria.

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela presença e força para enfrentar os desafios.

À Sonia Nogueira pelo eterno zelo, carinho e preocupação. Amiga antes de tudo, orientadora e pilar em minha incipiente formação.

À Lívia pelo encantamento, amor, felicidade e alegria com que brinda minha vida diariamente.

Aos colegas de turma, pelos momentos de descoberta acadêmica e problematização do conhecimento, em especial ao Júlio e Paulo Sérgio.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, e também, a todos os professores do Laboratório de Estudos de Educação e Linguagem pelas oportunidades ofertadas.

Aos membros da Banca Avaliadora que dedicaram seu conhecimento para solidificar minhas concepções sobre o conhecimento científico.

À FAPERJ, que financiou parte deste estudo.

À Universidade que me acolheu e se tornou minha segunda residência desde o milênio passado.

À Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes que se apresenta como infindável desafio a quem tentar oferecer oportunidades verdadeiras de mudança para a democracia participativa.

Sumário

Introdução	1
Capítulo I - Breve digressão sobre a relação histórica entre as orientações políticas na gestão pública e as orientações na política educacional brasileira ao longo da construção do Estado Nacional	9
Capítulo II – Contextualização da perspectiva de descentralização do Estado a partir das discussões do processo de redemocratização na década de 80 – aspecto legal e político	22
2.1 – Conjunto de princípios que dão sustentação aos processos de redemocratização e descentralização do Estado: municipalização e gestão democrática.....	33
Capítulo III – A inserção dos Conselhos Gestores e dos Conselhos Municipais de Educação na democratização do Estado Brasileiro e da Educação	39
3.1 – O processo de democratização e a implementação de conselhos gestores	39
3.2 O processo de democratização e a implementação dos Conselhos Municipais de Educação.....	51
Capítulo IV – Análise da ação política do Conselho Municipal de Educação do Município de Campos dos Goytacazes	61
Considerações Finais	92
Referências Bibliográficas	95
Anexos	101

Lista de Quadros

Quadro 1 – Comparação entre o Regimento Interno e as leis de criação do CME (1997 e 2007) – f. 63

Quadro 2 – Nova composição do CME – f. 64

Quadro 3 – Relação de convocação dos Conselhos Municipais de Campos dos Goytacazes – f. 65-66

Lista de siglas

Conselho Estadual de Educação - CEE

Conselho Municipal de Educação – CME

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

Constituição Federal – CF

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB

Lei Orgânica Municipal - LOM

Organizações Não Governamentais – ONGs

Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs

Plano Municipal de Educação – PME

Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – PMCG

Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho

Secretaria Municipal de Educação – SMEC

União Nacional de Conselhos Municipais de Educação – UNCME

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME

Resumo

Este estudo se fundamenta na problematização do papel do Estado no cenário de mudanças a partir da década de 1980, em que se demanda a alteração das estruturas de poder centralizador, superação dos vícios histórico-políticos brasileiros tais como patrimonialismo, clientelismo, personificação do poder, burocratização, corrupção, entre outros, tendo em vista maior flexibilização na gestão das políticas sociais, abrigando como principal requisito a incorporação de formas ampliadas para participação da sociedade civil, alicerçada no princípio da cidadania. Aborda o protagonismo que se atribui aos Conselhos Municipais na transição do período ditatorial para construção de um novo período de democratização, em se tratando de um espaço formalmente instituído para participação, e o protagonismo que se atribui ao Conselho Municipal de Educação no contexto da descentralização e municipalização do ensino, visando ao incremento da gestão democrática. Relaciona os anseios pela democratização do Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, com a busca de ampliação da gestão democrática em âmbito educacional. Assim, a análise do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes incide em perceber se, através do cumprimento de suas funções normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento, contribui na formulação de políticas educacionais e para incremento da qualidade social da educação democrática. Foram analisadas as atas dos conselhos, visando apresentar o mais fidedignamente a ação política do órgão colegiado e relacionadas ao contexto político que abarca o período histórico em que o estudo se detém, 2006-2008. Conclui-se que o Município alvo apresenta problemas estruturais que fragilizam a possibilidade da ação política no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes contribuir para a democratização do ensino público municipal, uma vez que sua autonomia é constantemente desvanecida pela liderança da Secretaria Municipal de Educação no espaço colegiado, se apresentado como o órgão legitimador das ações da referida secretaria, através da predominância de sua atribuição deliberativa em detrimento das demais atribuições.

Palavras Chave: Conselho Municipal de Educação, Descentralização, Municipalização, Participação e Cidadania

Abstract

This study has its foundation in the scene of changes in paperthe role of the State in decade of 1980 in Brazil; it discusses the demand to alter the structures of centralized power, to overcome historical political problems, like pratimonialism, clientelism, personal power, bureaucracy, corruption, in view of larger flexible actions in the management of the social policies, increase the participation of the civil society, anchored in the principle of citizenship. It approaches the protagonism that it is attributed to the Municipal Councils – a college instituted for the porpoise of citizens participation – in the transition of the dictatorial government to the re-democratization of the State, and the protagonism attributed to Municipal Education Council in the context of decentralization, municipalization of the school system, aiming at magnifying the democratic management in the educational scope. The analysis of the Education Council in the city of Campos dos Goytacazes aims to infer if through the performance of its normative, deliberative, advisory, inspection and advising functions it contributes to the elaboration of educational policies and to improve the social quality of the democratic education. The objects of analysis are the acts of the Council in the period 2006-2008, and related to the political context. The study comes to the conclusion that the act of Campos dos Goytacazes City presents structural problems which weaken political actions that contribute to the democratization of municipal public education. The autonomy of the Education Council meets problems with the Secretary of Education leadership, once it acts predominantly as the legislative instance of the Secretary o Education reinforcing its deliberative attribution to the detriment of its other functions.

Key words: Municipal Education Council, Decentralization, Municipalization, Participation and Citizeship.

Introdução

O processo de formação do Estado brasileiro deve ser entendido em concomitância ao processo de formação social brasileiro, uma vez que as relações no tecido social, desde o período de ocupação dos portugueses até o período atual, criaram raízes culturais, políticas, econômicas e produziram diferentes cenários para constituição de nossa identidade de povo brasileiro.

É amplamente proclamado que a República Federativa do Brasil se consolidou em período marcado por fortes reações à centralização do poder e às decisões na Gestão Pública, no qual se aspirava flexibilização das estruturas participativas. Nestas últimas décadas, têm ocorrido mudanças no papel do Estado, em que se identificam novas formas de entendimento sobre sua atuação e também dos demais entes da federação, que refletem sobre a definição das políticas públicas e das políticas sociais perante os novos horizontes, bem como mudanças nas acepções dos papéis que competem à Educação nesses novos tempos:

[...] o caráter histórico da “centralidade” da educação na política brasileira. Pelo menos até os anos de 1970 as políticas públicas para a educação sempre foram revestidas de uma forte motivação centralizadora, associada a discursos de “construção nacional” e a propostas de fortalecimento do Estado (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 13).

O cenário que este trabalho tem como orientador é do momento em que se intensificam as discussões e ações implementadas para superação da centralização; assim, os anos seguintes à década de 1980 correspondem ao período de ponto de partida do estudo. Entende-se que as mudanças objetivando dar contornos específicos ao processo de redemocratização são construídas paulatinamente e novos questionamentos e demandas vão surgindo. Assim, novas exigências são apresentadas à educação, pois é consenso que possui notável importância no processo de desenvolvimento de uma nação.

Neste estágio de pluralidades de acepções do Estado, dos entes federados, da sociedade e da Educação, o Município é acolhido aqui como ente de maior destaque na tentativa de por em foco a relação direta entre a

adoção de políticas públicas e das políticas sociais - sobretudo referentes à educação - e as ações voltadas para a ampliação das atuações de gestão pública fomentadas pelos municípios. Tais pluralidades, a partir da Carta Magna de 1988, delineiam novos escopos para atuação deste ente:

[...] nas demais áreas da política social — educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular — estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999, p. 111).

As políticas públicas são compreendidas nesta investigação como as de responsabilidade do Estado, que se realizam por um projeto de governo e fazem uso de programas e ações envolvendo órgãos públicos e uma amplitude de atores e organismos da sociedade relacionados à política a ser implementada. Já as políticas sociais são compreendidas como as ações implementadas pelo Estado, em busca de possibilitar a garantia do padrão de proteção social e no intuito de realizar a redistribuição dos benefícios sociais e a diminuição das desigualdades estruturais resultantes do desenvolvimento socioeconômico. No geral, as políticas sociais são entendidas, principalmente, como as de educação, saúde, previdência, habitação e saneamento. Nosso interesse incide especificamente nas políticas voltadas para a área da educação.

Os caminhos adotados no âmbito político do país possuem inter-relações com o que vem se concretizando no horizonte das políticas educacionais brasileiras. Em alguns momentos, as definições no campo político-social de um projeto de Estado, de metas, diretrizes, objetivos, são acompanhadas *pari-passu* com as definições no âmbito educacional do país, mas, em outros momentos, o que prevalece nas definições é marcadamente contraditório. Se forem tomados como referência os marcos mais notórios da organização educacional na história da educação pode-se identificar similitudes e disparidades no âmbito da gestão do país.

[...] Compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições

gerais do momento histórico em questão (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 9).

É adequado evidenciar que o percurso educacional brasileiro tem sido emaranhado com ao processo de desenvolvimento do país. Tal assertiva é corroborada por Romanelli:

[...] a forma como se origina e evolui o poder político tem implicações para a evolução da educação escolar, uma vez que esta se origina e se desenvolve, quer espontaneamente, quer deliberadamente, para atender aos interesses das camadas representadas na estrutura de poder (2001, p. 29).

Com o processo de redemocratização, a década de 1980, foi pensada como o momento ideal para abertura política e cultural, para oportunizar o incremento da participação política, com ênfase na descentralização do poder, na geração de instâncias participativas, alicerçados por um efetivo exercício de autonomia e cidadania. Estas orientações que se apresentam com certo grau de ineditismo no país trazem novas exigências na implementação de políticas sociais; assim, é conclamada a aproximação às necessidades e peculiaridades da população, sobretudo em âmbito local.

Situada a educação como integrante do escopo das políticas sociais, é imprescindível identificar como ocorre a participação da sociedade civil em concomitância ou dissonância com as ações do Estado, visto que a educação se delinea, talvez, como a política social com maior capacidade de interpenetração na vida da sociedade como um todo, pois em seu espaço de maior atuação, a escola, é assegurado por lei a todos os cidadãos gozar dos serviços educacionais em suas diversas modalidades, fazendo com que sua atuação não se restrinja a grupo setoriais, mas sim alcance a ampla população; seus resultados têm impactos individuais e coletivos.

É evidente que a educação é pauta de interesse tanto da sociedade civil, quanto do Estado e de seus entes federados; assim, as interrelações entre estes são de suma importância para se perceber em que medida ocorre um avanço no processo de redemocratização do país, no incremento da descentralização, na adoção de práticas que fortaleçam a gestão democrática e, sobretudo, favoreçam a participação da sociedade civil, bem como a autonomia e cidadania, ou se há um direcionamento contrário a esses

pressupostos. Ainda, como as inter-relações se refletem em âmbito educacional, o que suscita o interesse de se analisar as ações políticas do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

O estudo se propõe a assinalar elementos oriundos da gestão no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, situado na região Norte Fluminense, que favoreçam melhor compreensão do processo de elaboração de políticas de governo que viabilizem a descentralização, a gestão democrática e a autonomia e como os atos elaborados pelo Conselho são geradores de diretrizes de ação da rede municipal de ensino para que se possa efetivar a educação para a democracia.

Destacamos nesta proposta de trabalho a importância da análise das ações do Conselho Municipal de Educação – CME que contribuam para a criação de elementos favorecedores do cumprimento das atribuições do Município - como ente federativo, detentor de autonomia – através de ações que incidem na implementação da gestão democrática, e que intensificam o comprometimento com a publicização, em sua estrutura de gestão, com ênfase na participação no processo de formulação das diretrizes orientadoras da Gestão Pública Educacional; ou se tais ações se enquadram apenas no aspecto de cumprimento de dispositivo legal.

O Grupo de Pesquisa cadastrado no Diretório dos Grupos do **CNPq** “Política e Gestão Educacional”, do qual participamos, vem realizando estudos de âmbito educacional na região Norte Fluminense. Ao desenvolver este trabalho, pretendemos ampliar esses estudos referentes ao Norte Fluminense, e mais ainda sobre o Município de Campos dos Goytacazes, no qual a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro é sediada, o que formaliza o compromisso com a Região Norte-Fluminense e a necessidade de desenvolvimento de estudos que a tenham como foco, o que expressa um compromisso inalienável estabelecido no Plano Orientador elaborado por Darcy Ribeiro.

Esta dissertação se apresenta como ampliação e sistematização de estudos realizados pelo Diretório de Pesquisa, na medida em que foram desenvolvidas pesquisas sobre a conjuntura histórico-política no campo da educação no período 2006-2008, a Monografia de Final de Curso *Política municipal de educação do Município de São Fidélis: estudo das ações da*

instância legislativa na implementação da gestão democrática, e, em particular, a pesquisa Implementação da gestão democrática na escola pública de ensino fundamental: instâncias executiva e legislativa de governo, em quatro municípios do norte fluminense.

Em se tratando de uma proposta de estudo de Política Educacional, esta dissertação tem amparo na Linha de Pesquisa IV - Educação, Política e Cidadania, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, pois *Focaliza o estudo de questões e temáticas do campo da educação relativas à política educacional, história da educação e direitos sociais. Aborda o contexto sócio-político e a cidadania com princípio fundante do questionamento da área de educação.*

É objetivo deste estudo, investigar este espaço formalmente constituído, o CME, que tem por característica essencial ser um dos principais canais de participação e articulação da sociedade civil com a política educacional pública municipal. E se nele se cumpre o potencial de oportunizar o favorecimento de estruturas participativas que contribuam para a consolidação da cidadania. Para isso, buscou-se analisar fidedignamente os documentos selecionados: leis de criação, atas das sessões e regimento durante o período 2006-2008.

Busca-se, também, neste estudo consolidar as análises referentes à importância do Município na construção da proposta concernente à política educacional nacional, considerando-se que sua atuação se dá mais próxima à população, e, assim, pode estar mais atento às demandas e peculiaridades da mesma na formulação das diretrizes políticas e envolvê-la na construção do projeto educacional. Portanto, toda orientação presente na proposta educacional do município tem fundamental importância sobre a função social da escola, em permanente construção, e na estrutura organizacional da instituição escolar.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), *a organização e a gestão constituem o conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar.* Os autores ressaltam que:

Com efeito, a escola é instância integrante do todo social, sendo afetada pela estrutura econômica e social, pelas decisões políticas e pelas relações de poder em vigor na sociedade. Assim, as políticas, as diretrizes curriculares, as

formas de organização do sistema de ensino estão carregadas de significados sociais e políticos que influenciam fortemente as idéias, as atitudes, os modos de agir e os comportamentos de professores e alunos, bem como as práticas pedagógicas, curriculares e organizacionais (2003, p. 297).

De tal modo, a inserção direta do Município na gestão da política educacional deve apresentar-se como uma gestão pública mais leve, mais participativa, mais eficaz, que diminua os entraves da burocracia constituída entre as diferentes instâncias e que diminua os gastos públicos, operacionalizando-os em áreas que demandam prioridade, reforçando a autonomia dos municípios e das escolas.

Pensar a descentralização em âmbito educacional é pensar intrinsecamente na autonomia da escola. Ademais, devemos considerar que a escola tem reconhecida importância na formulação da política educacional, pois se tratarmos de uma estrutura participativa devemos levar em conta a participação dos atores do fazer educacional presentes na escola.

Recorre-se a Hofling para corroborar as argumentações que permeiam a relação da sociedade com o poder público:

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos – que refletem e incorporam fatores culturais, como acima referidos – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania (2001, p. 39).

A articulação feita acima entre a existência ou não de canais de participação e as formas de organização e articulação dos diferentes grupos associados ao exercício da cidadania provoca a necessidade de se analisar a mediação entre a relação da sociedade civil e o ente municipal, no que concerne à política educacional pública municipal, pois, como consta na Carta Magna, o ato educacional é primordialmente referenciado na cidadania, e esta se fundamenta na participação.

Os Conselhos Municipais de Educação compõem o principal escopo deste estudo, por serem considerados *a priori*, um instrumento importante de mediação entre a sociedade civil e o ente municipal na política educacional implementada. A existência do CME no Município de Campos dos Goytacazes implica, em tese, um espaço formalmente instituído para favorecer tal mediação, sendo necessária em sua análise uma retomada das questões que denotam o processo de formação do Estado brasileiro e principalmente do Município, suas heranças políticas, similitudes e disparidades presentes também em âmbito educacional.

Esta dissertação se apresenta como uma possível contribuição às discussões sobre os recentes desafios propostos à Gestão Pública, às Políticas Sociais, à gestão do sistema público municipal de ensino e à escola, na medida em que trata da consolidação de uma concepção de Estado e Sociedade.

A investigação se estruturou da seguinte maneira:

O *Capítulo 1* consiste em uma breve análise de características que marcaram a formação do Estado Brasileiro e uma análise situacional dos contextos legal e político que permeiam o Estado Brasileiro na década de 80, e as interrelações com as orientações na política educacional brasileira.

O *Capítulo 2* compõe uma análise dos princípios basilares necessários para se discutir o processo de redemocratização, dentre os quais nos debruçaremos sobre a descentralização, a municipalização e a gestão democrática.

No *Capítulo 3*, realiza-se uma análise do processo de redemocratização em consonância com a implementação dos conselhos na gestão pública. Busca-se também neste item, tecer argumentações que convergirão para colocar em pauta a relevância de se estudar o processo paulatino de democratização e sua interrelação com a implementação dos conselhos municipais de educação; neste item, nos propomos apresentar a estrutura funcional que os compõe e em que medida pode ser entendido como favorecedor à participação.

O *Capítulo 4* aborda o ponto nodal da investigação, que se identifica como um estudo de caso em seu procedimento metodológico, desenvolvendo a

análise dos documentos concernentes ao CME do Município de Campos dos Goytacazes.

I – Breve digressão sobre a relação histórica entre as orientações na gestão pública e as orientações na política educacional brasileira ao longo da construção do Estado Nacional

A análise de um CME terá maior relevância se situada na concepção de Estado orientadora deste país, qual a relevância da sociedade civil no cenário do Estado e, sobretudo, sua participação nas áreas concernentes à Educação.

A formação dos grandes Estados no decorrer da história ocorre, segundo Weber (1982), a partir das rotas do comércio de exportação, com a expansão dos ingleses. O comércio exterior já havia tido relevância na formação dos grandes domínios do passado mais distante, como nos impérios de Roma, Atenas e Egito, o que denota a importância do aspecto econômico nesses casos. Contudo, a relevância da economia não era única e o autor cita a experiência russa em que a formação do Estado tornou mais estratégica a ênfase política do que econômica, embora estas duas esferas tenham ocorrido adjuntas na formação dos Estado.

Em alguns casos, a esfera política ou a econômica pode ter sido mais basilar, ainda que *O desenvolvimento do comércio no passado, foi decerto, o resultado normal da unificação política. Esta colocou pela primeira vez, o comércio em bases legais, asseguradas e garantidas* (WEBER, 1982, p. 193).

A formação do Estado abarca outras peculiaridades como: ampliação do território, do poder, existência de exército, marinha, guerras e escravidão.

Não obstante, se o comércio em si não é, de modo algum, o fator decisivo na expansão política, a estrutura econômica em geral contribui para determinar as proporções e o modo da expansão política. Além das mulheres, gado e escravos, a escassez da terra é um dos objetos originais e mais destacados da aquisição pela força. Para conquistar comunidades camponesas, o processo natural é tomar a terra diretamente e obliterar a população que ocupava (1982. p. 194).

A forma histórica do Estado Moderno segundo, Lafer (1975), inspirado em H. Arendt, evoca o sentido de *politéia*, noção grega de política em que é

essencialmente uma forma pela qual se organiza o comando numa sociedade. A partir da associação do Estado ao seu caráter político-social, ele *estrutura a conduta política, balizada pela forma como exerce o monopólio da coerção organizada* (LAFER, 1975, p. 29). A formação do Estado Moderno necessita da centralização política, da formação de funcionários para atuar na administração pública, para arbitrar sobre as finanças públicas, a fiscalização, a justiça, e demais competências inerentes a um Estado Nacional. Nesta etapa, o Estado assume a incumbência de regular todas as esferas da nação, estruturar a conduta política no país, segundo Lafer, o que de certa forma, influencia a conduta da sociedade, e, assim, se torna o principal protagonista da política nacional.

Contudo, o cenário em que se consolida a implementação do Estado Nacional mostrará o quão tênue é a relação deste novo protagonista em âmbito nacional e a sociedade que o compõe: se o Estado resulta de pactos dos pequenos grupos detentores do poder para perpetuação do poder, ou se reflete as aspirações coletivas de criação de um instrumento de representação e organização da sociedade civil atuante. A organização social, tendo como referencial maior o Estado, é garantida pelo direito, normas e leis que a legitimarão e regularão: *Estas normas conduzem, pela análise do sistema jurídico, ao conceito do Estado como detentor de um poder exercido de forma institucionalizada, em conformidade com o Direito* (LAFER, 1975, p. 36).

Em tese, a formação do Estado Moderno acena para a transição do feudalismo para a industrialização, das relações de ordem política personificadas para as impessoais, sobretudo, para democratização da participação social e redistribuição do poder no interior do Estado. Assim, criam-se os três poderes, executivo, legislativo e judiciário, para que o exercício do poder seja feito de forma mais ampla e institucionalizada.

Na sua dimensão atual o fenômeno da objetivação do poder, através do qual ele passa a ser exercido de forma institucionalizada de acordo com certas normas impessoais que se desligam das vontades que o prescreveram, provém do processo que se convencionou chamar de modernização e que caracteriza o mundo contemporâneo (LAFER, 1975, p. 36).

Assim, a criação de Estado Nacional incorpora novas aspirações sociais, novos cenários na vida política, como por exemplo, a União, Estados, Municípios; novos atores sociais, o setor burocrático, a sociedade civil, os servidores públicos; novas instituições sociais. Em suma, a criação do Estado demarca a inauguração de novas relações no tecido social, em que estas são reguladas por normas, leis e espaços privilegiados de participação social.

Bresser Pereira (2001) infere sobre as formas de Estado Nacional no contexto histórico: tem-se como marco inicial nos séculos XVI e XVII a primeira experiência estadista, marcado pelas características autoritarista e patrimonial, o que denotou o estado absoluto das monarquias absolutas. Na segunda experiência estadista, datada no século XIX, ocorre a transição para forma de Estado liberal e burocrático, em que se inaugura o Estado de Direito, alicerçado por leis, abrigando a concorrência entre empresas, mas mantendo no caso brasileiro a organização social oligárquica, quando não se permitia o direito ao voto às mulheres e aos pobres. No início do século XX, o Estado assume aspirações iniciais pautadas pelo teor da democracia, traduzido pelo Estado Liberal-Democrático, mas ainda manteve como estrutura organizacional a administração pública burocrática, cujo ápice se situa no período ditatorial. Segundo o mesmo autor, se aproximando do final do século XX, há o esgotamento da ditadura no Brasil e o Estado passa a ser um Estado social-democrático, que tem interpretação o Estado de bem-estar-social, o qual, contudo, ainda se manteve burocrático. E, por último, como pensamento de Bresser Pereira, o Estado Social-Liberal, que pensa ser democrático, pautado pela superação da burocracia e a implantação da nova forma de gestão pública gerencial. Esta última etapa à qual o autor se reporta não ocorreu na política brasileira durante sua participação no governo de Fernando Henrique Cardoso; há ainda, críticas ao referido governo, pois no período de oito anos de governo (1995-2002) ocorreram acentuadas tentativas de privatização dos serviços do Estado, constatada pela venda de empresas estatais para o setor privado que tem como objetivo lucrar com os serviços oferecidos à população, o que se revelou mais como medidas de desconcentração da atuação estatal do que de democratização.

Com o surgimento do estado absoluto, colocou-se a questão da separação da seara pública da privada. O estado liberal 'resolveu' a questão através das revoluções constitucionais e liberais (a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa), e através da reforma do serviço público. Com as primeiras, estabeleceu-se o estado-de-direito; com a segunda, a administração burocrática substituiu a administração patrimonial. Mas o regime político permaneceu autoritário. O estado liberal-democrático, por sua vez, superou o autoritarismo, mas colocou a questão da justiça social. O estado social-democrático ensaiou uma resposta para a questão dos direitos sociais e para o problema da igualdade de oportunidades, mas revelou-se ineficiente em um mundo em que a eficiência econômica se torna cada vez mais premente. O estado social-liberal se mantém comprometido com a justiça social, ao mesmo tempo em que é uma resposta adequada à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 5).

Embora as orientações políticas do autor vão de encontro com o que se pensa aqui ser um Estado Democrático, ele foi protagonista nas mudanças das ações do Estado Brasileiro. A distinção realizada pelo autor permite entender que a cada etapa da história ocorrem mudanças não apenas no sentido do Estado, mas também mudanças na sociedade, nas instituições políticas, nas tecnologias, no emprego, na educação, enfim, mudanças estruturais no país.

Quando digo estado absoluto, estado liberal, estado liberal-democrático, estado social-democrático e estado social-liberal, os adjetivos referem-se à natureza básica das instituições do estado ou do regime político. Quando digo administração patrimonial, burocrática e gerencial, refiro-me à forma pela qual a organização do estado é gerida. Como as instituições do estado mudam ao longo da história, a organização do estado e a gestão pública também devem mudar (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 4).

Weber (1974) atribuiu particular atenção à existência do Estado Moderno e evidenciou que este se pauta pela burocratização como forma de organização. O Brasil se constitui atualmente uma democracia representativa nos termos da lei, a burocracia ainda se apresenta como arraigada forma de organização político administrativa, somada às outras peculiaridades viciadas tão presentes em nossa realidade histórica, que devem ser superadas, tais

como o patrimonialismo, clientelismo, compra de votos, personificação do poder.

Seguindo a argumentação acima, é importante destacar o argumento de Weber sobre como o poder é exercido em um Estado Democrático, pois oferece suporte para se constatar em primeira instância a incompatibilidade entre este tipo de estado e os vícios na política brasileira:

O Estado democrático, assim como o Estado absoluto elimina a administração feudal, patrimonial, patriciana, ou outros dignitários que exercem o poder de forma honorária ou hereditária, e a substitui por funcionários civis. São estes que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diários (Weber, 1974, p. 22).

Entende-se aqui que é condição precípua para o Estado Democrático a existência de uma sociedade civil que tenha seu reconhecimento legítimo como parte integrante do mesmo, e não sua extensão. É intenso o debate sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil, que não é o mote de análise aqui; contudo, o argumento de Bobbio é significativo para identificar o que se pensa de tal relação:

Por “razão de Estado” entende-se aquele conjunto de princípios e máximas com base nas quais ações que não seriam cumpridas por um indivíduo isolado não são apenas justificadas mas em alguns casos de fato exaltadas e glorificadas se cumpridas pelo príncipe, ou por qualquer pessoa que exerça o poder em nome do Estado [...] a razão de Estado nada mais é que um aspecto da ética de grupo, ainda que o mais clamoroso, sendo o Estado a coletividade no seu mais alto grau de expressão e potência (2000, p. 176-7).

[...] sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna (1987, p. 52).

É significativa a existência do direito na estrutura estadista, pois a partir do direito se delineiam os limites e responsabilidades das instituições, dos diferentes poderes, das políticas sociais, da participação, dos serviços públicos.

É o direito que, uma vez reconhecido, transforma a realidade e, conseqüentemente, também a imagem do estado soberano,

criando novos sujeitos, com plenos direitos e, no sentido pleno da palavra, “políticos” (BOBBIO, 2000, p. 85).

Contudo, quando a influência do Direito no governo torna-se exacerbada, corre-se o risco de inchamento do Estado, sob o viés da burocratização, em que o governo das leis esgota-se em si mesmo, o que é analisado por Weber. O direito é fundamental para se organizar as regras do jogo político, para cumprir com o princípio de legalidade; ele servirá como suporte para se estabelecer um Estado Democrático.

O Estado despótico é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o Estado democrático, que é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do direito (BOBBIO, 2000, p. 23)

A análise da Constituição Federal – CF é elemento primordial para as argumentações tecidas no decorrer do estudo. Ela possui indicativos da sobre a concepção de Estado delineada no país e nela se legitimam e se estabelecem diretrizes, princípios, normas, as responsabilidades do Estado, da sociedade civil, dos entes federados e demais áreas da nação.

As regras constitucionais, as constituições dos diversos países, na sua aplicação e funcionamento, nada mais são do que modelos que esses países escolheram para fazer a agenda dos problemas, a pauta de discussões e a seleção das suas opções políticas [...] (LAFER, 1975, p.25).

A análise das Constituições Federais brasileiras oferece subsídios para identificar certas características presentes na gestão pública do país. Em 1989 é proclamada a República no Brasil, e, em 24 de fevereiro de 1891, a primeira Constituição Republicana foi promulgada e instituiu a República Federativa, o presidencialismo e o regime representativo.

O Presidente seria eleito por voto direto com mandato de quatro anos. Os eleitores seriam todos os cidadãos do sexo masculino, alfabetizados e maiores de 21 anos. Apesar de a CF de 1988 ratificar a existência de um regime democrático no Brasil desde 1891, o país tem vivenciado peculiaridades de centralização de poder, mandonismo de poder, práticas espúrias de compra

votos, corrupção, entre várias outras peculiaridades negativas, além de períodos de regime não democrático representados pelo Estado Novo, de 1939 a 1945, e o governo militar, de 1964 a 1983.

O patrimonialismo apresenta-se como estrutura pré-moderna, segundo Weber, mas é presenciada no cenário político brasileiro, que se caracteriza pela preocupação com a manutenção de aparatos que privilegiam os grupos influentes do Estado; seus interesses são conquistados pelo uso do bem público em proveito próprio, quando se revela uma prática social que não torna clara a fundamental diferença entre a esfera pública e a privada na vida política.

O patrimonialismo é tema central da obra “Os Donos do Poder” de FAORO (2001), na qual, de forma analítica, o autor intenta desvelar explicações plausíveis para os vícios do Estado brasileiro, se reportando ao legado deixado pela colonização portuguesa em terras brasileiras. Constata-se que o centralismo é umas das características presentes em um Estado patrimonialista:

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre a esfera pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade (CAMPANTE, 2003, p. 154-155).

Ao analisar as “Raízes do Brasil”, HOLANDA (1993) relaciona os grupos que utilizam suas influências para atuar em benefício próprio no interior do Estado, e se reporta a Weber para realizar a distinção entre a forma de governo burocrática (cabe ressaltar que o cargo público é essencialmente uma forma de diferenciação social) e o governo fundado no patrimonialismo.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (p. 105)

O patrimonialismo (e o feudalismo) na análise weberiana compõem a forma de dominação tradicional, em que há a predominância do poder patriarcal, que legitima as vontades pessoais do governante sem que haja maior contestação, pois o tradicional contempla uma parcela de misticismo, como uma realidade dada e imutável.

Outra esfera marcante na gestão pública brasileira é a política fundada no clientelismo, que pode ser identificada sumariamente como o exercício do poder baseado nas trocas de favores; na atuação política e no cumprimento de bens e serviços sob a roupagem de uma dívida; na criação e manutenção de benesses e, sobretudo, no incremento de vínculos sociais e reciprocidade de imensa extensão, sem que a hierarquia social seja modificada, mas sim adequada cada vez mais. Assim, atuação política, que a princípio é impessoal, torna-se exacerbadamente personalizada, como se uma dívida esteja sendo dada ao membro mais desfavorecido na hierarquia, e que tem como expressão de gratidão a vinculação política quando necessária.

Ao analisar a história de educação brasileira fica evidente que os projetos educacionais do país apresentaram um caráter dual, pois existiram ofertas diferenciadas no atendimento à população escolar; tal caráter pode ser identificado em parte como uma extensão dos vícios praticados na gestão pública brasileira, que privilegiava os interesses das classes detentoras do poder, tão preocupadas com a própria perpetuação no poder e em detrimento dos interesses educacionais da ampla população.

Dessa forma, ainda que os objetivos verbalizados do sistema de ensino visem a atender aos interesses da sociedade como um todo, é sempre inevitável que as diretrizes realmente assumidas pela educação escolar favoreçam as camadas sociais detentoras de maior representação política nesta estrutura (ROMANELLI, 2001, p. 29).

A educação compõe criteriosamente todo programa **político-social** de governo ou de Estado; sua pauta atualmente está relacionada à meta de consolidação de um Estado democrático, que tem a incumbência de ofertar o ensino público gratuito. A partir da obrigatoriedade – da oferta do ensino público – cabe ao Estado propiciar uma série de condições que favoreçam a enunciada qualidade social de ensino. Dentre elas estão: repasse de recursos orçamentários; infra-estrutura física, material e didática; merenda escolar; auxílio na elaboração e execução da proposta pedagógica; formação de professores, dentre outras.

É consensual o argumento de que a formação propiciada pela educação é sempre um recurso que viabiliza o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos, do país e suas regiões. A importância atribuída à educação no escopo da gestão político-administrativa denota um elemento primordial para se identificar os pressupostos político-filosóficos que a concebem: projeto político propõe que sejam incorporados e problematizados os valores presentes na sociedade e se incentive a formação do cidadão que poderá estimular e renovar as amplas áreas de crescimento político, social, econômico, cultural, ou na proposta não implica mudanças estruturais e não se identifica como prioridade.

As diferentes fases vivenciadas em terras brasileiras desde o descobrimento pelos portugueses até os dias atuais imprimem significativas características para a formação do que hoje se concebe como Estado Nacional e também para a identidade brasileira.

Na perspectiva eurocêntrica, o primeiro estágio posto em prática, enquanto Terra de Vera Cruz, durante o período de 1500-1530, teve como finalidade o extrativismo do pau-brasil, em que os grupos de índios realizavam o escambo com o grupo de portugueses. A partir de 1530 até inícios do século XVIII, o que representa três séculos de nossa história, vivenciou-se o período

de efetiva colonização, em que o cultivo da cana-de-açúcar, a existência de latifúndios e a utilização da exploração da mão-de-obra escrava indígena e majoritariamente africana, formaram a base de identificação do período, (incluiu-se nesse período o ciclo do gado); assim, acentuou-se a organização social baseada na diferenciação social, reforçada pelos poderes econômicos e políticos dos senhores de engenho, uma camada intermediária de trabalhadores livres e na base da hierarquia social, os escravos.

Um indício inicial da interrelação entre as orientações no âmbito governamental e das orientações educacionais pode ser percebido já no período colonial, em que se encontra uma organização social estruturada na segregação social, hierarquização de culturas, em que prevaleceu como hegemônica a cultura européia; já a organização do sistema educacional realizada pelos jesuítas, privilegiava a estrutura social vigente, pois elaborou um tipo de educação propedêutica para as elites em construção e para os índios havia uma educação doutrinária. É fortemente perceptível a intencionalidade presente na política educacional jesuítica como a aspiração de dominação e exploração portuguesa em terra tupiniquim, em que se constata que a dominação de um povo perpassa a esfera física, acentuando, sobretudo a dominação simbólica e cultural cunhada por Bourdieu (1994), através do dogmatismo religioso.

Outro momento de reciprocidade entre a Educação e o âmbito governamental e de dualidade nas questões educacionais brasileira é perceptível na análise sobre a “Educação do Povo”, no século XIX, realizada por Nogueira, cujo enfoque se apresenta na relação entre o Estado Nacional, democracia e forma de instrução pública, em que esta última é idealizada na proposta política de educação para todos sendo assegurado o direito ao nível primário:

[...] já se percebia no século XIX uma relação de forças oponentes entre os que tinham a intenção declarada de mudar a sociedade e propugnavam por uma democracia de massa e os que eram privilegiados pela organização social vigente e buscavam um modelo de democracia de classe; assim sendo, enfrentando as questões de supremacia popular, os pensadores liberais ocuparam a defesa da concepção que tinham de democracia, pois temiam que o acesso ao poder

pelas massas despreparadas pudesse representar uma ameaça ao governo democrático (NOGUEIRA, 1994, p. 33).

Assim, o modelo político-social favorecia a oferta de educação dual, em que não era ofertada às massas a possibilidade de ascensão às estruturas de poder, apesar de ser legalmente assegurado o direito de igualdade:

Na verdade, a idéia de democracia liberal explicitava-se em algumas características: direitos iguais de auto-desenvolvimento; igualdade perante a lei; liberdades civis básicas e sufrágio universal, mas a relação entre as instituições democráticas e a estrutura da sociedade que era vivenciada abrigava uma forte contradição, alimentada pelas relações capitalistas de produção, que se opunham ao ideário de desenvolvimento propalado, suscitando e reforçando a divisão em classes e a exploração da grande massa da população (NOGUEIRA, 1994, p.33).

A década de 30 do século XX tornou-se um período emblemático para análise da História do Brasil e, concomitantemente, da História da Educação Brasileira, pois foi marcado por forte efervescência política e de idéias na educação brasileira. O Manifesto dos Pioneiros da Educação¹, assinado por 26 educadores em 1932, foi antes de tudo, um ato político no qual se reivindicava um novo delineamento da educação no país, e se conclamava uma redefinição do compromisso do Estado perante uma educação pública.

O movimento dos educadores na década de 30 visava colocar a Educação como principal recurso orientador do crescimento do país, e tornou-se de maior relevância à época, pois no censo realizado em 1920, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 64,9% da população brasileira era analfabeta; sendo assim, a dinamização industrial preconizada à época, resultado da reorientação político-econômica demandou maior preparo para uso das emergentes tecnologias, em um país até então marcado por ciclos de monocultura e agrário, como consta no texto original do Manifesto:

[...] impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que

¹ Dentre os 26 signatários citamos alguns: Cecília Meirelles, Fernando de Azevedo, Anísio Spínola Teixeira, Paschoal Lemme, Noemy M. da Silveira, Afrânio Peixoto, M Bergstrom Lourenço Filho.

são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932).

Critica-se, em tal documento, o cenário fragmentário e desarticulado no que diz respeito ao ensino no período e busca-se a determinação dos fins da educação, explicitando os aspectos filosófico e social e a aplicação de métodos científicos na prática educativa:

A partir dessas argumentações, é possível confirmar que a educação no Brasil tem apresentado um caráter dual: é majoritariamente seletiva do ponto de vista de acesso à educação de qualidade, ao favorecer uma pequena parcela de grupos sociais, em detrimento da maior parte da população.

Apesar do reconhecimento das potencialidades que a educação (inserida no âmbito das políticas sociais) pode propiciar, a questão fundamental que se apresenta é historicamente a mesma no Brasil: não têm sido alcançados os índices de qualidade social esperados. A educação compõe um aparato do Estado, é um campo político em que ideologias, valores, opiniões se confrontam e se realizam; é permeada por debates e ações entre reais defensores de uma educação pública de qualidade e grupos que fazem uso intencional com viés seletivo e excludente. Neste cenário, é que se difundiu quantitativamente a universalização da matrícula no ensino fundamental, nos anos 1990.

Nas três últimas décadas, com o esfacelamento do período ditatorial no Brasil e o surgimento de forte debate acadêmico sobre a insustentabilidade do Estado de Bem-Estar-Social, a identificação dos Estados Nacionais como regente hegemônico tem sido abrandada, e, assim, entra em vigor acirrado debate sobre a insurgência de formas alternativas de representação, participação e exercício de poder em lócus não mais referenciado no Estado-Nação, mas sim numa perspectiva de âmbito mundial ou supra-nacional. Uma vez que há: acentuada flexibilização no que concerne o papel do Estado; uma nova ressignificação da atuação da sociedade nos cenários do poder; problematização quanto à importância e eficácia da representação pela sociedade política, torna-se de fundamental importância o debate sobre a centralidade da Educação neste novo horizonte em que são conclamadas a

descentralização, municipalização, gestão democrática, participação e a cidadania como condições de uma sociedade democrática.

II – Contextualização da perspectiva de descentralização do Estado a partir das discussões do processo de redemocratização na década de 80 – aspecto legal e político

Pode-se perceber, a partir das argumentações tecidas anteriormente, que o alto grau de centralismo no cenário da política brasileira, reforçado pela permanência arraigada de práticas políticas fundadas na herança extrativista do período colonial, no patriarcalismo, no coronelismo, mandonismo local, personificação das competências exclusivas a um cargo público em ações fortuitas como se fossem decisões particulares visando beneficiar ao povo, vem debilitando as possibilidades de se estabelecer um processo de democratização em âmbito educacional, que tem sido buscado por um longo período.

Devido à tendência centralizadora do Estado, sendo este o regente hegemônico da federação, que se fez presente em todos os âmbitos políticos do país, este tornou-se tão robusto e pesado que se voltou para si, e a máquina e estrutura montadas se mostraram inconsistentes para manter políticas públicas eficazes de assistência à população. A forte presença do Estado na orientação do país suscita problemas de instâncias cruciais para um país caracterizado como uma república federativa participativa; a representação política no país evidenciou-se bastante fragilizada, uma vez que a consonância entre os interesses da população e as ações dos agentes públicos torna-se debilitada como, por exemplo, a precariedade no atendimento às necessidades básicas da população.

Este cenário passa a ser questionado, dada sua incapacidade de suprir estruturas horizontais de exercício do poder, novas demandas para inclusão da participação da população; se vislumbrara um país sustentado por ideais democráticos, e que, alicerçado numa política educacional de qualidade para todos, se cumprisse com a formação de cidadãos brasileiros, partícipes e críticos em relação aos rumos que eram acenados no país.

Devido a histórica tendência de se concentrar o poder nas mãos de pequenos grupos que decidiam alheios às vontades coletivas, o esgotamento

do centralismo denotaria o esgotamento das formas tradicionais presentes na gestão pública brasileira, em que não havia claramente uma distinção entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, na década de 1980 se revela uma crise nos processos de cunho patrimonial, excludente, clientelista, inerentes à administração pública até o período, que não favoreciam a presença dos interesses populares.

Ao focar-se a redemocratização do país, preconiza-se uma ampla reorganização político-administrativa e reivindicam-se formas de construção da democracia alternativas a serem implementadas. Assim, a leitura sobre redemocratização no Brasil ocorre indistintamente nos âmbitos nacional; estadual e municipal, pela via da descentralização.

A virada do pêndulo para a descentralização do poder na sociedade brasileira neste momento histórico apresenta ingredientes e condições novas e inéditas na trajetória política do País. Neste momento histórico, há maiores possibilidades de se consolidar a tendência descentralizadora em bases democráticas e participativas. Na presente conjuntura nacional de crítica ao gigantismo do Estado centralizador e concentrador de poderes, bem como de tentativa de redução de sua burocracia central, existe clima favorável para se implantar uma descentralização que transfira parcela real e efetiva de poder e de controle democrático para o nível local, instância concreta onde deve ser exercida a cidadania e a maioria plena dos cidadãos brasileiros (SANTOS, 1992, p.233 apud MENDONÇA, 2000, p. 84).

No âmbito político-administrativo, a solução implementada foi a descentralização do poder:

[...] definimos descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4) (ABRUCIO, 2002, pág. 3).

A importância da descentralização na esfera administrativa do Estado representa a redistribuição de competências entre os entes federados, que acena para o perfilhamento legal de áreas a serem assumidas, o repasse de recursos entre os entes, a aplicação necessária com que o ente receptor de novas atribuições deverá arcar, o dinamismo e regulação da aplicação dos tributos, visando ao maior controle e enxugamento dos gastos públicos:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA, 2004, pág. 27).

Antes da reivindicação da redemocratização, não havia ocorrido no cenário institucional brasileiro um modelo de gestão pública que incorporasse a pluralidade política e cultural dos diferentes estados e municípios; porém, nesta nova perspectiva, abrigou-se a possibilidade de diferentes governos poderem assumir a gestão de políticas sociais, e, de forma autônoma, pensar o delineamento de ações a partir das peculiaridades e necessidades locais, resultando decisivamente em relações democráticas nas quais o centralismo deixaria de ser princípio regente:

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004, pág. 20).

A CF de 1988 veio a ser o marco que regularia tais mudanças.

Neste estudo, tem-se como relevante a maneira pela qual a política municipal é gerida para o incremento do sistema democrático do país, pois, até a Carta Magna de 88, não era estatuído. Incorporam-se aos argumentos favoráveis à redemocratização do país princípios como a descentralização, a municipalização e a gestão democrática, que deverão permear todas as instâncias, mas, sobretudo, com foco no aspecto local, em contraposição ao acentuado centralismo. Soma-se a esses argumentos a referência a termos como participação, emancipação, cidadania, autonomia, que passam a ser profundamente associados à educação, o que se constata em Souza:

A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios (2001, p. 513-4).

As mudanças geradas em instância administrativa são necessárias para que novas medidas de ordem prática tenham legitimidade, pois, a partir do marco legal, é aberto o caminho para que inovações na implementação das políticas sociais alcancem o resultado esperado. Os CME's assumem destaque nesta ordem institucional mencionada, pois têm a incumbência de oportunizar a participação

Contudo, a existência do marco regulatório no Brasil não serve como certificação de que será implementado o que é determinado em lei. A legitimidade dos processos é consolidada quando há a inclusão de demandas plurais nas decisões que envolvem os diversos grupos que compõe a sociedade. Assim, a permanência das decisões centralizadas e referenciadas a grupos particulares destoam do que se concebe como a redemocratização das estruturas político-administrativas no Brasil.

Neste período de contestação das práticas políticas, diversos movimentos sociais como, por exemplo, a formação de associações de intelectuais, fortalecimento de sindicatos, organização de bairros tiveram como função representar interesses plurais, um esforço visando construir um arcabouço legal que serviria como sustentação para a reconstrução do modelo institucional brasileiro; portanto, o período que antecede e o posterior à

promulgação da CF de 1988 marcam-se como períodos de aglutinação de novas concepções sobre como se concebe um processo democrático, em que as concepções plurais tomam contornos específicos.

Proclama-se no âmbito legal que a República Federativa do Brasil é constituída em um Estado Democrático de Direito, e, inaugurada pelo Art. 1º da CF de 1988, tem como um dos fundamentos a cidadania. Isto demonstra certa revolução no cenário político-social brasileiro.

Durante a história brasileira, a condição humana não era percebida a partir de direitos e deveres individuais e coletivos. No período escravocrata a parcela negra da população residente no Brasil era considerada propriedade privada; ainda no século XIX, a população indígena sequer era contabilizada nos censos demográficos; apenas na década de 30 as mulheres conquistam o direito de intervir nos rumos do país através do voto.

Marshall (1967) elabora três eixos de análise para definir o conceito de cidadania, são eles: os elementos civil, político e social. Tais elementos compõem o que o autor acredita ser a cidadania em sua amplitude total, e não podem ser mensurados indissociadamente, pois são direitos unos. Estes se tornam um referencial basilar para o discernimento de indivíduos cidadãos.

- O direito civil é referenciado ao exercício da liberdade individual e suas implicações, como o direito à propriedade e à justiça a liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé (p. 63). Ele delimita a condição de igualdade perante os demais.
- O direito político referenda a possibilidade dos indivíduos participarem no exercício do poder político, e abre o precedente para que a qualquer cidadão seja garantido o direito de participar como membro eleito de um espaço institucionalizado que compõe o Estado ou como seu eleitor.
- O direito social está atrelado “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na

sociedade” (pp. 63-4). Este direito comporta o acesso aos serviços de ordem social, mas, sobretudo aos serviços educacionais, pois serão estes últimos que atentarão à ampla população, através de um ensino público gratuito, e que consolidarão a possibilidade de propiciar o constructo lógico-formal, para se inserir no universo letrado, tão necessário em um país que historicamente apresenta níveis de analfabetismo destoantes do discurso oficial sobre a ação política no campo da educação.

A cidadania compõe um princípio basilar no cenário de redemocratização do país e há na Carta Magna o acolhimento formal da sua importância para os novos rumos do país, pois se apresenta como medida inovadora e necessária. Dessa forma, assume-se como condição precípua da cidadania, enunciada no artigo 1º inciso II, da CF, o direito à participação política da população, com destaque para a cláusula pétrea do texto constitucional que enuncia: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente* (Artigo 1º, § único).

Neste momento, dado aos acirrados embates entre as forças conservadoras históricas e as forças democratizadoras, há uma conquista em âmbito formal, pois, assegura-se o princípio da cidadania devido às crescentes exigências que se debruçam sobre o cenário político brasileiro, tanto dos órgãos institucionais como do próprio seio da sociedade, e torna-se fundamental a discussão de qual é o papel da sociedade civil, suas funções e quais serviços lhe são cabidos, uma vez que, um processo realmente democrático não comporta a ausência de participação, respaldo e legitimação da sociedade civil.

O final dos anos 90 e o início deste novo milênio apresentam a necessidade de incremento, no ambiente político-social, da importância da participação da sociedade civil; isto requer um grande crescimento no número de espaços institucionais que fomentem cada vez mais os canais de representação e de exercício direto de seus direitos e deveres.

No que compete à educação, antes da promulgação da CF de 1988, esta era prioritariamente responsabilidade da União e dos Estados e a atuação

dos Municípios era significativamente restringida. No período pré-Constituição, o município não era institucionalmente um ente federativo, o que implicava não ter responsabilidades e áreas de atuação legalmente perfilhadas. Porém, o Art. 18 da Carta Magna inaugura a inclusão do município, junto aos demais como ente federado: *A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Reafirma-se a interrelação entre as orientações na gestão pública e as orientações para as políticas educacionais brasileiras. Na inclusão do Município como ente federado possuidor de autonomia, são delimitadas na Carta Magna novas atribuições e competências com que os Municípios deverão arcar; assim, muda-se totalmente o escopo de atuação destes, muda sua importância na relação entre os demais entes federados, pois deve passar a ser um colaborador, e não mais executor de obrigações, e o mais importante neste estudo, os Municípios deverão organizar seus sistemas de ensino, assumindo a educação infantil² e o ensino fundamental³ e implementar formas de gestão condizentes, com as reivindicações dos grupos favoráveis à democratização do país.

A partir do momento em que se garante a possibilidade de maior inserção das localidades na definição das políticas públicas e das políticas sociais, sobretudo educacionais, torna-se mais ainda relevante o princípio da cidadania, pois nesta, nova ordenação político-administrativa, conclama-se a inserção e participação de indivíduos que majoritariamente se encontravam distanciados dos canais decisórios. Sendo assim, a garantia dos direitos civis, políticos e sociais tornar-se-á critério para reduzir a centralização do poder, e redistribuir as decisões de forma coletiva, o que certamente ocorrerá de forma paulatina, pois exige o aprendizado de novas situações.

A alusão presente na CF sobre a condição que permeia o município, em que se assegura o reconhecimento de sua autonomia perante os demais entes federativos, quando associada a inclusão da sociedade nas decisões, é uma forma de desatar os nós dos vícios arraigados na política brasileira.

² Período de 0 a 6 anos de idade.

³ Período de 7 a 16 anos de idade.

Assim, outra pauta também instituída pela Carta Magna, somada à inclusão do município como ente federado, torna-se um avanço no arcabouço político administrativo do país: a representação política e o exercício da participação política pelos indivíduos.

No âmbito da organização político-administrativa, a CF de 1988 representa uma inédita proposta para administração pública brasileira, pois, contrasta na esfera normativa o processo de autoritarismo com o processo de redemocratização, assegurando inclusive a colaboração da sociedade junto com a família e o Estado, no Art. 205 do Capítulo III da Educação.

Tal colaboração exige a existência de canais de interlocução entre os dirigentes eleitos e a sociedade civil, e pode ocorrer em determinados níveis de complexidade, como por exemplo, o espaço escolar destinado a arbitrar coletivamente sobre os interesses da escola e da comunidade na qual a instituição se insere, o que requer uma arregimentação mais localizada e em menor escala, pois se trata de interesses inerentes àquela comunidade, até o CME, certamente ocorrerá a necessidade de se arbitrar sobre interesses da política municipal em ampla escala; assim, é necessário oportunizar tempo, espaço e meios de se arregimentar o maior grau de participação e representação de interesses plurais, pois certamente são requeridos longos debates.

É instigante a possibilidade de se analisar como se tem revelado o exercício político a partir das orientações adotadas com o processo de redemocratização, sobretudo, a partir da década de 80, já que, como vem sendo argumentado, há o incremento do arcabouço legal que sustenta a redemocratização do país. Assim, adotou-se como mote desta investigação a alternativa de participação e representação referenciada na possível atuação dos indivíduos em um espaço formalmente estabelecido para participação política em consonância com a atuação política dos representantes: o CME de Campos dos Goytacazes.

A partir de 1988, sobressaem-se tentativas de criação e consolidação de instâncias horizontais que ocasionem maior participação nas decisões, a partir de distribuição de poder cada vez mais gradual – dada a necessidade de existência de uma estrutura funcional e incentivos favoráveis à descentralização dos sistemas de ensino para que os municípios possam

assumir os encargos e implicações, como argumenta Arretche (1999) – em que se pese o interesse comum da população.

Tomando como pressuposto uma gestão democrática, não se trata apenas de estabelecer relações no campo burocrático, como transferências de atribuições, suporte técnico ou repasse de verbas, e sim, a criação de possibilidades que suscitem o diálogo entre as diferentes instâncias, saindo do caráter meramente padronizado, formal, para que a troca de experiências entre os diferentes níveis de governabilidade possa reforçar o processo de descentralização.

Durante o período de reivindicação e incremento do processo de democratização, é atribuído importante destaque à necessidade de oportunidades institucionais que favoreçam e viabilizem a arregimentação e maior participação de atores que se dedicam a pensar as questões que se referem à educação.

Este reconhecimento do Município como ente federativo faz parte da construção do modelo que se propõe democrático e que vai ao encontro do processo de descentralização político-administrativa que se configura nesses novos tempos, e, sobretudo, abre caminho para a adoção de estratégias na gestão pública, no intuito de que o processo de descentralização se consolide na inter-relação entre os demais entes federativos; ademais, legitima a possibilidade de gestão democrática e autonomia, em detrimento da burocratização e centralização de poder.

Porém, existem fundamentadas críticas destacando que determinados dispositivos legais e discursos se esgotam em si mesmo. Conforme Coutinho (2002), a aspiração de consolidação do Brasil como democrático e participativo é dotada de intencionalidades contrárias ao que se proclamou, pois a democracia é imbricada com os interesses de grupos dotados do viés liberal e autoritário que, ao mesmo tempo em que a defendem, possuem subterfúgios para reduzi-la e minimizá-la.

É curioso que até mesmo a ditadura militar brasileira, que durante 21 anos nos infelicitou, violando sistematicamente a democracia, jamais se apresentou como antidemocrática. Em todos os momentos, apresentou-se como uma “revolução” que defendia a “democracia” contra o comunismo, o que era uma deslavada mentira (p. 11-12).

Há concomitantemente o entendimento de que as mudanças geradas na gestão pública brasileira nas décadas de 80 e 90 compõem em determinado sentido um rearranjo das formas tradicionais presentes no país, que iriam de encontro à democratização. Ao se analisar a incorporação da participação da sociedade civil no Brasil, é recorrente identificar que ocorreu de maneira debilitada, como no caso do governo populista de Vargas, que incorporou a participação popular manipulada, para dar legitimidade às questões de interesses particulares e não aos interesses da grande maioria.

Há, também a forte crítica ao governo de Fernando Henrique Cardoso, que se apropriou e manipulou a contribuição que os intelectuais brasileiros realizaram, sobretudo no que diz respeito à arregimentação de grupos organizados de participação e defesa de interesses coletivos:

Para legitimar as reformas, os governos dos anos de 1990, sobretudo os de Fernando Henrique Cardoso, não se constringem em se apropriar e inverter, sem mais, o rico consenso que educadores brasileiros construíram sobre pontos básicos da educação brasileira, na luta pela democratização do país, nos anos de 1970 e 1980. Estudos, reflexos, debates – e embates –, exercidos em tantos e múltiplos fóruns nacionais, proporcionaram a sua efetivação. Agora, porém, a forma de estabelecer o consenso é outra, distante dos fóruns democráticos e do debate público dos interessados (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2002, pág. 11).

A análise da Reforma do Estado brasileiro comporta o viés que estaria profundamente atrelado à uma reordenação do capitalismo, assim como, as mudanças geradas na gestão pública e, mais especificamente, no campo educacional possuíam nas entrelinhas os interesses dos organismos internacionais.

Em decorrência dessas políticas, a partir dos anos 1990, consolida-se um processo de reforma do Estado e da gestão. Na área educacional, vivencia-se em toda a América Latina, mudanças no papel social da educação e da escola, por meio de um conjunto de medidas que redirecionam o panorama da educação básica e superior. Nos anos 1990, o Brasil intensifica ações políticas e reformas educacionais em sintonia com a orientação de organismos internacionais, cuja tradução mais

efetiva é expressa pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96) (DOURADO, 2001, p. 49).

Constata-se o imbricamento das mudanças na gestão pública e as reformas educacionais, o que, segundo Dourado, fica explicitamente demonstrado na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Embora seja consenso que a proclamação e o reconhecimento formal de direitos, como a participação, cidadania, acesso ao ensino obrigatório e gratuito de qualidade como direito público subjetivo, o mero amparo legal em alguns casos no Brasil não gera resultado imediato, como ocorre na implementação de políticas sociais, em que a elaboração da regulamentação legal deve ser acompanhada de um processo participativo pelos interessados, para que se legitimem os respectivos direitos e os torne reais, e não se restrinja à mera proclamação. Neste sentido, ao focar o processo de redemocratização, esta argumentação não se debruça apenas no marco legal que, embora necessário, uma vez não sendo acompanhado por uma série de componentes de ação político-social, torna seu impacto em mudanças concretas debilitado.

São condições precípua para existência de um efetivo Estado Democrático, a descentralização e flexibilização das estruturas de poder, pois permitem assegurar a inclusão dos interesses e participação da grande maioria da população, que não usufrui de uma democracia; que em sua definição etimológica é o *Demo Kratos*, que significa nada menos que poder do povo.

Outro aspecto contrário à acepção de democracia é a personificação do poder que tanto ocorre no Brasil, esta tem como característica a centralização do poder e não a redistribuição e pluralização; identificamos a personificação do poder com a evidência que Coutinho nos apresenta de quando ocorre a apropriação privada dos mecanismos de poder:

Mas esse processo de crescente democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder. Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe

economicamente dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço (2002, p. 17).

As argumentações elaboradas até aqui constata algumas necessidades que este estudo pretende pôr em foco e ao mesmo tempo relacioná-las:

- Um país de dimensões continentais como o Brasil demanda que haja a descentralização das estruturas de poder, para favorecer não a burocratização que reforça o centralismo das instâncias decisórias, mas sim a gestão democrática mais aproximada ao âmbito local;
- A efetiva redemocratização da República Federativa Brasileira, para comportar as mudanças preconizadas na gestão pública e na gestão das políticas educacionais;
- E, por último, a participação organizada em instâncias legítimas que garantam o exercício da cidadania nos Conselhos Municipais de Educação.

2.1 – Conjunto de princípios que dão sustentação aos processos de redemocratização e descentralização do Estado: municipalização e gestão democrática

A formação dos modernos Estados Nacionais segundo Abrucio, *foi um processo de centralização do poder e de tentativa de construir uma soberania una e indivisível, (...) O Governo Central tornou-se o eixo estruturador de toda a política, com um poderio praticamente inquestionável.* A descentralização da política educacional é um fenômeno recente, e segundo o autor, era combatida, pois a ênfase do poder era a centralização: *O fortalecimento do poder nacional não foi abrupto, mas sim, uma construção que durou séculos. Neste longo*

processo centralizador, a descentralização do poder era normalmente vista de modo negativo (2002, p.p. 4-5).

Atualmente, na forma da lei, a organização político administrativa da federação brasileira tende para um sistema descentralizado; a descentralização se apresenta como o princípio que dá sustentação aos demais princípios, pois é a solução político-administrativa que vai de encontro à centralização.

Em certo momento, a descentralização trata de reduzir a lacuna entre a área de tomada de decisões - que se traça de maneira centralizada - e as áreas de execução, e compõe mais amplamente a redistribuição de atuações dos órgãos competentes da União e dos Estados, incorporando crescentemente a participação da comunidade local municipal e possibilitando colaboração entre os diferentes segmentos.

Reitera-se a relação pertinente entre a descentralização e a redefinição da atuação do Estado, via a reforma do Estado:

O tema da descentralização também ganha destaque especial porque é, entre os tópicos de reforma do Estado, o que mais questões abarca. Autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais, entre os principais, são aspectos que fazem da descentralização um verdadeiro caleidoscópio. Por conta deste caráter, ela deve intrinsecamente lidar, a um só tempo, com as variáveis do desempenho e da democratização da gestão pública (ABRUCIO, 2002, p. 1).

A descentralização do poder entre a União e os Estados tendo em vista a inclusão dos Municípios na gestão das políticas sociais, via o processo de atribuições para os mesmos, ocorre através da Municipalização, que, junto à gestão democrática, compõe um conjunto imprescindível para a concretização do processo de redemocratização do país, e acena para a demarcação do interesse deste estudo, que trata da análise das ações do CME de Campos dos Goytacazes, por dever este colegiado incorporar a participação da sociedade civil.

[...] a ênfase na descentralização/municipalização do ensino está diretamente relacionada à idéia de que a gestão centralizada dos governos federais e estaduais deixa pouco espaço para as tomadas de decisões flexíveis sobre os

insumos instrucionais e as condições da aprendizagem na sala de aula. Por outro lado, a gestão da educação descentralizada tem um papel crucial na implantação de mudanças, pois é vetor que viabiliza a participação social, no afã de democratizar o próprio Estado (FERRETTI, 2004, p.124).

A maneira como o município irá desenvolver sua política educacional será um indicativo se sua relação com os demais entes será de subordinação, o que reforça o centralismo mais uma vez, ou se sua atuação irá contemplar a cooperação de forma recíproca, podendo ser forte propiciadora da proposta de descentralização nacional eficaz. O êxito da política municipal dependerá de possibilidades de assumir as áreas de atuação repassadas pelos outros entes federados, podendo essa assunção de atribuições ser de maneira estritamente formal e debilitada, ou uma assunção satisfatória; dependerá, também, do incremento da cultura de participação da sociedade civil e existência de espaços de diálogo; dependerá, ainda, das interrelações que serão vivenciadas entre os órgãos que subsidiam o sistema público de ensino e os membros presentes em cada setor que dá suporte às instituições escolares.

Este estudo se propôs a deter sua análise na política educacional municipal, considerada componente primordial da gestão pública municipal; assim, tornam-se significativas as análises da assunção da educação por parte do poder público municipal, devendo pautar sua gestão pelo cumprimento da gestão democrática do sistema público de ensino, regulamentada pelo Art. 206, inciso VI, da CF de 1988, e o Art. 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96. Assim, buscou-se interrelacionar os princípios que orientam a gestão pública nacional após 1988, com as novas aspirações que se apresentam à política educacional.

O CME se interpenetra neste contexto, pois vem a ser um instrumento que deve auxiliar a elaboração de uma política educacional pública municipal, em consonância com o trato democrático, com a redistribuição dos canais decisórios e, principalmente, com a gestão democrática, pois sua principal virtude é favorecer a participação, condição precípua pra a cidadania. Contudo o distanciamento do centralismo evidenciado no país para se aproximar da ampliação de estruturas participativas demanda ações que se constroem paulatinamente.

Tanto na esfera de decisão, quanto de execução, que não podem ser desassociadas, o que sustenta o processo de descentralização é a possibilidade de participação; para isso é necessário ter espaço garantido para que todos os interessados possam se informar e se posicionar sobre as questões que engendram a educação.

O já mencionado Art. 205 da CF de 88 permite sustentar que a participação deve ser considerada como objetivo da gestão democrática: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.* Tal texto abarca a participação da sociedade civil no processo de construção da educação nacional e local, torna a participação da família fundamental e endossa a forma democrática na gestão da educação, pois, como vem sendo argumentado, com base no princípio da descentralização, o Estado não deve administrar toda a formulação da política educacional de forma centralizadora; assim, participação e cidadania têm o respaldo necessário para incrementar a municipalização e a gestão democrática.

A municipalização é em tese uma opção política integrante do processo de democratização brasileiro. Neste processo político de repasse de atribuições ao Município, torna-se notável a importância atribuída ao novo ente mais próximo da população, e gera a expectativa de que, nas instâncias locais, das experiências que contemplem a participação dos munícipes, sejam criadas formas inovadoras e eficazes de participação, culminando na implementação da gestão democrática. Contudo, a transferência de atribuições pode ser entendida por duas perspectivas: mera desconcentração do exacerbado peso das ações Federais e em certa medida dos Estados para os Municípios, ou real etapa de democratização do país.

Estas duas perspectivas terão contornos específicos quando observadas quais concepções de Estado integram as ações de transferência dos entes federados para os municípios, devendo sempre se investigar se é resguardada a autonomia do município, e se não há interesses de grupos com interesses contrários aos da coletividade, correndo o risco de se tornar mais um mecanismo de corrupção no jogo político. Entender a concepção de Estado

que paira sobre o processo de municipalização necessita que: se leve em consideração o momento histórico em âmbito internacional, nacional e local sem distinção e hierarquia; seja identificada a contribuição dos poderes executivo, legislativo e judiciário, a contribuição das instituições formais e instituições informais, como os grupos da sociedade civil organizada, Organizações Não Governamentais – ONGs e sindicatos, e desvelada se as políticas públicas têm incutidos em seus instrumentos de execução as concepções que delineiam as responsabilidades que cabem ao Estado assegurar à sociedade. Quanto mais solidificada for a concepção de Estado e dos princípios que orientam os processos de gestão, mais serão favorecidas a municipalização e a gestão democrática.

Gestão democrática requer opiniões multifacetadas, precisa ser inclusiva, abrigar opiniões diversas e interesses diversos, para que, democraticamente, sejam delineadas propostas e ações legítimas de interesse da população. Tanto a educação pública, quanto a gestão pública compõem palco de discussão e geração de conflitos. Pensar como ocorre a gestão democrática fica mais claro quando se reconhece que as escolhas inerentes às políticas educacionais são dotadas de valores, desejos, intencionalidades, concepções que, quanto mais plurais, mais representarão a pluralidade social brasileira. Assim, no momento em que ocorrem as decisões para educação, estas devem ser feitas em consonância com os pressupostos políticos, filosóficos e ideológicos dos grupos decisórios, o que pode ou não ir ao encontro da gestão democrática.

Partindo do pressuposto que o reconhecimento formal dos municípios como entes federados suscitou maiores obrigações com a educação pública municipal, a partir de instâncias participativas para se planejar tais obrigadoriedades, poder-se-ia avançar na busca pela educação de qualidade para a população municipal. Por conseguinte, os questionamentos, debates e propostas que circundam a área educacional podem vir a se transformar em aparato legislativo, que subsidia a ação educativa, ainda que se pressuponha que cada gestão, seja ela federal, estadual, ou municipal, deva dar particular atenção à área específica da educação.

Embora alguns municípios tenham assumido há pouco tempo a educação pública como competência específica, existe aparato pedagógico

que dá suporte à ação educativa e à política educacional, como por exemplo, os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs, que, por mais que exista crítica sobre sua base pedagógica, podem servir de instrumento problematizador para se avançar no que é de interesse peculiar do local. Cabe ressaltar o que foi dito neste estudo: que o município, quando situado como um importante elemento da democratização brasileira, deve arcar com suas novas atribuições, mas deve, de forma primordial, trabalhar em cooperação com os demais entes e também com os órgãos competentes da área educacional; deve buscar apoio na sociedade civil, nos pais de alunos, professores, funcionários, e ainda deve ter o discernimento de divulgar sua proposta educacional, suas metas, carências, planos de ação, para que possam ser avaliadas, revistas e reelaboradas para alcançar novas perspectivas.

É imperativo para gestão democrática uma postura inclusiva à participação da sociedade civil nas definições da política educacional do município, pois é cabível subsidiar o sistema de ensino para elaboração de normas e diretrizes pedagógicas que se adaptem melhor às peculiaridades de sua região, fazendo com que o ato pedagógico seja contextualizado, elemento fundamental em uma educação de qualidade.

Neste sentido, assume importância basilar a existência do Conselho Municipal de Educação.

III – A inserção dos Conselhos Gestores e dos Conselhos Municipais de Educação na democratização do Estado Brasileiro e da Educação

3.1 – O processo de democratização e a implementação de conselhos

Neste capítulo, será feita a análise dos conselhos gestores, que embora não sejam o mote desta pesquisa, possuem similitudes com os conselhos de interesse específico: os conselhos municipais de educação.

Observa-se, nos capítulos anteriores, a flexibilização da atuação dos estados nacionais, a coexistência da sociedade política (na esfera da representação) e da sociedade civil (na esfera da participação, debilitada ou não) e que a relação entre estas três esferas se opera de forma conturbada, devido a divergências de interesses e ausência de canais de comunicação efetivos e viáveis.

Argumenta-se que implementar uma democracia após um regime centralizador implica que sejam (re)construídas opções coletivas a fim de, paulatinamente, afastar as características que marcaram tal período e que deixaram vestígios até os dias atuais; portanto, como já foi explicitado, a existência apenas de marcos legais que proclamem direitos, diretrizes, normas e princípios não é suficiente para suscitar mudanças estruturais no País.

O período de transição para a democratização no Brasil se insere em um contexto de intensas discussões e redefinições no cenário nacional e internacional. Se no período ditatorial a estrutura de poder centralizada restringia a autonomia dos estados e municípios, tornam-se fundamentais ações descentralizadoras que acompanhem os novos ordenamentos legais. Seria necessário repensar os gastos públicos, redefinir áreas estratégicas e incluir interesses coletivos, não apenas na definição e implementação de políticas, mas, sobretudo, a inclusão da avaliação de políticas e controle das ações públicas. Se no período ditatorial a participação política era sufocada, no processo democrático passa a ser condição precípua da cidadania.

Como já foi dito, no Brasil o Estado sempre possuiu enorme peso; porém, atualmente ocorre o debate que põe em evidência alterações nas acepções do Estado nacional quando referenciado em escala mundial. Devido a novas formas de arregimentação de interesses, o papel hegemônico deste tem sido questionado: alguns criticam seu papel de Estado mínimo, pois teria entrado em colapso e não deteria mais a capacidade para fomentar políticas sociais de interesse coletivo⁴, fato que não tem condições plausíveis de acontecer em nosso entendimento, pois acredita-se que os estados nacionais ainda se apresentam como referência para os indivíduos e sociedade civil.

Dado o cenário de efervescência de oportunidades para a democratização do Estado brasileiro, que se vem tecendo no decorrer do texto, desemboca-se na essência do objeto deste estudo, que é a participação política em espaço privilegiado: os conselhos.

Os processos favorecedores da descentralização em escala nacional, desde a década de 80 até os dias atuais, ilustram que há municípios que conquistaram maior autonomia, desenvolveram estratégias para iniciar e cumprir suas responsabilidades na gestão de políticas públicas e sociais de maneira satisfatória, conforme salientam o autores Lubambo & Coutinho: *Não existem dúvidas sobre o fato de os municípios estarem assumindo maior autonomia e mais responsabilidade na provisão de bens e serviços públicos ainda que de forma seletiva e na medida de suas possibilidades* (2004, p. 62). Entretanto, é preciso evidenciar que, apesar da formalização do Município como novo ator protagonista no escopo da gestão pública nacional, a análise em geral da atuação municipal pode ser percebida por peculiaridades administrativas que ainda resguardam um conjunto de precariedades no atendimento às políticas de assistência à população e por não conseguir incorporar as aspirações amplamente descentralizadoras e de gestão democrática em sua estrutura institucional.

Um país com dimensões continentais como o Brasil, que tem sua história marcada pelo centralismo e no qual as localidades não se habituaram a

⁴ Costa (2006) realiza um estudo crítico sobre algumas obras de Ulrich Beck e Anthony Giddens; em que se destaca um posicionamento de que os Estados Nacionais já não são palco de atuação dos indivíduos, pois ocorre uma sobreposição para uma sociedade em escala global ou mundializada, que compõem novo espaço de arregimentação de indivíduos para solidariedade.

fazer parte do jogo político, apresenta dificuldades em desenvolver o que é necessário para um novo modelo democrático. Questões de ordem administrativa requerem competências técnicas que muitos municípios certamente não desenvolveram, pois não lhes eram requeridas, uma vez que suas atribuições eram de executar o que já chegava previamente decidido. Assim, a incorporação da gestão democrática, da participação da sociedade civil, a redistribuição do poder em instâncias horizontais passou a compor um novo cenário que os municípios deveriam problematizar, não se esquecendo da existência de grupos de defesa de interesses particulares e uso fortuito do poder conferido ao município.

A realidade histórico-política dessa sociedade impossibilita, em muitos âmbitos, a participação democrática dos brasileiros como cidadãos. Embora existam algumas experiências, onde o desafio da vivência de práticas participativas e democratizantes têm sido ampliadas na sociedade brasileira, em algumas regiões, a força de condicionantes existentes nas relações sociais, decorrentes dos padrões conservadores e autoritários, onde o patrimonialismo e o clientelismo permeiam essas relações, tem dificultado ou até mesmo impedido a participação cidadã (CARVALHO, CASTRO, REGO, MASSOQUETE, 1999, p. 10).

A participação nos dias atuais não se assemelha à ágora da polis grega, em que o cidadão fazia jus a sua condição de ser humano, participando nas questões políticas em praça pública e arbitrando sobre os interesses da sociedade⁵. Hoje, os indivíduos dispõem seu tempo para múltiplas atividades; assim, uma democracia prescinde de um planejamento para conciliar tempo e espaço suscetíveis à incorporação da participação de quantos mais indivíduos se dispuserem.

Com a solidificação municipal em cenário nacional, há que se valorizar a cultura local, mas ao mesmo tempo promover inovações e enriquecimento desta; suscitar oportunidades de participação, dessa forma, requer o desenvolvimento de uma cultura participativa nos municípios em que esta não ocorre intensamente. Nesta nova perspectiva municipal, é reiterada a importância da educação na formação cultural de sujeitos mais ativos e com

⁵ É necessário destacar que os cidadãos gregos eram os homens livres e ricos, pois as mulheres, escravos e pobres não tinham direito a opinar na Praça Pública.

maiores interesses sobre a localidade, capazes de renovar as estruturas sociais e propor alternativas inovadoras. No momento em que os indivíduos assumam maior entendimento e comprometimento com o município, a questão de pertencimento à localidade poderá possibilitar significativos avanços para o controle das ações e dos gastos públicos; ao mesmo tempo poderá ser aliado importante para uma gestão transparente, baseada na ética, sobretudo com a implantação do orçamento participativo, que permite aos munícipes tomar ciência do que ocorre com as finanças do local.

Os problemas sociais tornaram-se tão complexos que não cabem mais decisões de ordem impositiva, de cima para baixo, sob o risco de desperdício dos recursos públicos, de debilidade na oferta dos bens sociais e econômicos, corrupção, entre outros. Exige-se novos arquétipos de se fazer o jogo político para acompanhar a dinâmica da sociedade, do Estado, das tecnologias, etc., e assim, os conselhos assumem a incumbência de abrigarem a participação diversificada de setores de interesses especificados, os quais devem concatenar a aspiração para descentralização do poder, e ressignificar o que se entende e o que se pratica como gestão democrática.

Partindo do pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou, no país, a participação popular como elemento no processo político. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais. A abertura de novos canais de comunicação entre os cidadãos e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil (LUBAMBO & COUTINHO, 2002, p. 63).

A partir das argumentações desenvolvidas pode se perceber que a participação torna-se de um dos principais motes norteadores de democratização; Lubambo & Coutinho reportam a necessidade de canais de participação em um Estado Descentralizado, neste sentido, se apresentam de suma importância os conselhos para o reordenamento da gestão pública

democrática, uma vez que sua existência é percebida entre os diferentes entes federados e, sobretudo, sua atuação ocorre em uma diversa gama de áreas sociais de interesse pertinente à população.

O objeto de estudo que esta pesquisa põe em foco é o Conselho Municipal de Educação; contudo, far-se-á uma análise dos conselhos gestores, destacando sua importância, sem pretender apontar características minuciosas que não sejam as da educação, mas tornar relevante a análise dos históricos desses conselhos e sua interrelação com os conselhos municipais de educação. A junção dos princípios de descentralização, gestão democrática, participação, cidadania como etapas primordiais da democratização brasileira vai ao encontro da construção dos canais de comunicação entre o Estado e os cidadãos. Desta forma, os conselhos acenam para a incorporação de novos ingredientes à gestão pública, pois, se for uma experiência exitosa, tende a se afastar de todo o centralismo que vem sendo colocado em xeque no decorrer do texto.

Abordar os Conselhos Gestores em nível municipal significa tratar dos aspectos políticos que envolvem as ações sociais a partir do processo de democratização da sociedade brasileira e também da descentralização administrativa levada adiante no que se convencionou chamar de Reforma do Estado dos anos 90 (TONELLA, 2004, p.138).

As experiências dos Conselhos Municipais, no Brasil, tomam contornos mais delineados no período que marca o fim década de 80 e o início da década de 90, momento em que as políticas sociais tendem a ser associadas ao processo de municipalização, visando subsidiar a administração pública, fazendo parte da construção de novas formas administrativas que auxiliem a participação da sociedade civil.

Nesta linha de argumentação, é necessário clarificar o entendimento sobre os conselhos gestores. Para tal se inclui o pensamento de Gohn, autora pioneira nas análises dos conselhos de forma geral implementados no Brasil, e que possui ampla produção acerca da temática. Segundo a autora, estes se revelam a principal novidade em termos de políticas públicas:

Tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público

estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos (2007, p. 7).

Os conselhos podem até certo ponto assumir uma significativa responsabilidade no incremento das estruturas democráticas, pois uma vez institucionalizado, e, se a concepção de cidadania assegura a todos os indivíduos a possibilidade se inteirar e opinar na vida política, tal união tornaria os conselhos uma forma de fiscalização, zelo e apreciação dos serviços públicos, por parte da sociedade.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209).

A experiência conselherista é inovadora quando pensada em um instrumento favorecedor do processo de democratização das decisões do poder na República Federativa Brasileira; ela assume certo ineditismo quando associada à participação da sociedade civil em tempos recentes; porém, a existência de conselhos é longínqua, visto que os colonizadores portugueses implementaram conselhos em terras brasileiras.

Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelho” municipais (escrita da época, com “c”), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão (GOHN, 2006, p. 5).

A notável diferença entre a formatação dos antigos conselhos e os conselhos gestores atuais é que atualmente se trata da formação de um

espaço dialógico institucionalizado, que até então não havia, em que a pluralidade de idéias visa possibilitar maior legitimidade às decisões da maioria e maior aproximação da vontade do povo, do interesse público. Esta nova concepção de conselho no Brasil se destaca, pois contém o respaldo na Carta Magna que rege o país:

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2006, pág. 83).

No cenário de implementação de medidas descentralizadoras na gestão pública do país, os conselhos assumem importância fundamental, com impacto em todo território nacional:

A Constituição Federal de 1988 promoveu um amplo processo de descentralização política e participação dos brasileiros em esferas importantes das políticas públicas (...). Como resultado desse processo, surgiram os conselhos gestores de políticas públicas que, a partir de então, nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), seriam responsáveis pela gestão dessas políticas (FUKS, 2004, p. 5).

Tonella endossa a contribuição da CF de 88 para o reconhecimento dos conselhos, dando devido destaque à participação e à educação no cenário da ordem democrática:

A nova ordem democrática foi assegurada com a construção de um novo arcabouço jurídico, e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos. Nessa direção, ganharam forma na Constituição de 1988 os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que, a partir de então, passaram a viabilizar a participação dos setores sociais na formulação das diretrizes de políticas de saúde e educação, por exemplo, além de permitirem o exercício de um controle mais efetivo sobre as ações estatais (2004, p.139).

A CF de 88 impetrou dispositivos que legitimaram a arregimentação para participação social, contribuindo para o incremento de processos democráticos no Brasil.

- É assegurado no inciso XVII do Artigo 5º, do Título I, como direito individual e coletivo fundamentais *a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*. Este dispositivo fornece o necessário respaldo para que as associações criadas para representação de interesses tenham como princípio mor a autonomia em sua forma de gestão, uma vez que não é espaço de competência governamental. O inciso XVII serve de respaldo para o direito à associação quando preconiza que *é plena a liberdade de associação para fins lícitos*. E o inciso XX complementa ambos citados quando assegura a soberania individual perante qualquer forma de pressão, *ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado*.
- Na forma da lei, Art. 5º, inciso LXXIII, o cidadão assume importância fundamental, passando a ter significativa centralidade no controle social e administrativo: *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência*. Embora seja dispositivo constitucional, isto ainda ocorre de forma precária no país.
- Outro marco legal de suma importância para os profissionais da educação, que também não vêm assumindo a necessária proporção na gestão das políticas educacionais, é circunscrito no Art. 10: *É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*. Este artigo requer análise posterior dada sua importância.

O capítulo IV da CF de 88 se destina ao Município e nele são estabelecidos dispositivos norteadores para este estudo, tais como:

- É condição obrigatória aos municípios cumprir o preceito presente no inciso XII do Art. 29 *incluir a cooperação das associações representativas no planejamento municipal*. Reitera o conjunto favorecedor à participação da sociedade civil na gestão.
- Outra contribuição que assegura a oportunidade à população de se manifestar e intervir na coletividade municipal de ordem institucional está presente no inciso XVII do Art. 29: *iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*.
- Faz-se de suma importância a participação de cidadãos no Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República, inciso VII, Art 89: *seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução*. A existência de seis representantes da sociedade civil pode viabilizar maior zelo no interesse da população, quando, sobretudo, a atuação destes representadas é pautada por uma conduta dialógica, em que se expõem as demandas e vontades da coletividade.
- É assegurada a participação da comunidade no inciso III, do Art. 18, que legisla sobre a saúde e reitera o caráter descentralizado.
- O Art. 204 refere-se às ações governamentais na área de assistência social e em seu inciso II conclama a *participação da população, por meio de organizações representativas, na*

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Embora tais dispositivos não estejam inseridos no capítulo destinado à Educação, quando mensurados de forma conjunta, se encontram no horizonte das idéias que vêm sendo articuladas sobre a democratização brasileira: assim, podem ser relacionados ao que se pensa ser a forma necessária implantada nas várias instâncias da política educacional pública brasileira. O fato é que alguns servem para garantir o direito público subjetivo de participar, e outros para fomentar a organização colegiada representativa, o que tem total pertinência com a educação. É importante que a associação seja uma forma legítima para se aprender e avaliar os serviços educacionais; há similar importância de que os cidadãos fiscalizem se os recursos estão sendo bem aplicados e se chegam de forma satisfatória à ponta dos sistemas de ensino, ou seja, às escolas; e por fim, há similar importância na garantia da participação popular nos conselhos municipais de educação.

Neste íterim, dimensiona-se um indivíduo desprendido das arraigadas amarras presentes no cenário político centralizador brasileiro. Aqui reporta-se ao sujeito histórico que Paro (2001) põe em foco, ao se objetivar a formação do cidadão em sua plenitude, com o necessário suporte educacional, em um contínuo processo de formação que perdura ao longo da vida e de gerações:

A adoção de uma concepção de ser humano como sujeito histórico exige que se considere as relações entre cidadania, democracia e educação se dão em tal reciprocidade e imbricação que cada um dos termos contém necessariamente os demais (p. 9).

Se no período ditatorial os entes federados possuíam autonomia política restringida, é de grande relevância a oportunidade de criação de conselhos em âmbito local, pois devem servir de suporte para a criação de formas ampliadas de participação, pelo simples fato da institucionalização legal não ser de grande valia se não for acompanhada de processos que favoreçam a aprendizagem à participação. Assim, há que se ver uma clara articulação na ascensão dos conselhos e a democratização do estado brasileiro, – sobretudo a

democratização das estruturas educacionais em âmbito municipal – visto que a ascensão está alicerçada nas amplas possibilidades geradas:

[...] há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão do poder local, regional, e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos se desenvolvem, como o próprio tema da democracia (direta, representativa, deliberativa, redistributiva etc. e os condicionantes políticos e econômicos que influenciam as questões públicas (dados pela globalização econômica e pela reestruturação do Estado) (GOHN, 2007, p. 7).

Esta argumentação nos permite evidenciar que a democratização no Brasil pode ser analisada junto ao surgimento dos conselhos e ambos relacionados a temas de outra ordem, que, embora tenham significados e proporções diferentes, podem apresentar similitudes entre diversos fatores, e também fortes dissonâncias.

Na criação dos conselhos como novo instrumento integrante da implementação e avaliação das políticas sociais se destacam como condições basilares para sua existência as características de: expressão, representação e participação, que devem ser solidamente delineadas para constituírem uma efetiva etapa da democratização brasileira.

As mudanças implementadas na política pública e nas políticas sociais com o surgimento dos conselhos geram para Gohn uma nova institucionalidade pública.

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (2007, p. 85-88).

Não havia na história do país um lócus com tamanho potencial de arregimentação da participação da sociedade civil e mediação desta com o Estado, sobretudo, porque, antes do reconhecimento dos municípios como

ente federado, faltava em âmbito local um espaço institucionalizado com sua fundamentação com respaldo legitimado por leis.

Segundo alguns estudiosos, a Constituição Federal de 1988 representou, pelo menos em algumas dimensões, um avanço para a democracia brasileira. Tal avanço se revelaria na nova “institucionalidade pública” (GOHN, 2001, p. 85) que passaria a vigorar a partir de então em alguns setores importantes das políticas públicas (...). Essa nova institucionalidade seria portadora de duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, a saber: a descentralização, isto é, a transferência de responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés claramente participativo que a partir daquele momento, deveria caracteriza o processo decisório. Uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais seriam os diversos conselhos criados legalmente e que se constituíram na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deveria ocorrer (FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004, p. 48)

A proposta deste estudo é analisar como ocorre a participação colegiada em âmbito educacional devido ao fato de existir no Município de Campos dos Goytacazes um espaço destinado às discussões de interesse da política educacional municipal, dando devido destaque à contribuição do CME para a descentralização do sistema público municipal de ensino, gestão democrática, participação da sociedade civil.

No íterim das novas oportunidades democratizadoras, os conselhos são identificados como instrumento que poderá ter potencialmente a capacidade de suprir as dificuldades de comunicação das relações entre os fomentadores das políticas sociais e os beneficiários dessas políticas.

3.2 – O processo de democratização e a implementação dos Conselhos Municipais de Educação

Nesses novos rumos que se acenam no país se redimensiona a relação entre o Estado e a sociedade civil, que, respaldada pela aspiração democrática representativa e participativa, tornaria as políticas sociais mais próximas da qualidade exigida pela população. Nesse momento, assume importância fundamental a ação política dos conselhos referente à educação.

Situa-se, então, a necessidade de se pensar a ação política dos CME's como uma relevante etapa do processo maior de descentralização, municipalização e de democratização. Acredita-se que os Conselhos Municipais de Educação podem deter os elementos necessários para favorecer a consolidação de estruturas educacionais participativas, uma vez que sua característica fundamental é servir como espaço constituído para o diálogo e a participação nas questões referentes à educação.

A importância de estudar focalizadamente a diversidade de composição dos Conselhos Municipais de Educação - CMEs -, decorre de que os mesmos instituem novos atores políticos no cenário da educação local (WERLE, 2006, p. 350).

A experiência de conselhos na área educacional no Brasil não se limita ao período recente, pois são diversas contribuições acadêmicas que denotam a importância histórica dessa instância nas estruturas de poder; contudo, é imprescindível a contextualização de sua existência em distintos períodos históricos, com estruturas organizacionais diferentes das atuais:

Na educação brasileira, a existência dos conselhos pode ser identificada desde o Império. Considerando-se o período republicano, constata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira e que plasmaram sua forma de funcionamento. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição (TEIXEIRA, 2004, p.p. 693-4).

Na legislação educacional brasileira, os conselhos de educação antecederam à instituição dos sistemas de ensino. Experiências pioneiras, no Estado da Bahia e no Município do Rio de Janeiro, remontam, respectivamente a 1842 e 1854, ainda no Império. No âmbito federal, as propostas também surgiram ainda nos anos de 1840, mas o funcionamento efetivo de um conselho de educação ocorreu em 1911, permanecendo em funcionamento ininterrupto, com diversas reestruturações e mudanças de nome, até o atual Conselho Nacional de Educação. Os conselhos estaduais de educação tiveram algumas experiências estaduais nos anos de 1930 a 1960, mas passaram à sua institucionalização plena a partir de 1962, fruto da primeira LDB (Lei no 4.024/61). Os conselhos municipais tiveram experiências pioneiras nos anos de 1970 a 1990, mas sua efetiva institucionalização ocorreu a partir da Constituição de 1988, que criou os sistemas municipais de educação (BORDIGNON, 2007, p. 16).

Contudo, as experiências com conselhos no Brasil até então se diferem das atuais, pois, sobretudo, as concepções de Estado, político-administrativa e organizacional, são alteradas em cada período histórico, se demarcando amplamente distintas.

Somente em 1911, mais de duas décadas após a proclamação da república, foi criado e passou a funcionar o Conselho Superior de Ensino, transformado em Conselho Nacional de Ensino, em 1925; Conselho Nacional de Educação, em 1931; Conselho Federal de Educação; em 1962; e, novamente, em Conselho Nacional de Educação, em 1994, por meio de Medida Provisória, e em 1995, pela Lei Nº. 9.131, de 24 de novembro, lei em vigor atualmente. São 97 anos de efetivo funcionamento de um conselho de educação em âmbito nacional (BORDIGNON, 2008, p. 13).

O incremento das experiências atuais de conselhos municipais de educação ocorre conjuntamente com a expansão do número de municípios no Brasil, após a promulgação da CF-1988, portanto, devendo os novos municípios atender o artigo 211 da Emenda Constitucional 14, promulgada em 12 de setembro de 1996, que estabelece a prioridade dos municípios em assumir a oferta do ensino fundamental e educação infantil, ao definir as atribuições dos diferentes entes federados em relação aos seus sistemas de ensino.

O processo de criação/ampliação das redes municipais de ensino implicou nos Conselhos Municipais de Educação. A

idéia de Conselhos Municipais não é nova. Já no século XIX Moacyr (1939, 1940) registra a existência desses colegiados em diferentes províncias: Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, e Santa Catarina. Na província de São Paulo é registrada a existência do Conselho de Instrução, em 1871 (OLIVEIRA, et al 2006, p. 10).

Dada a tendência de redefinição da atuação do Estado e também da Educação, a existência de um instrumento que possibilite a intermediação entre a esfera que teve historicamente a incumbência de concepção das políticas sociais – o Estado – e a esfera que se apropria da ação gerada pela gestão pública – a sociedade – torna-se necessária, bem com a aproximação da sociedade civil como embrião de qualquer ação política, já que todo poder emana do povo e, assim, a ação do Estado deve ser exercida para o povo.

A pauta de planejamento, organização e fomento da educação pública municipal majoritariamente é atribuída pelo governo municipal instituído a uma Secretaria Municipal de Educação, que deverá dar o necessário suporte para todas as unidades de seu lócus de atuação, atendendo as múltiplas realidades e demandas que o município e sua população apresentam; assim assume importância fundamental a existência de oportunidades de fiscalização e suporte das ações na área da educação.

Por sua natureza, em sua recente formatação, os CMEs constituem instância plural, que visa contribuir para a condução do sistema público municipal de ensino, investidos de uma estrutura colegiada, e tendo como um dos objetivos auxiliar a construção da educação de qualidade. Neles atuam representantes do Poder Público, profissionais da educação e da comunidade; assim, constitui espaço de embates entre diferentes formas de se conceber o sistema de ensino local, e também de representação de poder. A presença de representantes da comunidade municipal tende a princípio por em relevância os anseios da ampla população, resguardar a contribuição dos profissionais da educação e também conciliar tal atuação com os demais representantes do poder público no cenário educacional. Entende-se aqui que um CME deve assumir como uma de suas principais incumbências participar através de proposições e críticas na atuação da Secretaria de Educação Municipal, elevando a contribuição dos diversos representantes da comunidade escolar e da sociedade civil nos canais decisórios dos rumos da educação municipal.

Os Conselhos Municipais surgem no final da década de 80, início dos anos 90, no bojo dos processos de municipalização das políticas sociais, visando contribuir para a melhoria da administração pública, a partir da estruturação de novas formas gerenciais que incorporassem a participação sociedade civil. Isto significa a criação de mecanismos co – participados de administração dos serviços públicos, onde a sociedade civil articula-se com o Estado, e este tem interesse nessa parceria, tendo em vista as teorias que preconizam o reordenamento do seu papel, na perspectiva de que tais estratégias venham conferir melhor desempenho às políticas sociais, até então fadadas ao insucesso (CARVALHO, CASTRO, REGO, MASSOQUETE, 1999, p. 2-3).

O histórico de avaliação das políticas educacionais no Brasil denota problemas estruturais no que se refere à equidade, qualidade, contextualização da realidade nacional e local, dentre outros, mas majoritariamente tal avaliação se restringe aos grupos que assumem as questões da educação como objeto de análise, ou seja, em âmbito acadêmico. Com a criação dos conselhos municipais de educação há a oportunidade de ampliação das questões educacionais para a população, pois esses colegiados constituem espaços de participação, representação e deliberação.

Para que a sociedade exercesse as funções de fiscalização, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das ações executadas pelos entes da federação, foi necessária a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Surgiram, então, os conselhos configurados como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade (BALABAN, 2006, p. 29).

A criação de Conselhos Municipais de Educação é em nosso entendimento uma das exigências para se avançar na construção da educação de qualidade pautada na democracia participativa. Teixeira propicia suporte para indicar a atuação política destes conselhos como necessária etapa constitutiva da redemocratização iniciada na década de 80:

As lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram, na década de 1980, 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 (2004, p. 697).

A importância dos conselhos na assunção de uma relação dialógica em âmbito educacional é destacada por Teixeira:

Toma-se como pressuposto a idéia de que os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplos de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta (2004, p. 692).

Cury percebe uma atuação solidificada em alguns conselhos e exalta sua capacidade de arregimentar a participação da população:

Tais conselhos, uma vez organizados, vão se constituindo como um poder que retrata o desejo de participação e controle da população junto ou para além das câmaras de vereadores (...) eles representam um potencial de democracia que em muitos casos já dão evidentes sinais que a população quer participar da administração pública (...) (2002, p. 159).

A partir da argumentação acima, entende-se que pensar a educação tendo como foco a na democracia é tornar real o compromisso com a consolidação da República Federativa Brasileira como um Estado Democrático de Direito, como estabelece o art. 1º da CF de 1988, e que tem como um dos fundamentos a cidadania, e fazer cumprir o delineamento do objetivo da educação de favorecer o pleno desenvolvimento da pessoa e preparo para exercício da cidadania, presentes no art. 205 da Carta Magna. Entende-se, ainda que cabe aos CME's , por sua natureza, contribuir para a concretização dos objetivos presentes acima, em suas funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, na medida em que:

Trata-se de um mecanismo de gestão fundamentado na participação cidadã, entendida como a capacidade de mobilização e articulação de todos os setores sociais, na perspectiva de incorporação dos segmentos tradicionalmente excluídos, juntamente com a viabilização de suas demandas (CARVALHO, CASTRO, REGO, MASSOQUETE, op. cit., p. 3).

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME atribui importante destaque aos Conselhos Municipais de Educação e seus trabalhos acenam como vasta contribuição para a ampliação do significado dos mesmos e, sobretudo, como fonte de informação para futuras experiências de conselhos em âmbito municipal. Em sua definição de tais conselhos há a conciliação da oportunidade de representação plural com autonomia, o que reforça a contribuição do objeto de estudo para a democratização em âmbito municipal.

[...] entendendo os Conselhos Municipais de Educação como órgãos de deliberação coletiva compostos pela representação dos diferentes segmentos sociais envolvidos com o processo educacional, devendo portanto, exercer suas atribuições com ampla autonomia [...] (2009).

Soma-se à esta contribuição destacada pela UNDIME a deliberação em documento do IX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, promovido pela UNCME - União Nacional de Conselhos Municipais de Educação em que se defende que:

- que os sistemas municipais de ensino sejam constituídos na forma de lei, definindo o CME como órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador do sistema municipal de ensino;
- o processo de elaboração e organização dos Sistemas Municipais de Ensino seja feito de forma participativa;
- no processo de criação dos Conselhos Municipais, estes órgãos sejam representativos, que se orientem pela gestão democrática participativa, envolvendo segmentos governamentais e não-governamentais, entre outros.

Tais destaques são necessários para se distanciar do histórico de atrelamento dos CMEs como mecanismo de referendo das secretarias de educação. Teixeira argumenta a imbricação destes aos órgãos de governo:

Em contrapartida, a idéia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção conferiu-lhes a marca de órgãos normativos do sistema (2004, p. 693)

As contribuições dos CMEs para a democratização do ensino público municipal são incomensuráveis, sobretudo se cumprirem com suas atribuições mais usuais:

- na esfera **consultiva** cabe o atendimento às SMECs, entidades representantes dos profissionais da educação, Câmara Municipal, unidades escolares, sobre a legislação educacional e seu cumprimento, prestar assessoramento ao Executivo Municipal;
- na esfera **deliberativa** são tratadas pautas nas quais tenha respaldo e/ou obrigatoriedade para decisão, de acordo com o que está definido na lei de criação do conselho, tais como: credenciamento de escolas; currículos elaborados pela secretaria de educação; emitir parecer sobre os assuntos de ordem pedagógica, entre outros;
- a esfera **normativa** é exercida na medida em que há determinações de sua competência na lei de criação, tais como: calendário escolar; funcionamento de unidades escolares; regimentos escolares, entre outros;
- a esfera **fiscalizadora** (que deve ser exercida de forma intensa) ocorre em desvelar irregularidades, realizar sindicâncias, requerer esclarecimentos dos órgãos competentes e, se necessário, denunciar ao Tribunal de Contas, Ministério Público, entre outros.

É cabível ainda, a existência de atribuições complementares às apresentadas:

- a esfera **propositiva** se dá ao se apresentar aos gestores da política educacional municipal ações para melhoria do desempenho escolar municipal, curso de capacitação para os profissionais da educação, sistemas de avaliação, entre outros.

O correto exercício de tais atribuições contribuirá para o entendimento dos conselhos municipais de educação como o instrumento que vem sendo analisado neste estudo, do qual faz parte o escopo de ações que incrementam o processo de redemocratização brasileiro. Devendo, sobretudo, por em destaque uma profícua atuação de seus membros representantes alicerçada na transparência, servindo como espaço de divulgação de suas ações somados os resultados e ações da educação municipal. E podendo acrescentar, como qualidade às suas ações, a realização de eventos para incrementar a arregimentação da sociedade civil, visando aumentar o interesse sobre a pauta da educação e se aproximar o mais fidedignamente dos anseios da população.

Tal conselho poderá realizar muitas atividades, mas o importante é que ele não perca de vista sua atuação enquanto propositor e vigilante de execuções das políticas públicas na área educacional, seu importante papel é político, no seu correto significado. Em suas atividades, o efetivo controle social deve prevalecer sobre aquelas de natureza cartorial e as minudências burocráticas do cotidiano escolar. Daí a importância da representatividade e legitimidade perante a comunidade local de cada um dos integrantes (CARMO & PRIMIANO, 2009)

Assinalamos que a partir dos princípios fundantes presentes na legislação que dá suporte ao sistema educacional brasileiro após 88 – embora não haja menção sobre os conselhos na Carta Magna –, demarcamos nosso entendimento e situamos a importância da educação voltada para a democracia, tendo os conselhos como alicerce.

Lima, (2001) corrobora o entendimento de vinculação da descentralização e da municipalização com os conselhos municipais de educação e faz menção à existência de subsídios favoráveis para tal, na LDB de 1971:

Um marco importante que vincula a municipalização, a descentralização e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) é o advento da Lei nº 5.692/71, que estabelece as Diretrizes e Bases para o antigo Ensino de 1º e 2º graus, quando se refere à municipalização tratando de questões de transferências de encargos e competências. Seu Artigo 58,

Parágrafo Único, enfatiza a gradativa passagem do ensino do 1º grau (atual Ensino Fundamental) para o Município (p. 4).

Sem deixar de mencionar o contexto histórico em que há a sanção desta lei, marcada pelo período autoritário, Lima atribuiu de certa forma, um avanço na criação dos CME's:

Esta lei cita, pela primeira vez, a possibilidade da criação dos Conselhos Municipais de Educação em âmbito Nacional. A lei trata ainda da responsabilização, através da assunção, por parte dos municípios, dos encargos e serviços de educação do 1º grau. Paradoxal é a proposição desta Lei que, num período autoritário, cria instrumentos de participação (CME) e "descentraliza" o Ensino Fundamental para o âmbito municipal (2001, p. 4).

Embora, para o autor, não se tenha logrado êxito com os dispositivos constitucionais, tal limitação se deu pelo que o recente entendimento da formatação dos atuais conselhos visa combater:

[...] a centralidade de poder decisório nos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e a centralidade nas Secretarias ou Diretorias Municipais de Educação. Acrescente-se a estes dois indicativos a desmobilização popular causada pelo autoritarismo do regime de governo da época (2001. p.6)

Percebe-se com os argumentos de Teixeira, que as ações adotadas na política educacional no Brasil estão sendo direcionadas para uma maior representação dos conselhos:

As propostas de mudança de que estiveram vazadas as políticas de educação no país, na década de 1990, apoiaram-se nos preceitos firmados pela Constituição Federal de 1988. Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (art. 206, inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e a descentralização administrativa do ensino (art. 211) fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e alimentaram as expectativas em favor da constituição de conselhos de educação mais representativos (2004, p. 698).

No Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, no Estado do Rio de Janeiro, todos os 49 municípios cadastrados em 2006, de um total de 92, têm lei de instituição do CME, sendo que em 48 dos municípios estavam em

situação de funcionamento, o que corresponde a 98%; em 2007 o número de municípios cadastrados que possuem lei de instituição do CME aumentou para 61 do total de 92, e todos os 61 estavam em situação de funcionamento.

É constatado que durante o período de 2004 a 2007 ocorreu um aumento de 105,8% na criação de conselhos municipais de educação, passando de 1.751 para 3.604, assim, dos 4.485 municípios cadastrados no período, 3.604 (80%) possuem conselho de educação.

São constatadas na pesquisa de 2006 as justificativas para o não funcionamento dos conselhos que já teriam sido criados. Abrigando mais de duas respostas, a falta de capacitação era apontada por 31% dos municípios como causa do não funcionamento dos conselhos, seguida de falta de interesse, com 16% das respostas. Em 2007, somente 25% delas situam alguma razão, sendo que 91% indicavam outras razões que não as propostas na pesquisa. Das razões apontadas, destacam-se a falta de capacitação (11%), falta de interesse (9%) e falta de pessoal (4%).

A atuação do CME pode ser primordial para dar suporte à educação voltada para a democracia e fortalecer o seu objetivo de formação para cidadania; assim, ao situarmos a educação como uma das áreas de enfoque das políticas sociais, apresentamos a idéia de Teixeira acerca da necessidade se pensar as políticas sociais aliadas à cidadania: *abordar o campo das políticas sociais a partir do desenvolvimento da cidadania, compreendida como a pauta de direitos e deveres que se estabelece entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadão e seu Estado* (1985, p. 400).

Incluimos nesta linha de argumentação o referencial de democracia na mencionada obra de Dewey, que acreditamos ter íntima relação com a potencialidade que os conselhos podem proporcionar: *Uma democracia é mais do que uma forma de governo; é, principalmente, uma forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicativa* (1979, p. 93).

IV – Análise da ação política do Conselho Municipal de Educação do Município de Campos dos Goytacazes

A Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes, no Capítulo VI – DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA, DO DESPORTO E DO LAZER – dedica a seção I à Educação e nela é assegurada a existência do CME: *Art. 227- A lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.*

São de destaque alguns princípios presentes na LOM que, junto ao dispositivo de criação do CME, denotam que bases devem permear a educação pública municipal.

- Art. 216- A educação, direito de todos os munícipes e dever do Município e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
- IV- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- V- garantia do padrão de qualidade.
- Art. 228- É assegurada a participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através do funcionamento do Conselho Comunitário, em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico, segundo normas dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação.

Os três primeiros dispositivos mencionados legitimam o que já está presente na CF de 88, o que ainda assim é de relevância, pois alguns municípios sequer mencionam; o artigo 228 põe em evidência a participação de estudantes, professores pais e funcionários em suas unidades escolares, o que certamente corrobora com o gradual processo de gestão democrática e solidificação de um sistema municipal de educação descentralizado. Na forma da lei, este artigo é de suma importância para se entender que características o

município deve possuir em sua estrutura educacional para que a atuação política do CME tenha impacto relevante no sistema municipal de ensino.

Durante o período estudado o CME é permeado por dois momentos distintos. O primeiro momento é alicerçado na Lei Nº 6.347, de 3 de junho de 1997 que cria o CME e o segundo momento é alicerçado na Lei nº 7.947, de 17 de outubro de 2007 que Institui o Novo Sistema Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes, Cria o Novo CME, Cria o Conselho do FUNDEB e dá outras providências. Assim, o estudo se inicia com o CME pautado em uma lei de criação e durante o estudo há a criação do Novo CME, em que seu texto apenas promove adendos ao texto anterior, sem que se modifique a totalidade, apenas questões que deveriam ser atualizadas.

Ambas as Leis tratam da dotação orçamentária do CME e se assemelham:

- Os recursos orçamentários destinados à Secretaria Municipal de Educação – SMEC – de Campos dos Goytacazes, enquanto não houver dotação orçamentária própria prevista na Lei Anual de Orçamento Municipal (Lei Nº 6.347).
- Custeadas pela SMEC de Campos dos Goytacazes, enquanto não houver dotação orçamentária própria prevista na Lei Anual de Orçamento Municipal (Lei nº 7.947).

Quadro 1 - Comparação entre o Regimento Interno e as leis de criação do CME (1997 e 2007)

Temática	Lei Nº 6.347/97	Lei nº 7.947/07	Regimento Interno 2007
Finalidade Básica	Assessorar, normatizar, acompanhar e fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino.	Funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadoras, propositiva, avaliativa e de assessoramento.	Funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadoras, propositiva, avaliativa e de assessoramento.
Âmbito de Competência	Restringe-se à Educação Pré-Escolar e Ensino de 1º Grau.	Promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da Educação no Município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.	Promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da Educação no Município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.
Composição	O Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes é composto de 09 (nove) membros. Dois representantes do Poder Público Municipal de livre escolha do Prefeito; sete representantes de entidades legalmente constituídas com atuação no Município.	O Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes compõe-se de 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes.	O Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes compõe-se de 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes.
Mandato	04 (quatro) anos, admitindo-se uma recondução por igual período.	04 (quatro) anos para cada Conselheiro e Suplente.	04 (quatro) anos para cada Conselheiro e Suplente.
Critério para Nomeação	Devem, de preferência, ter domicílio no Município.	Deverão ser residentes no Município, com disponibilidade e interesse em estudar legislação e práxis educacional.	
Reuniões Ordinárias	-	Realizadas mensalmente, de fevereiro a dezembro, com a presença da maioria de seus membros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo Presidente.	De fevereiro a dezembro, em cronograma próprio elaborado anualmente e entregue aos Conselheiros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo Presidente.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2 - Nova composição do CME:

- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes;
- 01 (um) representante da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;
- 01 (um) representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino - SINEPE;
- 01 (um) representante da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima – FCJOL;
- 01 (um) representante da Fundação Municipal da Infância e da Juventude – FMIJ;
- 01 (um) representante do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos - SINPRO;
- 01 (um) representante dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem: Educação Infantil, Ensino Fundamental 1º e 2º segmentos (Regular e Educação de Jovens e Adultos – EJA);
- 01 (um) representante do Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes - FIDESC;
- 01 (um) representante da Associação de pais de alunos de Escolas Municipais;
- 01 (um) representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos - FAMAC;
- 01 (um) representante do Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais - SIPROSEP;
- 01 (um) representante do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação – SEPE;
- 01 (um) Pedagogo, exercendo a função de Orientador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino;
- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE.

Atribui-se importante destaque à presidência do CME, que é definida por lei no parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 7.947: *A presidência do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes será exercida pelo titular do órgão municipal responsável pela política educacional.*

Ao se contextualizar o período selecionado para realização do estudo (2006-2008), as características apresentadas no cenário municipal não se aproximam dos princípios basilares que devem sedimentar uma democracia em âmbito governamental. Este argumento tem suporte no seguinte relato: Com base em denúncias de fraude, uso da máquina pública e de poder econômico no período eleitoral, o Prefeito Carlos Alberto Campista, eleito em 2004, foi cassado, o pleito foi anulado e ocorreu nova eleição, realizada no dia 26 de março de 2006, e, no segundo turno, o candidato Alexandre Mocaiber consagrou sua vitória.

Em meio a embates entre grupos políticos adversários, denúncias de corrupção semelhantes as que ocasionaram a anulação da eleição anterior o prefeito eleito Alexandre Mocaiber iniciou sua gestão e deu início às convocações para reuniões dos Conselhos Municipais. O quadro ora apresentado assinala a sequência dessas convocações até o início dos trabalhos do CME.

Quadro 3 - Relação de convocação dos Conselhos Municipais de Campos dos Goytacazes

	Data da 1ª Convocação
Conselho Municipal de Saúde	24 de junho de 2006
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso	28 de junho de 2006
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo	01 de julho de 2006
Conselho Municipal de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	02 de julho de 2006
Conselho Municipal de Assistência Social	09 de julho de 2006
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e	11 de julho de 2006

Desenvolvimento do Ensino Fundamental do Magistério	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	02 de setembro de 2006
Conselho Municipal de Turismo	06 de outubro de 2006
Conselho Municipal de Educação	10 de outubro de 2006

Fonte: Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes

Elaboração própria

A primeira convocação do CME em Diário Oficial ocorreu no dia 10/10/2006, porém, no dia 25 de setembro de 2006 fora publicado Pronunciamento Nº 02, DE 23 de junho de 2006, da SMEC em conjunto com o CME sobre assunto “Inclusão no Currículo Oficial, da Rede Pública Municipal de Ensino, dos conteúdos programáticos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira”, que causa estranheza e permite supor uma forte ingerência da SMEC nas atribuições do CME. É possível inferir, ainda, que dada a lacuna de quase três meses entre a convocação do 1º conselho e a convocação do CME, somado o fato de que o ano letivo é iniciado no fim de fevereiro, a convocação tardia do CME demonstra certa falta de interesse por parte do poder executivo em colocar em prática o funcionamento do espaço instituído por lei.

O CME estudado possui sede própria, separada da sede da SMEC, embora divida o local com outros órgãos do governo municipal, detém local apropriado e funcionários concursados, cedidos da SMEC para o Conselho.

O CME de Campos dos Goytacazes, criado no art. 2º de seu regimento interno, se insere como integrante da Administração Direta e é vinculado a Secretaria Municipal de Educação. As reuniões do Conselho são ordinariamente de fevereiro a dezembro em datas definidas em calendário próprio e extraordinariamente em caso de convocação pelo presidente; é de destaque que não é acolhida regimentalmente a opção de reunião extraordinária, em caso de solicitação de pelo menos um terço dos membros do colegiado, o que existe em outros conselhos.

As sessões do Conselho têm as convocações publicadas em Diário Oficial e o mesmo, que funcionarão em sessões plenárias e reuniões de câmaras.

Tendo sido colocadas em evidência questões orientadoras sobre a gestão do Estado, políticas educacionais, legislação que oferece suporte aos conselhos municipais de educação que este estudo se propôs por em foco, e, com base na tessitura bibliográfica pertinente ao tema, serão apresentadas as considerações sobre a leitura e análise das atas do colegiado, e, também, breve síntese do cenário político do período.

Atas das Assembléias Ordinárias e Extraordinárias do CME:

Ata 1ª Assembléia Geral -16 de outubro de 2006

Reunião de Posse dos Conselheiros

Pauta:

1. Análise para aprovação da inclusão no currículo oficial, da Rede Pública Municipal de Ensino, dos conteúdos programáticos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira.
2. Análise para aprovação da Portaria 03/2006 da SMEC – que estabelece normas e procedimentos de matrícula para ingresso e permanência de alunos nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes para o ano letivo de 2007.
3. Marcação de data para escolha de representantes com as atribuições das Câmaras de Legislação e Normas, Educação Infantil e Ensino Fundamental.
4. Assuntos Gerais.

O título das duas primeiras pautas torna questionável qual intencionalidade permeou as assembléias, por parte da liderança do colegiado, pois, no ato da posse, sem ter sido enviado os documentos em análise aos convocados a temática é apresentada e votada por unanimidade. A segunda

matéria em pauta põe em evidência o indício de utilização do CME para referendar as ações da SMEC, uma vez que consta em ata que o que estava sendo apreciado na reunião já estava posto em prática: *continuou com a 2ª matéria em pauta, explicando o conteúdo da Portaria 03/2006, referente à matrícula de alunos para 2007, que já está sendo praticada pela Gerência de supervisão da SMEC, que vem orientando todos os gestores.*

O ato de não consultar o conselho e colocar em prática uma situação dada pela SMEC põe em cheque a autonomia do mesmo em apreciar a proposta e, se necessário propor alteração, e mesmo que não seja necessário alterar a proposta da SMEC, reforçam-se os argumentos de que as funções dos CME's ficam em segundo plano e servem como referendo.

Ata número 2 – 23 de outubro de 2006

Pauta:

1. Retirada da palavra “raça” dos discursos de formação continuada da Rede.
2. Encaminhamento para a Câmara Municipal de uma solicitação de emenda referente a Lei 5.428 de 13 de maio de 1993 para que a introdução ao Estudo da Civilização Africana seja ampliado atendendo também a Educação de Jovens e Adultos.
3. Nas formações continuadas da Rede Municipal ministrar o estudo da Civilização Africana também na disciplina Geografia, além de História, Educação Artística e Literatura.

O tema presente na Portaria 03/2206, sobre a matrícula para 2007, que foi “empurrado” pela SMEC, retorna em questionamentos dos conselheiros que sugerem:

[...] fortalecer a parceria com a Secretaria de Saúde, objetivando minimizar a questão do controle de natalidade no município; um estudo ‘demográfico’ com relação a demanda criança/escola, para que possam ser feitos investimento adequados na áreas mais críticas, para que assim o município

possa atender a todas as crianças em idade escolar, mantendo-as nas escolas.

Tal atitude de sugerir a inclusão de questões pertinentes ao sistema público municipal de ensino que poderiam contribuir para ações da SMEC no atendimento das demandas demonstra que há, a princípio, uma postura proativa de alguns conselheiros e que tratar o assunto antes do pronunciamento do mesmo ocorreu de forma indeferida, pois cabia alteração. Contudo, a vice-presidente do CME enfatiza que “a Portaria 03/2006 já estava sendo praticada pela SMEC e já havia sido publicada antes desta reunião, pois a Secretaria tem um prazo a ser cumprido para as matrículas e devido a algumas instituições que detêm cadeira neste Conselho não terem enviado representantes em tempo hábil”.

Há que se assinalar que a recomposição do CME, não ocorreu em tempo hábil, que tornou a atuação do mesmo debilitada.

Ata número 3 – Assembléia Extraordinária – 23 de outubro de 2006

Pauta

1. Escolha dos Conselheiros para as Câmaras de Legislação e Normas, Educação Infantil e Ensino Fundamental
2. Marcação de Reunião das Câmaras de Legislação e Normas – análise das considerações feitas pela equipe de supervisão escolar da SMEC referente as mudanças nas matrizes curriculares da educação básica para 2007.
3. Marcação da próxima Assembléia Geral – análise apreciação e parecer referente as matrizes curriculares de Educação Básica a serem implantadas em 2007; apreciação de legislações encaminhadas ao CME.

A escolha dos conselheiros para composição das câmaras teve como critério a afinidade com os assuntos discutidos. São três Câmaras:

- Câmara de Educação Infantil
- Câmara de Ensino Fundamental
- Câmara de Planejamento e Normas

Houve esclarecimento sobre alterações feitas para organizar o horário dos professores, pois alguns tinham carga horária ociosa, o que gera contratação de professores temporários e na argumentação presente em ata denota, a princípio, ser ruim, pois pesa na folha de pagamento. Em seguida, houve o esclarecimento para os conselheiros sobre o sistema de classificação das escolas municipais por números de alunos, para que, cientes desta informação, os mesmos “possam sugerir uma ‘proposta’ de contratação à PMGC” o que contrasta com o argumento de ócio de professores na rede municipal de ensino, ao invés de resolver a questão do ócio, contrata-se mais funcionários para suprir falhas.

Soma-se a isto o fato de haver várias denúncias sobre contratação indevida por parte da prefeitura durante a gestão que este estudo põe em foco (2006-2008) e ausência de menção à realização de concurso público, ao invés de contratação de funcionários.

Ainda na análise da pauta da contratação, no que concerne às funções basilares dos CME de Campos dos Goytacazes, é evocado o trabalho de tal conselho: “É necessário que os mesmos deliberem para enviar proposta à Câmara Municipal”, porém só há a menção à função deliberativa.

Ata número 4 – Assembléia Geral - 13 de novembro de 2006

Pauta:

Análise das propostas de matrizes curriculares referentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental (de 1º ao 5º ano de escolaridade), a serem implementadas pelas Unidades Escolares em 2007.

1. A Gerente Pedagógica da SMEC explicita a necessidade de adequação da Matriz Curricular à carga horária dos professores e das disciplinas, evitando sobrecarga na folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – PMCG, sem haver prejuízo nos conteúdos que serão trabalhados com os alunos.
2. O supervisor da SMEC expôs alterações que foram feitas nas Matrizes com o objetivo de adequá-las às exigências da legislação educacional.

Entre as alterações está a inserção da disciplina Educação Física que se torna obrigatória como componente curricular e, também, Ensino Religioso. Ocorre, também, a inserção da “História e Cultura Afro-Brasileira”, “Estudo da Civilização Africana” e “Educação para Ética e Cidadania” nas atividades diversificadas em forma de “projetos”.

Existe na PMCG, a prática de aluguel de casas residenciais para funcionarem como creches e escolas, ou seja, são unidades escolares sem espaço apropriado para a prática de Educação Física e não há a realização de concurso público para contratação de professores com formação específica de educação física, nem para atuar em ensino religioso. Contudo, há a ratificação de tais componentes como obrigatórios na estrutura curricular, e não há questionamento algum na plenária do CME sobre a atribuição do poder público municipal de fomentar as medidas necessárias para sanar tais deficiências; assim, a adequação da matriz curricular a que a gerente pedagógica faz menção torna-se uma condensação do espaço/tempo na grade curricular, pois se faz inviável para um único professor assumir sozinho a responsabilidade de por em prática todo currículo, sem o devido suporte da SMEC.

A vice-presidente expõe o argumento de que as matrizes apresentadas compõem o mínimo que poderá ser trabalhado nas instituições escolares e que (estas mesmas) podem ampliar e enriquecer o programa, mas quaisquer alterações devem ser subordinadas ao crivo da SMEC, o que denota o cerceamento da autonomia escolar e reforça a centralização das ações pelo poder executivo.

São questionados por conselheiro quais critérios de seleção para bolsas de estudos para universitários da rede particular, financiadas pela Prefeitura e,

foi explicado que a SMEC assumiu o programa já em andamento no início de 2006 e ainda seriam feitos em 2007 os critérios de concessão pela equipe da SMEC.

É sugerido que, na disciplina Geografia, seja trabalhado o conteúdo de cartografia e informado pela vice-presidente que esse trabalho já é feito pela SMEC, pois foram enviados mapas do Município para cada aluno e realizadas “aulas-passeio” pelos pontos turísticos do Município, foi sugerido também por conselheiro que fosse enviado para cada sala de aula globo terrestre. A informação da vice-presidente não é o que a realidade das escolas municipais apresenta, a utilização de tais ferramentas sugeridas ou é inexistente ou quando existe, é precária.

Ata número 5 Assembléia Extraordinária – 29 de novembro de 2006

Pauta:

- Análise, com vistas à aprovação das Matrizes Curriculares propostas para o ensino fundamental do 2º segmento (de 6º ao 9º ano de escolaridade), Ensino de Jovens e Adultos (I a VIII Fase) e Ensino Médio, a partir de 2007
- Assuntos Gerais

Está presente nesta ata a explicação de que foi fechado um “pacote” de obras emergenciais para as escolas do Município e enviado à Câmara Municipal um pedido de suplementação orçamentária para a construção de mais creches e escolas; contudo, pode-se indagar por que um assunto pertinente ao conselho só foi tratado após o envio da proposta pronta, sem ser esta debatida anteriormente neste espaço dedicado a tal propósito.

Há que se destacar que o texto de tal documento denota que, no que se referente às Matrizes Curriculares, conforme as atribuições do CME, em suas esferas consultiva, normativa e deliberativa, se exerceram, uma vez que foram realizados acréscimos ao texto apresentado pela SMEC.

Ata número 6 Assembléia Geral Ordinária – 12 de dezembro de 2006

Pauta:

Análise com vistas à aprovação dos Calendários Escolares de 2007 para a Educação Infantil, Ensino fundamental 1º e 2º segmentos, Ensino de Jovens e Adultos e Ensino Médio.

Houve a sugestão de conselheiro de três documentos para o Conselho referentes a: propostas e diretrizes para Educação; emprego de recursos públicos em empreendimentos públicos; diretrizes do FUNDEB, como discussão de piso salarial, e ampliação de recursos para a educação de crianças de 0 a 3 anos. É também proposto à SMEC a realização de um Censo Educacional para diagnosticar o número de crianças fora de sala de aula realização de um programa paralelo à Secretaria de Saúde quanto ao Controle da Natalidade; contudo, não houve continuidade na proposição da conselheira.

Aprovação sem restrições do calendário escolar do ano de 2007.

Ata número 7 – Reunião Ordinária – 07 de fevereiro de 2007

Pauta:

- Analisar para possível aprovação a Resolução/SMEC 01/07 que: Estabelece Diretrizes para implantação das Matrizes Curriculares para etapas da Educação Básica, a partir do ano letivo de 2007
- Analisar para possível aprovação a Resolução/SMEC 02/07 que: Implanta as Diretrizes do Sistema de Avaliação da Educação Básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes a partir do ano letivo de 2007

São apresentadas as Matrizes Curriculares da Educação Infantil, elaboradas pela SMEC; um conselheiro sugere que os documentos da pauta das reuniões sejam enviados pela internet com antecedência, A Vice-Presidente justificou-se que não houve tempo por se tratar de caráter

emergencial, mas observamos que a última reunião ocorreu em 12 de dezembro de 2006. Segundo o texto: *Após deliberação do grupo, as Matrizes de Educação Infantil foram aprovadas por unanimidade sem ressalvas.*

São apresentadas também as Matrizes Curriculares do Ensino Fundamental Regular e Educação de Jovens e Adultos do 1º Segmento, Ensino Fundamental 2º Segmento regular, Ensino Médio Regular (Diurno e Noturno) e EJA 2º segmento diurno e noturno. Após as explicações, as matrizes foram votadas e aprovadas.

É apresentada a Resolução 2, que Implanta as Diretrizes do Sistema de Avaliação da Educação Básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes, sendo aprovada a avaliação com três instrumentos de análise: avaliação individual escrita com valor de 60%, três atividades produtivas no valor de 30% e aspectos sociais no valor de 10%, com apenas uma alteração.

Esse sistema de avaliação se demonstra na prática desequilibrado, na medida em que 40% da avaliação é referente a atividades que nem sempre se baseiam na esfera pedagógica, mas sim no fato dos estudantes realizarem as atividades propostas; isto acarreta em estudantes ainda não alfabetizados estarem cursando séries avançadas em relação as suas competências, pois têm conceito equivalente à media de aprovação no ano letivo, uma vez que na avaliação individual escrita, é possível fazer 10 pontos de 60 e se colocar em situação de aprovação.

Ata número 8 Reunião Ordinária – três de maio de 2007

Pauta:

- Apresentação e análise da minuta que altera a Lei nº 6.347/1997 que cria o CME

A participação da Presidente no CME é significativamente reduzida, uma vez que é a vice-presidente quem conduz as assembléias, contudo, sua

participação nesta reunião tem como objetivo fazer um pronunciamento e se eximir de qualquer parcela de contribuição ao tema abordado:

[...] a Presidente do Conselho de posse da palavra fez um pronunciamento esclarecendo aos Conselheiros, alguns pontos acerca do conceito negativo recebido pelo Município sobre aproveitamento da aprendizagem de sua população educativa. Esclareceu que a avaliação realizada com os alunos do município foi feita 15 dias após assumir a cadeira de Secretária de Educação.

É analisada a Minuta da Lei que dá nova redação à Lei que cria o CME e explicado que devido à necessidade de rever a Lei anterior e não revogá-la, a SMEC fez uma parceria com a Procuradoria do Município para devidas alterações. O texto apresentado é contestado com questionamento sobre a existência de paridade na representatividade entre o poder público e a sociedade civil, ocasionando correções. Contesta-se também a presidência do CME ser exercida pela secretária de educação e o tempo de mandato de 4 anos, tendo como justificativa da Secretária Geral que não há maior responsável pela educação municipal do que a secretária de educação.

Ata número 9 – Reunião Ordinária – dezessete de maio de 2007

- Votação das minutas:

- Projeto de Lei que dispõe sobre a reestruturação do CME dando nova redação à Lei nº 6.347/1997 que cria o CME.
- Resolução CME nº 01/2007 – Regimento do CME

Ata número 10 – Reunião Ordinária – 14 de junho de 2007

- Apresentação da minuta do Regimento da SMEC

Trata da apresentação da minuta do Regimento da SMEC, sendo questionado por um conselheiro sobre a direção escolar, argumentando sobre a necessidade de preenchimento do cargo através de eleição e não por

indicação, uma vez que a última favorece o “loteamento” de vereadores. Há também o descontentamento com a votação do Regimento do CME *devido à pressa com que foi realizada*.

Apresenta-se questionamento sobre as Câmaras que compõem o CME: *as Câmaras estão “enfeitando” o Conselho e que o mesmo deve, primeiro, ser estruturado para depois receber tarefas*. É argumento presente na fala de conselheiro: *Não concorda em “correr” e diz que o Conselho não tem a obrigação de “correr”*. A Secretária Geral conclui: *precisamos agilizar os “trabalho” para que possamos proporcionar mudanças*.

Número 32 ata 11 – 19 de junho de 2007

Explica-se aos conselheiros que foi elaborado um documento pela Gerência de Gestão da SMEC em conjunto com sindicatos, Procuradoria e universidades de Campos que estabelecia critérios para que fosse feita eleição de diretores, e que mesmo tendo sido publicado em Diário Oficial, havia uma Lei Estadual que “tombava” a eleição, pois de acordo com tal documento estadual: *em seu texto não permitia eleição para gestores pois este seria um cargo comissionado, de confiança do executivo*. Nota-se que a temática é utilizada para justificar ações da SMEC em relação aos gestores: *Independente de eleição ou indicação a SMEC ofereceu curso de capacitação semanal aos gestores, inclusive com avaliação de desempenho*. E, conclui-se a temática em pauta se reportando à maneira como ocorre a indicação para ocupação dos cargos dos gestores escolares: *A gestão anterior fez um acordo com a Câmara de Vereadores para que esta fizesse a indicação de diretores, por isso, essa insatisfação quanto às indicações devem ser direcionadas à Câmara. A SMEC apenas acata essas indicações*.

Mais uma vez, dada a argumentação anterior da Vice-Presidente, denota-se claro comprometimento em sua atuação no CME na defesa das ações e questões referentes à SMEC e um distanciamento de suas atribuições enquanto membro de tal espaço de participação; apresentando-se majoritariamente a presidente em exercício, devido à acentuada ausência da presidente do CME, sua postura indica qual importância é atribuída pela liderança ao espaço instituído. É recorrente em seus argumentos a tentativa

de dar legitimidade às ações da SMEC em detrimento do cumprimento de seu papel no CME, abrandando as atribuições pertinentes ao conselho.

Um conselheiro levanta a questão sobre o fato de que a transferência de professores acarreta a interrupção de aulas. A presidente em exercício esclarece que ocorre devido à comprovação de incapacidade para o trajeto e/ou exercício da função com documentos médicos e que a quantidade de licenças médicas prejudica o trabalho pedagógico.

Este questionamento feito por um conselheiro é um problema estrutural na SMEC, pois não há um critério definido para liberação de licenças e nem equipe apta a realizar perícia médica que comprove a debilidade do funcionário no exercício da função e resulta em turmas sem professor, obrigando as escolas a dispensar tais turmas, comprometendo o ano letivo dos estudantes. Ou gera a inclusão dessas turmas em outras turmas de diferentes anos de escolaridade, comprometendo o desempenho das turmas da escola inteira e, sobretudo, promovendo o descontentamento dos professores ativos, que torna a busca de licenças – nem todas clinicamente comprovadas – um vício na estrutura da educação pública municipal.

Dada à tamanha gravidade do problema das transferências e licenças médicas em âmbito educacional no ensino público municipal, o surgimento pelo tema em questionamento de conselheiro seria de grande valia se houvesse desdobramentos dessa constatação que o ensino está sendo prejudicado, contudo, após breves comentários a respeito do tema, as discussões são direcionadas para a apresentação do Regimento da SMEC, e de forma acelerada, a temática anterior se perde, pois os temas não parecem pertinentes a serem resolvidos pela SMEC.

Ao se iniciar a apresentação do Regimento da SMEC, em que as “alterações” foram sugeridas pela assessoria técnica do Conselho, ou seja, sem a participação dos conselheiros e apenas os indicados pela Presidente do CME e secretária da SMEC, há a informação de que os títulos I e II, que tratam das competências da SMEC e estão ligadas ao organograma são apresentados ao Conselho apenas para apreciação e não para aprovação, e que o organograma, seria modificado posteriormente. *As ações listadas nos referidos títulos dizem respeito a cargos ocupados por pessoas de confiança do Secretário de Educação, com metas prioritárias do mesmo.*

A não possibilidade de contestação dos títulos referentes aos cargos indicados pela Secretária de Educação permite inferir intrinsecamente que na prática, sob o olhar da SMEC o CME não deve se enveredar por esta seara, que na verdade é seu principal lócus de interesse. Isto dá a entender que na ótica da SMEC, suas ações são legítimas e não cabe fiscalização, deliberação, sugestão pelo CME, ferindo sua condição precípua, pois são estas as funções inerentes ao espaço instituído para contribuir de diversas maneiras com a educação pública municipal, e uma delas é seu trabalho referente à SMEC.

Assim, surge questionamento de conselheira sobre este procedimento: *em nenhum momento foi avisada que este seria o procedimento adotado. É argumentado pela equipe técnica que essa abordagem foi feita na 1ª reunião sobre o assunto. A conselheira “rebate” pode ter sido feita uma abordagem, mas não deixaram claro que o procedimento seria esse.* Em seguida, outro conselheiro argumenta: *o Conselho é soberano e se não estiverem satisfeitos com esse procedimento, podem colocar em votação.*

A vice-presidente defende a postura da SMEC: *questionou a falta dos relatórios das Câmaras e disse que não cabem mudanças de atribuição dos gerentes elencadas nos Títulos I e II do Regimento e que são o “retrato” do organograma da SMEC.* Nesta argumentação percebe-se dois importantes fatos para este estudo: 1) a existência das câmaras que compõem o CME demonstra ser mera estrutura organizacional, sem atuação efetiva e representando o não cumprimento das atribuições, 2) a argumentação da vice-presidente de que os títulos são o retrato do organograma da SMEC ratifica que o que diz respeito à SMEC não é passível de intervenção do CME, uma vez que já se apresenta a proposta pronta e apenas para apreciação. Isto fere a autonomia do Conselho, pois a postura da presidência é a de tornar o CME um espaço de referendo do que realmente seja de interesse do grupo de poder na educação pública municipal.

Após encontrar resistência dos conselheiros em relação ao Regimento da SMEC, a vice-presidente mantém a postura conservadora, mas acata alteração nos procedimentos: *a vice-presidente esclarece que não cabem mudanças nas atribuições das gerências, mas que podem ser feitas alterações na redação dos seus respectivos artigos e incisos.* Assim, é permitida a alteração da redação, mas não a essência das atribuições. Por fim, os

conselheiros conseguem que o procedimento seja redefinido e garantida a possibilidade de cumprir sua atribuição e alterar um documento elaborado sem a devida análise do grupo, feito pela equipe técnica atrelada à presidência: *As alterações foram feitas com base na leitura e estudos da equipe técnica e que esperávamos receber a análise do Conselho. Esta pode ser feita hoje durante a reunião visando inserir ou suprimir o que acharem necessário após votação.*

Ata número 12 - 24 de junho de 2007

Prosseguimento da análise e votação do Regimento da SMEC.

Surge novamente o questionamento em relação à forma de escolha dos gestores das escolas e creches municipais que segundo o conselheiro é uma “prática clientelista”. A vice-presidente do conselho se reporta, mais uma vez, ao impedimento de eleição devido a uma lei estadual, mas em momento algum explicita qual lei embasa tal impossibilidade: *foi tentada uma mudança nesse sistema, embargada pelo governo estadual.* Assim, a recorrente argumentação sobre o impedimento legal de eleição de diretores faz com que o regimento da SMEC não dispunha sobre a eleição, e é votado o critério para exercer o cargo de gestor: *À diretoria de Escolas, representadas por profissional habilitado em nível superior com formação específica para área competente.*

Ata número 13 - Reunião Ordinária – 2 de agosto de 2007

Prosseguimento da análise e votação do Regimento da SMEC.

Ata número 14 – Reunião Ordinária – 15 de agosto de 2007

Prosseguimento da análise e votação do Regimento da SMEC.

Ata número 15 – Sessão Ordinária – 23 de agosto de 2007

Prosseguimento da análise e votação do Regimento da SMEC.

Ata número 16 – Sessão Ordinária – 30 de agosto de 2007

Prosseguimento da análise e votação do Regimento da SMEC.

Ata número 17 – Sessão extraordinária – 25 de outubro de 2007

Pauta:

- Apreciar a redação final da Lei 7947, de 17 de outubro de 2007, aprovada na Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito e aprovada no Conselho por unanimidade.
- Leitura do texto final da Lei do Regimento Interno do CME, aprovado com unanimidade.

Ata número 18 – Reunião Ordinária – 06 de dezembro de 2007

Pauta:

- Posse dos novos Conselheiros atendendo a lei que cria o Novo Conselho Municipal de Educação e o Regimento Interno.
- Encerramento de ano.

Por decisão da Justiça, no cumprimento do pedido realizado pelo Ministério Público Federal, o prefeito Alexandre Mocaiber foi, no dia 11 de março de 2008, afastado do exercício do cargo, cujo mandato perdurou durante os anos de 2006 e 2007, período em que foram analisadas as ações do conselho até aqui. Em 12 de março de 2008 o vice-prefeito, oposição do prefeito, tomou posse e nomeia nova Secretária de Educação, que se tornou a presidente do CME.

Ata número 19 – Reunião Ordinária – 17 de abril de 2008

Pauta:

- Posse da Presidente e Vice-Presidente do CME.
- Apresentação, análise e votação da Deliberação CME nº 01/2008 que fixa normas para autorização de funcionamento de escolas privadas de educação infantil.

A secretária solicitou ao conselheiro representante da Câmara Municipal que conversasse com seus pares para que indicassem gestores competentes e evitassem colocar professores à disposição. O conselheiro informa que houve um entendimento com o Prefeito e foram estabelecidos critérios para indicação de disposição. É indagável o poder da Câmara Municipal de intervir diretamente na escolha de gestores e quais professores são colocados à disposição sem explicitar os critérios para ambos. Tal atitude acentua a prática clientelista na estrutura educacional do município, uma vez que a escolha ocorre com base nas relações de compadrio e não alicerçadas em competência técnica, permitindo supor que vise assegurar aos políticos deter sua base de apoio para futuras eleições.

Um conselheiro questiona sobre o Plano Municipal de Educação – PME e lhe é explicado que será reformulado e publicado posteriormente após análise do Conselho.

Ata número 20 – Sessão Extraordinária – 24 de abril de 2007

- Continuação, apresentação, análise e votação da Deliberação CME nº 01/2008 que fixa normas para autorização de funcionamento de escolas privadas de educação infantil.

É questionado pela conselheira representante do FIDESC quanto à publicação do documento em tela e foi informado que só poderia ser enviado para publicação após elaboração e análise do Plano Municipal de Educação, uma vez que é citado no documento em construção. Sendo assim, em defesa

das instituições particulares, cujo objetivo principal é o lucro, a conselheira sugeriu que o artigo que cita o Plano Municipal de Educação fosse eliminado, sob argumento que *dessa forma não haveria atraso e dificuldades na publicação da Deliberação do Conselho Municipal de Educação nº 1 que trata das normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de educação infantil*. A proposta foi votada e aprovada e por unanimidade pelos Conselheiros presentes. A retirada do texto pode ser entendida como a não preocupação com a elaboração do PME, que deveria ter caráter de urgência, pois se deve ser tratada como proposta norteadora da educação municipal. Porém, acolhendo o interesse das instituições privadas, o PME deixa de ser considerado, sem nenhum questionamento do CME.

Ata número 21 – Sessão Ordinária – 15 de maio de 2008

Pauta:

- Posse da Presidente e Vice-Presidente do Conselho Municipal de Educação.
- Organização da composição dos membros do Conselho Pleno distribuídos em Câmaras conforme determina o Capítulo VI do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.

No dia 18 de Abril, o ex-prefeito Alexandre Mocaiber é reconduzido ao cargo de prefeito de Campos dos Goytacazes após 38 dias afastado, assim a ex-presidente e a ex-vice-presidente são reconduzidas à Presidência do CME.

É comunicada a necessidade de organização dos membros do Conselho Pleno em Câmaras conforme determina o Capítulo VI do Regimento Interno do CME, e que, embora a escolha para atuar nas respectivas Câmaras seja de livre escolha dos membros do CME, a equipe técnica havia preparado uma sugestão caso desejassem apreciá-la, sendo aprovada por unanimidade.

É questionado por conselheira a validade do Concurso Público para professores realizado (...) quanto à inserção de prova de títulos posterior ao edital e a realização da prova escrita e em relação ao gabarito divulgado pela comissão organizadora; é esclarecido que a prova de Títulos foi uma exigência do Ministério Público e que se o concurso for anulado serão contratados professores provisoriamente até a solução dos problemas. É recorrente durante os questionamentos dos conselheiros a preocupação com questões pontuais que afetam o ensino público municipal, contudo, não é perceptível a indagação e elaboração de propostas visando solucionar os problemas estruturais pertinentes à educação.

É indagado por conselheiro se o Conselho opina sobre os critérios de distribuição de bolsas de estudo. A presidente esclareceu que as bolsas universitárias são de responsabilidade da Secretaria de Governo e que as das escolas particulares de ensino fundamental são de responsabilidade da SMEC na Gerência de serviço Social.

Ata número 22 – Sessão Ordinária – 19 de junho de 2008

- Leitura e votação da Minuta da Portaria 01/2008 do CME, que “Estabelece normas sobre o recebimento, controle, movimentação e arquivamento de processos”.

Ata número 23 – Sessão Extraordinária – 24 de julho de 2008

- Apresentação, análise e votação da minuta da Resolução SMEC nº 01/2008 que estabelece para a modalidade educação de jovens e adultos, a inserção do processo de alfabetização e matriz curricular no 1º segmento do ensino fundamental, a partir do 2º semestre do ano letivo de 2008 e dá outras providências.

Ata número 24 – Sessão Ordinária – 21 de agosto de 2008

Explicação da minuta da resolução SMEC nº 01/2008 que “Estabelece para a modalidade Educação de Jovens e Adultos, a inserção do processo de alfabetização e Matriz Curricular no 2º segmento do ensino Fundamental, a partir do ano letivo de 2008 e dá outras providências”.

Número 67 - ATA 11 de dezembro de 2008

É questionada por conselheira a Portaria nº 5/2008 que “Estabelece normas e procedimentos de matrícula para ingresso e permanência de alunos nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes, que determina que as matrículas de novos alunos deve ser feita somente na SMEC: *a mesma com sua redação torna-se excludente, pois é centralizada na SMEC. Acredita que é obrigação do Conselho de educação analisar e aprovar ou não as portarias, resoluções ou outras decisões que envolvam à educação do município.*

É presente nas considerações da conselheira o que é colocado em foco neste estudo sobre qual a importância do CME para a educação pública municipal e, sobretudo, no incremento da relação entre a sociedade civil e o poder público: *os Conselhos foram criados para haver descentralização das decisões, por isso a obrigação de serem paritários. A comunidade deve se pronunciar e não apenas acatar as decisões da SMEC, pois este Conselho deve deliberar sobre políticas educacionais.*

Consta-se ainda, em argumento de conselheiro, que o Regimento do Conselho já aprovado possui falhas em relação à fiscalização do trabalho da SMEC:

[...] o Regimento do Conselho, aprovado pelos Conselheiros da época não consta em seus incisos ou artigos a aprovação e análise de todas as ações realizadas pela SMEC. O que podemos fazer é um adendo ao Regimento do Conselho de educação, modificando esta dinâmica.

Assim, o questionamento é aceito pelos conselheiros, para que seja feito um adendo modificando o Regimento do Conselho e dando “voz” ao Conselho Pleno para que opine sobre as decisões que envolvam a educação municipal.

O questionamento feito pela conselheira na última reunião do CME em 2008 abriga as argumentações que vêm sendo tecidas neste estudo, na medida em que situa o CME como intermediário entre a sociedade civil e o Poder Público, pois, pautado em sua fala, o colegiado deve se pronunciar e não acatar as decisões da Secretaria Municipal de Educação, fazendo com que o poder público abrigue em suas ações os interesses da população. É constatada pela conselheira a necessidade de criação de um dispositivo no Regimento que se traduza em um marco para que se detenha a influência da SMEC no trabalho do Conselho, para que se possa alcançar uma mudança no escopo do exercício de suas atribuições.

Em seu questionamento é evocada ainda a importância do conselho para a descentralização político-administrativa em âmbito educacional, que se soma como pano de fundo para este estudo, sua importância no cenário de redemocratização do Estado, que embora, a análise deste espaço instituído demonstre que há ainda uma enorme lacuna entre o trabalho realizado nele e as aspirações de incremento de oportunidades democratizadoras das demandas da coletividade, há que se destacar sua incipiente contribuição como espaço de possível aprendizagem e de exercício da cidadania, pois há nele não somente a defesa dos temas de pertinência para a SMEC, há também o questionamento sobre temas que não são clarificados na prática política do grupo de poder, em que em dados momentos a opinião dos conselheiros se demonstra forma de resistência às tentativas de imposições.

Feita a análise dos documentos que põem em evidência a ação política do CME de Campos dos Goytacazes, estabelecemos um diálogo com dados e informações a respeito de estudos realizados sobre a temática, a fim de corroborar e clarificar as considerações desveladas na análise feita até aqui.

Ao situar a análise da ação política no capítulo V do Regimento Interno do Novo Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes é possível observar a inexpressiva contribuição do colegiado para a democratização da política educacional pública municipal, pois sua contribuição

para a municipalização, gestão democrática e fortalecimento da participação da sociedade civil permite ser caracterizada como inexpressiva.

Nossa argumentação, neste ponto, destaca o Art. 23 do referido capítulo, que elenca em seus incisos o que compete ao Conselho:

- Inciso II – *assessorar a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes na formação de políticas e planos educacionais* – o que evidencia que na realidade é a SMEC que assessora o CME, e com isso, influencia demasiadamente os trabalhos, cerceando a autonomia do colegiado.
- Inciso III – *manter permanente intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais* – não é identificado em suas ações.
- A função de fiscalização, por exemplo, expressa em parte no item V - *cientificar-se sobre as diretrizes orçamentárias anuais destinadas à educação, preservando a utilização de recursos em Instituições educacionais públicas e/ou privadas através de subvenções e convênios, após notificação do Setor/Órgão competente responsável pelas negociações* – não encontra pertinência nos documentos estudados, pois, em diversos questionamentos sobre informações referentes ao financiamento de bolsas de estudo, o assunto não tem continuidade nas discussões e decisões, pois a equipe da SMEC não parece atribuir importância ao tema.
- A autonomia financeira do colegiado é amparada no inciso VI – *apresentar sugestões à Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes para a proposta orçamentária anual e o Plano de Ação do Conselho Municipal de Educação para o exercício subsequente, mediante Planilha de Custos e Orçamentos*, contudo, não consta que seja exercida.
- Apesar das unidades escolares apresentarem inúmeros problemas, o inciso VII não apresenta indícios de cumprimento – *encaminhar à Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes notificações de irregularidades ocorridas em Unidades Escolares*

pertencentes ao Sistema Municipal de ensino, protocolada neste órgão, para instauração de sindicância.

- Sobre a municipalização, o inciso VIII estabelece: *pronunciar-se sobre o processo de municipalização de Unidades Escolares da Rede Pública e privada, mediante notificação do órgão competente.* No entanto, não consta ter sido esse procedimento em nenhum momento efetivado.
- O inciso X – *estabelecer indicadores de qualidade para as Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino e para as instituições privadas de Educação Infantil* – é basilar para ação política do CME, contudo, é inexistente.
- A questionada forma de avaliação neste estudo é mencionada no inciso XIV – *pronunciar-se sobre o Sistema de Avaliação da Rede Pública Municipal de Educação para posterior homologação pelo Secretário Municipal de educação de Campos dos Goytacazes*; entretanto, não há questionamento sobre a forma de avaliação ou sugestão de alteração.

Já o Art. 24 do Capítulo VI se refere às Câmaras que compõem o CME – *As Câmaras, instâncias de estudo e elaboração de Pareceres, serão constituídas pelos Conselheiros, com a finalidade de otimizar e agilizar o funcionamento do conselho, apreciar as questões referentes à cada tema e propor soluções que serão submetidas ao Plenário.* Tais câmaras, contudo, são questionadas pelos próprios conselheiros e seu não funcionamento é emblemático para o entendimento do funcionamento do colegiado estudado. Entendemos que se apresenta exacerbada a influência da equipe técnica da SMEC nos assuntos em pauta e, em consequência, a participação política dos representantes da sociedade civil pode ser percebida como limitada.

Em suma, a análise da ação política do CME de Campos dos Goytacazes ainda deve ser remetida ao que vem sendo questionado no decorrer do texto, a existência de práticas espúrias no cenário político local influenciaram diretamente o colegiado no período estudado e tornou debilitada a contribuição para a democratização da política pública municipal de educação.

O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, em documento orientador para criação e

capacitação do CME, elaborado pelo MEC, explicita como deve surgir a criação do espaço colegiado de participação do civil e diálogo com o poder público sobre os assuntos pertinentes à política pública municipal de educação:

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.

A ausência de participação da sociedade civil nas reuniões do CME em tela demonstra que a criação do colegiado instituído não resultou de pressão ou vontade da sociedade, devido ao alto grau de influência da SMEC nos temas propostos e debatidos, o que se pode argumentar com base nas atas estudadas. Assim, o CME se aproxima mais de um organismo para o cumprimento de uma formalidade legal, pois a pluralidade de idéias é cerceada, sobretudo, quando as atribuições do conselho se mostram debilitadas por conta do centralismo por parte da SMEC via presidência do conselho e, também, pela quase inexpressiva representação da população nas questões educacionais.

Assinala-se que, no entanto, no texto do Pró-Conselho, há referência à composição do conselho e sua respectiva possibilidade de incorporar a ampla participação:

Para garantir a ampla participação, o CME poderá ser composto por representantes de pais, alunos, professores, associações de moradores, sindicatos, Secretaria Municipal de Educação e demais órgãos e entidades ligados à educação municipal do setor público e privado, indicados e/ou eleitos democraticamente. Nesse caso é interessante a garantia, por meio de lei, de que a escolha dos representantes se faça de forma democrática salientando que a composição deste órgão observe uma proporcionalidade. O número de membros que integram o Conselho Municipal depende de cada realidade. No Brasil a maioria dos CME possui de 6 a 11 membros titulares (66% dos CME).

A análise do grau de participação do conselho em tela abriga uma argumentação relevante de Fuks (2005) sobre o alto grau de participação dos

quadros técnicos do governo municipal nos debates do conselho de saúde; em seus argumentos, aponta que o quadro técnico se revela como maior possuidor do conhecimento acerca da temática em questão, e, assim, detém mais poder em relação aos demais:

O segmento do conselho que representa o gestor dispõe, portanto, de um recurso escasso e, por isso mesmo, importantíssimo: a informação. Esse acesso privilegiado à informação, em certos aspectos tendendo ao monopólio, constitui um importante recurso de poder, considerando que essa informação pode ser sonogada, divulgada parcialmente ou mesmo manipulada em função dos interesses de quem dela dispõe (p.49).

Ao retomarmos a atuação do segmento da SMEC no conselho, podemos identificar que tal assertiva é adequada ao CME estudado; é de destaque a argumentação da presidência em relação à possibilidade de implementação de realização de eleições para diretores nas escolas públicas municipais afirmando não ser possível tal implementação por causa do impedimento por parte de uma lei estadual, sem que, contudo, seja explicitada tal lei; assim, como argumenta Fuks, a informação é manipulada em função dos interesses de quem dela dispõe.

Em relação à duração do mandato, o CME de Campos dos Goytacazes se assemelha a orientação proposta pelo Pró-Conselho e segue o período máximo de 04 anos:

O mandato dos conselheiros pode ser de, no mínimo, 1 (um) ano e de, no máximo 4 (quatro) anos. É permitida a recondução por um mandato consecutivo, com renovação parcial e periódica dos conselheiros, com o objetivo de garantir a continuidade dos trabalhos e das políticas municipais de educação. Se o tempo do mandato do conselheiro for inferior a 1 (um) ano, poderá dificultar o andamento do CME, por falta de conhecimento dos conselheiros. Se a renovação for total, o Conselho, a cada mandato, terá que recomeçar. É importante que não coincida com o mandato do executivo.

A nomeação dos conselheiros também segue a orientação do Pró-Conselho, uma vez que é publicada em diário oficial local: *Os Conselheiros são nomeados por meio de ato legal (portaria, decreto leis) assinados pelo prefeito, depois de eleitos ou indicados pelos seus segmentos.*

São propostas ações como necessárias para o funcionamento do CME:

É importante que o CME possua uma estrutura física própria de no mínimo uma sala para reuniões e outra para a equipe técnica, adequadamente equipada com computador, telefone, fax, acesso à internet, mobiliário, material administrativo e acervo bibliográfico. Uma equipe de apoio administrativo e assessoramento técnico, deverá ser colocada à disposição do CME pela Secretaria de Educação. Esses funcionários do CME podem ser do quadro de servidores efetivos, admitidos por concurso público. O número de funcionários dependerá muito do volume de trabalho e das atribuições do CME conferidas em Lei.

Embora já tenha sido mencionada a dotação orçamentária, custeado o CME pela SMEC de Campos dos Goytacazes, o Pró-Conselho recomenda sobre a responsabilidade pelas despesas do CME:

É fundamental que o CME tenha condições objetivas de funcionamento. Cabe ao órgão executivo, ao qual o CME está vinculado, em geral a Secretaria de Educação, assegurar dotação orçamentária e recursos financeiros específicos, provenientes do orçamento da educação. Embora o orçamento do CME integre o orçamento da Secretaria de Educação, o CME deverá ter uma rubrica própria administrada com autonomia e resguardadas as normas gerais de direito financeiro público.

E, por último, o texto do Pró-Conselho explicita quais funções e atribuições o CME deve possuir:

O CME é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das políticas municipais para a educação. Deve constituir-se em um instrumento de assessoramento, sendo um provocador das discussões básicas sobre a educação no Município. As funções e atribuições do CME devem estar definidas na Lei de criação do CME, podendo, também já estar indicadas na Lei Orgânica Municipal.

A LOM do Município de Campos dos Goytacazes, em seu Art. 227 determina: *A lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.*

Assim, em termos organizacionais, o CME em tela se assemelha às orientações observadas no documento do Pró-Conselho, estando em conformidade com a estrutura preconizada para seu funcionamento; contudo, peca no quesito de maior importância para a pluralidade do colegiado: a participação. Não se apresenta como interessante a garantia a participação da ampla população, dos representantes de pais, alunos, professores, associações de moradores; o que prevalece é a participação das entidades e conselheiros indicados, em que a atuação política tem ocorrido em consonância com sua formatação, visando agregar legitimidade às ações da SMEC.

Devemos entender que a consolidação dos Conselhos Municipais de Educação é a consolidação do próprio processo democrático no sistema de ensino. Não devemos, no entanto, alimentar o lirismo de que ele irá superar todas as mazelas da Educação Infantil e da Educação Básica. Porém, somado a outras condições, com audácia realista e com a convicção de que é um órgão político (jamais político-partidário ou em função de uma corporação), ele pode sem dúvida nenhuma, ajudar a escrever a página que está faltando na História da Educação Brasileira (ROMÃO, 1992, p. 105).

Diante do exposto, é necessário que as decisões e prioridades na educação dentro do cenário da política municipal incluam maior democratização do poder de decidir, o que é relevante para a sociedade civil, em consonância com a Lei municipal.

Considerações Finais

Apresentamos a discussão sobre mudanças no que se concebe ser papel do Estado, apontando flexibilização das estruturas de poder centralizador, visando incorporar formas ampliadas para participação da sociedade civil, com ênfase no princípio da cidadania. Assim, conclamamos a incorporação da descentralização na Gestão Pública e estruturas horizontais de exercício do poder, que tem início com a CF de 1988 dispendo sobre a reordenação dos entes federados, pautados pela autonomia. A educação se insere nas recentes aspirações pela solidificação da democracia em sua estrutura. A municipalização do ensino e a gestão democrática são, em parte, associados à busca da qualidade social da educação.

Partimos do construto apresentado na formação social brasileira para buscarmos entender o atual valor atribuído aos CME's buscando similitudes, particularidades e explicações para o protagonismo que a estes tem sido atribuído: ser uma nova institucionalidade na gestão pública, sobretudo, com foco na educação. É esperado que os Conselhos Municipais de Educação detenham toda a potencialidade de inovar a gestão da política municipal da educação e incorporem com ineditismo a participação da sociedade civil e democratizem o exercício do poder, estabelecendo relações equitativas entre a sociedade e o poder público.

Toda potencialidade evocada nos CME's – que através de sua ação política poderiam assessorar, normatizar, deliberar, consultar, avaliar, propor, e, sobretudo, fiscalizar o poder público instituído para gerir a educação municipal rumo à qualidade – quando mensurada após a análise da ação política do colegiado estudado esbarra na frágil representatividade das demandas dos munícipes e na ausência de participação da sociedade civil nas questões relativas à educação. Assim, a formatação organizacional do conselho torna-se favorável ao exercício do poder conciliado com os interesses da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que o corpo técnico desta se porta como principal ator do colegiado, com maior capacidade de exercer pressão.

São relevantes na leitura dos documentos selecionados os embates contra os posicionamentos dos representantes da SMEC no CME. Existem

questionamentos acerca da forma apressada com que alguns temas são postos, o que demonstra que há um posicionamento incipiente em busca de se desvelar os interesses camuflados, denotando certa oportunidade de mudança no conselho em tela.

Contudo, o atrelamento do CME em relação à SMEC é exacerbado. Assim, propostas feitas por conselheiros não têm prosseguimento devido à falta de interesse da presidência do conselho, que por diversos argumentos, desvia o foco para outros assuntos da pauta das reuniões.

Assim, situar a ação política do CME de Campos dos Goytacazes, integrante do processo maior de redemocratização em cenário nacional, torna-se quase inviável. A existência de práticas espúrias no cenário político campista é notória, haja vista a anulação do pleito realizado em 2004 e a cassação do novo prefeito em 2008, cumprindo investigação do Ministério Público Federal, que constatou várias irregularidades durante a gestão, seguida da nomeação temporária de novos conselheiros. Acrescenta-se que, após recondução do prefeito cassado por 38 dias, houve posse de novos conselheiros.

Enfatizamos que o período selecionado para realização do estudo, 2006-2008, apresenta problemáticas de ordem jurídica, tendo sido palco de exercício de poder de grupos rivais devido à cassação. É de expressiva importância o fato de que uma conselheira que tomou posse em todos os colegiados nomeados no período estudado e não participou de nenhuma reunião realizada, tendo sido, inclusive, alvo de investigação na operação que afastou o prefeito à época.

Destaca-se que as instituições escolares do Município estudado não gozam de autonomia em sua amplitude. A subordinação à SMEC é reforçada através de inúmeros documentos que controlam as ações dos professores e, sobretudo, não têm respeitadas condições mínimas de estrutura física e pedagógica. É relevante que não conste em documento ações do CME para melhoria das características que a educação pública municipal apresenta, pois, as ações são, em sua grande maioria, concentradas na esfera de normatização, sendo inexistentes as atribuições de proposição e de fiscalização.

Uma vez que há o amparo legislativo, para se avançar rumo à construção de uma educação democrática, é preciso criar condições para que o ato educacional possa favorecer a formação da cidadania dos indivíduos. Consideramos como alicerce necessário para que a educação democrática se realize: a descentralização das estruturas de poder e que este se transforme em uma forma horizontal de tomada de decisões; a ampliação da cultura participativa – nesta se insere a importância dos conselhos, pois será um relevante espaço de favorecimento à participação –; investimentos necessários para ampliar a infra-estrutura física e técnica; a valorização do profissional da educação e a ética política, entre outros.

O desenvolvimento deste estudo e seus resultados representam um desafio a ser enfrentado no campo profissional, nele acentuando-se a ética e o comprometimento do pedagogo com a educação, para aqueles que atuam no sistema público municipal de ensino em Campos dos Goytacazes. Cabe-nos lembrar uma linha poética de Luis de Camões, pois, para tal tarefa, é preciso *saber, engenho e arte*.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: *Perspec.* 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999

BALABAN, D. S. A importância dos conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, D. B. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 29 – 40.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Vol. 69. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia*. 10ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, 19ª ed.

BORDIGNON, Genuíno. Perfil dos conselhos municipais de educação/Genuíno Bordignon, Mauricio Rodrigues de Araújo-2. Ed. -Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de educação básica, 2006.88p: il. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfil_2006.pdf Acesso em: 20/10/2009

BORDIGNON, Genuíno. Perfil dos conselhos municipais de educação 2007 / Genuíno Bordignon, Álvaro de Pádua Pereira. –Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008. 95 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfil_2006.pdf Acesso em: 20/10/2009

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. 12 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001) “Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano”. *Revista do Serviço Público*, 52 (1) 5-24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n.º 1, 2003, p. 153-93.

CARMO & PRIMIANO, 2009. Conselhos municipais de educação. In: *Descentralização e Gestão Democrática da Educação*, 2009, disponível em: <http://www.centrorefeducacional.com.br/consmede.htm> Acesso em: 10/10/2008

CARVALHO, Juvenilda & CASTRO, Rocio & REGO, Vinícius & MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. *Enanpad*, 23. Anais. Foz do Iguaçu, 1999. CDROM

COSTA, Sérgio. “Risco, reflexividade, cosmopolitismo”. In: _____. *Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p.49-76.

COUTINHO, Carlos Nelson. texto “A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje”. In: FÁVERO, O. e SEMERARO (ORG.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002

CURY, C. R. J. . Políticas da Educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002, v. 1, p. 147-162.

De Paula, Otávio Cordeiro. *Instância legislativa de implementação da gestão democrática no Município de São Fidélis: estudo de política municipal de educação*. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso.

DEWEY, John. *Democracia e Educação*. São Paulo: Editora Nacional, 1979, pp. XI – XXII.

DOURADO, L.F. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L.F.; PARO, V.H. *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª edição rev., 2001.

FERRETTI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In: *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Cleiton de Oliveira; Angela Maria Martins; Maria Sylvia Simões Bueno. (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004, v. 1, p. 114-128

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004

FUKS, M. Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 25, p. 47-61, nov. 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007

_____. Conselhos Gestores e Gestão Pública. *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril, 2006 vol. 42 número 001. Universidade do Vale dos Sinos. São Leopoldo, Brasil pp.5-11

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 25ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

LAFER, Celso. *O Sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas estrutura e organização*. José Carlos Libâneo; João Ferreira, Mirza Seabra Toschi. (orgs.). São Paulo: Cortez, 2003

LIMA, Antonio Bosco. Conselhos Municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal. In: *I Seminário Internacional de Educação*, 2001, Cianorte. Anais: I Seminário Internacional de Educação. Cianorte: TAC Multimídia Ltda, 2001. v. I.

LUBAMBO, Cátia W. and COUTINHO, Henrique G.. Conselhos gestores e o processo de descentralização. *São Paulo Perspec.* 2004, vol.18, n.4, pp. 62-72

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm> Acesso em: 15/06/2009

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Gestão Democrática do Ensino: Luta e Institucionalização. In *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na*

educação brasileira. Erasto Fortes Mendonça. 1. Campinas: Edições Lapplane Unicamp, 2000. v. 1.

NOGUEIRA, S. M. A. . Estado Nacional, Democracia e Instrução Pública- pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional no Brasil. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, 1994, v. 1, p. 31-40.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Conselhos Municipais e Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Ed. Alínea, 2006.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. 28 ed. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. In *Dados*, vol.44, n.3, 2001 pp. 513-560 .

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo Perspec.* 2004, vol.18, n.2 27-41

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cad. Pesqui.* 2004, vol.34, n.123, pp. 691-708

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cad. Saúde Pública*. 1985, vol.1, n.4, pp. 400-417 Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10/03/2008

TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba: IPARDES, n. 106. 2004. p. 137-156, jan.

UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino.

UNCME. União Nacional de Conselhos Municipais de Educação. In: IX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Disponível em: http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=66 Acesso em: 04/04/2009.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia e Outros Escritos. Seleção de Maurício Tragtenberg, *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1ª edição, 1974.

_____. Estruturas de Poder. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro – RJ. LTC Editora, 1982

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. In: *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* 2006, vol.14, n.52, pp. 349-364 .

ANEXOS