

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PPGE/UFMA  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**EWENY CRISTINA MORAES FIGUEREDO**

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: um estudo sobre a  
participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no  
município de Paço do Lumiar/MA**

**SÃO LUÍS - MA  
2020**

**EWENY CRISTINA MORAES FIGUEREDO**

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria José Pires Barros Cardozo

**SÃO LUÍS - MA  
2020**

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Moraes Figueredo, Eweny Cristina.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO : um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar / MA / Eweny Cristina Moraes Figueredo. - 2020.

222 f.

Orientador(a): Maria José Pires Barros Cardozo.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

1. Conselho Municipal de Educação. 2. Gestão Democrática. 3. Participação. I. Pires Barros Cardozo, Maria José. II. Título.

**EWENY CRISTINA MORAES FIGUEREDO**

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: um estudo sobre a participação dos  
conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do  
Lumiar/MA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria José Pires Barros Cardozo (Orientadora) - PPGE/UFMA

---

Prof. Dr. Angelo Rodrigo Bianchini - PPGE/UFMA

---

Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque - PPGE/UEMA

---

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante - Departamento de Educação II - UFMA

*Dedico este trabalho  
À memória da minha avó,  
Josefa Silva Moraes.*

## AGRADECIMENTOS

*Esta dissertação é para mim uma grande conquista, fruto de um grande esforço pessoal e da ajuda de várias pessoas que de forma direta ou indireta colaboraram, portanto, sirvo-me da ocasião para agradecer-las.*

*Agradeço em primeiro lugar ao meu sagrado Deus, fonte da minha existência, inspiração do meu viver, base do meu equilíbrio, da minha força, superação e conquistas.*

*Agradeço de modo muito especial à minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Pires Barros Cardozo pela confiança, respeito, atenção, paciência, incentivo, compromisso e segura orientação. Carinhosamente, obrigada, pois suas orientações, correções e considerações tiveram importância crucial na minha compreensão, desenvolvimento e produção desta dissertação. Serei eternamente grata.*

*À minha querida família, ao meu companheiro Roberto Rivelino Souza Figueredo e às minhas filhas Renata Cristina Moraes Figueredo e Rafaella Cristiane Moraes Figueredo pela imensa paciência, compreensão e apoio.*

*À minha mãe e irmãos pela compreensão relativa às ausências contínuas em virtude do tempo dedicado aos estudos e produção.*

*Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão, pela oportunidade, e a todos os professores do curso Mestrado em Educação UFMA-MA turma 19<sup>a</sup>, que sabiamente conduziram as aulas, contribuindo significativamente com seus valiosos ensinamentos/conhecimentos.*

*Aos colegas de turma do Mestrado turma 19<sup>a</sup>, pois eles também contribuíram com o nosso desenvolvimento intelectual, a partir das trocas de conhecimentos, apoio e ajuda nos momentos de tensão e fragilidades.*

*Aos parceiros do grupo de pesquisa em Sistemas e Conselhos Municipais de Educação também pelas trocas de conhecimentos, experiências e motivação.*

*Amplio os meus agradecimentos ainda, aos colegas de trabalho, em especial os da escola Lima Verde no município de Paço do Lumiar pela felicitação da aprovação e pela força e apoio demonstrado.*

*Aos representantes do Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar pela recepção e cordial ajuda que me prestaram no desenvolvimento e concretização desta pesquisa.*

*Não poderia deixar de externar meus agradecimentos aos membros da Banca de Qualificação Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca das Chagas Silva Lima, que muito contribuíram com as suas válidas orientações, muito obrigada.*

*Ao Bibliotecário da Biblioteca de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFMA, Carlos Welligton Soares Martins pelo apoio na normatização do texto.*

*Ao colega de profissão Antonio José Maciel Soares pelo encorajamento, escuta e auxílio na revisão do texto.*

*À todos, meus singelos agradecimentos.*

*A participação que se fecha em si mesma constitui ativismo. A participação que se espraia por todas as dimensões do processo social, na intenção de enriquecê-las, constitui-se em transformação.*

*Heloísa Lück*



## RESUMO

Esta dissertação, situa-se na linha de pesquisa História, Políticas Educacionais, Trabalho e Formação Humana e no grupo de pesquisa Políticas, Gestão Educacional e Formação Humana do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). O tema proposto para análise foi Conselho Municipal de Educação (CME), através de um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA, com o objetivo de analisar a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do Plano Municipal de Educação (PME), considerando os processos de execução, acompanhamento e avaliação no período de 2018-2020. Como abordagem teórico-metodológica optamos pela perspectiva qualitativa. Para a investigação, utilizamos as seguintes técnicas de pesquisa: bibliográfica com base em Bordenave (1994), Bordignon (2009), Cury (2006/2008), Demo (1993), Gonh (2008/2011), Lück (2011/2013), Lima (2012), Paro (2007/2017), Pinto (2008) e documental, a partir das Leis nº 486/2013 que dispõe sobre a criação do CME de Paço; nº 637/2014 que institui o Plano Municipal de Educação (PME) do município; nº 475/2013 que autoriza a criação do Sistema Municipal de Ensino; Lei Orgânica Municipal (1997) e os instrumentos da observação não-participante, realizada no CME de Paço do Lumiar - MA (lócus de investigação), e a entrevista, aplicada aos membros titulares desse conselho. Para tanto, analisamos inicialmente as categorias participação, gestão democrática e Conselho Municipal de Educação; fizemos uma análise sobre o PME de Paço do Lumiar, documento eixo das políticas educacionais do município; caracterizamos o CME, destacando os aspectos legais e organizacionais, o perfil dos conselheiros, e por fim, apresentamos os resultados da pesquisa, considerando a participação dos conselheiros na gestão do PME no período de 2018-2020, suas contribuições e desafios. O estudo apontou que os conselheiros do CME do município de Paço do Lumiar/MA não participaram efetivamente no processo de gestão do PME. No período analisado as ações dos conselheiros foram dedicadas em sua maioria para a regularização das escolas municipais e autorização de cursos. Os desafios da participação na gestão democrática do PME são variados e extrapolam as questões organizacionais, estruturais e financeiras do CME, pois estão condicionados, sobretudo, a sua limitada autonomia política, financeira e administrativa, uma vez que mantém-se em muitos casos na dependência da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e às suas demandas primordiais ou agindo mediante provocações externas.

**Palavras-chave:** Participação. Gestão democrática. Conselho Municipal de Educação.

## ABSTRACT

This dissertation is located in the line of research History, Educational Policies, Work and Human Formation and in the research group Policies, Educational Management and Human Training of the Graduate Program of the Federal University of Maranhão (UFMA). The theme proposed for analysis was the Municipal Council of Education (CME), through a study on the participation of counselors in the management of the Municipal Education Plan in the municipality of Paço do Lumiar/MA, with the objective of analyzing the participation of the councillors (representatives) of the CME in the management of the Municipal Education Plan (PmE), considering the processes of implementation, monitoring and evaluation in the period 2018-2020. As a theoretical-methodological approach, we chose the qualitative perspective. For the research, we used the following research techniques: bibliographic based on Bordenave (1994), Bordignon (2009), Cury (2006/2008), Demo (1993), Gonh (2008/2011), Lück (2011/2013), Lima (2012), Paro (2007/2017), Pinto (2008) and documentary, from Laws No. 486/2013 on the creation of the CME of Paço; no. 637/2014 establishing the Municipal Education Plan (Pme) of the municipality; no. 475/2013 authorizing the creation of the Municipal Education System; Municipal Organic Law (1997) and the instruments of non-participant observation, held at the CME of Paço do Lumiar–MA (research locus), and the interview, applied to the full members of this council. To this do so, we initially analyzed the categories participation, democratic management and municipal council of education; we made an analysis about the SME of Paço do Lumiar, a document that is the center of the municipality's educational policies; we characterize the CME, highlighting the legal and organizational aspects, the profile of the directors, and finally, we present the results of the research, considering the participation of the directors in the management of the SME in the period 2018-2020, their contributions and challenges. The study pointed out that the CME councillors of the municipality of Paço do Lumiar/MA did not participate effectively in the sME management process. In the period analyzed, the actions of the counselors were mostly dedicated to regularization of municipal schools and authorization of courses. The challenges of participation in the democratic management of SMEs are varied and go beyond the organizational, structural and financial issues of the CME, since they are conditioned, above all, to its limited political, financial and administrative autonomy, since it remains in many cases dependent on the Municipal Department of Education (SEMED) and its primary demands or acting through external provocations.

**Keywords:** Participation. Democratic management. City Council of Education.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBE	–	Conferência Brasileira de Educação
CEE	–	Conselho Estadual de Educação
CF	–	Constituição Federal
CME	–	Conselho Municipal de Educação
COMAE	–	Conferência Maranhense de Educação
EJA	–	Educação de Jovens e Adultos
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases
MDB	–	Movimento Democrático Brasileiro
PEE	–	Plano Estadual de Educação
PGE	–	Procuradoria Geral do Estado
PGM	–	Procuradoria Geral do Município
PME	–	Plano Municipal de Educação
PNE	–	Plano Nacional de Educação
SAEB	–	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUP	–	Sindicato dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da Educação Pública de Paço do Lumiar
SEMED	–	Secretaria Municipal de Educação
SME	–	Sistema Municipal de Educação
SMIE	–	Sistema Municipal de Inspeção Escolar
UEB	–	Unidade de Educação Básica
UNCME	–	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Medidas adotadas para a criação de CME.....	93
Figura 2 – Composição atual dos membros do CME de Paço do Lumiar.....	138
Figura 3 – Estrutura organizacional do CME de Paço do Lumiar.....	144
Gráfico 1 – A representação no CME de Paço do Lumiar .....	163
Gráfico 2 – Forma de escolha dos conselheiros do CME de Paço do Lumiar (Biênio 2018-2020).....	169

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios norteadores da gestão democrática.....	66
Quadro 2 – Plano estratégico de participação.....	69
Quadro 3 – Formas de Conselhos criados no mundo.....	82
Quadro 4 – Tipos de Conselhos criados no Brasil.....	87
Quadro 5 – Conselhos criados nas capitais brasileiras .....	92
Quadro 6 – Qualidades sociais para compor as organizações atuais.....	112
Quadro 7 – Demonstrativo das metas estruturantes e áreas de concentração do PME de Paço do Lumiar .....	129
Quadro 8 – Síntese da estrutura organizacional do CME de Paço do Lumiar .....	134
Quadro 9 – Das funções do CME de Paço do Lumiar .....	135
Quadro 10 – Ocorrência de reuniões realizadas no CME (Biênio 2018-2020).....	146
Quadro 11 – Síntese das Atas de reuniões extraordinárias e ordinárias (Biênio 2018-2020)....	148
Quadro 12 – Caracterização dos conselheiros do CME de Paço do Lumiar.....	156
Quadro 13 – Perfil dos representantes do CME de Paço do Lumiar.....	162
Quadro 14 – Tempo de mandato e atuação dos conselheiros.....	164
Quadro 15 – Dificuldades internas e externas para a não gestão democrática do PME.....	186

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 Problematização .....	17
1.2 Objetivos .....	22
1.3 Caminho metodológico.....	23
<b>2 A PARTICIPAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: questões paradigmáticas e processuais.....</b>	<b>39</b>
2.1 A participação como prática sociopolítica .....	40
2.2 A Gestão democrática da educação: fundamentos e práticas.....	58
<b>3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>78</b>
3.1 Conselhos Municipais de Educação: fundamentos e funções.....	78
3.2 Os CMEs como espaço de participação e de representação .....	105
<b>4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR: análise da participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação.....</b>	<b>121</b>
4.1 Os Planos Municipais de Educação na gestão da educação .....	122
4.2 CME: contextualização, aspectos legais e organizacionais.....	131
4.3 A participação dos conselheiros na gestão do PME.....	147
4.4 Contribuições e desafios da participação na gestão do PME.....	182
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>189</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>193</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>201</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>220</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O debate, a reflexão e a pesquisa na área da gestão e das políticas públicas em educação, nas quais o Conselho Municipal de Educação (CME) constitui-se como um dos interlocutores principais, situam-se no atual cenário brasileiro, marcado por mudanças oriundas do processo de reestruturação do capital, dos interesses financeiros, da reconfiguração do Estado brasileiro, das reformas educacionais e dos vários problemas que afetam a educação.

Diante das contradições impostas pelo capital, destacamos a perspectiva democrática construída no país nos anos 1980 e a luta social por mais espaços de participação, qualidade educacional e garantia de direitos sociais. Nesse contexto, a gestão democrática da educação no Brasil emerge como resultado de 2 (dois) movimentos: nacional (democratização da educação) e internacional (descentralização das políticas públicas), que encontraram apoio na legislação. Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e a inclusão do princípio da gestão democrática em seu texto, novos mecanismos com caráter mais democrático tornaram-se necessários, tais como os CMEs, que passaram a compor a estrutura do Estado, dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e a servir como estratégias de democratização da educação pública e de suas políticas.

Daí para frente, a gestão democrática deixa de ser apenas uma vontade dos indivíduos, que por muito tempo passaram a vê-la como o melhor caminho para o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade, e passa a ser um preceito legal para a organização e gestão do ensino público, o que pressupõe também a aplicação do princípio democrático nas escolas, nas redes e/ou sistemas de ensino e, ainda, como possibilidade de diálogo com a instância de governo.

Nesse sentido, destacamos o papel dos CMEs enquanto órgãos de Estado e mecanismos de participação no processo de democratização da educação do município. Tal órgão atua com base em várias funções e atribuições. Entre estas, a mais importante está relacionada à participação dos conselheiros na formulação, execução, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Por esta razão, a pesquisa é intitulada Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA.

Para esclarecer tal tema, privilegiamos inicialmente a análise dos movimentos pela democratização e processo de institucionalização dos novos CMEs a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, visto que este documento traz em seu bojo um conjunto de mudanças fundamentais para a educação, dentre as quais, o princípio da gestão democrática -

retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996 documentos normativos que devem orientar a organização e gestão da educação pública; os municípios foram elevados a entes federados com autonomia para criar seus próprios sistemas de ensino; cada sistema, por sua vez, recebeu a missão de criar os seus órgãos normativos, ou seja, os CMEs.

Nesse sentido, é importante realçar que o processo de redemocratização do Brasil de 1985, depois de vinte anos de ditadura, representou um marco na história, visto que culminou com a CF de 1988 e significou a volta da democracia e soberania ao povo, cujos direitos sociais, a liberdade individual e coletiva lhes foram negados no período da ditadura militar.

A partir da democracia reconquistada, a necessidade de empreender uma nova forma de gerir a educação pública brasileira, antes fundamentada numa concepção de administração centralizada, passa a requerer, a partir dos documentos legais vigentes que dispõem em seus dispositivos normas referentes à educação, a organização do ensino público com base na gestão democrática, na descentralização do poder, na criação de mecanismos de democratização, na ampliação da participação, a exemplo dos atuais CMEs, e na formulação e implementação de um Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado por meio da articulação entre os entes federados, que também devem criar seus próprios Planos Estaduais e Municipais de Educação.

Foi com base nesses motivos, que depois de “cinquenta [sic] anos, após a primeira tentativa oficial, a Constituição Federal de 1988 retomou a idéia [sic] de um Plano Nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área da educação” (BRASIL, 2005, p. 11).

O art. 2º da Lei nº 10.172/2001 determina que todos os entes federados elaborem seus Planos Decenais a partir da vigência da lei, evitando que os municípios aguardem eternamente a iniciativa da esfera estadual para iniciar o processo de elaboração dos seus planos. Não obstante, é bom ressaltar que, “a implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercida pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação (BRASIL, 2005, p. 15).

É nesse contexto de mudanças na organização e gestão da educação pública brasileira, que os novos CMEs foram criados e tiveram suas funções ressignificadas, haja vista ser um órgão de Estado, um espaço fomentador de ação pública e de interlocução indispensável entre a sociedade civil<sup>1</sup> e política com vistas à democratização da educação pública e de suas políticas.

---

<sup>1</sup> Locus de organização de cidadãos (NOGUEIRA, 2011).



A regulamentação dos CMEs ocorre por meio de leis federais e estaduais, mas sua criação se dá a partir de lei municipal específica, objetivando compor os Sistemas Municipais de Educação, deliberar sobre assuntos de natureza diversas e zelar pelos direitos sociais. No âmbito da educação pública, existem diferentes formas e espaços participativos, como as conferências, os fóruns, os orçamentos participativos, comitês e os conselhos. O CME, no entanto, é um órgão diferenciado, pois possui um formato plural e paritário, envolvendo tanto os representantes governamentais quanto a sociedade civil organizada.

Convém considerar que a função do CME, no âmbito da gestão da educação pública, vai além dos problemas reais inerentes ao sistema municipal. Por ser um espaço público de participação, envolve-se em situações de debates, discussões, deliberam sobre assuntos de ordem pública e pedagógica, responde a consultas e suas aplicações, estimula a participação, promove sindicâncias, aplica sanções, solicita esclarecimentos e elabora normas relativas às questões educacionais. Portanto, quando instituído, passa a atuar com legitimidade e a colocar em prática as funções que lhe foram atribuídas para a gestão da educação municipal.

Além das funções de natureza normativa, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora e de avaliação, com vistas à manutenção do controle social, o CME possui várias atribuições específicas, dentre as quais, destaca-se a de participar do processo de elaboração, acompanhamento, supervisão e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), documento constituído com base em um diagnóstico e um conjunto de diretrizes, metas e estratégias factíveis e coerentes com o Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Estadual de Educação (PEE) a que pertence o município, que ao serem executadas, monitoradas, avaliadas e replanejadas coletivamente, terá o poder de contribuir para o desenvolvimento de uma educação pública, democrática e de mais qualidade para o município.

Cabe pontuar, que a elaboração de um PME pode significar um grande avanço para a educação de um município, na medida em que, tal proposta venha se constituir efetivamente como um Plano de Estado, eixo das políticas públicas educacionais, cuja implementação não deve ocorrer em um único governo. Portanto, ressaltamos a importância dos conselheiros como representantes legais do CME do município de Paço do Lumiar-MA em fazer parte do processo de gestão do PME na mobilização, articulação e mediação com os demais segmentos sociais, lançando mão dos esforços necessários para redefinir as metas e estratégias, garantir a sua implementação, acompanhamento e avaliação.

Como documento de Estado, o PME tem sua importância atrelada à superação da descontinuidade da gestão da educação e ao processo de democratização, tendo em vista o desenvolvimento e qualidade social para o município. Expressa, ainda, no âmbito do pacto

federativo nacional, como uma ferramenta estratégica no que tange à articulação da gestão democrática da educação nacional.

### **1.1 Problematização**

Atualmente, a gestão democrática do PME apresenta-se como algo importante, mas ao mesmo tempo desafiador para o município, o que exige o fortalecimento e maior envolvimento dos CMEs e o desenvolvimento da consciência sociopolítica e participativa pelos conselheiros, aspectos esses indispensáveis para a concretização das funções assumidas, controle e defesa dos direitos sociais. No entanto, muitos dos CMEs existentes no Brasil, enfrentam desafios diversos, condicionados a fatores internos e externos que os impedem de desenvolver um trabalho articulado e de mediação com vistas a solucionar problemas recorrentes na educação municipal.

Contudo, consideramos que em uma sociedade como a brasileira, que enfrenta problemas de várias naturezas, cujo histórico educacional, manteve-se por muito tempo vinculado a um modelo de gestão centralizada e, que ainda se mantém alinhado ao capital internacional e a doutrina neoliberal, decidindo os caminhos da educação, tem na participação, baseada na gestão democrática, na autonomia, na luta da sociedade civil e no compromisso dos conselheiros, o principal instrumento para o enfrentamento de muitos problemas, alcance dos objetivos e ressignificação das políticas educacionais.

Os CMEs são espaços de participação social, cujo processo de criação no Brasil está atrelado à perspectiva da descentralização da gestão educacional via municipalização. No entanto, apesar de se configurarem como órgãos de Estado e de exercício de poder pelos cidadãos, onde as decisões devem ser coletivas e democráticas, tendo em vista uma educação com mais qualidade e o bem de todos que dela precisam, esta não é a realidade de muitos conselhos existentes no Brasil, nem no estado do Maranhão. Mesmo diante da sua finalidade, funções, atribuições/competências legais e da importante presença da sociedade civil em sua composição, seus movimentos, decisões e ações, em muitos casos, apresentam-se de forma contraditória, servindo muito mais aos interesses do governo do que em benefício da sociedade em sua totalidade.

Daí a necessidade de compreender por que uma instância que surge como um meio de garantir a democratização da educação se mostra em muitos casos de forma passiva, burocratizada, subordinada e/ou sob tutela do governo municipal e servindo a uma determinada classe quando deveria contribuir para o desenvolvimento da educação, agindo com autonomia;

cumprindo com suas funções/atribuições legais, tendo em vista lutar pela garantia dos direitos sociais daqueles que representam. Nesse sentido, Gohn (2011, p. 112) destaca que,

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais [...] como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para a transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.

Assim, a participação dos conselheiros relaciona-se com movimentos, lutas sociais e representatividade, em que deve ser valorizado o envolvimento, a presença, o diálogo coletivo democrático e a constante atenção às diversas questões educacionais como possibilidade de empreender as mudanças necessárias em vista do desenvolvimento de uma educação pública de qualidade. “Deve estar acompanhada de consciência de seu papel como representante de um grupo, ou de uma classe” (MARCELINO, 2013, p. 12). No entanto, muitos conselhos podem também apresentar caráter duplo, podendo de um lado: “[...] alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram” (GOHN, 2011, p. 112).

É importante destacar que a CF/1988, traz inúmeras garantias sociais, dentre as quais, a gestão democrática; a garantia de criar espaços democráticos para gerir a educação pública; o direito à educação pública gratuita e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros, entretanto, apesar de a educação pública formal ser um direito subjetivo e fundamental para a sociedade, é, também, na maioria dos municípios e estados brasileiros, e mesmo no município de Paço do Lumiar um grande desafio a ser enfrentado. Trata-se de um direito social que geralmente é negligenciado, pois nem todos conseguem obter o acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Em muitos casos, sua oferta é irregular e não garante o padrão de qualidade previsto na legislação educacional, impossibilitando a existência da democracia e do exercício da cidadania, à medida que põe em risco um direito que é fundamental ao desenvolvimento social.

Diante do exposto, a realização desta pesquisa, que tem como eixo de análise a participação dos conselheiros do CME na gestão do PME, uma vez que estes atores são os representantes legais da sociedade civil e política, devendo muito mais do que representá-las, agir para contribuir com a gestão das políticas educacionais do município. Cabe aos conselheiros, principalmente, participar de forma ativa, crítica, política e com autonomia nas decisões e ações referentes à educação municipal contribuindo com a gestão do Plano por meio

de um processo orgânico e contínuo que envolve a execução, o acompanhamento e a avaliação, ações necessárias para o desenvolvimento da educação pública, defesa dos interesses sociais e garantia dos direitos da coletividade.

Nesse sentido, destacamos o CME do município de Paço do Lumiar-MA que é considerado de relevante interesse público, visto que foi criado para proceder a estruturação do Sistema Municipal de Ensino e encaminhar o processo de gestão democrática das políticas educacionais a partir da gestão do PME do município.

Diante do papel estratégico do CME no processo de construção da gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e melhoria da educação pública municipal, a aspiração em investigar o objeto intitulado “Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA. Tal perspectiva surgiu no exercício da profissão na área da Educação Básica, em decorrência da atuação na função de Coordenação Pedagógica em instituições escolares públicas vinculadas à rede municipal de educação do município de Paço do Lumiar, atividade na qual tive contato com experiências de gestão e mecanismos de participação, cujas práticas mostravam-se aquém do esperado, ou seja, da gestão democrática.

Nesse contexto, compreendíamos que o princípio da gestão democrática do ensino público como está previsto na CF de 1988, na LDBN Lei nº 9.394/96, no PNE instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 e no atual, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, além de se apresentar como uma determinação normativa, trata-se de um modelo de gestão imprescindível para o fortalecimento da educação, através dos mecanismos de participação, portanto, deveria ser implementada na prática das escolas e sistemas de ensino, obedecendo o princípio da participação dos profissionais e da comunidade, visando maximizar os esforços, qualificar a gestão e promover de forma coletiva-colaborativa a organização e o desenvolvimento de uma educação pública e de mais qualidade para todos. Entretanto, a concretização do princípio da “gestão democrática” na organização do Sistema Municipal de Ensino e escolas da rede nas quais mantinha vínculo e realizava minhas atividades laborais, apresentava-se como um desafio. Era preciso avançar, apesar da existência de mecanismos de democratização, tais como, Conselho Escolar e CME.

Tal situação, trazia implícita a denúncia de uma não correspondência entre aquilo que estava prescrito nos dispositivos legais, os discursos e a prática da gestão democrática por meio dos mecanismos de participação existentes, pois estes eram instrumentos meramente burocráticos. É preciso destacar que quando se trata de mecanismos de participação, caso específico do CME, logo fazemos referência para a sua importância sistêmica e ao seu papel

como órgão fomentador de ação pública e de participação política, aspectos estes fundamentais para a democratização de políticas públicas, de mobilização, controle e garantia dos direitos sociais.

A “gestão democrática do ensino público” é um princípio constitucional e uma perspectiva de gestão almejada pelos educadores, principalmente daqueles que exercem suas funções profissionais nas instituições escolares, espaço geralmente desprovido de condições mínimas para assegurar a organização, o bom funcionamento e desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, com vistas ao alcance dos objetivos educacionais esperados; onde as decisões, em muitos casos, não ocorriam de forma compartilhada e deliberada coletivamente pelos representantes da comunidade/sociedade civil, eleitos por suas categorias correspondentes, mas de forma unilateral pelo gestor. Nesse sentido, o modelo de gestão democrática, como está previsto em lei, apresentava-se de forma frágil e limitada por vários fatores internos (Falta de planejamento participativo, ausência de PPP e de reuniões das instâncias colegiadas - Conselho Escolar e Conselho de Classe - para tomadas de decisões coletivas) e externos (ausência de autonomia financeira, limitado grau de autonomia administrativa e pedagógica para tomar decisões independentes das instâncias superiores e influência política na escolha do diretor escolar).

Todas as inquietações expostas até aqui, contribuíram para definir e direcionar esta pesquisa, a fim de aprofundar a compreensão e conhecimento acerca do papel do CME, refletir sobre suas funções e destacar as suas reais contribuições na gestão da educação pública.

Com base nas funções, atribuições e pela razão de sua existência, isto é, ser um mecanismo de participação e democratização da educação pública municipal, analisamos a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar-MA, considerando o processo de execução, acompanhamento e avaliação no período de 2018-2020, que corresponde à eleição (fevereiro de 2018), posse e tempo de mandato dos conselheiros (fevereiro de 2020) membros do CME do município de Paço do Lumiar/MA. O mandato dos conselheiros é de 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período. O presente conselho é composto por 7 (sete) membros titulares com seus respectivos suplentes.

O CME do município de Paço do Lumiar-MA é uma instância criada para participar do processo democrático da educação municipal e contribuir com a melhoria de sua qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades. Reconhecemos, porém, tratar-se de um grande desafio. Daí a necessidade de continuar dimensionando as discussões e pesquisas acerca da educação,

da gestão e dos mecanismos de participação, visando contribuir com o avanço da pesquisa na perspectiva dos CMEs como espaço de democratização da educação e de suas políticas.

A participação dos conselheiros nas dimensões supracitadas é um dos compromissos assumidos por esse colegiado; criado para compor o SME com base na CF/1988 e na Lei 9.394/96. Portanto, o estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME, justifica-se pela importância que este órgão, integrante da administração local tem, no que tange à gestão democrática da educação pública e de suas políticas, visto que trata de um mecanismo fundamental no processo de mediação e articulação das relações entre sociedade civil e gestores públicos municipais, sendo necessário o estabelecimento da gestão participativa e o compromisso nas decisões e ações efetivadas pelo governo no âmbito da educação, cabendo aos representantes deste colegiado não apenas fazerem parte do Conselho, mas serem parte nas tomadas de decisões, supervisionando a implementação do PME, e principalmente, zelar pela garantia dos direitos sociais e desenvolvimento da educação local.

O PME do município de Paço do Lumiar-MA foi criado por meio da Lei nº 637 de 15 de dezembro de 2014 e corresponde ao interstício 2014-2023, visando atender “as determinações constantes nos Planos Nacional e Estadual de Educação” (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Sua elaboração ocorreu mediante o esforço de um coletivo social, ou seja, a partir de um planejamento participativo, envolvendo representantes de vários segmentos da sociedade, dentre os quais, a sociedade civil, os Poderes Executivo e Legislativo, o Ministério Público, etc. No âmbito desse coletivo, destacamos os representantes do CME, na medida em que, é o espaço que inclui a sociedade civil organizada, os representantes de classes e/ou categorias profissionais do município, cuja participação ativa e sociopolítica deve articular-se com outras instituições e/ou órgãos governamentais, exigir e lutar pela defesa da educação e direitos sociais. Essa articulação de forças é imprescindível e requer que seja conduzida de forma democrática, com autonomia e transparência.

Por meio de seus representantes, deve apresentar-se não apenas como um órgão articulado ao governo, mas como um meio estratégico de democratização das relações de poder. Nesse sentido, cabe a essa instância colegiada garantir o controle público social, atuando de modo a promover o processo de descentralização, participação política e cidadã no município.

É mister destacar que o problema de pesquisa é o ponto inicial de toda proposta de investigação. Nesse sentido, a questão problematizadora do objeto de estudo foi projetada com a intenção de investigar: *Até que ponto os conselheiros (representantes) do CME de Paço do Lumiar-MA, têm participado na gestão do Plano Municipal de Educação, demonstrando a autonomia necessária à função, no que tange aos processos de execução, acompanhamento,*

*fiscalização e avaliação, tendo em vista, democratizar e contribuir com a melhoria da educação do município?*

A partir desta questão-problema, traz-se à reflexão a participação dos conselheiros na gestão do PME, analisando, ainda, como estes representantes, mediante o desenvolvimento de suas funções e atribuições, contribuem com a gestão da educação pública do município de Paço do Lumiar (MA). Portanto, há necessidade de viabilizar os caminhos que melhor conduzam ao desenvolvimento do trabalho, visando alcançar o resultado esperado, isto é, desvelar a realidade concreta da participação dos sujeitos, as ações empreendidas no processo de gestão da educação em âmbito municipal. Sendo assim, cabe problematizar, compreender, interpretar e descrever aquilo que não se apresenta para nós de forma imediata, clara e objetiva, ou seja, a realidade da participação dos conselheiros da e na ação. Essa postura implica o delineamento de algumas questões básicas, tais como, a problematização, a definição dos objetivos e de outros fatores necessários para dar o direcionamento da investigação. Neste processo, valorizamos a relação intrínseca entre a teoria e a prática (práxis) visando reconstruir a totalidade do movimento sistemático da realidade.

## **1. 2 Objetivos**

### **Geral**

Analisar a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar/MA, considerando o processo de execução, acompanhamento e avaliação no período de 2018-2020.

### **Específicos**

- a) Compreender o princípio legal e as questões conceituais relativas à gestão democrática no Brasil;
- b) Conhecer a importância dos Conselhos Municipais de Educação-CME, suas principais funções e atribuições com relação à gestão da educação pública;
- c) Caracterizar a base legal de criação do Conselho Municipal de Educação-CME do município de Paço do Lumiar, identificando suas funções, atribuições e estrutura;
- d) Levantar formas, estratégias, instrumentos, etapas e contribuições da participação dos conselheiros do CME do município de Paço do Lumiar na gestão do Plano Municipal de Educação;

- e) Identificar os limites e possibilidades da participação do CME quanto à gestão do Plano Municipal de Educação, apreendendo as contradições e as tensões no âmbito da execução, acompanhamento e avaliação.

### 1.3 Caminho metodológico

A metodologia é um dos aspectos mais importantes da pesquisa científica, visto que apresenta-se como um contributo constante e significativo na busca do saber, indicando ao pesquisador os caminhos a percorrer, isto é, o método, as técnicas, instrumentos a utilizar, tendo em vista o desvelamento de uma determinada realidade/fenômeno social concreto. No processo de investigação, a metodologia se coloca como um meio ou como uma alternativa capaz de promover a solução de um problema de pesquisa, ou seja, o alcance de sua finalidade.

Assim, ressaltamos a utilidade da metodologia científica na construção deste objeto de estudo, tanto no campo conceptual quanto prático. Ela constitui-se num instrumento que vai possibilitar a escolha dos meios, a condução da investigação, a análise dos dados, a reconstrução e exposição do conhecimento, possibilitando a descoberta de novos conhecimentos, construção de novas teorias, melhoria da qualidade de vida humana, ocasionando mudanças em suas atividades, visto que articula teoria e ação, envolve aspectos epistemológicos e metodológicos, apresentando as ferramentas básicas e necessárias para as nossas ações investigativas e novas descobertas. Portanto, pesquisa e metodologia se completam num mesmo propósito, o desvelamento de uma realidade e a construção de um novo conhecimento científico.

Para Marcelino (2013, p. 46),

A metodologia da pesquisa faz parte da epistemologia porque permite uma análise crítica da realidade dos processos de conhecimentos e de seus procedimentos. Não há portanto um método fálivel, mas há vários caminhos que podemos trilhar para se chegar ao conhecimento da realidade.

No entanto, o desenvolvimento de uma determinada pesquisa, pela ótica científica, apresenta critérios, implica tomada de decisões sobre a metodologia mais apropriada, dentre as várias possibilidades existentes. Entendemos que a escolha do melhor método, técnicas e instrumentos são de fundamental importância na investigação do objeto de pesquisa. Tratam-se de meios capazes de mostrar o caminho que devemos percorrer, caminho este que demanda organização e rigorosidade nas etapas de planejamento, investigação, análise, interpretação dos dados, sistematização e exposição do conhecimento científico acerca da realidade imanente (material, concreta) do objeto que se pretende apreender e desvelar.



Assim, para o desenvolvimento desta pesquisa, intitulada Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA, foi necessária uma tomada de decisão consciente/racional sobre o percurso metodológico, isto é, a abordagem, o tipo de pesquisa, as técnicas, os sujeitos, o campo de estudo, os instrumentos e/ou ferramentas de coleta mais viáveis, para levantar, compreender e transformar o fenômeno de investigação em um objeto concreto de pesquisa. Captar o fenômeno de uma determinada coisa é para Kosik (1976, p. 12, grifo do autor), “[...] indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível”.

Cabe pontuar, que no início de toda e qualquer pesquisa, a visão sincrética do sujeito-pesquisador acerca do objeto é uma realidade que se apresenta de forma pontual. Ao pesquisador, cabe mobilizar os movimentos de abstração e superação de uma visão analítica e fragmentada entre as partes constituintes e constitutivas, de tal maneira que este seja capaz de reproduzir a realidade que se espera.

Para Richardson (1999), por exemplo, a produção de conhecimento envolve a abstração do mundo material para um mundo teórico. A partir daí é possível informar melhor sobre as atividades desenvolvidas na prática, ou seja, captar a essência do fenômeno, categorizá-lo e representá-lo. Essa aproximação dialética, problematiza a relação entre realidade objetiva e as tentativas para representar a atividade prática no conhecimento. O autor explica, ainda a importância de estudar o fenômeno através do tempo, de analisar a sua existência e mudanças a partir das relações provenientes de outros fenômenos decorrentes da totalidade social, política e econômica. Assim, “o objetivo de estudar um fenômeno através do tempo é revelar a especificidade histórica de sua aparência e essência e verificar até que ponto é construído socialmente” (RICHARDSON, 1999, p. 93). É oportuno frisar que o Plano Municipal de Educação é uma construção histórico-social e política, cujo processo de elaboração e efetivação na gestão da educação pública do município de Paço do Lumiar-MA, requer a participação ativa, autônoma dos representantes da sociedade civil.

A análise de uma construção no tempo-espço de sua concretização, pressupõe, esforço prévio pelo pensamento das determinações do conteúdo do objeto de pesquisa, isto é, uma apropriação analítica, reflexiva e crítica antes de sua exposição. O propósito desta pesquisa foi reproduzir a realidade imanente e concreta por meio de uma análise crítica e coerente com o tema proposto, fazendo uso de uma ação consciente a ponto de lograr e validar as informações coletadas, para posteriormente fazer a sua exposição.

Para tanto, adotou-se nesta pesquisa uma metodologia viável e coerente com a perspectiva que investigamos, que serviu, não como fim em si mesma, como algo meramente burocrático, ou simplesmente técnico para proceder a uma produção acadêmica, mas como meio de produção de conhecimento significativo, no sentido de favorecer o seu uso; no decurso da pesquisa, mediante o levantamento de informações e a construção de novos conhecimentos sobre as atribuições dos conselheiros e de sua participação na gestão do PME. Para tanto, situamos a pesquisa ao “nível de uma metodologia geral, isto é, ao nível das diretrizes e não tanto inscrever-se numa visão puramente tecnológica, ou lógica, que reduziria a investigação a um conjunto de procedimentos lineares” (LESSARD-HÉBERT; GOYETTE; BOUTIN, 1990, p. 16).

Esse processo significou introduzir-se, enquanto pesquisador, no mundo do desconhecido, por meio da tomada de decisão sobre os meios e procedimentos e, principalmente, pensar os meios e as formas de aplicabilidade durante o levantamento dos dados na tentativa de obter uma compreensão detalhada dos significados e sentidos característicos das ações apresentadas pelos entrevistados. Portanto, a nossa base de análise foi pautada na metodologia qualitativa de investigação que se constitui em volta de quatro polos ou instâncias metodológicas: epistemológico, teórico, morfológico e o técnico.

No plano de análise da metodologia qualitativa, o polo epistemológico é o motor da pesquisa. É onde a construção do objeto científico e a delimitação da problemática da investigação se processam. Cabe a esta instância assegurar a construção do objeto de conhecimento na sua dimensão discursiva (linguagem), por meio da qual o objeto científico toma forma. O teórico, corresponde à instância em que as hipóteses se organizam e em que os conceitos se definem. É a esfera da formulação sistemática do objeto, que propõe regras de interpretação dos fatos, de especificação e de definição das soluções. Já o morfológico, relaciona-se com a estruturação do objeto científico e permite a objetivação dos resultados investigados, e o técnico, dimensão em que são recolhidas as informações e convertidas em dados pertinentes à problemática da investigação (LESSARD-HÉBERT; GOYETTE; BOUTIN; 1990). Procuramos situar esta pesquisa a partir da interligação destes quatro polos, de forma a subsidiar de forma articulada os caminhos metodológicos.

Com relação ao processo de investigação, valorizamos a coerência técnica/instrumental, a objetividade e organicidade, aspectos estes necessários na execução de uma pesquisa científica, bem como, a inclusão de uma ação crítico-analítica da ação metodológica, desde o seu momento inicial, ou seja, o planejamento da pesquisa, à elaboração, a definição de conceitos e categorias correspondentes ao objeto, até a exposição dos resultados.

No delineamento teórico, fez-se uso da abordagem qualitativa que foi o meio viável para se checar e captar, na realidade prática dos sujeitos, as causas envolvidas na questão-problema, pois como ressalta Lira (2014), é preciso “atribuir significados aos fenômenos observados e coletados em campo”. A investigação e reprodução teórica por meio desta concepção, considera a realidade (CME), a ação dos sujeitos (conselheiros) e o objeto (participação na gestão do PME), como algo dinâmico e, em constante processo de mudanças, transformação e interação, cujas relações e ações podem ser, ou mesmo se tornarem bastante complexas.

Para tanto, o esforço intelectual empreendido nesta investigação foi relevante tencionando culminar com a apreensão do conteúdo, do seu movimento e de sua essência. Nesse sentido, o uso da abordagem qualitativa, “[...] busca compreensão dos fenômenos e o modo de interpretá-los [...] deseja-se entender, de modo bem mais descritivo, o fenômeno social” (LIRA, 2014, p. 26). Explica ainda, que “[...] a pesquisa qualitativa é sempre descritiva, pois as informações que forem obtidas não são quantificadas necessariamente, mas interpretadas” (LIRA, 2014, p. 26). Portanto, a partir da interpretação dos dados coletados, o pesquisador tem condições de atribuir significado tanto aos fenômenos observados e levantados in loco de investigação, quanto daqueles analisados a partir dos referenciais teóricos selecionados e que servirão de base para a construção do corpo teórico desta pesquisa.

O enfoque metodológico qualitativo proposto tem como razão de escolha, também, a oportunidade de o pesquisador analisar de forma crítica os fatos, levando em consideração os fatores históricos, sociais, culturais e políticos envolvidos, ou seja, todos os condicionantes capazes de promover a dinamicidade sistemática do objeto. Essas múltiplas dimensões devem ser contempladas, uma vez que, não se trata de um objeto envolvido num contexto neutro. A sociedade evolui constantemente, é dinâmica e, em muitos casos, contraditória, assim como as instituições (CMEs) criadas pelos sujeitos que as compõem. Elas possuem uma história, sofrem transformações, transmudam a sua essência concreta a partir da participação direta ou representativa dos atores no espaço-tempo de existência real da e na ação. Desse modo procuramos analisar e refletir criticamente sobre a realidade concreta, a fim de nos apropriar dos elementos que compõem o objeto pesquisado; dos seus múltiplos detalhes, determinações, relações e movimentos para atingir a reprodução do concreto pensado, isto é, o alcance da essência do objeto. Nestes termos,

A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto de pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o

conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto (PAULO NETTO, 2011, p. 20-21).

Tal forma de reprodução requer ações que mobilizem a reflexão e a criticidade do pensamento do sujeito que pesquisa sobre aspectos correspondentes à existência do objeto da pesquisa; conhecimento teórico já produzido sobre o objeto de pesquisa; as conexões e condicionantes existentes e as ações dos sujeitos em relação ao objeto. Sendo assim, o papel do sujeito/pesquisador é fundamental no processo de investigação e produção, na medida em que ele tem o objetivo ir

[...] além da aparência fenomênica, imediata e empírica—por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo esta aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável—é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. [...] Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa [...] a essência do objeto que investigou (PAULO NETTO, 2011, p. 22).

Desse modo, a abordagem qualitativa contribuiu para que as análises empíricas e teóricas fossem ancoradas por reflexões, posicionamentos críticos e a partir do ponto de vista dos sujeitos pesquisados e nossa enquanto pesquisador sobre os eventos reais e concretos que foram observados, analisados, teorizados e revelados. Trata-se de um enfoque, leva em conta as múltiplas influências (externas e internas) da realidade investigada. Conforme Zanett (2017, p. 159),

[...] um bom trabalho científico, que utiliza metodologia mais próxima da realidade a ser pesquisada, deve ser aquele que propicia ao pesquisador “colocar-se no papel do outro”, ou seja, compreender a realidade pela visão dos pesquisados como forma de aproximação entre a vida e o que vai ser investigado. Para isso, ainda um melhor caminho é através da pesquisa qualitativa [...].

A partir do exposto, consideramos viável, o uso da concepção dialética do concreto, cujo ponto de vista volta-se para a dialética da totalidade concreta, que não é do ponto de vista de Kosik (1976), um método que pretende ingenuamente conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro, em sua totalidade da realidade, da infinidade dos seus aspectos e de sua propriedade. Trata-se de uma teoria da realidade e do conhecimento que dela tem como realidade. Dessa forma, a totalidade concreta “compreende-se a dialética da lei e da causalidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo [...]” (KOSIK, 1976, p. 36).

Cabe destacar que esta abordagem não objetiva abarcar todos os aspectos correlacionados à realidade do fenômeno estudado, pois isso seria impossível. A totalidade não

é o todo fenomênico, mas a busca da essência do real, da coisa em si, que não se apresenta para o investigador de forma inédita e nem imediata. “A essência se manifesta no fenômeno [...] revela seu movimento e demonstra que a essência não é inerte nem passiva. A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno” (KOSIK, 1976, p. 11).

A totalidade concreta não é um método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade; é entendida como concreticidade, como um todo que possui sua própria estrutura (e, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas [sic], que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas suas partes isoladas, na maneira de ordená-las), de semelhante concepção da realidade (KOSIK, 1976, p. 11).

Assim, o que pretendemos foi revelar de forma crítica e lógica o conhecimento concreto da realidade a partir da análise dos movimentos e dos processos evolutivos do fenômeno, ou seja, a gênese do desenvolvimento e o movimento real da totalidade/concreta da participação dos conselheiros na gestão do PME. A concreticidade ou totalidade, em torno desta ação significa que é “a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer tem [...] pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1976, p. 36).

Como destaca Richardson (1999, p. 92), a adoção da lógica dialética pressupõe,

Primeiro, [...] estudar o desenvolvimento histórico de um fenômeno para revelar mudanças em sua conceituação através do tempo. O propósito desse estudo não é de apenas registrar mudanças em sua aparência ou essência, mas revelar a natureza dinâmica da relação entre a aparência e a essência do fenômeno.

O CME de Paço do Lumiar-MA tem a sua própria essência: processo histórico de criação, institucionalização, estrutura e cultura organizacional, condições de funcionamento, funções, atribuições, formas de ação e participação dos conselheiros na gestão da educação pública que o difere dos demais conselhos espalhados pelo território nacional e/ou estadual. Ademais, está inserido em um contexto singular, qual seja, a educação do município.

Em relação aos tipos de pesquisa, foram utilizados: a bibliográfica, a documental e de campo que, ofereceram os meios indispensáveis para a coleta de informações e construção do corpus teórico do objeto de pesquisa.

A pesquisa bibliográfica é um dos tipos de pesquisa mais importantes para a construção de um objeto, pois é pré-requisito para a pesquisa científica e tem como foco a investigação do tema-problema a partir dos referenciais teóricos existentes nas diversas modalidades de publicações.

Segundo Lira (2014, p. 25), “[...] toda pesquisa tem uma realização de cunho bibliográfico”. O uso desta modalidade, além de apresentar uma riqueza de informações sobre o tema e suas categorias constitutivas, pode se juntar a outras estratégias de pesquisas, visando uma interação necessária à construção da abordagem, a ponto de favorecer a reprodução lógica e dialética do objeto de pesquisa. Cabe pontuar que o tipo de informação trazida pela pesquisa bibliográfica é diferente da pesquisa documental, pois a coleta dos dados não é realizada no campus de pesquisa, além de fazer uso de fontes diferentes.

O processo de busca das informações foi conduzido a partir do uso de livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, revistas direcionadas à publicação de produções científicas na área da pesquisa em educação, publicações de documentos no site da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e de outros órgãos que tratam sobre o assunto. Essa técnica teve relevância substancial para esta investigação, visto que, forneceu o embasamento teórico necessário para a construção do objeto de pesquisa.

Serviu ainda como um meio capaz de viabilizar e qualificar de forma dialógica o conhecimento, abrindo novas possibilidades para o aprofundamento e compreensão das categorias de análises (gestão democrática, participação e CME) seus conceitos, significados e discussões correlatos, a ponto de a pesquisadora apropriar-se de uma abordagem teórica/científica e, por meio desta reconstruir seus conhecimentos, favorecendo a transição de uma visão ainda difusa e sincrética para outra mais clara da realidade concreta.

Desse modo, a finalidade, a partir da revisão da literatura foi, principalmente: obter informações nos referenciais teóricos selecionados, conhecer e refletir sobre o conteúdo, e a partir da análise e da interpretação chegar a novas conclusões. Sobre o referencial teórico Lira (2014, p. 21), aponta algumas vantagens:

Permite identificar os debates atuais e as controvérsias, como também auxiliar a esclarecer os aspectos teóricos de análises. Aquilo que vamos construindo junto com os pensadores que elegemos, tonar-se-á, um dia, também fonte teórica para outros pesquisadores.

Assim, por meio da revisão da literatura, identificamos definições e significados atribuídos às categorias em análise, além de favorecer a exploração de fatos, a explicação do problema e a exposição do resultado da pesquisa. Cabe esclarecer, que essa técnica de coleta de informações não se trata de uma mera repetição do que já foi escrito por outros pesquisadores, mas uma forma de chegar a novas conclusões em relação a um tema que se propôs à discussão.

Nesse aspecto, destacamos a válida contribuição do Estado da Arte ou também chamado de Estado do Conhecimento no levantamento dos referenciais teóricos que versam sobre o tema em discussão, pois serviu, assim como as demais estratégias apresentadas para dar sustentação à fundamentação do objeto, permitindo ao pesquisador a seleção prévia de documentos, a análise e o aprofundamento de informações e a construção de conhecimentos sobre o tema, a partir da conjugação dos múltiplos e específicos olhares dos autores e da intercomunicação das abordagens possibilitada por eles. Para Romanowski e Ens (2006, p. 39), os

Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontem alternativas de solução para os problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

O Estado da Arte teve sua importância atrelada à compreensão do processo de construção do conhecimento em uma determinada área de estudo, possibilitando analisar as ênfases e temas abordados nas pesquisas relacionados ao tema, a proposição, os enfoques e as perspectivas investigativas apresentadas pelos pesquisadores. Trata-se de uma estratégia que facilita o processo e a sistematização da produção, pois por meio da busca de produções correlacionadas ao objeto de pesquisa é possível verificar as múltiplas facetas pelas quais o fenômeno vem sendo analisado.

O estudo contou também com a pesquisa documental que se apresenta como um meio viável para o desvelamento da realidade do fenômeno pesquisado e, por ser um procedimento que possibilita ao investigador apropriar-se de uma variedade de informações e ao mesmo tempo evidenciar fatos e eventos ocorridos. Geralmente é in loco de pesquisa que se encontram as fontes e as informações sobre práticas concretizadas necessárias para uma compreensão mais autêntica acerca das decisões, eventos e ações sociais que foram realizadas.

A literatura apresenta três categorias de documentos, ou seja, a do tipo primária, secundária e terciária, documentos públicos privados e fontes solicitadas e não-solicitadas. May (2004) explica que nas fontes primárias, os materiais são escritos ou coletados por aqueles que testemunharam os eventos que descrevem, sendo assim possuem maior probabilidade de serem uma representação precisa das ocorrências. As fontes secundárias são escritas depois do evento acontecer. Nestas o autor não testemunhou pessoalmente, e o pesquisador tem que estar ciente dos problemas potenciais na produção dos dados.

Já as fontes terciárias capacitam-nos a localizar outras referências. São os índices, resumos e bibliografias, as ferramentas de busca e os portais. Os documentos públicos (aqueles produzidos pelo governo nacional ou local) e privados podem ser proibidos, restritivos, arquivos abertos e publicados-abertos. E os de ordem solicitados e os não-solicitados são aqueles produzidos visando a pesquisa e àqueles para uso pessoal.

Dessa forma, os documentos se apresentam como conteúdos importantes pelo que contém em seus escritos, pois têm o poder de construir a realidade social e apresentar as versões dos eventos, possibilitando a reprodução significativa destes. Nesse sentido, essas fontes são ao mesmo tempo reflexo e construção de uma dada realidade e das decisões dos sujeitos com base em aspectos fundamentados em situações de ordem social, política, econômica e educacional dos quais são parte; não são instrumentos neutros e desligados do contexto social, político, econômico, educacional e das aspirações, decisões e ações empreendidas, pelo contrário, possuem significados embutidos em suas linhas e entrelinhas.

A análise documental, “que tem como base de referência os documentos oficiais” (LIRA, 2014, p. 23), assim descritos: Lei Orgânica Municipal, Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar-MA, documentos do Conselho Municipal de Educação (leis, livros de atas, regimento interno, pareceres, relatórios, ofícios. Plano de ação, etc.); do tipo físico, disponíveis in loco de pesquisa, ou mesmo nos bancos de dados virtuais (sites, no caso de sua existência) criados por este órgão, pela Secretaria de Educação, pela prefeitura do município de Paço do Lumiar, dentre outros organismos e/ou esferas de poder local, onde esses documentos podem estar disponibilizados para pesquisa.

Diante de tal perspectiva, May (2004, p. 205- 206), enfatiza que os documentos,

[...] têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época na qual podíamos não ter nascido ainda ou simplesmente não estávamos presentes.

No caso de uma análise acerca dos elementos e/ou situações inerentes às ações realizadas pelos representantes de um CME, mostrou-se relevante que a busca das informações fosse realizada, também, de forma direta nos documentos produzidos por este coletivo social, uma vez que, essas fontes são capazes de descrever de forma mais fidedigna possível os processos de organização da instituição, as ações realizadas por seus representantes, o papel, as funções e atribuições exercidas no contexto institucional a partir das ações deste grupo no



âmbito da gestão educacional. Procuramos coletar informações sobre a criação, estrutura, competências, funções, atribuições, formas e/ou estratégias de participação na gestão do plano.

Quanto à pesquisa de campo, o interesse por este tipo de pesquisa está em buscar no campo as informações e/ou conhecimentos inerentes ao problema, a fim de encontrar repostas que justifiquem ou não a sua ocorrência. A pesquisa de campo “consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presume relevantes, para analisá-los” (LAKATOS, 2007, p. 188). Antes da coleta de dados é necessário definir tanto as técnicas de registro quanto às de análises.

Para a realização desta pesquisa, indicamos como campo empírico o CME instituição localizada no município de Paço do Lumiar-MA. Tal espaço de participação foi criado por meio da Lei municipal nº 486, de 3 de abril de 2013 para servir como órgão normativo, deliberativo, consultivo, de coordenação e fiscalização do cumprimento das ações previstas no PME.

A escolha do local de estudo, justifica-se pela facilidade de acesso, já que este se localiza na mesma cidade onde realizamos as nossas atividades funcionais. É oportuno frisar, que para promover uma compreensão sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME é indispensável considerar que o exercício das funções, atribuições e ações desse conselho ocorre num contexto social, cultural, político e educacional peculiar, que o difere daqueles situados em outros estados brasileiros. Em tal realidade, obviamente que permeiam aspirações plurais que devem ser levadas a efeito nas tomadas de decisões pelos representantes da sociedade civil e do governo, tendo em vista o alcance dos objetivos educacionais e garantia dos direitos sociais a todos. Por conseguinte, as observações foram feitas em um ambiente concreto/real, pois como diz Maria (2007, p. 197), “[...] a melhor ocasião para o registro é o local onde o evento ocorre”.

No que se refere aos instrumentos de coleta de dados utilizamos a observação não-participante e a entrevista semiestruturada. Optamos pela observação direta intensiva por reconhecê-la como “o ponto de partida da investigação social”, podendo ser “realizada através de duas técnicas: observação e entrevista” (LAKATOS, 2007, p. 192). Por esta razão a necessidade de se fazer presente no campo de pesquisa para direcionar o nosso olhar para a realidade empírica; analisar as condições objetivas; observar as ações decorrentes das funções e atribuições dos sujeitos a ponto de abstrair daí as formas de participação na gestão do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar. Para Lakatos (2007, p. 192), a observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

Para Lakatos (2007), a observação direta intensiva é um elemento básico na pesquisa científica. Ao ser utilizada na pesquisa de campo constitui-se como técnica indispensável na obtenção de provas a respeito do objeto. Dessa forma, desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta, obrigando o investigador a um contato mais direto com a realidade a ser desvelada.

Por meio da observação não-participante procuramos tomar contato direto com a realidade-grupo no qual o fenômeno foi analisado. Cabe destacar que nesse tipo de observação a participação do pesquisador não culmina com a sua integração no grupo, apesar de este se fazer presente no contexto real da investigação e manter relações com os representantes que fazem parte dele. Logo, ao fazer uso deste instrumento, o pesquisador apresenta-se in lócus de pesquisa apenas como um espectador, segundo o qual a observação da realidade, as condições objetivas, os comportamentos, as formas de participação, as relações de poder e a interação dos sujeitos envolvidos na investigação tornam-se pontos chaves para as análises.

Nesse caso, a observação não-participante é de suma importância e deve ocorrer de forma intencional, consciente, dirigida e bem ordenada, tendo em vista identificar e obter provas a respeito de objetivos e situações diversas sobre os quais os indivíduos, em muitos casos, não têm consciência, mas que orientam seus comportamentos e ações.

As observações realizadas em campo de pesquisa, ou seja, no CME do município de Paço do Lumiar, foram realizadas de modo estruturado: planejado e sistematizado. A escolha do meio sistemático, justifica-se na compreensão de que “o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação; deve ser objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê ou recolhe” (LAKATOS, 2007, p. 196).

Para tanto, partimos da organização prévia de um plano de observação (Apêndice – A), com o intuito de direcionar o olhar do pesquisador para os pontos principais em análise. Um plano de observação é um esboço, um esquema organizado previamente com definições sobre o quê, como e quando observar, visto que não basta durante a investigação apenas olhar, mas coletar o que é necessário, válido e confiável. Aqui, o plano de observação serviu como ponto de partida para a consecução da proposta em tela, pois as análises no âmbito da observação científica devem ser ancoradas em reflexões prévias e estruturação, enfim, por uma organização via reflexão provisória do caminho a percorrer, visando o esclarecimento dos fatos observados e o sucesso do trabalho de pesquisa.

Para as anotações dos dados coletados, usamos o diário de campo, recurso necessário quando se trata de “uma pesquisa longitudinal, em que se vai várias vezes ao campo. Por isso faz-se necessário anotar tudo” (LIRA, 2014, p. 28).

Já a escolha da técnica de coleta de dados, tendo como meio a entrevista, justifica-se pela sua vantagem com relação à captação imediata da informação que se deseja obter. Por meio desta técnica, a escuta das respostas ocorreu em tempo real, proporcionando ao mesmo tempo a interação e o diálogo entre a pesquisadora e o entrevistado. A partir desta técnica foi possível não apenas fazer perguntas, mas também reforçá-las, fazer correções e solicitar esclarecimentos sobre algo que não ficou tão claro.

Richardson (1999, p. 207), em seus estudos sobre a técnica entrevista, explica que, “a melhor situação para participar na mente do outro ser humano é a interação face a face, pois tem o caráter, inquestionável, de proximidade entre as pessoas que proporciona as melhores possibilidades de penetrar na mente, vida e definição dos indivíduos”.

Esse tipo de interação é fundamental, porque viabiliza o estreitamento das relações entre as pessoas por meio de uma comunicação bilateral, isto é, entre o emissor e o receptor dos quais a informação é transmitida. Cabe destacar que no desenvolvimento de uma comunicação entre indivíduos, existe uma “lateralidade da comunicação, que pode variar de uma comunicação plenamente bilateral a uma unilateral. Por definição, a entrevista é bilateral” (RICHARDSON, 1999, p. 207).

Outro fator que Zanette (2017, p. 163) aponta como importante, quanto ao uso da entrevista, diz respeito a ela ser

[...] um mecanismo que favorece a aproximação do sujeito para recolher, de modo discursivo, o que ele pensa sobre um determinado fato. Ao falar sobre uma questão, já se coloca em evidência a própria questão para si, enquanto o sujeito fala, ele ouve o que diz. Ao falar para alguém, escuta-se o que é dito. Esse dispositivo proporciona com que os sons das palavras façam eco para o próprio sujeito que fala e, também, para o outro que as ouve.

Assim, fez-se uso da entrevista do tipo semiestruturada (Apêndice – B), cujas vantagens são a permissão do pensamento livre e de respostas variadas. “Por serem dotadas de um estilo especialmente aberto [...]. Esse modelo também permite ao entrevistador solicitar ao agente entrevistado que explique o significado do que estava sendo dito no ato da fala” (ZANETTE, 2017, p. 164). Este instrumento favoreceu a obtenção de informações diretamente com os sujeitos da pesquisa, pois, uma conversa direta, face a face entre as partes: pesquisador e pesquisados. Apresentou-se como um uma técnica viável para a recolha dos dados necessários a pesquisa.

Tais condições são oportunas ao entrevistador, pois, “a entrevista proporciona uma oportunidade de esclarecimento dos dizeres sobre o objeto investigado, possibilitando-lhe a

inclusão de perguntas mais abertas, flexíveis e espontâneas conforme o que estava sendo analisado” (ZANETTE, 2017, 164).

Já para Zanette (2017), a entrevista proporciona uma consistente contribuição científica da investigação desejada, com fidedignidade e validação, e também, para o entrevistador que a considera conhecedor do mecanismo e do procedimento, no seu processo de desenvolvimento, em campo. O autor acrescenta que o uso desse método se torna uma estratégia adequada para “construir” os dados descritivos na linguagem do próprio sujeito no ato desta.

É importante destacar que antes de realizar a entrevista aplicamos, preliminarmente, um pré-teste com o intuito de “corrigir possíveis falhas existentes quanto à formulação das questões” (RICHARDSON, 1999, p. 67). Tendo em vista identificar perguntas-problemas com necessidades de correções, alterações e/ou substituições para melhor compreensão dos entrevistados, este recurso foi aplicado em 2 (dois) momentos, com sujeitos a igual semelhança do público alvo da pesquisa, dotados de conhecimentos e experiências relacionadas às funções e atribuições de conselheiros em um CME.

Primeiro o instrumento foi aplicado a uma conselheira em pleno exercício da função no CME do município de São Luís /MA. As perguntas formuladas foram feitas, e mediante diálogo entre as partes, foram apontadas algumas necessidades de mudanças quanto à estrutura do documento, questões parecidas e quantidade de questões. Num segundo momento, o mesmo instrumento foi aplicado junto a uma ex-conselheira do CME do município de Paço do Lumiar. As perguntas formuladas e as respostas dadas foram analisadas uma a uma durante todo o processo de aplicação pela pesquisadora e respondente, algo que favoreceu para que alguns ajustes associados ao conteúdo fossem realizados. Ambas, com seus conhecimentos e posicionamentos sobre questões propostas forneceram dicas importantes e colaboraram sobremaneira com a reformulação do instrumento em sua versão preliminar, contribuindo com a eficácia e eficiência do instrumento final.

A análise de dados foi feita com base na análise de conteúdo na perspectiva de Franco (2003), cujo ponto de partida é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada, considerando ainda, o conteúdo da comunicação como também o da significação. Essa postura do pesquisador, visou buscar na mensagem verbal, “um significado e um sentido que não pode ser considerado como algo isolado, pois os modos como os sujeitos se inscrevem no texto correspondem a diferentes representações (FRANCO, 2003, p. 13). Nesse sentido, tornou-se necessário, [...] considerar que a relação que vincula a emissão das mensagens (que podem ser uma palavra, um texto, um

enunciado ou até mesmo um discurso) estão, necessariamente, vinculadas às condições contextuais de seus produtores (Idem, 2003, p. 13).

A pesquisa sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME de Educação”, teve por base esta técnica porque consideramos-a como fundamental na análise de um vasto acervo bibliográfico, cujas abordagens/mensagens e enunciados verbais, contidas nos textos de seus autores e/ou produtores no âmbito da entrevista, precisam ser bem analisados e interpretados, a ponto de desconsiderar possíveis inadequações e os seus significados.

Portanto, por meio das técnicas indicadas, procuramos analisar, sintetizar e apresentar os resultados deste objeto de pesquisa de forma clara, lógica e objetiva. A objetividade tem relação com o modelo de pesquisa realizada (pesquisa científica) cujos trâmites para a construção do conhecimento do tipo científico requer a obtenção de procedimentos metodológicos em perfeita relação com a ciência que é ao mesmo tempo falível, objetiva, racional, sistemática e verificável. Isso não exclui a necessidade de levarmos em consideração o olhar crítico do pesquisador sobre o tema em questão, já que a participação sociopolítica nos conselhos se insere num contexto histórico, social, político e educacional, cuja estruturação e processos organizacionais se dão de forma complexa, contraditória e desafiadora. Fez-se imprescindível, manter a atenção nos discursos elaborados e contar com os componentes ideológicos impregnados em suas mensagens “via objetivação do discurso” (FRANCO, 2003, p. 14).

Assim, levamos em conta o que Franco (2003, p. 15) destaca sobre o significado e sentido do objeto.

O significado de um objeto pode ser absorvido, compreendido e generalizado a partir de suas características definidoras e pelo seu *corpus* de significação. Já o sentido implica atribuição de um significado pessoal e objetivado, que se concretiza na prática social e que se manifesta a partir das Representações sociais, cognitivas, valorativas e emocionais, necessariamente contextualizadas.

Destacamos assim, a importância de não apenas abordar teoricamente sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME de paço do Lumiar-MA, mas de imprimir-lhe, através desde estudo, da análise teórica e discursos observados, um significado e um sentido para as suas representações sociais e participações nas ações que envolvem a elaboração, execução, acompanhamento, fiscalização e avaliação relacionado ao PME, que deve ser um documento construído por meio de um planejamento participativo e servir como um documento-eixo de orientação das políticas educacionais no município .

Para Franco (2003, p. 10), a análise de conteúdo deve considerar outros aspectos pertinentes, tais como:

[...] as suas bases teórico-metodológicas, a complexidade de sua manifestação que envolve a interação entre interlocutor e locutor, o contexto social de sua produção, a influência manipuladora, ideológica e idealizada presentes em muitas mensagens, os impactos que provocam, os efeitos que orientam diferentes comportamentos e ações e as condições históricas, sociais, mutáveis que influenciam crenças, conceitos e representações sociais elaboradas e transmitidas via mensagens, discussões e enunciados.

Mais do que um estudo especulativo, a intenção foi levantar informações, pelas vias verbal ou escrita, bibliográfica e documental, pela observação in lócus de pesquisa e, a partir daí realizar análises críticas e refletir sobre elas, interpretá-las e expor como a participação, por meio da representação de seus conselheiros no ato de suas funções e atribuições, vêm contribuindo com a gestão do PME e, conseqüentemente com a democratização e melhoria da educação local.

O interesse por este estudo, por meio da metodologia exposta foi apresentar a lógica da totalidade, do concreto real, da coisa em si. Para alcançar a coisa em si e de sua estrutura, que aqui indicamos como a participação dos conselheiros na gestão do plano municipal de educação, destacamos o que diz Kosik (1976, p. 22): “para nos aproximarmos da coisa em si e da sua estrutura e encontrar uma via de acesso para ela, temos que nos distanciar delas [...]” pois a ciência deve se reproduzir artificialmente e experimentalmente o caminho da história.

Os sujeitos desta investigação foram os membros do CME do município de Paço do Lumiar-MA, ou seja, todos os representantes que compõem o grupo de trabalho deste órgão. Como critério de escolha: ser membro titular de todas as categorias representativas (professor, pai, funcionário técnico-administrativo, diretor escolar, representante do Poder Legislativo, Executivo e Secretaria Municipal de Educação), totalizando 7 (sete) membros, como está previsto no Regimento Interno do CME de Paço do Lumiar, independente de sexo ou idade, eleitos pelas suas categorias ou indicados pelo poder executivo. Os representantes titulares, no entanto, deveriam ser membros ativos no desenvolvimento do trabalho realizado no dia a dia do conselho, concernente às atribuições definidas em seu regimento interno, bem como, suplentes substitutos na ausência temporária ou definitiva do titular no decorrer do período da pesquisa (2018-2020). Ademais, valorizamos o sigilo quanto à identidade pessoal e profissional dos sujeitos entrevistados.

Com a perspectiva de alcançar os objetivos propostos e possibilitar uma análise articulada do objeto em sua totalidade, definimos as categorias da participação, gestão democrática e Conselhos Municipais de Educação e organizamos a presente obra em 5 (cinco) seções, a saber.

Na seção 1, que corresponde a esta introdução, apresentamos a problematização, os objetivos, o caminho metodológico indicando a abordagem metodológica adotada, as técnicas e instrumentos utilizados na realização da coleta e análise de dados, o campo e os sujeitos da pesquisa.

A seção 2, trata da participação à gestão democrática da educação pública no Brasil, destacando os movimentos pela democratização e à institucionalização da gestão democrática da educação no Brasil, os sentidos e os significados das categorias da participação e da gestão democrática. Enfocamos a participação como uma prática sociopolítica e fazemos uma contextualização dos movimentos em busca da gestão democrática no âmbito da educação pública brasileira, considerando os aspectos históricos, sociais, políticos, legais e conceituais.

Na seção 3, discorremos sobre CMEs na gestão da educação pública, enfocando desde à sua origem como formas de organização da sociedade até as formas atuais criadas com o advento da democracia brasileira dos anos 1980. Tratamos ainda, sobre os CMEs de Educação destacando os fundamentos e princípios nos quais suas ações são baseadas, os tipos e as diversas funções que lhes formam/são atribuídas como espaço de participação e representação social e política no processo de tomada de decisão e controle da educação pública.

Na seção 4, apresentamos os resultados a partir da coleta dos dados. Fazemos referência aos PME's na gestão da educação como documento eixo das políticas educacionais e referência para a gestão democrática da educação local; destacamos os aspectos contextuais, legais e organizacionais do CME do município de Paço do Lumiar-MA; enfocamos a participação dos conselheiros na gestão do PME; apresentamos as principais contribuições e os desafios da participação dos conselheiros do CME do município de Paço do Lumiar na gestão do PME.

Por fim, as considerações finais na seção 5, retomamos os aspectos mais relevantes analisados no desenvolvimento de toda a pesquisa a partir da análise da participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar-MA.

## **2 A PARTICIPAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: questões paradigmáticas e processuais**

A seção apresenta alguns enfoques relacionados às categorias da participação e gestão democrática no contexto da educação pública brasileira. Trata-se de uma discussão importante no sentido da compreensão das categorias da participação e gestão democrática, princípios que passaram a nortear a educação pública brasileira, principalmente a partir da década de 90 do século passado, mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988.

As categorias da participação e da gestão democrática estão relacionadas entre si. Estão inseridas em um mesmo contexto histórico e político nos quais ocorreram lutas sociais pela democratização e processos de reestruturação da educação pública brasileira, cujas propostas de mudanças foram definidas e determinadas pelos organismos internacionais baseadas nos ideários neoliberais, ou seja, parte de uma concepção orgânica e intencional baseada em um novo modelo de organização e gestão para as políticas educacionais tendo em vista atender às políticas macroestruturantes vigentes no cenário mundial. Nesse sentido, procuramos manter todos os nexos possíveis para expor uma abordagem capaz de articular as categorias em análise aos contextos sociopolíticos que fundamentaram e que mantém relação com a proposta de democratização da educação pública, pois seria difícil tratar da “participação dos conselheiros na gestão de um Plano Municipal de Educação”, foco central desta pesquisa, sem tratar do contexto histórico, político e das mudanças dos princípios constitucionais que a fundamentaram, e que no atual contexto servem de direcionamento para o processo de gestão da educação pública.

Diante do exposto, convém destacar as categorias da participação e da gestão democrática no novo cenário educacional como questões paradigmáticas e processuais emergentes, isso porque, a gestão da educação pública vem sofrendo mudanças contínuas para atender duas frentes opostas, mas principalmente às exigências de um sistema hegemônico internacional, que tem por base uma doutrina neoliberal, que prima pela reestruturação produtiva do capitalismo global e, como decorrência dessa tendência de mundialização do capital vem impactando na organização e gestão da educação, cujas mudanças vão se delineando por meio da reconfiguração do Estado e das reformas educacionais neoliberais. Tais medidas afetam sobremaneira a educação: políticas de ajustes e de estabilização; desconsideração com as questões sociais e humanas; reformas dos sistemas de ensino; introdução de estratégias como descentralização; novas formas de gestão, políticas e diretrizes



educacionais “que com raras exceções têm sido capazes de romper a tensão entre intenções declaradas e medidas efetivas” (LIBÂNEO, 2012).

É preciso destacar que o Estado Brasileiro, a partir de 1990 passou a atender prioritariamente às pressões internacionais e uma agenda neoliberal, sendo necessário nesse percurso de mudanças, desconstruir visões, criar novas possibilidades de ações, mecanismos e formas de participação popular na gestão da coisa pública diferentemente das perspectivas anteriores que eram centralizadas/antidemocráticas. Na concepção de Lück (2011, p. 30), a mudança de paradigma no âmbito da educação.

[...] é marcada por uma forte tendência à adoção de práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais pelos quais dirigentes, funcionários e clientes ou usuários estabelecem alianças, redes e parcerias, na busca de superação de problemas enfrentados e alargamento de horizontes e novos estágios de desenvolvimento.

Sendo assim, consideramos pertinente uma reflexão a partir dos aspectos iniciados acima para que as análises posteriores tenham mais consistências, clareza e o direcionamento necessário à compreensão do nosso objeto de estudo, cujo objetivo é analisar a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do Plano Municipal de Educação, considerando o processo de execução, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar no período de 2018-2020.

## **2.1 A participação como prática sociopolítica**

A análise da participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA, como está previsto neste objeto de pesquisa, pressupõe uma compreensão acerca das concepções que versam sobre o tema da participação, e é este o objetivo deste item, analisar os paradigmas<sup>2</sup> da participação, seus sentidos, significados, formas e práticas sociopolíticas. Autores como Bordenave (1994), Demo (1993), Gohn (2008/2011), Nogueira (2011), Paro (2016), Jacobi (2012), Lück (2013), sustentam as abordagens teóricas acerca desta categoria. Entre esses autores, Demo (1993), defende a participação como uma conquista, ou seja, uma prática social em constante processo. Tal prática é em essência

---

<sup>2</sup> É uma palavra que surge na língua antiga ligada a deiknumi, cujo sentido é ‘mostrar’, ‘demonstrar’, indicar. O paradigma une a sapiência à óptica. Quando o termo deiknumi é acrescido da partícula para, como em paradigma, ele significa ‘mostrar, fornecer um modelo’. Essa idéia não remete apenas ao desvelamento de uma ilusão ou mentira, mas possui um traço positivo. A raiz deik- também presente em paradigma – refere-se, sobretudo, ao ato de ‘mostrar mediante a palavra’, mostrar ‘o que deve ser’. Daí a união interna com diké, a lei, a norma, a regra (ROMANO apud SILVA, 2012).

autopromoção e só existirá enquanto conquista processual. Este autor ressalta que a participação não pode ser vista como dádiva, concessão ou algo preexistente, e nem mesmo como uma forma de controle, mas como uma outra forma de poder.

Na prática da gestão da educação, pautada na concepção democrática, esse poder só terá sentido se efetivado por meio da abertura de espaços de participação, na interlocução entre sociedade civil e Estado e na descentralização do poder, tendo em vista um objetivo comum para a gestão das políticas públicas educacionais e melhoria quanto às questões sociais.

Nesse sentido, Lück (2013, p. 44) destaca que a participação implica [...] compartilhar poder, vale dizer, implica compartilhar responsabilidades por decisões tomadas em conjunto como uma coletividade e o enfrentamento dos desafios de promoção dos avanços, no sentido da melhoria contínua e transformações necessárias.

É importante destacar que a democratização efetiva dos processos de gestão da educação pública brasileira tem como pressuposto principal a participação sociopolítica dos diversos segmentos sociais, o que inclui tanto os representantes da sociedade civil quanto da sociedade política nas tomadas de decisão e controle social. Conforme se pode verificar, a sobreposição de uma categoria representativa a outra não pode conquistar espaço no âmbito de um Estado democrático. Sendo assim, a participação representativa mediante o compartilhamento do poder se faz necessário na dinâmica de organização e gestão da educação nacional e local.

Nestes termos, Bordignon (2005) defende a ideia de que na gestão da educação é preciso garantir a participação de todos, visto que a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação. Desse modo, a sociedade pode e deve expressar-se e construir coletivamente os rumos da educação nacional, permitindo a discussão e a expressão coletiva nos níveis: local, estadual e nacional.

Conforme Lück (2013, p. 29),

A participação em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem o poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante da sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme.

Estudos de Lück (2013) mostram a participação como um processo social que apresenta vários desdobramentos e nuances, desde a participação como vontade individual até as formas de expressão efetiva de compromisso social e organizacional, traduzidas em atuações concretas e objetivas voltadas para a realização conjunta de objetivos. Em decorrência da variação, o

sentido da participação pode se expressar pela peculiaridade da prática exercida e resultados atingidos nas ações empreendidas pelo grupo institucional.

Na percepção de Bordenave (1994), a participação consiste numa sociedade solidária. Para este autor não restam dúvidas de que a vontade social de participar das decisões e ações se generalizou nos últimos tempos, no mundo e no Brasil, como uma reação social defensiva frente a alienação crescente, o que levou os indivíduos a aspirar cada vez mais a uma participação coletiva mais autêntica em vários âmbitos da vida social. Nesse sentido, a participação, acompanha a própria história, faz parte do dia a dia social e profissional, sendo requerida tanto por setores tradicionais quanto por setores progressistas, ou seja, que almejam uma democracia mais autêntica, mais participativa, pois oferece vantagens para ambos.

Nogueira (2011) realça que o tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Explica que todas as formas utilizadas para justificar a participação indicam a mesma direção, ou seja, fazer parte<sup>3</sup> de determinados processos de decisão. Já Gohn (2011), centra sua análise na perspectiva sociopolítica da participação enfatizando os conselhos gestores como canais de participação e espaços de negociação de conflitos. Para esta autora estes espaços articulam representantes da população e do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.

No que se refere à participação no âmbito da gestão da educação pública baseada na perspectiva democrática, pode-se dizer que se trata de um meio capaz de promover o avanço da democracia participativa, na qual a sociedade civil seria uma parceira e colaboradora fundamental na definição, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais a partir da gestão do plano. Tal prática é essencialmente importante para a democratização da educação, alcance de seus objetivos e metas. Vale ressaltar que “a participação não é apenas um bonito desejo baseado no princípio da democratização das decisões, mas uma necessidade essencial para que o plano represente as aspirações da totalidade da sociedade e gere compromisso de todos na sua implementação” (BORDIGNON, 2009, p. 97).

Diante do exposto, percebe-se que a participação apresenta conotações diferentes e, portanto, deve ser compreendida em suas múltiplas versões, pois os conceitos, sentidos, significados e formas têm sofrido alterações no decorrer dos tempos. Lück (2013, p. 27) ressalta a importância da participação em educação, mas observa que:

---

<sup>3</sup> Nogueira explica que por mais que existiam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalizada ou movimentalista, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletem a ações dedicadas a fazer parte de determinados processos decisórios ou não. É um exercício que se repõe constantemente.

[...] esse é um conceito que tem sido mal-entendido e sobretudo banalizado [...]. Sob a designação de participação, muitas experiências são promovidas sem o devido entendimento e cuidado que a orientação da participação demandaria para justificar-se no contexto educacional e promover bons resultados.

Portanto, a análise e a compreensão das formas de participação sociopolítica na área da gestão da educação são necessárias, o que requer a articulação de diversas áreas do saber: Sociologia, Filosofia, Política, Administração, etc. Para conduzir tal processo, refletimos sobre alguns questionamentos, entre os quais, o que é participação? Quais as relações existentes entre a participação sociopolítica e a gestão democrática na educação pública? Cabe frisar que o debate em torno da participação ou das formas de participação, nem sempre é tratado como o foco central das produções já realizadas. Em muitos casos são utilizadas como elementos de apoio às discussões referentes à gestão da educação.

Do universo das publicações, a categoria da participação surge com conceitos que lhes são básicos e sentidos que refletem aspectos gerais e específicos da sociedade. Em se tratando de CME, tal categoria relaciona-se com os movimentos empreendidos pelos conselheiros em seu dia a dia de trabalho, cabendo a eles participar efetivamente da gestão do PME colaborando com a educação local. Por este motivo o destaque inicial dado à participação com vistas a permitir a sua análise, a compreensão de sua essência e a construção teórico-crítica em conformidade com o objeto de pesquisa “Conselho Municipal de Educação em Paço do Lumiar-MA: uma análise sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação”.

Nesta perspectiva, indicamos os principais paradigmas da participação, que inclui a apresentação de conceitos, definições, representações e contextos correlacionados à gestão democrática, explicitando-a como um princípio fundamental para a sua concretização. Etmologicamente a palavra participação vem da palavra “parte” que significa “fazer parte, tomar parte ou ter parte” (BORDENAVE, 1994, p. 22). Tais expressões não significam a mesma coisa, uma vez que, fazer parte de uma decisão importante sobre a gestão da educação pública em um determinado município, por exemplo, não quer dizer que o indivíduo tomará parte da decisão. Isso quer dizer que é possível fazer parte sem tomar parte de uma ação.

Cabe apresentar os 2 (dois) sentidos atribuídos por Bordenave (1994). O primeiro, “fazer parte”, refere-se ao sentimento que as pessoas têm de pertencer a um grupo, associação, organização, nação, causa, religião. O segundo, “ter parte”, é um modo mais intenso de participação do que o anterior. Diante do exposto, existe para o autor uma participação

“passiva” e outra “ativa” e mesmo no interior desta, ou seja, entre as pessoas que “tomam parte”, existem diferenças na qualidade de sua participação.

Possivelmente, a insatisfação com a democracia participativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais ‘tomar parte’ no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ - cada qual em seu ambiente - na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’ (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Nesse sentido, o cenário da participação envolve paradigmas e experiências sociais, históricas, políticas e educacionais concretas e contraditórias. A participação faz parte do cotidiano da sociedade civil em sua relação com o Estado referente às discussões e tomadas de decisões relativas às políticas públicas educacionais. Manifesta-se nos movimentos sociais, nos espaços de democratização, planejamento e gestão dos planos educacionais. Segundo Bordignon (2009, p. 96-97), a participação na construção do plano “permite a visão do todo e gera compromisso e responsabilidade com o planejado, não só do Governo, mas também, da sociedade”.

Para Gohn (2011, p. 16), a participação tem um papel de destaque, visto que se trata de uma das palavras “mais utilizadas no vocabulário político, científico, popular da modernidade”. Considera-se a participação como algo inerente a vida social, faz parte dela e se materializa de acordo com as diversas situações, manifestações e interesses, sejam em atividades cotidianas e funcionais e, mesmo naquelas que envolvem questões sociopolíticas e representativas em instituições e espaços de participação popular. Dessa forma, a participação insere-se num movimento de conquista, e ao mesmo tempo, apresenta-se como uma metodologia porque para alcançarmos, não basta boas intenções, mas prática coerente, organização e ação, processo participativo e compromisso político com o desenvolvimento social. Como lembra Demo (1993, p. 23), “a redução da desigualdade só pode ser fruto de um processo árduo de participação, que é conquista, em seu legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses diversos”.

Assim, faz-se oportuno destacar que a necessidade de participação social, especialmente a coletiva, tem crescido nas mais diversas formas de atividades no mundo e no Brasil. No contexto da educação, tal prática sociopolítica se intensificou principalmente na década de 1980 e, mais precisamente de 1990 com a redemocratização do país que trouxe no bojo da Constituição Federal de 1988 um conjunto de mudanças importantes para a educação, ou seja,

a gestão democrática. Em contrapartida, o ajuste estrutural para as políticas públicas sociais também foi evidenciado a partir das novas políticas de ajustes neoliberais.

De acordo com Cardozo (2012, p. 10), foi neste mesmo período que,

[...] o ajuste estrutural foi delineado no jogo das tensões entre as conquistas constitucionais, asseguradas pelas lutas dos movimentos sociais, e a reforma de cunho neoliberal. Ao lado das políticas de estabilização fiscal, as políticas sociais assumiram o trinômio defendido pela ideologia neoliberal: privatização, focalização e descentralização.

Nesse sentido, a participação na gestão ou a gestão democrático-participativa advém também desse conjunto de mudanças estruturais que criou uma nova forma de organização para a educação, na medida em que, a descentralização ensejou ao mesmo tempo, a municipalização, a criação de alternativas necessárias para se empreender práticas participativas e democratizantes na educação. É importante destacarmos, que a participação da sociedade brasileira se acentuou com a redemocratização do Brasil, efeito das mobilizações sociais por uma educação democrática, fruto da necessidade social em participar das decisões e contribuir para que mudanças necessárias fossem viabilizadas.

De acordo com Cardozo (2012, p. 170),

A análise da participação na sociedade brasileira deve ser situada no âmbito dos movimentos sociais ligados a educação, sobretudo a partir da década de 1980, quando estes passaram a lutar por uma ampliação da participação nas decisões referente ao sistema educativo e na implementação de políticas e programas para a educação pública do país.

Todas essas análises são indispensáveis para uma compreensão da realidade concreta que investigamos, cuja perspectiva tem relação intrínseca com a função, atribuições e forma de participação dos conselheiros na gestão democrática do Plano Municipal de Educação e da educação pública municipal, que deve ser uma forma de participação social, política, representativa e autônoma. A participação colegiada legitima-se por meio da eleição e pela via da representação social. A partir deste processo, os conselheiros participam das decisões, por meio da representatividade da sociedade civil e do governo na gestão da educação pública tendo em vista viabilizar o processo de democratização da educação.

Vale pontuar, que a gestão democrática do ensino público é uma realidade que ganhou força com a redemocratização do país. Tal processo elevou os municípios à categoria de entes federados com autonomia para “criarem seus sistemas de ensino” (CARDOZO, 2012, p. 168). Embora prevista na legislação, importa ressaltar que a gestão democrática da educação só tem

sua razão de ser pela via dos mecanismos de participação, espaços estes que integram a sociedade civil e do governo nas decisões inerentes a gestão pública.

Nesse sentido, Jacobi (2008, p. 119), explica que,

A participação é focada a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política e reforçando seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública.

Com o processo de democratização da educação pública, a sociedade civil passou a reivindicar por uma participação mais efetiva, ativa, direta e consciente, já que, além de ser um direito é uma forma de exercitar a cidadania e a democracia. Bordenave (1994, p. 8) destaca, que a “democracia é um estado de participação”, porém o alcance de tal perspectiva pressupõe desenvolvimento de uma consciência participativa. Para este autor a participação está na ordem do dia, está em todos os lugares e no entusiasmo das pessoas e nas diversas situações que envolvem a família, a comunidade, o trabalho e a vida política. Pode se desenvolver, mediante o descontentamento com a exclusão do povo com os assuntos que lhes dizem respeito e, que geralmente são decididos por poucos. Em setores progressistas, ela representa uma vantagem, na medida em que a sociedade busca a liberdade e a igualdade, “facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

No mundo moderno, os grupos sociais passam a seguir trajetórias que combinam diferentes graus de consciência política e de atuação prática. Sobre tais aspectos, Nogueira (2011) adverte que por mais que nem toda participação seja política, não há participação que não se oriente por alguma forma de poder, seja por meio do poder de outros atores, seja por meio de centros organizacionais e decisórios. Sendo assim, a prática da participação, em alguns momentos pode expressar valores, interesses, aspiração e controle dos direitos. Isso pode ser percebido nos atos participativos nos quais os setores organizados lançam mão do aspecto metodológico da participação, tendo em vista o alcance dos objetivos sociais, e na educação, quando se reivindica melhores condições para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Desse modo, aqueles que participam de uma ação ou tomada de decisão na educação, geralmente são partes que desejam fazer parte ou tomar parte de alguma coisa. Assim, quem participa “almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição”. Para tanto, vale-se “de

recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns” (NOGUEIRA, 2011, p. 133).

Nesta incursão pelo tema da participação observamos que cada autor trata do contexto da participação de forma específica, baseando-se em suas necessidades investigativas. Bordenave (1994) e Gohn (2011), por exemplo, discutem sobre essa categoria de forma ampla. Enquanto a abordagem do primeiro volta-se para os paradigmas, teorias, definições, representações e os significados da participação. A segunda faz referência à participação como uma necessidade humana, uma inversão da marginalização, uma ferramenta operativa, uma habilidade que se aprende e que se aperfeiçoa. Outros, como Dublante (2011), usa o termo “participação” para ampliar o debate de sua obra intitulada “Gestão escolar: fundamentos e práticas no contexto das escolas públicas”, indicando-a como uma das categorias constitutivas que tem relação com o contexto da gestão democrática da escola pública. Portanto, para este autor, a análise da participação em articulação com as demais categorias indicadas em sua obra mostra-se imprescindível para a compreensão da totalidade de sua investigação.

Em Dublante (2011, p.61), a participação

[...] se constitui mais uma das exigências da sociedade civil em sua relação com o Estado (esfera política) no processo de democratização do espaço escolar [...] corresponde à possibilidade de luta por emancipação, diante da história de submissão e exclusão da qual a maioria dos que estão na escola pública faz parte.

As formas como os autores usam o termo e/ou discutem o tema da participação refletem as visões, concepções e interesses diversos que impulsionam o debate em torno da participação. Nesse sentido, torna-se oportuno definir e refletir acerca das concepções que os indivíduos e as organizações institucionais consideram em suas ações sociais individuais ou grupo, dentre as quais: a participação vincula à concepção liberal; revolucionária; autoritária e democrática, etc.

Empiricamente, podemos dizer que a participação, na sua forma simples, é uma realidade inerente ao ser humano; faz-se presente em todo o processo socio-histórico de uma determinada sociedade ou nação: manifesta-se em suas vivências, nas relações existentes entre os sujeitos, em suas ações, formas de atuação, ou mesmo, a partir da dinamização de uma rede de relações sociais. Por estar tão presente nas mais diversas ações sociais, o tema da participação é visto como “uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História, no qual observamos que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas do que o seu próprio conceito” (GOHN, 2011, p. 16). Entretanto, com base numa reflexão sistemática, científica e apoiada aos fundamentos sociopolíticos, podemos considerar que a participação pode se voltar às situações de resistências, contrariando estruturas e formas de



organização e de gestão centralizadoras; e, de lutas e movimentos sociais, tendo em vista a democratização da educação e a transformação social. Nessa perspectiva, Libâneo (2012, p. 450) destaca, que “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos [...] no processo de tomada de decisões [...]. Logo, a participação na gestão democrática da educação implica descentralização, responsabilidades e decisões compartilhadas e autonomia, cujo significado refere-se à,

[...] capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução da própria vida. [...] a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho na construção conjunta do ambiente de trabalho (LIBÂNEO, p. 451, 2012).

Segundo Jacobi (2008), é preciso investir na criação de condições capazes de promover uma ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação que se concretizará, principalmente, pela presença crescente de uma pluralidade de atores. Para este autor é por meio da ativação do potencial da participação, que os movimentos organizados terão cada vez mais condições de intervir sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando as propostas de gestão baseadas na garantia de acesso à informação e no fortalecimento de canais abertos à participação que são precondições básicas para a institucionalização e controle social. Conjugam também, em suas especificidades, formas de expressão social, política e representativa que podem ocorrer por meio do discurso direto ou indireto dos sujeitos. Concordamos com Jacobi (2008, p. 116), quando ele diz que: “[...] a participação dos cidadãos, deve-se enfatizar tratar-se de uma forma de intervenção na vida pública com motivação concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade”.

Desse modo, a participação social apresenta-se como formas reveladoras de cidadania; de estar no mundo e interagir em sociedade no sentido de desenvolver política e coletivamente ações, funções e tomadas de decisões públicas; de participar com os demais sujeitos na busca por um processo de democratização e ampliação de direitos constitucionais, que se fazem presente nos documentos normativos como um ideal, mas que nem sempre são operacionalizados na prática real. Associa-se às lutas e movimentos sociais, às formas de participação envolvidas nos destinos da nação, atrelando-se ao governo e dividindo o poder com ele na resolução dos principais problemas que assolam a educação pública.

Gohn (2011) mostra a existência de modos diversificados de se compreender e conceber a participação. Algumas já consideradas clássicas e que deram origem a novas interpretações, significados e estratégias distintos. É interessante considerar que existem circunstâncias em que não há oportunidades de participação, pois em muitos casos a prática é coibida, através de ações repressivas, ocasionando em obstáculos à participação, isto é, a não participação.

Tais obstáculos às práticas e espaços de participação social se configuram como assinala Bordenave (1994, p. 18) ao “fenômeno da marginalidade<sup>4</sup>”. Entretanto, há que se destacar que para atingir as finalidades da educação e zelar pelos interesses da sociedade de modo geral, as instituições, por meio da representação da sociedade civil precisam participar adotando práticas participativas democráticas de gestão livres de manipulação. Aos representantes cabe intervir nas decisões estabelecidas exclusivamente pelo governo, pois é no âmbito do processo decisório participativo e da corresponsabilidade consciente que se decide o que é fundamental para todos. No entanto a participação social nas deliberações em muitos governos democráticos como no Brasil tende a ser cortada ou controlada pela classe dominante.

De acordo com Demo (1993, p. 20) “[...] muitas propostas participativas acabam sendo expedientes para camuflar novas e sutis repressões [...] particularmente iniciativas de governos e de universidades tendem a isso [...] quanto mais tomar a sério sua tendência controladora”. Diante do exposto, entendemos que o seu alcance e prática da participação supõe forte ascese<sup>5</sup>, enfrentamento de desafios, eliminação de quaisquer formas de poder exercido pelo grupo dominante e lutas de classes. Nesse sentido, Gohn (2011, p. 15) ressalta que “inúmeras foram as lutas para a conquista de espaços democráticos onde se fosse possível exercer a participação de forma cidadã”.

No campo da educação brasileira, tais movimentos podem ser observados desde os pioneiros da educação nova sob a liderança de um grupo de educadores com ideologias próprias, que inspirados em novos ideais de educação e na perspectiva de renovar a educação procuravam mobilizar a sociedade a participar e a lutar por uma educação pública única, laica, obrigatória e gratuita e de qualidade para todos.

É importante reconhecer que a participação social é uma forma reveladora de cidadania; de estar no mundo e interagir em sociedade no sentido de desenvolver política e coletivamente a institucionalização de ações, funções e a tomada de decisões públicas; de participar com os demais sujeitos na busca por um processo de democratização, ampliação e preservação dos direitos constitucionais, que se fazem presente nos documentos normativos como um ideal, mas

---

<sup>4</sup> Ficar de fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele poder intervir (BORDENAVE, 1993, p. 18).

<sup>5</sup> Palavra grega que significa exercício.

que nem sempre são operacionalizados na prática real. Associa-se às lutas e movimentos sociais, às formas de participação sociopolítica envolvidas nos destinos da nação, atrelando-se ao governo e dividindo o poder com ele na resolução dos principais problemas educacionais.

Vale lembrar que a participação, em sua conotação mais geral, pode estar relacionada às situações como: ação, atividade, presença, colaboração. Por outro lado, faz referência a processos de formação para a cidadania, politização social, busca e manutenção de direitos, etc. Tais perspectivas primam por novas formas de participação social e de fazer política, “destacando novos movimentos sociais, novas formas de organização, que mostram novos caminhos de controle público sobre o Estado” (LIBÂNEO, 2008, p. 49). No entanto, é necessário envolvimento, compromisso e consciência por parte dos atores sociais, dos representantes de grupos ou categorias profissionais no sentido de lutar pela defesa dos direitos do segmento representado.

Esses fatos lançam novas perspectivas sobre o sentido da formação para a cidadania, uma vez que se faz necessário educar para a participação social, para [...] os valores e direitos humanos. Isso significa, também, que menor ou maior acesso a educação escolar e a outros bens culturais determina a qualidade da participação popular nos processos decisórios existentes na sociedade civil (LIBÂNEO, 2008, p. 49).

O uso e o sentido do termo participação mantém relação com o processo da conquista. Para Demo (1993), isso quer dizer que ela é um processo infundável, um constante vir-a-ser, que está sempre se fazendo. Por aglutinar as características de ser meio e fim é em essência autopromoção<sup>6</sup> que só existirá enquanto conquista processual, pois não existe conquista suficiente e acabada. Enquanto característica da política social, não se deve pensar que a autopromoção se encerra apenas no aspecto político, pois o lado sócio-econômico se faz importante. O objetivo da autopromoção é então a superação de formas assistencialista, residuais, compensatórias e emergenciais, pois como processo, a participação não pode ser controlada e nem tutelada.

Nas análises de Demo (1993, p. 68-69),

Toda política assistencialista, além de não resolver o problema, consagra a desigualdade vigente. A autopromoção [...] contrapõe-se a efeitos residuais, compensatórios e emergenciais, através dos quais reservamos migalhas, para os pobres ou ofertas empobrecidas.

---

<sup>6</sup>Autopromoção, refere-se à característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda (DEMO, 1993).

À sociedade cabe conquistar o seu espaço de participação, lutar e pôr em prática os direitos adquiridos pela constituição e não viver de programas compensatórios disponibilizados pelo governo. Baseando-se na visão dialética da unidade dos contrários, pode-se dizer que, dificuldades podem ocorrer tanto no processo de conquista da participação, quanto no da autopromoção da participação, mas será apenas o ponto de partida para o seu alcance. Conforme Cury (1986, p. 30) “a realidade no seu todo subjetivo-objetivo é dialética e contraditória [...]”. É preciso considerar que todo o processo de mudança está sujeito a dificuldades e contradições, porém isto não pode inviabilizar o fazer do processo, mas antes de tudo servir como uma oportunidade para alcançar formas de participação mais efetivas e superadoras.

Segundo Cury (1986) a contradição sempre expressa uma relação de conflito no devir do real objetivo. Ela é ao mesmo tempo destruidora e criadora, já que tende à superação. No processo, os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Como resultado, a solução da contradição aparece enriquecida e reconquistada em uma nova unidade de nível superior.

No sentido legítimo do termo, participação é processo e superação. “[...] supõe compromisso, envolvimento e presença em ações” muitas destas “arriscadas e até temerárias” (DEMO, 1993, p. 19-20). Portanto, não cabe, banalizar o fenômeno da participação como algo tendencial, natural, fácil ou corriqueiro, porque o mundo em si e as ações sociais não são naturalmente participativas.

Para “realizar a participação é preciso enfrentar, em muitos casos, o poder de frente, partir dele, e então abrir os espaços de participação” (DEMO, 1993, p. 20). É nesse sentido que o mesmo autor enfatiza que a participação “não é ausência, superação ou eliminação de poder, mas uma outra forma de poder” ou mesmo uma outra forma de intervir na realidade, seja por meio da autocrítica ou pelo diálogo aberto com os interessados.

A participação é uma categoria social que só se efetiva verdadeiramente quando conquistada, e é isso que vai também fundamentar a dimensão básica da cidadania; além de deveres temos também direitos. Enquanto o Estado tem o dever de garantir um direito através de uma política social, o cidadão tem o direito de usufruir de um direito que lhe é fundamental. Nesse sentido, Nogueira (2011, p. 133), tece a seguinte reflexão sobre a participação: “quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma ‘teoria’ para si e traça um plano de ação” para alcançar os objetivos.

Estudos como o de Souza, Duarte e Oliveira (2013, p. 25), mostram que a chamada à participação constitui aspecto central no que diz respeito à implementação de políticas sociais

mais descentralizadas. Além disso, configura-se como um dos principais dispositivos governamentais de obtenção do consentimento ativo de diferentes atores sociais. Nestes termos, a participação configura-se como um exercício essencialmente democrático. É a partir dela que a população entra em cena e “[...] aprende a eleger, a deseleger, a estabelecer o rodízio do poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade” [...] (DEMO, 1993, p. 71), porém, nem sempre a sociedade tem uma ideia crítica formada para agir em tais situações. Em muitos casos, há ainda a manifestação do conformismo e a passividade social, em que a falta de consciência e de interesse para agir em prol das questões sociais e/ou de co-gerir o próprio destino são evidenciados.

De modo geral, o fenômeno da participação é uma necessidade humana universal, pois como nenhum homem é uma ilha, que vive isolado dos demais, este precisa participar em diversas situações sociopolíticas: família, comunidade, trabalho, lutas e movimentos sociais, política, representação, gestão da educação e de suas políticas. Sobre a participação comunitária, por exemplo, cuja formação se efetiva por meio de um núcleo de liderança que age pelo grupo, Bordenave (1994, p. 58) registra que ela “[...] consiste num microcosmos político-social suficientemente complexo e dinâmico de forma a representar a própria sociedade ou nação” tendo em vista a melhoria da comunidade. Do mesmo modo, podemos dizer que na escola a participação visa o incremento do ensino e da aprendizagem, assim como nos Conselhos Municipais de Educação, criados para a implementação da gestão democrática e a melhoria do ensino público.

Vale pontuar que o entusiasmo pela participação está nas contribuições que ela oferece, quais sejam, a liberdade, a igualdade, o crescimento da consciência crítica da população, o fortalecimento do poder de reivindicação, a busca de soluções criativas para os problemas e/ou conflitos, a obtenção de mais poder para a sociedade civil organizada, o controle e qualidade social. Para Bordenave (1994, p. 13), “[...] a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e a malversação de fundos”. Com a fiscalização da sociedade, a qualidade dos serviços sociais tende a melhorar. Por isso, cabe dizer que a participação pode se alicerçar em duas bases, a instrumental e a afetiva. Para Demo (1993, p. 66), “[...] prevalece a conotação instrumental no sentido de que é vista como caminho para se alcançarem certos objetivos”.

Quanto ao processo de participação, Bordenave (1994) diferencia o da microparticipação (família, associações, escola, trabalho) e o da macroparticipação (lutas sociais, econômicas e políticas). Enquanto àquele se forma pela associação voluntária de uma ou mais pessoas numa atividade comum, este compreende a intervenção das pessoas em

processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade [...]. Cabe destacar que a participação em nível macro ou também chamada de macrosocial implica uma visão mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo.

Nesse contexto, podemos dizer que a participação nos Conselhos Municipais de Educação fazem parte dos processos de macroparticipação. Ao fazer parte de um sistema educativo, cabe a este órgão “desenvolver mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação” (BORDENAVE, 1994, p. 26). Faz-se necessário participar com responsabilidade nas discussões inerentes à educação, colocando em prática o seu papel articulador com o governo.

[...]a luta pela participação social envolve ela mesma processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais e políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos (BORDENAVE, 1994, p. 26).

Ainda com base na perspectiva de Bordenave (1994), existem várias maneiras de participar que podem ser assim definidas baseando-se nas seguintes concepções: de fato, espontânea, imposta, a voluntária, provocada e a concedida. Conforme expressa a seguir:

[...] de fato, quer no seio da família nuclear e do clã, quer nas tarefas de subsistência [...] espontânea, aquela que leva os homens a formarem grupos de vizinhos, de amigos [...] grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos [...] imposta, nos quais o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades consideradas indispensáveis [...] voluntária, o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho [...] às vezes trata-se de uma participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos previamente estabelecidos [...] concedida, onde a mesma viria a ser parte do poder ou de influência exercida pelos subordinados, considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores (BORDENAVE, 1994, p. 28-29).

Diante do exposto, percebe-se que o autor apresenta definições, cujos contextos da participação da sociedade podem estar relacionados às situações que envolvem o sentimento e a ação de participar, o que implica a necessidade de estar junto, sentir-se como sujeito do processo de decisão, construção e transformação objetiva da realidade. O sentimento é algo inerente ao desenvolvimento humano; que se manifesta por todo o ciclo vital e durante as relações sociais estabelecidas pelo e entre os indivíduos. Sendo assim, trata-se de uma construção social e também histórica em que o sentimento de pertencimento e ação decorrente do ato de participar, estão correlacionados, unidos por uma mola propulsora capaz de envolver a todos nas decisões e ações importantes para o indivíduo, grupo ou nação do qual faz parte,

tendo em vista o bem social de todos. O sentimento humano, por sua vez, pode se manifestar de várias formas: ódio, amor, prazer, necessidade de promover transformação, materializando-se, assim, nos diferentes espaços constituídos pela sociedade.

Baseando-se nas definições supracitadas, considera-se que as formas de participação social ocorrem associadas ao modo como os indivíduos ou grupos se manifestam diante da criação e organização dos processos institucionais dos quais fazem parte. Fica claro, ainda que a participação ocorre de forma livre em alguns casos, mas também controlada por uma classe dominante em outros. Ademais, a objetividade que impulsiona as formas de participação, em muitos casos podem ceder lugar para aquelas condicionadas pela subjetividade humana. Em outras ocasiões, pode se manifestar ainda de forma real ou mesmo simbólica. Portanto, é preciso considerar o contexto concreto-real e as influências internas e externas no qual o ato de participar acontece, uma vez que, a sociedade insere-se numa realidade social que é contraditória. Em muitos casos forjada por lideranças da classe dominante, algo que pode gerar insatisfação e conflitos de classes (coletivo), tendo em vista a necessidade de mudanças sociais e a superação das contradições vigentes.

Destaca-se também, as ferramentas operativas de participação indicadas por Bordenave (1994), isto é, a “simbólica” e a “real”, bem como, as formas como se manifestam numa determinada situação ou ação social. Na forma simbólica, “os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e operações”, porém são levados a entender que possuem e exercem o poder. É o caso da democracia representativa onde alguns sujeitos tomam as decisões e outros se restringem a aprová-las. Na ferramenta real, ao contrário, “os membros influenciam todos os processos da vida institucional”. Bornevade (1994) lembra, ainda, que: “[...] a participação real, para concretizar-se e não ficar no plano simbólico, precisa de certas ferramentas operativas, isto é, de certos processos através dos quais o grupo realiza sua ação transformadora sobre o seu ambiente e sobre seus próprios membros”.

Observa-se que a participação possui a característica de ser não apenas integradora ou adaptadora, mas sobretudo de ter uma intencionalidade transformadora visando mudanças necessárias nas estruturas sociais. Outra vantagem da participação está relacionada à promoção da organização e comunicação (informação e diálogo) social. Está claro para Bordenave (1994, p. 68), que “sem comunicação não pode existir participação”, principalmente em um governo democrático. O mesmo autor destaca que este tipo de governo deve se manter aberto à população, informando-a corretamente, ouvindo-a cuidadosamente e consultando-a sempre que necessário, ou seja, abrindo espaços para a participação e comunicação popular.

Nogueira (2011, p. 137), discute ainda sobre a participação política, segundo a qual sua realização visa a “comunidade como um todo, isto é, a organização da vida social em seu conjunto [...], o Estado”. Materializa-se como um complemento da participação eleitoral e corporativa. Essa forma de participação mantém relação com as questões de poder, dominação, consenso, hegemonia, força, consentimento, governo e convivência. É por meio dela que

[...] indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação [...] que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos (NOGUEIRA, 2011, p. 137).

Assim, a qualidade e as implicações das práticas participativas na concepção política, segundo Nogueira (2011, p. 145), “[...] dependem do modo como ela se vincula à política e ao político”, à sua dedicação no compartilhamento das decisões governamentais e na garantia dos direitos sociais. Dada a sua característica específica ela pode se configurar como uma participação cidadã.

Cabe considerar, entretanto, que a participação política se configurou historicamente como recurso gerencial, na medida em que se ampliou e procurou se fazer presente na organização da vida coletiva, na disputa e ações do governo, no compartilhamento de decisões governamentais e na garantia de direitos. Trata-se de uma categoria na qual indivíduos, classes ou grupos sociais deveriam participar com suas ideias, vontades, desejos, interesses, movimentos e lutas, buscando sempre interferir de algum modo nas esferas públicas em que são tomadas as decisões, tendo em vista a manutenção e defesa dos direitos sociais. E é por isso que não se pode tentar compreender a participação de forma isolada, mas articulada a várias dimensões da vida em sociedade.

Na abordagem marxista, segundo a interpretação de Gonh (2011), a participação articula-se a 2 (duas) categorias de análises: lutas e movimentos sociais. Sobre esses processos, cabe compreender que os movimentos sociais estão correlacionados às lutas populares, cujas motivações estiveram “[...] voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural”. Incluem-se nesse processo as “[...] revoluções [...] quebra da hegemonia do poder das elites e confrontação de forças sociopolíticas em luta, ofensiva ou defensiva”.

Na visão de Nogueira (2011, p. 144), trata-se de uma “[...] democracia direta em vez de representativa”, cujo



[...] desdobramento ‘lógico’ do processo de democratização, diferenciação e complexificação das sociedades modernas: a ampliação dos direitos, a fragmentação e a diversificação de interesses, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado e os problemas da representação leva [...] a que participação e a demanda por participação se ampliem.

Esse tipo de participação que se vincula à política e ao político, e que se dedica ao compartilhamento de decisões e à garantia de direitos sociais, que podemos também falar de participação cidadã, pois segundo Nogueira (2011, p. 144), tanto à “[...] intenção de determinados atores de interferir (‘tomar parte’) no processo político-social” quanto ao “elemento da cidadania”, quais sejam, os direitos e deveres sociais. Nesse sentido, vale dizer que “a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte” (BORDENAVE, 1994, p. 23) para fortalecer a gestão pública. Assim, a participação alarga-se, ativa-se e passa a condicionar os governantes e a gestão pública. Nesse âmbito, a gestão propriamente dita é obrigada a se reconfigurar para atender as novas demandas socioeducacionais. A esse respeito, destaca-se a gestão democrática como um princípio normativo para a gestão da educação pública brasileira e que se fundamenta na participação, a autonomia e a descentralização.

A participação não é um fim em si mesma, ela é condição imprescindível para que processos democráticos, o controle social e as mudanças necessárias à educação e à sociedade aconteçam. Implica a vivência de processos democráticos e o compartilhamento do poder social. Assim, participar na educação, “é ter poder de definir os fins e os meios de uma prática social” (BRASIL, 2009). Esse poder pode ser exercido através de mandatos eletivos, delegações ou por representações, forma como ocorre nos Conselhos Municipais de Educação.

A participação deve ser entendida como uma forma de aprendizagem e exercício do poder que pode ocorrer em todos os momentos e lugares de atuação da população. Nesse processo, “os tipos e níveis de poder são a capacidade de influenciar o pensamento ou direcionar a atuação de indivíduos e grupos sociais” (BRASIL, 2009). O exercício do poder é então, uma postura contrária a qualquer forma de submissão político-partidária e governamental. Tem a ver com conscientização, responsabilidade sociopolítica e com a criação de mecanismos capazes de garantir a tomada de decisão coletiva, os acordos, as sanções, as deliberações, o consenso.

É preciso considerar a participação da sociedade civil como uma forma de assegurar o poder tendo em vista o processo de democratização da educação e a concretização da gestão democrática nos sistemas, nos conselhos e nas escolas, promovendo o envolvimento de todos no processo de tomada de decisão e ação compartilhada. Para que ocorra uma participação

capaz de assegurar uma gestão educacional mais qualificada, entretanto, não basta que esta seja individual, pois a participação na educação ganha mais sentido e força quando constituída por um coletivo, um colegiado e outros mecanismos de participação. No entanto, reforçamos a necessidade de os representantes atuarem com autonomia, compromisso e consciência sociopolítica; colocando em prática o seu papel de protagonista na gestão democrática da educação pública, e oferecendo meios para o desenvolvimento de práticas sociais transformadoras e emancipadoras. A participação na gestão da educação é um meio, e como tal, “[...] visa alcançar melhor e mais democraticamente os objetivos da escola, que se centram na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem” (LIBÂNEO, 2008, p. 105) e dos sistemas de ensino.

É preciso considerar que a participação implica processos de organização e gestão, procedimentos administrativos, modos adequados de fazer as coisas, a coordenação, o acompanhamento e avaliação das atividades de forma colaborativa e compartilhada, é preciso um mínimo de divisão de tarefas e exigência de alto grau de profissionalismo de todos (LIBÂNEO, 2008, p. 105).

Nesse sentido, o envolvimento dos profissionais e demais categorias sociais nas questões educacionais implica não apenas a participação na gestão, mas também a gestão da participação em função do alcance dos objetivos da educação. Isso requer abrir espaços para orientar tais práticas participativas, assim como

A existência de uma sólida estrutura organizacional, responsabilidades muito bem definidas, posições seguras em relação às formas de assegurar relações interativas democráticas, procedimentos explícitos de tomadas de decisão, formas de acompanhamento e avaliação (LIBÂNEO, 2008, p. 105).

Via de regra, tais formas de organização e processos se adequam tanto à gestão das escolas públicas, como à gestão da educação na forma macro, realizada pelos sistemas de ensino em parcerias com estruturas colegiadas, a exemplo dos Conselho Municipais de Educação e outros espaços de participação, cujas ações voltam-se às discussões, execução e controle social tendo em vista a melhorar a organização e gestão da educação pública e a qualidade social. Para validar tal argumento, apresentamos as considerações de Valle (2008, p. 65), quando ele diz que,

A participação da comunidade em órgãos colegiados constitui-se, na grande maioria, na organização de grêmios estudantis e conselhos. Essas associações, se estiverem sob lideranças bem preparadas, certamente contribuirão para conduzir um trabalho de qualidade social da educação do município.

No âmbito da educação pública, a participação se apresenta como uma condição e um método estruturante do processo de democratização. Como explicita Lima (1998, p. 14), “[...]”

a participação, a discussão e o diálogo são apontados como verdadeiros métodos da construção democrática”. As ações democratizantes desse processo podem ser vislumbradas na realização do Planejamento Participativo, na definição das políticas educacionais, na elaboração dos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais. Dessa forma, a principal função das práticas participativas democráticas é assegurar a democratização da educação e a qualidade social, e para tal, é preciso “consciência crítica”, que só pode ser efetivada por meio da “participação crítica”, diferentemente de formas ingênuas, passivas e alienantes de participação. Sua lógica tem por base a participação democrática radical que se concretiza a partir da “participação no processo de decisão, um ‘acto’ de ingerência, e não a atitude de um espectador que se limita a assistir, ou de mais ou menos longe, contemplar” (LIMA, 1998, p. 15).

## **2.2 A Gestão democrática da educação: fundamentos e práticas**

As discussões acerca da gestão democrática da educação apresentam-se como um tema relevante nesta pesquisa, visto que, a gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar pelos representantes do CME, tem neste princípio constitucional o seu principal fundamento. Portanto, as reflexões aqui apresentadas serão subsidiadas por autores como França e Bezerra (2009), Libâneo (2008/2012), Bastista (2013), Marcelino (2013), Farias (2012), Oliveira (2008), Lück (2011/2015), Rossi, Lumertz e Pires (2017) e Nogueira (2011). No debate desta categoria, destacamos que o tema tem ocupado importante espaço no contexto da educação pública brasileira, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que, pela força da lei, a gestão democrática passou a ser um princípio norteador na gestão do ensino público.

É importante destacar que as mobilizações em torno da gestão democrática da educação pública iniciaram na década de 1930, com o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, acentuando-se, principalmente, a partir da década de 80 do século passado, quando as mobilizações sociais e as lutas por um Estado Democrático de Direito ganharam força a ponto de o Brasil conquistar esse feito e criar, por meio da Constituição de 1988, novas possibilidades e espaços mais democráticos e representativos da sociedade civil para o desenvolvimento da gestão educacional, diferentemente das formas de organização nos governos anteriores que tinham por base o controle estatal, isto é, uma gestão centralizada e autoritária. Porém, a transição de um Estado autoritário para um Estado democrático de Direito não foi algo fácil. Entrecruzaram nesse percurso, tempos históricos difíceis, pois como explica Nogueira (2011, p. 25), o seu processo será vivenciado

[...] por uma sociedade em estado lastimável, verdadeiramente Babel onde falavam línguas diversas e se entrecruzavam tempos históricos variados. Uma sociedade, que a rigor, não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do Estado, promover uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transição democrática do país.

A volta à democracia no Brasil, depois de 40 anos de controle por oligarquias civis, hostis à nação, ao Estado e à cidadania, o país passaria ainda à tutela do poderio militar nos anos 1930. Nesse percurso, “[...] a vida política não conseguiria seguir livre curso, impor-se sobre a vontade militar ou se estabilizar mediante o estabelecimento de vínculos consistentes com a sociedade [...] ou o fortalecimento da representação” (NOGUEIRA, 2011, p. 19-20). Depois de um longo período antidemocrático no poder, baseado na ditadura<sup>7</sup> militar, enfim o reencontro do Brasil com a democracia<sup>8</sup> em 1985.

A dificuldade para o processo de democratização do estado brasileiro justifica-se, ainda, pelo fato de que a sociedade civil não era capaz de estabelecer vínculos orgânicos viáveis com a sociedade política. Apesar desse processo ganhar força e diversificação, e avançar a consciência democrática da população e de ampliar a necessidade de participação social, nesta época, inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível político e estatal os múltiplos interesses sociais e de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares.

Dessa forma, o processo de democratização foi delineado num contexto político e social de tensão entre um projeto oficial de autorreforma e um processo político popular-democrático. Como consequência da luta política e ideológica entre os opostos, alguns meios serviram de base para dar continuidade à abertura da democratização. Mesmo com a baixa capacidade organizativa e de articulação política da sociedade, nela “seriam forjados os instrumentos com que se pôde impulsionar a continuidade de abertura” (NOGUEIRA, 2011, p. 25-26):

A prática forçada de coalizão e a necessidade de unidade aproximaram os democratas entre si, fizeram entrar em crise os velhos modelos de partido político e obrigaram a esquerda a encarar o desafio da renovação. Foi nesse terreno que se fortaleceu, dentro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, depois no PMDB, o projeto de organizar um partido com base parlamentar fundado na convivência de um lago aspecto político e ideológico [...] o Partido dos Trabalhadores experimentou uma estruturação partidária de baixo [...], dos sindicatos e movimentos populares [...] cresceu uma igreja Católica mais forte e ágil, que aprofundou suas relações com os setores populares [...] se multiplicaram os movimentos sociais e emergiu uma nova disposição participativa, autônoma em relação ao Estado e aberta à invenção no plano da mobilização e da organização.

<sup>7</sup> Regime em que não há a participação popular.

<sup>8</sup> Regime político em que há a participação popular, segundo a qual o poder emana do povo (art. 1º Parágrafo único da Constituição de 1988).

Na década de 80 do século passado, mesmo diante das contradições decorrentes da divergência de interesses sociopolíticos, entre sociedade e Estado, o país avança rumo à democratização. Em 1983-1984 a sociedade brasileira vivenciará a luta pela eleição direta do presidente da República. Em 1985 chega ao poder a Aliança Democrática, que simbolizou o fim de uma época e a redefinição de um novo fazer político, cuja nuance abriria a passagem para uma nova dialética entre Estado e Sociedade. Neste mesmo ano, iniciam-se os debates sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, tendo em vista a elaboração de um novo texto constitucional. Em 1988 o país “Conhecerá a uma Constituição Cidadã [...] normalizará a vida democrática [...] tomará consciência da questão do Estado e da gestão pública [...]” (NOGUEIRA, 2011, p. 28) e, avançará na concretização da gestão democrática da educação com maior abertura, porém, para a participação popular na definição das políticas educacionais.

Como resultado do processo de redemocratização do Brasil e, conseqüentemente com a instituição, por meio da Assembleia Nacional Constituinte, de um Estado Democrático de Direito no país, têm-se, finalmente definidos, no texto constitucional, os fundamentos para a democracia: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”, cujo poder, expresso no parágrafo único da Constituição Nacional de 1988 “emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Com base no mesmo documento legal, fica indicado no capítulo III - da Educação, que esta, ao se tratar de um direito de todos, dever do Estado e da família deverá ser promovida e incentivada em colaboração com a sociedade. Já o ensino, de acordo com o que está previsto no art. 206 será ministrado, dentre outros princípios com base na “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Em consonância com o que está previsto na Constituição Federal de 1988, a “gestão democrática do ensino público” passa a ser indicada também na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/96) no art. 3º como um de seus princípios fundamentais, seja na forma desta Lei e ainda da legislação dos respectivos sistemas de ensino. É a partir do que está previsto nos dispositivos das legislações vigentes, que a participação, ganha força, haja vista se tratar de um princípio fundamental para a concretização da gestão democrática, juntamente com a autonomia e a descentralização do poder.

Nesse sentido, o paradigma da gestão democrático-participativa proposto e em processo a partir da Constituição de 1988, tem como premissa possibilitar a descentralização do poder e a democratização dos processos organizacionais da educação, porém, o efeito democrático que

se espera só é possível pela via dos mecanismos de participação e representatividade da sociedade civil nas tomadas de decisão na gestão da educação pública.

É preciso considerar, no entanto, que a gestão democrática além de ser um novo paradigma para a educação pública é uma proposta alinhada aos movimentos pela democratização da educação iniciado pelos pioneiros da educação nova, mas que inclui também um conjunto de mudanças impostas pelo sistema internacional-neoliberal, fruto de uma crise relacionada ao capital que teve início na década de 1970. Tal perspectiva culminou com a adoção de novas formas de organização da educação, planejamento e elaboração de políticas educacionais e com a necessidade de implementação de novos arranjos de poder e gestão. Diante das novas propostas, a gestão da educação pública passou a ser efetivada de forma participativa em colaboração com a sociedade civil, por meio da criação de mecanismos de participação e representação.

Desse modo, é correto dizer que a gestão democrática no âmbito da educação pública brasileira faz parte de um longo processo socio-histórico, político e educacional, nos quais ocorreram importantes movimentos e lutas sociais de cunho democrático ligados à sociedade civil e também atrelados à proposta do capital internacional-neoliberal. No decorrer dos tempos, tornou-se tradição nas pesquisas e produções científicas, apresentando-se como o centro das discussões em torno do desenvolvimento, desafios e destino da educação pública.

O processo de democratização da educação brasileira e, conseqüentemente, a implementação do princípio da gestão democrática, configuraram-se, por um lado, no âmbito de um movimento de lutas sociais pela redemocratização, “[...] quando a sociedade civil reivindicava mais participação nos processos decisórios, pressionada, porém, por um grupo de profissionais da educação insatisfeitos com a forma de gestão, falta de participação popular nas decisões, baixo desempenho da aprendizagem e resultados da gestão pública. Por outro lado, reflete também, as mudanças do cenário global, mantendo-se, assim, vínculos com às deliberações dos organismos internacionais, pautados no ideário neoliberal e na convicção da necessidade de um novo modelo de gestão capaz de resolver a crise das organizações, a inoperância dos governos e os problemas de desempenho dos sistemas administrativos. Paradoxalmente, “[...] a gestão democrática, nasce articulada a um movimento de emancipação social, bem como, com a descentralização da gestão das políticas públicas” (BATISTA, 2013, p. 92).

Para Marcelino (2013, p. 93), “[...] o princípio da gestão democrática constitui-se de exigências éticas e políticas e da participação da sociedade civil nos sistemas de ensino como papel de fiscalização e de articulação das políticas educacionais”. A partir da década de 1980,

passou a compor os principais dispositivos legais dos documentos de lei que fazem referência à educação brasileira, dentre os quais, destacam-se, a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN Lei nº 9.394/96, servindo de bases normativas e/ou princípios norteadores para a organização de processos educacionais, dentre eles: a gestão da educação no que diz respeito à organização dos sistemas de ensino, das escolas, à definição de políticas públicas, elaboração de planos, organização de programas e projetos, e à orientação do ensino e da aprendizagem. A partir daí, a gestão democrática deixa de ser apenas uma aspiração e passa a ser, principalmente a partir da década de 1990, um novo paradigma para a educação pública brasileira. Além dos dispositivos das leis supracitadas, a gestão democrática é um dos objetivos e prioridades do Plano Nacional de Educação-PNE (Lei nº 13.005/2014).

Fica evidente que foi no movimento pela democratização da educação pública que a gestão democrática ganhou força e, com a Constituição Federal de 1988, passou a ser um dos princípios normativos do ensino público brasileiro, implicando para a sua concretização a inserção da participação popular em tal processo e a criação de espaços democráticos. Para Batista (2013, p. 88), “[...] a gestão democrática defendida pela sociedade civil organizada emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração [...]. Diante dessa perspectiva, amplia-se a necessidade de a sociedade civil participar de forma efetiva das decisões inerentes à educação pública, objetivando transformá-la num espaço importante para o exercício do direito à participação popular. No entanto, cabe considerar que nem sempre a participação nas decisões relativas à gestão da educação pública ocorre de forma qualificada. Segundo Sobrinho e Junior (2014, p. 237), “[...] muitas experiências de participação continuam a ser meros rituais de formalidade, posto que o poder decisório continua centrado”. Isto mostra que muitas práticas de gestão, mesmo com o advento do princípio da gestão democrática continuam arraigadas no modelo centralizador que perpetuou por longas décadas no país. Contudo, temos que considerar que a participação popular é o único meio de construção da gestão democrática da educação pública. Portanto, sua conquista e desenvolvimento requer a instituição de uma nova cultura de participação cidadã, coletiva, democrática e ativa.

A gestão democrática em educação está intimamente articulada com o compromisso sociopolítico, dos interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores, extrapolando as batalhas internas da educação institucionalizada e sua solução está condicionada à questão da distribuição e da apropriação da riqueza de benefícios, que transcendem limites da ação da instituição educativa (FARIAS, 2012, p. 99).

É preciso considerar que a tendência democrática na organização dos tramites referente à educação pública, reflete decisão e posicionamento político, bem como, visão e formas de ações progressistas vinculadas ao paradigma da participação democrática nas vertentes ora revolucionária e ora radical. Tal afirmativa pode ser evidenciada quando analisamos a mobilização de grupos em busca de novos ideais para a educação pública brasileira, ocorrida, inicialmente na década de 30 do século passado, atrelado ao movimento dos Pioneiros da Educação Nova (1932), cuja iniciativa centrava-se, principalmente, na defesa de uma educação pública, laica, gratuita e democrática para toda a sociedade, isto é, um movimento de reconstrução e renovação educacional construída em novas bases organizacionais. Isto nos leva a perceber que as discussões em torno da gestão democrática para a educação brasileira têm suas origens arraigadas desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, uma vez que, um dos pontos abordados no documento era a democracia no Brasil. Nesse contexto, a educação era vista como instrumento de reconstrução da democracia e que deveria permitir a integração de diversos grupos sociais. Ao governo federal, no entanto, caberia defender bases e princípios para a educação baseados na democracia. Isto reforça a importância de considerar a democratização da educação pública brasileira, não apenas como um enfoque simplesmente teórico e conceitual, mas também, sob o ponto de vista histórico e sociopolítico.

Do processo histórico e sociopolítico da década de 30, do século passado, período este permeado por tensões, lutas, entraves e conquistas sociais, culminou-se com o Manifesto da Educação Nova, que tencionava a reformulação da política educacional com base em uma pedagogia renovada. No entanto, para que essa proposta se concretizasse na prática era preciso uma renovação política no país. Vale explicar que esse documento foi redigido em atenção ao pedido de Vargas, na IV Conferência Nacional de Educação (1931), para que os intelectuais presentes contribuíssem para a elaboração de uma proposta educacional, que o governo não possuía. Em linhas gerais, “[...] o manifesto defendia uma escola pública obrigatória, laica e gratuita, que eliminasse o espírito livresco da educação em vigor e adquirisse o aspecto mais prático, profissionalizante, aberta a todas as classes sociais [...]” (LIBÂNEO, 2012, p. 177), ou seja, baseada nos ideais democráticos.

Sobre esse aspecto, Dublante (2011, p.75) ressalta que,

A busca por uma gestão democrática dos assuntos da educação sempre fez parte do contexto das lutas dos vários movimentos sociais, de cunho democrático, ligados à sociedade civil, entretanto, essa reivindicação não foi rapidamente incorporada ao discurso oficial, orientado, durante o regime militar, pelo autoritarismo e controle sob instituições educacionais existentes no país. Contudo, o processo de redemocratização iniciado no final dos anos 70 e que se prolongou nos anos 80, trouxe uma nova



perspectiva para os educadores que militavam em prol de novas propostas para a educação brasileira.

É oportuno destacar, no entanto, que os movimentos sociais em torno da democratização da educação pública brasileira, resultantes em parte, pela sociedade civil, antecede a própria Constituição Federal de 1988 e perpassa por ela. A proposta vem sendo pensada e construída desde a década de 30 do século passado, e sua intensificação se deu na década de 80 do mesmo século, anteriormente citado, em torno da 2ª redemocratização do Brasil em 1985, no término da Ditadura Militar, “[...] por meio da luta dos profissionais da educação, principalmente no período em que o país passava pela redemocratização e pela abertura política” (ROSSI; LUMERT; PIRES, 2017, p.557).

Neste percurso ocorreram várias mobilizações coletivas: encontros e debates em torno da questão política e educacional do país. De acordo com Sobrinho e Júnior (2017, p. 233), tais discussões giraram em “torno da elaboração da Constituição de 1988, da LDB de 1996 e do PNE de 2001-2010 [...]”. Um exemplo bastante promissor foi a realização da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, um espaço voltado às discussões em torno do processo de democratização no qual culminou com a concretização da “Carta de Goiânia” [...] (ROSSI; LUMERT; PIRES, 2017, p.560), documento este que previa dentre outras coisas:

[...] mecanismos de democratização da gestão da educação [...] a garantia do Estado à sociedade civil de que o controle e a execução da política educacional seriam feitos por colegiados constituídos democraticamente; e a existência de mecanismos efetivos de controle e participação social assegurados pelo Estado (ROSSI; LUMERT; PIRES, 2017, p.560).

Outro espaço de debate importante foi o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, cuja atuação se deu tanto na constituinte quanto na elaboração da nova LDB. Rossi, Lumert e Pires (2017, p. 560) informam que este fórum, surge “[...] como espaço para debater a construção de um projeto para toda a educação [...] lutando pela redemocratização da educação e objetivando a elaboração de uma Carta Magna para o País”. Cabe retomar a importância da reivindicação dos profissionais da educação que defendiam uma educação para o Brasil baseada na gestão democrática, talvez uma das mais importantes entre todas as que compunham a pauta da democratização, cuja reivindicação que segundo Rossi, Lumert e Pires (2017, p. 559) “[...] girava em torno de uma educação pública e de qualidade para todos, com garantia de acesso e universalização do ensino; autonomia financeira, pedagógica e administrativa; participação da comunidade escolar por meio do Conselho Escolar [...]”.

Posteriormente, com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, ficou instituído que a educação pública brasileira seria norteadada por uma gestão democrática. De acordo com Domingos Sobrinho e Barbosa Júnior (2014) “[...] a Constituição Federal de 1988 é o documento que traduz muito bem os anseios de redemocratização [...]”. Seus “ordenamentos jurídico universais, e no que toca à educação” foram fundamentais na “elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 1996”. Nesse sentido, considerando a perspectiva atual, que se dá em consonância com os documentos normativos supracitados, a gestão da educação converge-se para um processo participativo-democrático de organização, no qual se incluem as políticas educacionais. No entanto, “embora a gestão democrática figure como norma jurídica desde a Constituição Federal de 1988, sua regulamentação tem sugerido uma diversidade de interpretações que variam segundo o lugar e os agentes envolvidos” (OLIVEIRA, 2008, p. 9).

A gestão da educação baseada na concepção democrático-participativa envolve a criação de canais de participação, a descentralização, a participação ativa e a autonomia dos sujeitos nas ações, nas quais, o fortalecimento dos procedimentos de participação, o compartilhamento do poder e tomada de decisão se apresentam como perspectivas fundamentais e plurais.

Concebemos, então, a gestão democrática como uma perspectiva de gestão educacional que ganhou força e espaço nas literaturas e na educação brasileira, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, documento este que passou a legitimá-la como um princípio do ensino público, constituindo-a como um parâmetro normativo de gestão na orientação e desenvolvimento das ações dos Conselhos Gestores de Políticas Educacionais, Sistemas de Ensino e Conselhos Estaduais e Municipais que o compõem, na organização das escolas públicas e na definição e implementação de Planos de Educação, etc. Dentre seus princípios norteadores, a gestão democrática envolve a autonomia, participação e o compartilhamento do poder (descentralização) em oposição à ideia burocrático-tradicional.

A lógica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre orientação, organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação [...] (LÜCK, 2015, p. 36).

Dublante (2011), na seção de sua dissertação sobre Gestão democrática: o ideal e o real na escola pública brasileira, faz referência aos princípios norteadores da gestão democrática

destacando o que cada uma representa no contexto da educação pública brasileira. O quadro abaixo ilustra as concepções deste autor acerca desses princípios.

**Quadro 1 - Princípios norteadores da gestão democrática**

Autonomia	Participação	Descentralização
<p>-Uma das exigências para existência da gestão democrática na escola é a garantia de sua autonomia político-administrativa, pedagógica e financeira;</p> <p>-Possibilita o desenvolvimento de condições que podem garantir o cumprimento dos objetivos educacionais em articulação com os anseios da comunidade.</p>	<p>-Constitui mais uma das exigências da sociedade civil em sua relação com o Estado (esfera política) no processo de democratização do espaço escolar;</p> <p>-Corresponde à possibilidade de luta por emancipação.</p>	<p>-Uma das grandes alternativas para a democratização da gestão escolar;</p> <p>-Acontece no contexto da redefinição das políticas educacionais, em decorrência das propostas de modernização do Estado, e se realiza por meio da desconcentração para as esferas administrativas dos estados e municípios, visando romper com o modelo burocrático, clientelista e autoritário do período militar – segundo as teses reformistas no Brasil, na qual as decisões eram centralizadas na esfera da União.</p>

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento de Dublante (2011).

Acerca da autonomia, Lück (2011) explicita que tal princípio não se constrói a base de normas e regulamentos limitados a aspectos operacionais, mas sim com princípios e estratégias democráticas e participativas. Ademais, a normatização e a regulação cerceiam o espaço da iniciativa, da criatividade e do discernimento, aspectos estes necessários à dinamização do processo educacional.

No âmbito educacional, a autonomia demanda por parte dos gestores e da comunidade em geral, confiança, abertura, transparência, transcendência de vontades e interesses individuais em nome de algo mais importante, a qualidade da educação. Trata-se de “[...] um processo coletivo e participativo de compartilhamento de responsabilidades emergentes e gradualmente mais complexas, resultantes do estabelecimento conjunto de decisões” (LÜCK, 2011, p. 99).

[...] a autonomia é um princípio que se efetiva ao permear-se por todo o sistema de ensino e até mesmo na sociedade. Portanto, não é um processo exclusivamente interno à escola. É por isso que não se realiza autonomia por decreto, nem se delega condições de autonomia. Para ser plena, ela necessita que os âmbitos macro de gestão, que tanta influência exercem sobre a escola, pratiquem a construção da gestão orientada pelos princípios da autonomia, mediante gestão participativa. Dessa forma, ele se realiza por um processo de interinfluência e reciprocidade entre os âmbitos macro e micro de gestão (LÜCK, 2011, p. 99-100).

A concretização da autonomia no contexto da educação não se resume à questão financeira ou à gestão administrativo-pedagógica. Ela envolve quatro dimensões: financeira, política, administrativa e pedagógica. É na dimensão política articulada à técnica que ela se efetiva de forma mais significativa, “[...] no que se refere à capacidade de tomar decisão acertadas e influenciar positivamente o ambiente educacional e o desempenho das pessoas nele atuantes, pelo emprego do talento coletivamente organizado [...]” (LÜCK, 2011, p. 92). Portanto,

[...] a autonomia só é legítima quando exerce em favor da melhoria da qualidade do ensino, voltada para o atendimento às necessidades educacionais de seus alunos, numa autêntica atuação de caráter social. Tal prática, vence os medos e receios e cria gradualmente um espírito de equipe e reforço ao trabalho colaborativo (LÜCK, 2011, p. 86).

No que se refere ao princípio da participação na concretização da gestão democrática, as análises devem ser feitas a partir dos múltiplos instrumentos ou espaços criados e pela presença ativa da sociedade civil organizada nas decisões concernentes às questões educacionais que são de interesse coletivo. Cabe frisar, no entanto, que em muitos governos (federal, estadual e municipal) e sistemas de ensino brasileiro o que geralmente se percebe são inversões de prioridades, abandono dos processos de democratização, descaso social, deslegitimação das representatividades, descompromisso com o que está prescrito nas legislações e com a descentralização das decisões. Tais situações, mostram que a participação social no âmbito educação reflete movimentos reais de forças contraditórias que acabam por ampliar as tensões entre o governo e a sociedade civil, servindo de barreira para a concretização de uma educação pública e promotora de processos que culminem na qualificação da gestão educacional. Isso não implica, porém, minimizar as práticas participativas, pelo contrário, cabe fortalecer ainda mais o seu potencial transformador na complexa relação entre Estado e sociedade no que tange à gestão da educação pública e de suas políticas. Nesse prisma, Jacobi (2008, p. 117) observa que a “[...] análise das práticas participativas centra o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas”. Assim sendo, podemos afirmar que, a participação no contexto da educação se destaca como um dos principais meios de assegurar a gestão compartilhada e desenvolvimento social, pois tem o poder de formar, politizar e envolver os sujeitos nos processos decisórios e qualificação das decisões e ações sociais.

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consistente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de

compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme (LÜCK, 2013, p. 29).

Contudo, entre o “real” e o “ideal” para a educação, existe ainda o desafio da participação na gestão democrática da educação pública e de suas políticas que exige uma prática baseada na autonomia. A participação pela via da autonomia é por excelência o principal meio de assegurar a gestão democrática da educação. Isso significa, o envolvimento dos indivíduos, a participação consciente e experiência do compartilhamento do poder no processo de tomada de decisão, organização e alcance dos resultados. Desse modo, cabe apresentar a concepção de Libâneo (2008, p. 12) sobre participação. Para este autor,

O conceito de participação se fundamenta no de autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos de livre determinação de si próprios, isto é, de conduzirem sua própria vida. Com autonomia opõe-se às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições é a participação. Portanto um modelo de gestão democrático-participativa tem na autonomia um dos seus mais importantes princípios, implicando a livre escolha de objetivos e processo de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho.

Cabe considerar, entretanto, que é no contexto da gestão democrática da educação pública que o discurso da participação, cidadania e da autonomia ganham cada vez mais força, isto porque, com o passar dos tempos, cresceu a necessidade de a sociedade se fazer cada vez mais presente diante das discussões e decisões que envolvem o controle das questões sociais, não mais deixando-as sob tutela do Estado. A perspectiva da participação numa gestão democrática se baseia na correlação de forças entre Estado e sociedade civil. A esse respeito Jacobi (2008, p. 119), explica que “[...] a participação é focada a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais que demandam uma atuação pública”.

Entretanto, cabe destacar que a eficácia da participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Conselho Municipal de Educação requer uma participação de seus representantes baseada na autonomia. A participação e a autonomia são pressupostos e formas capazes de legitimar a democracia na gestão da educação e de promover mudanças estruturais importantes para a sociedade. Sobre essa questão, Gadotti e Romão (2004, p. 46-47, grifo do autor) estabelecem uma autêntica relação entre autonomia, cidadania e participação. Para os autores, “a idéia de autonomia é intrínseca à idéia de democracia e cidadania. Cidadão é aquele que participa do governo; e só pode **participar** do governo (participar da tomada de decisão) quem tiver poder e tiver liberdade e autonomia para exercê-lo”.

No mesmo sentido, Gadotti e Romão (2004, p. 47) atribuem importância à participação da sociedade quando dizem que, “[...] a participação e a democratização num sistema público

de ensino é um meio prático de formação para a cidadania. Essa formação se adquire na participação no processo de tomada de decisões”. Nesse sentido, destacamos os Conselhos de Educação como espaços de participação importantes para o desenvolvimento da democratização dos processos educacionais. Configuram-se como instâncias que abrem espaços para a desburocratização, descentralização da gestão educacional, porém, um destaque se faz necessário: por si só, os espaços de participação no âmbito da educação não têm o poder de garantir com que as práticas democrático-participativas sejam efetivadas com a eficácia que se espera. A conquista de tal perspectiva na gestão participativa só será possível por meio de um plano estratégico que vise à democratização.

### Quadro 2 - Plano estratégico de participação

Autonomia dos movimentos sociais	Canais de participação	Transferência administrativa
Tem a ver com a autonomia dos movimentos e de sua organização em relação à administração pública.	Tem a ver com a criação de canais de participação pela administração.	Tem a ver com a democratização das informações.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de documento Gadotti e Romão (2004).

Tratam-se de condições estratégicas para que o processo de participação e democratização da educação ocorram com qualidade. Ao mesmo tempo, apresentam-se como desafios para a sociedade, visto que, esta, ainda não vislumbra as condições necessárias para viabilizar o exercício de autonomia. Ademais, em muitos casos as formas de comunicação entre a sociedade civil e o governo são frágeis o que vem consideravelmente dificultar a apropriação das informações, conhecimento das necessidades e ações e, a participação ativa na gestão da educação pública; espaços de participação são criados, porém podem se tornar burocratizados pelo sistema/governo.

Cardozo (2012, p. 172), ao refletir sobre autonomia diz que a luta pela participação deve ser aliada à luta pela autonomia no seio da própria sociedade. Acrescente que a participação autônoma deve ser direcionada para a construção de relações sociais que superem as relações centralizadoras e autoritárias existentes em nossa sociedade, não apenas no âmbito das instituições escolares, mas em todos os órgãos e nas relações entre sujeitos em todas as camadas sociais.

Como foi posto anteriormente, a descentralização, além de ser uma estratégia de democratização é um dos princípios que compõe a tríade (participação, autonomia e descentralização) para a concretização da gestão democrática da educação pública. De um

ponto de vista macroestrutural e ajuste no âmbito das políticas públicas educacionais impostas aos Estados Nacionais, a exemplo do Brasil, a descentralização “[...] foi fortemente aproximada da ideia de democratização” (NOGUEIRA, 2011, p. 59).

A descentralização converteu-se [...] em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da performance gerencial do setor público, com a expectativa de que viesse a colocar nos eixos tanto o aumento unilateral do poder das instâncias subnacionais [...] quanto o enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas (NOGUEIRA, 2011, p. 59-60).

No âmbito local, a descentralização traz consigo a ideia de abertura para a participação da sociedade na gestão da educação pública e distribuição de poder político-social em questões administrativas, pedagógicas e financeiras. Caracteriza-se pela flexibilidade das relações de governo, gestão e organização, cuja lógica é empreender a gestão democrática nos sistemas educacionais e nas escolas, respondendo aos preceitos constitucionais.

Para Domingos Sobrinho e Barbosa Junior (2014), é preciso considerar as várias dimensões de análises da gestão democrática da educação. Não basta priorizar o político e os discursos ideológicos sobre a realidade, mas também a construção de uma cultura de gestão democrática, tendo a consciência de que esta não acontece de fora do complexo e multifacetado processo de consolidação da democracia. Cabe ainda, levar em conta as particularidades do contexto de atuação e suas relações com o geral, afim de traçar estratégias para o processo democratizante.

Mesmo dentro de um cenário marcado por tensões sociais, econômicas, políticas e pedagógica, a exemplo do Brasil, percebemos que para os profissionais da área da educação, que atuam nas mais diversas instituições vinculadas aos sistemas federais, estaduais ou municipais, as percepções em torno da gestão democrática da educação pública associam-se a uma possibilidade de empreender ações capazes de promover mudanças significativas na educação, mesmo que estas sejam em escala micro (escolas) macro (sistemas de ensino) local (município).

Sobre esse aspecto, Dourado (2014, p. 25) considera que

[...] alguns avanços na democratização das políticas educacionais têm sido propostos e, em alguns casos, efetivados. Tal perspectiva chama a atenção para a complexa relação entre proposição e materialização de políticas, seus limites e possibilidades históricas, bem como para a necessária efetivação de políticas de Estado que traduzam a participação ampla da sociedade brasileira.

Assim, a gestão democrática da educação vai se construindo, por meio de desafios, limites e conquistas na definição e concretização de políticas e demais ações. No entanto, é fundamental ressaltar que no cenário brasileiro ela é um meio rumo a uma gestão renovada e em oposição às performances gerenciais de organização e ação. Diferentemente destas formas organizacionais, a gestão democrática, “[...] qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada” (NOGUEIRA, 2011, p. 240). Desse modo, é importante ressaltar que a gestão democrática no âmbito da educação pública tem como características: ser progressista, democrática e não-autoritária.

A efetivação da gestão democrática deve ocorrer por meio da participação ampliada, crítica e representativa nas decisões. Sobre esse aspecto, Nogueira (2011, p. 241) pontua que “[...] a gestão democrática dispõe-se a dirigir, a coordenar e a impulsionar a formação ampliada de decisões, problematizando a improvisação e o decisionismo. Vale destacar que as decisões devem ser coletivas e autônomas, cabendo a todos os envolvidos com a educação participar, não deixando com que estas sejam uma exclusividade dos atores que representam as hierarquias do poder governamental, como tem sido observada em algumas deliberações.

Nestes termos, as decisões e ações no âmbito dos Sistemas de Ensino e nos seus Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, cujo parâmetro é a gestão democrática, devem ser definidas e elaboradas, não como algo dado, estanque ou por meio de ordens de cima para baixo, mas de forma dialética, dinâmica, autônoma, opondo-se à quaisquer relações autoritárias existentes. Supõe ainda, que sejam imunes às imposições administrativas verticalizadas e autoritárias, uma vez que, os resultados que se esperam dos espaços democráticos não se limitam aos processos administrativos, mas a busca da “[...] transformação e a dinamização das organizações como um todo” (NOGUEIRA, 2011, p. 241). O mesmo autor destaca ainda que a gestão pela via democrática “[...] é essencialmente dialógica, comunicativa. Assimila as organizações como espaços éticos e políticos que interagem de modo ativo com a vida, são povoados por pessoas, desejos e interesses que precisam ser recompostos e que não podem ser simplesmente ‘gerenciados’” (Idem, 2011, p. 241).

O que observamos, no entanto, nesse contexto complexo e contraditório da educação, é que nem sempre as condições e meios necessários à concretização da gestão democrática ocorrem de fato, mesmo numa democracia participativa como a brasileira, pois formas autoritárias de gestão, geralmente ocultadas, manifestam-se em algumas ocasiões seja de forma explícita ou disfarçada, esbarrando no paradigma em foco como forma de freá-lo; impedindo



“a renovação da gestão e da governança” (NOGUEIRA, 2011, p. 239), uma situação contraditória com a sua real perspectiva.

Para Nogueira (2011, p. 240), no entanto, esse tipo de gestão,

Opera além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade. Sua força advém [...] do duplo reconhecimento de que não há [...] oposição antagônica entre indivíduo e coletivo e de que as organizações, quando democráticas devem pressupor e alimentar a existência de espaços internos a ‘expressão e reconstrução dos interesses e desejos de seus membros’.

Vimos que no Brasil, com a CF de 1988, a gestão democrática passou a ser o princípio de gestão da educação pública brasileira no âmbito tanto dos sistemas de ensino quanto das escolas. Cabe explicar, no entanto, que este não foi o único paradigma de gestão implementado no país. Outros enfoques, baseados às concepções e posturas autoritárias e antidemocráticas nortearam a educação. É em oposição a esses modelos, que a gestão democrática do ensino público passou a ser reivindicada por um grupo de profissionais e militantes da área da educação tendo em vista a democratização.

Com base em Rossi, Lumertz e Pires (2017, p. 561), a gestão democrática “veio para se contrapor-se ao enfoque tecnicista, que influenciou também a administração escolar, tendo como base as teorias administrativas clássicas, destacando-se a administração científica (Taylor) e a gerencial (Fayol)”.

Diferentemente de administração, a gestão é uma nova forma de conduzir uma organização ou instituição. Trata-se de um novo paradigma<sup>9</sup>, capaz de superar as limitações da administração. Como diz Lück (2015, p. 36), “[...] a lógica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente esclarecida das pessoas nas decisões”.

Assim, ao vincular-se à perspectiva da gestão, pode-se dizer que a gestão democrática surge como um novo paradigma educacional, tendo em vista uma mudança de enfoque e de práticas organizacionais “[...] voltadas para o esforço competente de promoção da melhoria do ensino brasileiro e sua evolução” (LÜCK, 2015, p. 35).

Dessa forma, o contexto de organização da educação e de seu processo educativo, tornam-se relevantes, na medida em que, a gestão democrática se fundamenta em processos democratizantes e na conjugação de esforços entre a comunidade e o poder estatal, isto é, em

---

<sup>9</sup> Modo como nosso pensamento é orientado para perceber o mundo, o que por isso, determina o que vemos e o que deixamos de ver, e, em consequência, como reagimos diante da realidade.

práticas pautadas por relações não “autoritárias” e não dependentes, pelo menos esta é a sua base de fundamentação.

Ademais, trata-se de um modelo capaz de envolver a participação da sociedade civil organizada na gestão da coisa pública, na definição, execução e avaliação das políticas educacionais e de seus planos estratégicos de intervenção, em busca da melhoria da educação. É importante lembrar, no entanto, que “[...] a promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre diversos níveis e segmentos de autoridades dos sistemas de ensino e de escolas” (LÜCK, 2015, p. 44).

Nesse sentido, entendemos a gestão democrática como um paradigma, cujo desenvolvimento na educação ocorre de forma processual, a partir da conjugação de esforços no sentido de promover a melhoria da educação pública. Dessa forma, não se trata de uma prática já consolidada nos sistemas de ensino e nas escolas, mas que se encontra em processo de estruturação. Ao relacionarmos com um contexto mais amplo, como o da construção da democracia brasileira, vamos perceber que ela não se efetiva em “linha reta” [...] e, ademais, é caracterizada “por tensões e ambiguidades” (DOMINGOS SOBRINHO; BARBOSA JUNIOR, 2014, p. 233). Neste movimento, a gestão democrática precisa ser constantemente reforçada, a fim de envolver a sociedade na defesa da autonomia, da participação, da construção compartilhada dos níveis de decisão para superar os desafios educacionais propostos. Sua prática se legitima por meio do exercício coletivo e participativo da sociedade civil junto ao poder público baseando-se na articulação, tomada de decisão e gestão não verticalizada das ações.

É válido lembrar que a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1998) como um princípio básico, cuja indicação está contida no art. 206, inciso VI - Gestão Democrática do Ensino Público na forma da lei. O mesmo princípio constitucional foi reforçado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01) indicando o mesmo princípio preceituado no documento citado anteriormente. Assim sendo, o caráter democrático de uma gestão não poderia estar dissociado da participação e colaboração da sociedade nos processos decisórios, uma vez que a democracia pressupõe a convivência, capacidade crítica, autônoma e a participação ativa dos sujeitos nos processos de decisão coletiva. Trata-se de um participar decidindo e de ter o direito de ser ouvido como membro participante da gestão pública juntamente com o governo, refletindo uma nova forma de pensar

e atuar que descontrói a ideia de que a gestão equivale a unidade de pensamento, às decisões unilaterais, verticais e particulares.

O atual PNE (Lei nº 13.005/ 2014), aprovado em 2014 com vigência de 2014-2024, mantém a mesma referência do Plano anterior. A motivação deste PNE pode ser vislumbrada em indicadores e objetivos tais como:

[...] desigualdades educacionais, na necessidade de ampliar o acesso à educação e a escolaridade média da população, na baixa qualidade do aprendizado e nos desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação. O objetivo central do Plano [...] consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira (BRASIL, 2014, p. 11).

Mediante as orientações supracitadas, verifica-se que a gestão democrática está intimamente relacionada ao compromisso sociopolítico. Portanto sua concretização no contexto real das escolas e sistemas de ensino torna-se necessária para o desenvolvimento do processo de organização, fortalecimento e desenvolvimento da educação pública dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que devem estar em constante interação, articulação e colaboração em benefício da democracia, cidadania e direitos sociais.

Para Libâneo (2012, p. 447), a gestão democrática “[...] acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos”. Sendo assim, não basta fazer parte, é preciso participar ativamente das decisões juntamente com as lideranças do governo, ou seja, é preciso ser parte. Evidenciamos assim, a importância da gestão democrática da educação, pois ela constitui uma prática de valor estratégico para o desenvolvimento articulado entre os entes federados no âmbito do ensino público, seja em nível da Educação Básica ou Superior. Sendo assim, trata-se de uma condição necessária para fortalecer e qualificar a educação, visto que, abre espaço para a participação da comunidade, interação coletiva, compartilhamento do poder e alcance de objetivos socioeducacionais.

No que se refere a sua concretização na prática, a nova LDBEN (Lei nº 9.394/96), determina no artigo 14 os princípios que os sistemas de ensino público devem seguir, dentre as quais destacam-se: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Como prática, visa a participação da sociedade civil organizada não apenas nas decisões, mas também no processo de execução, acompanhamento e avaliação das ações correspondente às políticas e planos educacionais formulados e implementados. Como explicita Paro (2016, p.

22), a participação não é um “fim” em si mesma, ela é “meio”, é “a partilha do poder, a participação nas decisões”. Isso implica a necessidade da efetiva participação na vida pública que “[...] representa a expressão maior da cidadania ativa” (PARO, 2007, p. 24) e da conquista coletiva da democratização.

Entretanto, é preciso considerar que ela se dá de forma gradual e lenta. Isso porque, falta compreensão, capacidade de autocrítica, compromisso, envolvimento, mudanças de posturas autoritárias e centralizadas, vontade e respeito para que as mudanças de visão e ação, muitas vezes pautada na centralização e verticalização das decisões, abrem espaço para formas de participação coletiva, colaborativa e democrática. “A gestão democrática deve ser entendida como um espaço de descentralização do poder, de participação e de autonomia do cidadão” (CASTRO, 2009, p. 35).

Ressaltamos a necessidade de a gestão da educação pública numa perspectiva democrático-participativa levar em conta a união, a representação, a liberdade para agir e colaborar conscientemente na solução dos problemas educacionais e na defesa da garantia dos direitos sociais. Para Freire (2011, p. 76) a liberdade “[...] requer que o indivíduo seja ativo e responsável, não um escravo nem uma peça bem-alimentada pela máquina”. Não basta a ele ser uma peça a mais no processo, como se tem visto em muitas situações e instituições sociais. É necessário, outrossim, ter consciência e liderança para participar e mobilizar novas e autênticas situações de participações capazes de transformar a realidade dos sujeitos e da educação. Para tanto, faz-se necessário que este mesmo indivíduo supere as condições que possivelmente lhe coloque em estado de inércia, assim como, ultrapasse como diz Freire a condição de autômatos que faz dele um ser quase como coisa.

Somente por meio da participação consciente, ativa e política dos sujeitos, no que tange aos direitos sociais e educacionais, será possível colocar em prática, a gestão democrática. Esse é o caminho, que, no entanto, referenciando Freire (2011, p. 175), só pode ser traçado pelos homens, pois “não há história sem homens”, da mesma forma, como não há processo de transformação da história sem homens dispostos a promover uma ação transformadora na realidade vivida. O mesmo autor ressalta que “não há realidade sem história [...] não há história para os homens, mas uma história de homens que, feita por eles, também os faz [...]”. Sendo assim, é preciso pensar o objeto historicamente, pois o alcance do concreto real se dá pela “construção social de uma sociedade historicamente dada. E as categorias para a sua explicitação e compreensão serão sempre históricas, assim como é histórico o movimento do real” (CURY, 1986, p. 18). A gestão democrática e sua análise devem ter como fundamentos a sua totalidade.

Cabe assim ampliar o poder a toda sociedade, não deixando-o apenas ao alcance daqueles (classe dominante) que já fazem parte dela, mas principalmente daqueles atores sociais, muitas vezes excluídos do processo de decisão, que precisam ter os seus direitos assegurados.

Democratizar a gestão da educação requer a participação da sociedade no processo de formulação, de avaliação da política educacional e na fiscalização de sua execução por meio de mecanismos institucionais [...] é preciso garantir que o envolvimento da população deixe de ser tutelado para se constituir em uma real participação (CASTRO, 2009, p. 37).

Nessa perspectiva de gestão, ressalta-se a necessidade de mudança nas estratégias de organização da educação pública. Tais mudanças podem ser assim sintetizadas: descentralização do poder, a criação de conselhos educacionais, articulação entre a sociedade civil e governo no desenvolvimento das políticas públicas, o diálogo com os movimentos sociais e a própria mobilização para a participação.

Desse modo, a gestão da educação pública na sua perspectiva mais atual se dá pela via da gestão democrático-participativa, que conjuga a participação de categorias diversas, em especial a sociedade civil, em espaços de democratização como os CME, instâncias estas específicas, com funções diversas e que se estrutura a nível Sistema Municipal de Ensino. Tal instância destaca-se pela sua função, atribuições, pela a presença e papel da representatividade da sociedade civil no processo de tomada de decisão e gestão descentralizada das políticas educacionais. Cabe destacar, no entanto, que as formas de participação numa perspectiva cada vez mais ativa e politizada são realidades que vão se fortalecer, principalmente com a Constituição Federal de 1988, que dinamizou significativamente os espaços de participação e democratização, dentre os quais, destaca-se os Conselhos Municipais de Educação.

[...] os Conselhos Municipais de educação, são instâncias de caráter participativo que exigem em sua composição a presença, através da representação, de pessoas da comunidade para promover um debate democrático, sobre as diversas perspectivas, das questões inerentes à educação no que se refere à aplicação dos recursos e às normas de funcionamento do sistema municipal (DUBLANTE; SOUSA, 2015, p. 112).

Esse modelo de participação, apresenta-se como um meio fundamental na gestão dos bens públicos, uma vez que é capaz de descentralizar e qualificar as decisões, antes vinculadas apenas ao poder central, para uma forma de poder mais coletivo e colaborativo, onde todos os agentes que compõem a sociedade possam fazer parte. Os Conselhos de Educação são órgãos públicos criados para garantir um direito constitucional, ou seja, o direito da cidadania e a partir dele garantir a gestão democrática da educação. Portanto, temos que considerar que a efetivação

da gestão democrática do Plano Municipal de Educação e da educação pública deve implicar a participação da sociedade nas tomadas de decisões, execução e avaliação, ou seja, em todo o seu processo. Para tanto, os conselheiros que representam a sociedade civil “precisam estar convencidos da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades” (PARO, 2016, p. 23). Na próxima seção discutimos sobre os Conselhos Municipais de Educação na gestão da educação pública, destacando os fundamentos, as funções e sua importância como espaço de participação e representação.

### **3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

Nesta seção enfocamos os Conselhos Municipais de Educação como órgão de gestão da educação pública. Inicialmente procuramos fazer um resgate histórico das primeiras formas de conselhos criadas no mundo e que serviram durante algum tempo como espaços públicos de tomada de decisões nas comunidades primitivas. Registramos também, outras experiências de conselhos que se tornaram famosos na história. Posteriormente, apresentamos os Conselhos de Educação criados no Brasil, destacando aspectos relacionados à institucionalização, finalidade e desenvolvimento. Enfim, tratamos sobre os fundamentos, as funções e os aspectos da participação e representação plural dos segmentos da sociedade, objetivando construir uma visão ampla da importância e do atual papel dos CMEs na concretização da gestão democrática da educação, no controle social e garantia dos direitos sociais.

A análise e construção de tal abordagem, remete-nos a uma reflexão a partir das concepções de autores como Ribeiro (2004), Souza (2013), Marcelino (2013), Cury (2009), Teixeira (2004), Gohn (2008/2011), Bordignón (2004), Abranches (2009), que discutem sobre o assunto e que darão sustentação às análises concretas sobre a participação dos conselheiros de Paço do Lumiar na Gestão do Plano Municipal de Educação (PME), objeto de nossa pesquisa.

#### **3.1 Conselhos Municipais de Educação: fundamentos e funções**

Nesta subseção, refletimos sobre os fundamentos e funções dos Conselhos Municipais de Educação. Evidenciamos que a origem, a expansão da implantação, o funcionamento e o desenvolvimento dos Conselhos de Educação nas estruturas de sistemas de ensino do Brasil (federal, estadual e municipal) não transcorreram de modo isolado das questões sociopolíticas, ao contrário, todo esse movimento faz parte de um complexo processo de mudanças realizadas no cenário global e articuladas às deliberações internacionais-neoliberal impostas aos Estados Nacionais, e das perspectivas da sociedade em promover mudanças na educação.

A partir dessas primeiras iniciativas de aproximação com o tema é possível perceber que os CME nos moldes atuais são instâncias recentes, porém, sua gênese, significados, estrutura institucional, funções e formas de atuação estão atrelados a um passado longínquo de organização social coletiva e de orientação político-administrativa.

Diante da complexidade das abordagens aqui propostas e visando uma melhor compreensão acerca do CME, fez-se necessário um retorno ao passado, tencionado conhecer

como essas instituições foram histórica, social e politicamente criadas, modificadas, mantidas e transformadas no tempo-espaço, bem como, verificar o sentido e significado deste mecanismo de participação para a educação e para aqueles que precisam dela. Nesse sentido, destaca-se que:

A origem e a natureza dos conselhos é muito diversificada. As instituições sociais, em geral, são fruto de longa construção histórica. A origem dos conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva (BORDIGNON, 2004, p. 15).

Gohn (2011) assinala que as formas de ‘conselhos’ utilizadas na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil são instâncias tão antigas quanto a própria democracia participativa e suas origens datam desde os clãs visigodos.

Dessa forma, a gênese dos Conselhos nas estruturas sociais e orgânicas da administração pública, está vinculada às concepções sociopolíticas e as formas organizacionais da sociedade no tempo-espaço. Observamos que, das formas de conselhos criados desde a sociedade primitiva até a contemporaneidade, muitas mudanças foram realizadas. Tais mudanças podem ser percebidas a partir dos significados atribuídos a essas instâncias, das formas como se estruturaram e do seu papel diante da gestão da coisa pública. Porém, antes de avançarmos para a compreensão acerca dos órgãos que se estruturaram na forma de Conselhos de Educação e, posteriormente, em Conselhos Municipais de Educação, cabe apresentar o sentido atribuído à palavra “conselho” e, outros elementos intrínsecos a essa realidade. Para Marcelino (2013, p. 81), o sentido da palavra conselho pode ser buscado na etimologia greco-latina. “Em grego que quer dizer ‘ação de deliberar’, ‘cuidar’, ‘cogitar’, ‘exortar’. Em latim, traz a ideias de ‘ajuntamento de convocados’, o que supõe participação em decisões precedidas de análises e debates”.

Para Pereira (2008, p. 28), a palavra conselho “pode ser buscada no latim concilium. Esse termo, por sua vez, provém do verbo consulo/consulere e quer dizer ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém, após ponderação refletida, prudente e de bom senso.

Trata-se, pois, de um termo cujos significados postulam à coletividade, à convocação para discussão, à reunião de uma assembléia. Assim, quando um conselho/concilium/concilium/concilio se reúne, une e atrai para si pessoas que participam (como) ou servem de medianeiras dos destinos de uma sociedade ou de parte desses destinos. Ao se convocar e/ou reunir-se uma assembléia-convocare, vogare ou cogere pode-se dizer que um determinado assunto será analisado de diversos pontos de vista, numa aprendizagem constante do exercício do “poder” para a definição e redefinição dos fins e dos meios das práticas sociais que estejam sendo desenvolvidas (PEREIRA, 2008, p. 28).



Quanto a sua estrutura organizacional no âmbito das questões sociopolíticas, tais órgãos advêm das formas mais antigas de conselhos criados no mundo, cuja origem esteve vinculada a um processo de organização da própria sociedade. Isto ocorreu ainda na época primitiva, na qual, a composição era formada por tribos. Já era prática entre os povos dessa época organizar reuniões tencionando decidir e resolver os problemas referentes à comunidade, principalmente quando estes não eram previstos nos marcos de sua tradição normativa. Embora distantes da categorização dos Conselhos atuais que fazem parte dos setores organizados da gestão da educação pública, estes órgãos já se faziam presentes como espaços de deliberações coletivas de interesses sociais comuns, consoante com a perspectiva de Conselhos vislumbrado por Cury (2000, p. 48) que é “o lugar onde se delibera, tomam-se decisões após análises e debate”.

Do mesmo modo, Teixeira (2004, p. 692), atribui que,

Os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio. Apareceram nas sociedades organizadas desde a antigüidade e existem hoje, com denominações e formas de organização diversas, em diferentes áreas da atividade humana. Seu sentido pode ser buscado na etimologia greco-latina do vocábulo. Em grego refere à ‘ação de deliberar’, ‘cuidar’, ‘cogitar’, ‘refletir’, ‘exortar’. Em latim, traz a idéia de ‘ajuntamento de convocados’, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates.

Semelhante a essas formas primitivas de organização e deliberação social, outros espaços foram sendo estruturados e disseminados pelo mundo. A criação de estruturas na forma de ‘conselhos de notáveis’ existente nas sociedades greco-romanas e também na idade média, cujo papel era eminentemente emergencial e de auxílio à manutenção da coesão social. Geralmente quando ocorria algo que poderia causar algum tipo de instabilidade social, estes Conselhos eram chamados com o objetivo de solucionar a situação. Cabe explicitar que a constituição dos Conselhos de notáveis, eram fundamentados em critérios de escolha. Para tanto, os candidatos ao cargo de conselheiro deveriam ser homens bons, de notório saber, os melhores, que fluíam do respeito e do poder de liderança que esses indivíduos exerciam em sua comunidade local.

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra que a prudência aconselhara Moisés a reunir 70 anciãos ou sábios para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o Conselho de Anciãos do povo hebreu (BRASIL, 2004, p. 15).

Nesse sentido, podemos afirmar que, mesmo as formas mais remotas de conselhos mantiveram relação com o governo do povo, onde a participação popular se fazia presente e

atuante. De acordo com Brasil (2004) na constituição das cidades-Estado a solução dos crescentes conflitos, resultantes da complexa vida grupal já não podia mais ser encontrada nas relações de linhagem ou numa autoridade superior, mas resolvidos comunitariamente, por mecanismos públicos. Por sua vez, nas comunidades primitivas os conselhos de anciãos se fundamentavam “no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude [...]” (BRASIL, 2004, p. 16). Nota-se que o critério de escolha, ou seja, o “saber”, era algo bastante requisitado àqueles que viriam fazer parte da composição das estruturas dos Conselhos nas comunidades primitivas, uma realidade que também vai ser adotada nos primeiros Conselhos de Educação criados no Brasil.

Para apresentar a concepção de conselhos existentes na Idade Média, Ribeiro (2004) faz referência às estruturas existentes em Portugal. Para o autor o termo conselho se referia principalmente aos municípios que eram os órgãos locais do governo com funções múltiplas dentre as quais destacavam-se: administrativa, judiciária, policiamento, aferição, tributos, procuradores, juízes, etc. Pereira (2008, p. 29) faz um acréscimo sobre as realidades dos Conselhos neste mesmo espaço, situando sua fundamentação entre os séculos XII e XV. Neste intervalo de tempo foram criados “concilhos” municipais como forma político-administrativa do país, em relação as suas colônias.

Diante do exposto, observamos que essas modalidades de Conselhos, mesmo em tempos remotos, apresentaram-se como formas expressivas de tomada de decisão coletiva sobre os interesses de uma determinada sociedade. Essas estruturas constituíram-se historicamente como órgãos de deliberação de decisões e ações coletivas, antes mesmo da criação do próprio Estado<sup>10</sup>. Posteriormente foram sendo ampliados e melhor estruturados, para compor os setores estatais, evoluindo também em nível e importância social. Cabe destacar que tais estruturas (conselhos), no entanto, antecederam a própria organização do Estado, pois eles compunham principalmente as estruturas administrativas municipais.

O sentido dado aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BRASIL, 2004, p. 18).

---

<sup>10</sup> Estado: é um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a eles pertencentes. Nele o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito num território e para um povo, poder que recebe sua validade da forma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo a inclusive, em última instância, à força, e portanto do fato de ser não apenas legítimo mas também eficaz (BOBBIO, 1909, p. 94).

Paulatinamente, os Conselhos foram se tornando realidade e cada vez mais famosos em várias partes do mundo. Dentre os muitos que foram criados por meio de mobilizações sociais, destacamos as indicadas por Gohn (2011, p. 69) ilustradas no quadro abaixo:

**Quadro 3 - Formas de conselhos criados no mundo**

<b>Conselhos</b>	<b>Período</b>	<b>Caracterização</b>
Comuna de Paris	1871	Conselhos de autogestão operária por meio de conselhos populares.
Conselhos de Sovietes russos	1905-1917	Organismos de Classe/desempenho de tarefas públicas antes responsabilidades de estado.
Conselhos da Alemanha	1918	Órgãos de autogestão da produção e autoadministração da população.
Conselhos operários na Espanha	1934-1937	Associações anarco-sindicalistas.
Conselhos da Hungria	1950	Criados como estratégias de defesa, atuando nas fábricas, distritos, municipalidades e províncias.
Conselhos da Polônia	1969-1970	Não visavam tomar o poder, mas questionavam a burocracia e era o porta voz dos operários e dos estudantes.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Gohn (2011).

Na modernidade, os Conselhos surgem com novas perspectivas, qual seja,

[...] com grande impacto e caráter revolucionário na curta, porém profícua experiência da Comuna de Paris, de 1871, que se estruturava por meio de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nos distritos da cidade, que eram demissíveis a qualquer momento, com funções executivas e legislativas (PINTO, 2008, p. 153).

É oportuno ressaltar que os Conselhos, na forma de representação, vieram ganhar força na Comuna de Paris. “Inicialmente constituída da união dos dinastas com os burgueses [...] com caráter aristocrático ou consular, o que permitia a tomada de decisões por meio de assembléias [sic] de todos os membros dessas classes (BRASIL, 2004, p. 16). Logo depois, a partir de sua ampliação, outras categorias sociais passaram fazer parte deste espaço, o que veio reconfigurá-la para um modelo de comuna popular, ou seja a democracia representativa.

A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerada por muitos historiadores como a primeira experiência de autogestão operária por meio de conselheiros populares [...] Propunha demolir qualquer forma toda a organização do trabalho capitalista, a fim de substituí-la por uma organização nova. As oficinas da Comuna foram modelos de um tipo de democracia popular [...] com a participação de todos os trabalhadores organizados em comitês (GOHN, 2011, p. 69).

Assim, ressaltamos a importância de registrar a Comuna de Paris que foi um grande legado histórico para o mundo e um espaço de lutas populares, que trouxe em seu bojo, a perspectiva de um governo baseado na democracia popular, na participação direta da população na gestão da cidade, colocando em prática, desde então, a prática da autogestão. Foi ainda, uma experiência de solidariedade em tempo de guerra. Para Gohn (2011, p. 70), “[...] estes conselhos rejeitavam a lógica do capitalismo e buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação”.

A gestão da comunidade local por meio de um conselho, constituído como representação da vontade popular, viria a encontrar sua expressão mais radical na Comuna de Paris, em 1871. Embora com duração de apenas dois meses, viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo (BRASIL, 2004, p.17).

Nas democracias ocidentais, por exemplo, que é o caso dos Estados Unidos, a experiência de Conselhos é bastante contraditória, perante os princípios que fundamentam a sua gestão, que é o democrático. Lá os conselhos proliferaram por meio de grupos e comunidades de interesses e o principal fundamento da democracia participativa se expressa da seguinte forma:

Tem sido o fundamento ideológico de milhares de pessoas que se unem, formam associações e movimentos objetivando constituir grupos de pressão na defesa dos seus interesses. O sistema é uma combinação de democracia direta com princípios da representação por intermédio de delegados (GOHN, 2011, p. 73).

Diante do exposto, entendemos que tais experiências de constituição de Conselhos adotadas por essas sociedades, serviram de parâmetro para os demais países do mundo. Caso idêntico ocorreu no Brasil, que adotou o modelo europeu, fazendo uso em suas bases administrativas, em setores como Saúde e Educação, visando auxiliar o Estado no desenvolvimento e, atualmente no controle das políticas públicas sociais.

O Brasil se instituiu sob o signo e imaginário das cortes européias, que concebia o Estado, no regime monárquico, como coisa do Rei. Mesmo com o advento da República (Res publica), a gestão da coisa pública continuou fortemente marcada por uma concepção patrimonialista de Estado. Essa concepção, que situava o Estado como pertencente à autoridade e instituiu uma burocracia baseada na obediência à vontade superior, levou à adoção de conselhos constituídos por notáveis, pessoas dotadas de saber erudito, letrados (BRASIL, 2004, p. 18).

No período monárquico, essas formas de Conselhos serviram eminentemente ao Governo no processo de gestão pública. No entanto, ressalta-se que neste período a participação popular não era levada em consideração, uma vez que, para o poder central, apenas os detentores do notório saber eram considerados a prestar apoio.

Vale lembrar que o Brasil foi uma extensão político administrativa de Portugal e serviu de colônia deste país por longos tempos, herdando suas influências e suas formas de organização administrativa, política e judiciária, ou seja, o modelo português foi transplantado para o Brasil Colonial. Cabe destacar, no entanto, que tais estruturas administrativas tinham como fundamentos básicos de organização a centralização do poder. Isso ocorreu no Brasil colonial, Imperial e até mesmo no Republicano, mesmo com o estabelecimento do princípio da autonomia dos municípios decorrente da Constituição de 1891. Da mesma forma, “a ideia de implantação de conselhos não é nova, tanto por parte de setores organizados da sociedade civil como por parte dos administradores e governantes” (GOHN, 2011, p. 74).

No Império surgiu a primeira tentativa de criação de Conselhos de Educação incluído na estrutura administrativa do país. Tal instituição surgiu “na Bahia, em 1842 com funções similares aos *boards* ingleses” (SHEIVAR; ALGEBAILLE, 2004, p. 45, grifo do autor). Exerciam funções consultivas e deliberativas e serviam exclusivamente ao governo. Posteriormente, a Comissão de Instrução Pública da Câmara de 1846 propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Já nos anos de 1870, o ministro do Império conhecido como Paulino Cícero, retomou a proposta inicial renomeando o Conselho Geral de Instrução Pública de Conselho Superior de Instrução Pública.

A Província da Bahia, pela Lei Provincial nº 172, em 1842, criou o *Concelho de Instrucção Pública* (grafado com c), primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil. Em 1854, pelo Decreto Imperial nº 1.331-A, de 17 de fevereiro, o município do Rio de Janeiro criou o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*. Assim, os dois primeiros conselhos de educação no Brasil foram criados no Império, sendo um estadual (Provincial à época) e outro municipal (BORDIGNON, 2009, p. 54, grifo do autor).

Pereira (2008), explica que os Conselhos no período imperial foram órgãos que compuseram a estrutura administrativa do Estado e que adquiriram novas características e finalidade articuladas a concepção de eficiência, controle social e de legitimação política, porém eles podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil estabelece novas formas de relacionamentos entre o Estado, a fim de garantir o controle social e o acesso aos direitos.

No decorrer do processo de criação de Conselhos de Educação no âmbito nacional, outras propostas específicas foram encaminhadas, dentre elas, a criação de um Conselho Superior de Instrução Nacional pelo então ministro da época Leôncio de Carvalho, sendo esta encaminhada por Rui Barbosa em 1882. O Conselho Superior de Educação concretizou-se em 1911, com a criação do Conselho Superior de Ensino, pelo decreto 8.659/1911, sendo

convertido a seguir em Conselho Nacional de Ensino, mediante decreto 16.782-A/1925, depois em Conselho Nacional de Educação (CNE), decreto 19.850/1931. O segundo CNE, em 1936, “[...] atendendo a disposição da Constituição de 1934, foi regulamentado pela Lei nº 176/36” (BORDIGON, 2009, p. 56).

No Estado republicano, encontra-se, novamente, registro da busca de organização de órgãos colegiados como auxílio à administração. Surgem os Conselhos Superiores de Ensino. No Estado Novo, educadores reformistas como Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e outros iniciam/fortificam lutas que estabelecem a ‘Educação como direito universal e obrigação dos poderes públicos (ASSIS, 2004, p. 62).

Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 4.024 de 1961, finalmente foi instituído o Conselho Federal de Educação (CFE), em 12 de fevereiro de 1962 e Conselho Estadual de Educação<sup>11</sup> (CEE), promulgados pela Lei 4.024/61 fortalecendo a descentralização da educação brasileira. Foi a Lei 5.692 de 1971 que concedeu aos Conselhos Estaduais de Educação à competência de delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação organizados nas esferas municipais que demonstrassem condições para tanto. “O terceiro CNE foi criado pela Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o CFE [...] CNE foi definitivamente instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e instalado em fevereiro de 1996. Tais conselhos foram criados para dar assessoria técnica às secretárias de educação; sua função era eminentemente técnica. Já no século XXI os conselhos de educação assumem também a dimensão política. A mudança de paradigma deve-se “às organizações populares e de reivindicação de seus direitos” (MARCELINO, 2013, p. 81). Lembremos, que até a década de 80 do século passado predominavam no Brasil,

[...] os conselhos de notáveis-o critério de escolha era o do notório saber-de caráter governamental, de âmbito estadual e nacional, especialmente nas áreas de educação, saúde, cultura, assistência social. Embora tendo como atribuições assessorar o governo na formulação de políticas públicas, esses conselhos se assumiam como de caráter técnico especializado, e sua atuação se concentrava nas questões da normatização e do credencialismo dos respectivos sistemas (BRASIL, 2004, p. 18).

É oportuno, demarcar, ainda, os anos 1980 como um novo momento político-social no Brasil, de intensificação das discussões em torno dos conselhos populares, cujas propostas surgem dos setores de esquerda em oposição à centralidade do regime militar. A questão central das discussões, ou seja, a participação popular foi uma reivindicação da sociedade civil ao longo

---

<sup>11</sup> Desde o projeto da LDB, em 1948, aprovada em 1961, os CEEs tinham como competência o ensino primário, médio e superior (estadual) o que é reafirmado com a promulgação da nova LDB, Lei 9.394/96.

das décadas de lutas contra o poder central. Os principais papéis desempenhados por esses conselhos eram, segundo Gohn (2011):

- a) ser um organismo do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo;
- b) ser organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder;
- c) ser organismos de administração municipal criado pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução.

As análises de Gohn (2008), indicam que foi a Constituição Federal (CF) de 1988 que deu origem a novas formas de Conselhos Gestores/setoriais destinados ao desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, nas quais se incluem as políticas educacionais. Tais Conselhos,

[...] são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivados representativos, poderão imprimir um novo formato a políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisão (GOHN, 2011, p. 89/92).

Considera-se os Conselhos Gestores como uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas, uma vez que normatizam a possibilidade de espaços de interlocução permanente entre sociedade política e sociedade civil organizada. “Com isso, estes novos mecanismos possibilitam à população acesso em locais onde se tomam decisões públicas [...] uma arena de interlocução e de formulação de políticas” (GOHN, 2008, p. 98).

Muitos Conselhos gestores inseridos na esfera pública brasileira a partir de 1990 foram “[...] fruto de lutas e demandas populares e de pressão da sociedade civil pela redemocratização do país” (GOHN, 2011, p. 88). A implementação desse tipo de conselho depende de Leis ordinárias estaduais e municipais.

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisão. Eles criam uma nova esfera social-pública ou público não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços os quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2011, p. 88).

É válido apresentar os tipos de conselhos criados no Brasil. Com base nas análises de Gohn (2011), é possível diferenciar “três tipos de conselhos implantados no cenário brasileiro no século XX”. O quadro a seguir mostra esses modelos e sua caracterização.

**Quadro 4 - Tipos de Conselhos criados no Brasil**

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
Comunitários	Criados ao final dos anos 1970, pelo próprio poder público executivo para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares.
Populares	Criados ao final dos anos 1970 e parte dos anos de 1980. Constituídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil tendo em vista estabelecer relações de negociações com o poder público.
Institucionalizados	Criados a partir de 1990, a exemplo dos conselhos gestores institucionalizados setoriais, cuja função é participar da gestão dos negócios públicos.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Gohn (2011).

Segundo Gohn (2011, p. 108), “[...] os Conselhos Municipais na área da educação são inovações recentes”. Apesar de ser uma novidade trazida pela CF de 1988, esta lei, assim como, a LDB (Lei nº 9.394/96), não fazem referência direta à criação dos CMEs. Brasil (2004) explica que esta omissão mantém coerência com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino, passando a ser objeto privativo das respectivas leis orgânicas dos municípios.

Para Aragão, Castro e Santos (2012, p. 2), “[...] era necessário e obrigatório que todo e qualquer município organizasse o seu sistema de ensino, definindo as suas finalidades, atribuições, responsabilidades, órgãos, entre eles o Conselho Municipal de Educação (CME)”. Cabe registrar, no entanto que “ainda em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada” (BORDIGNON, 2004, p. 57-58).

Estudos de Reis (2004, p. 48) mostram que,

Apesar de a Lei 5.692/71, em seu art. 71, ter tratado timidamente dos CMEs, atribuindo aos mesmos funções e papéis próprios dos Conselhos Estaduais, somente após a criação dos sistemas de ensino, pela Constituição de 1988, a adjetivada como Constituição Cidadã, estimula-se a criação de conselhos locais em todos os municípios da Federação, não mais com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais, mas segundo suas vocações e singularidades em espaços próprios de autonomia municipal.

É a partir daí, que os sistemas municipais de educação passam a “representar para, os órgãos locais, a operacionalização dos princípios descentralizadores” (VALLE, 2008, p. 61). Neste contexto a institucionalização dos CMEs torna-se realidade no cenário brasileiro, como órgão para compor os Sistemas Municipais de Ensino, pois mediante a condição normativa dada



aos municípios, foi sinalizada a necessidade de criação de um órgão normativo próprio e autônomo “como tarefa importante no processo de organização e institucionalização dos sistemas municipais de ensino” (NARDI, 2006, p. 58). Para esta autora,

A Carta magna de 1988, no seu artigo 211, não relativizou a institucionalização do sistema de ensino. Pelo contrário, fixou definitivamente que este seja criado. De base constitucional, os sistemas municipais de ensino existem de forma autônoma, conseqüentemente ao caráter de pessoa jurídico-política de direito interno e com autonomia, como fora elevado o próprio município (NARDI, 2006, p. 59).

Dessa forma, Os CMEs, por força da lei estão articulados aos SMEs, passando a constituir-se como órgão legítimo de gestão democrático-participativa. A partir desta perspectiva, “as redes escolares municipais não ficam mais subordinadas aos sistemas estaduais” (BATISTA, 2013, p. 100).

Aguiar (2013) aponta que “[...] a CF de 1988 e a LDB (9.394/1996) que deram impulso à criação dos Sistemas Municipais de Ensino e seus respectivos CMEs”. Nesse sentido, a existência dos CMEs nos moldes atuais tem nas leis supracitadas a sua real afirmação como mecanismos institucionalizados voltados à descentralização do poder e à concretização do princípio democrático.

Para Bordignon (2004), a organização dos sistemas de ensino se fundamenta no estatuto do regime federativo, que confere a cada ente federado autonomia e competências próprias na sua esfera de poder. Nesse contexto, os sistemas municipais se constituem a partir de um conjunto de normas que disciplinam a educação, bem como,

a) pelos órgãos municipais de educação (Secretaria, Conselho de Educação e outros vinculados à educação do município); b) pelas instituições de ensino de educação básica, criadas e mantidas pelo poder público municipal; c) pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (BORDIGNON, 2004, p. 36).

No entendimento de Marcelino (2013, p. 75), “[...] a ideia de descentralização trouxe consigo uma espécie de recuperação das ideias de participação, cidadania e sociedade civil”. Diante dessa perspectiva, a nosso ver a, sociedade civil incorpora um novo sentido de sociedade, qual seja, cidadãos em exercício da democracia participativa. No entanto, é preciso refletir sobre o que Gohn (2011), considera sobre a conquista dos direitos da sociedade civil. Para esta autora, “[...] uma sociedade civil participativa, autônoma, com seus direitos de cidadania conquistados, respeitados e exercidos em várias dimensões, exige também vontade política dos governantes”.

Com a CF de 1988 os CMEs ganham espaços de lutas e participação da sociedade civil, uma vez que passam a compor os Sistemas Municipais de Ensino e a criar fóruns próprios que vão permitir a consolidação de múltiplas experiências e seu funcionamento como instância que se “[...] inscreve no interior de processos de construção de gestão democrática e da descentralização das funções do Estado” (REIS, 2004, p. 48-49).

É válido destacar que o CME não é uma instância isolada em si. Trata-se de um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino. Geralmente é um órgão de natureza normativa, devendo ser corresponsável pelo cumprimento da legislação educacional, cuja função é regulamentar, fiscalizar e propor medidas e mobilizar a sociedade para participar da construção de um projeto educacional capaz de empreender a melhoria das políticas educacionais. É também um mecanismo de ação sociopolítica que visa atender as demandas sociais quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais. Com a inserção do princípio da gestão democrática do ensino público trazido pela nova Constituição, a participação passa a ser

[...] focada a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política e reforçando seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 2008, p. 119).

Cabe destacar, que a realidade social do Brasil tem mostrado que os direitos sociais daqueles que compõem principalmente a classe menos favorecida geralmente não são respeitados. Em muitos casos, até mesmo o direito de obter educação básica, que é um direito fundamental e subjetivo é renegado pela falta de oferecimento de vagas ou oferta irregular. Essa realidade demanda a ressignificação de um Estado Democrático de direito, que se mostre comprometido com o mínimo de igualdade e oportunidade além de uma vigilância maior por parte dos representantes do colegiados. Não podemos tratar de gestão democrática da educação, de espaços e processos de democratização quando os direitos socioeducacionais dos brasileiros ainda são, via de regra, suprimidos.

Democratizar a educação pública, implica, no âmbito dos direitos sociais, a garantia do direito à educação, e para que esse direito seja garantido é preciso investir nos espaços de participação com caráter democrático, autônomo e formado por uma representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais. Esses são alguns dos pré-requisitos que vão conferir aos colegiados representativos a sua legitimidade sociopolítica. Para Marcelino (2013, p. 82), “[...] os Conselhos de Educação tornaram-se espaços privilegiados de participação, espaço este que deve tornar-se efetivamente, representativo da sociedade civil, e não um espaço

de disputa por poder e representações corporativas”. Sua prioridade deve estar voltada para as necessidades sociais e melhoria da qualidade da educação, aspectos que devem ser pauta de análise constante envolvendo um processo coletivo de ação-reflexão-ação.

Diante do exposto, a Constituição Federal de 1988, assim como as demais leis da educação supra indicadas, coloca para a sociedade assim como para o governo local novos desafios, quais sejam, abrir espaços democráticos de representação social. A institucionalização de tais espaços requer a interlocução entre a sociedade civil organizada, representada pelos conselheiros e os representantes do governo. Esse intercâmbio implica em alinhamento constante de ações e corresponsabilidades de ambas as partes.

Teixeira (2004), destaca que a instituição de conselhos na atualidade, traduzem ideias e concepções mais amplas de educação, sociedade, espaços e processo de democratização. É uma forma legítima de democracia participativa que influencia a dinamização das políticas educacionais. Assim, os CMEs são introduzidos na gestão da educação como espaços de democratização das políticas públicas educacionais, voltados ao debates e decisões em torno delas, intermediando as discussões entre o Estado e a Sociedade referente aos interesses socioeducacionais.

No Brasil, os Conselhos de Educação, a exemplo dos CMEs foram criados mantendo vinculação ao ideário democrático; aos movimentos sociais e, às lutas empreendidas em busca da redemocratização do país, concretizada a partir da CF de 1988. Mas, ao mesmo tempo não podemos esquecer que tais mudanças empreendidas na educação brasileira surgem também associadas às novas demandas advindas das políticas e reformas educacionais propostas a partir de uma agenda proeminentemente neoliberal disseminada e imposta em vários países do mundo, em exclusividade, aqueles em desenvolvimento. A nova ordem neoliberal está amplamente ligada às mudanças educacionais e ao seu disciplinamento. A partir desses movimentos contraditórios, as mudanças na organização da educação avançam para um processo de descentralização do poder do setor educacional via municipalização do ensino, esfera onde os CMEs foram institucionalizados. A dinamização estrutural no âmbito da educação brasileira implicou novos arranjos na forma de gestão. Se a nova perspectiva é descentralizar e democratizar os processos educacionais, cabe propor a criação e implementação de processos e mecanismos de democratização.

A partir dessas questões podemos inferir que as mudanças no cenário da educação brasileira são decorrentes de forças contra hegemônicas. De um lado, a classe dominante que propõe reformas estruturais para o desenvolvimento do ensino; de outro, a luta da população em busca de mudanças fundamentais visando criar um novo cenário educacional com propostas

vinculadas principalmente a solucionar os problemas socioeducacionais. Por meio dos estudos de Pereira (2013), vamos perceber que os anos de 1980 foram marcados por vários movimentos sociais em defesa da redemocratização do país. Foi nesse contexto de luta por direitos e participação popular que a proposta de criação de conselhos foi colocada pelos diversos setores da sociedade civil.

Porém, com a CF de 1988, algumas mudanças necessárias na gestão da educação foram apontadas com vistas a imprimir-lhes mais qualidade. A partir dos dispositivos das legislações vigentes que versam sobre a educação brasileira é possível inferir que a qualidade refere-se ao caráter democrático de organização da educação pública que deve ser concretizada pela via da participação colegiada e representativa dos interesses sociais.

Vale lembrar que os Conselhos destinados a área da educação passaram a existir tanto na esfera administrativa quanto no interior das escolas. No Sistemas de Ensino foram consecutivamente criados os Conselhos Nacionais e Estaduais de Educação, e por fim os Conselhos Municipais de Educação. Antes, havia um Conselho Federal que passou a Conselho Nacional de Educação. Tais espaços, configuram-se como modalidades de conselhos gestores, que são “[...] inovações democráticas no campo das políticas públicas, ao normatizarem a possibilidades de espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil” (GOHN, 2008, p. 97). No percurso das trajetórias políticas empreendidas no Brasil, esses Conselhos de Educação foram concebidos como órgãos de assessoramento ao MEC, variando apenas quanto ao foco conferido às suas funções normativas, consultiva e deliberativas.

De acordo com Pereira (2008, p. 34), foi a Lei 5.692/71 que “[...] concedeu aos Conselhos de Educação um caráter descentralizador como meio de atingir a maior racionalidade e eficiência da máquina administrativa, constituindo-se o perfil das parcerias e das responsabilidades entre União, Estados e Municípios diante da educação”.

Como foi exposto anteriormente, os Conselhos Municipais de Educação vinculados ao processo de descentralização e democratização da educação pública brasileira datam da década de 80. De acordo com Santos (2017, p. 169), os novos arranjos introduzidos pela CF de 1988 estabeleceram uma nova relação político-administrativa e hierárquica entre União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, e ainda entre o Estado e sociedade no Brasil, estreitando as relações e motivando a criação de CMEs no Brasil.

Entretanto, é preciso destacar que outras experiências de formação de CMEs semelhantes a estes ocorreram em épocas anteriores à CF de 1988. Os estudos de Santos (2017), indicam que no período da ditadura militar, instâncias na forma de CMEs foram criadas pelo exército e centralizados à esfera do executivo, uma vez que, o “cenário imposto pelo regime e

pela repressão política a toda e qualquer iniciativa de participação popular, somada aos limites da falta de autonomia [...] dos municípios limitava a atuação técnica dos CMEs (SANTOS, 2017, p. 170). Outras ocorrências no Brasil estão ilustradas no quadro a seguir.

**Quadro 5 - Conselhos criados nas capitais brasileiras**

<b>Capitais brasileiras</b>	<b>Ano</b>
Vitória	1965
São Luís	1966
Recife	1971
João Pessoa	1974
Salvador	1981
Curitiba	1985
Rio de Janeiro	1986
São Paulo e Aracaju	1988

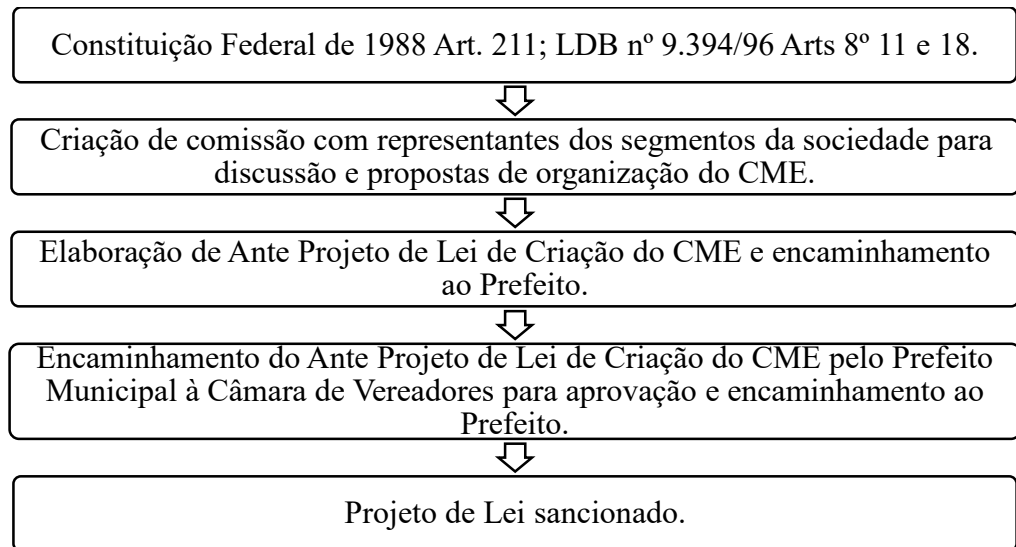
**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Santos (2017).

Diferentemente dos CMEs criados após Constituição Federal de 1988, os conselhos indicados no quadro acima eram geralmente dependentes do executivo. A partir da nova Constituição, a descentralização político-administrativa e financeira entrou em cena, abrindo oportunidades para uma maior participação cidadã, por meio da transferência da autoridade central para instancias governamentais, setoriais da educação e para os espaços de participação da sociedade civil organizada.

Verifica-se a partir dos estudos de Santos (2017, p. 170) que:

As experiências dos CMEs, na maioria das capitais brasileiras, são relativamente recentes, ou seja, 65% dos CMEs foram instituídos entre os anos de 1990 e 2001 [...] que os Conselhos criados antes da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, tiveram suas leis reformuladas, para adequar-se aos novos arranjos constitucionais vigentes.

Atualmente muitos CMEs são criados por meio de Leis Orgânicas municipais incorporando nela os preceitos legais da Constituição Federal vigente referente ao princípio da gestão democrática (autonomia, descentralização, participação). Algumas medidas são necessárias para a criação e funcionamento de um CME no município. A imagem a seguir ilustra o passo a passo de sua criação.

**Figura 1** - Medidas adotadas para a criação do CME

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Cruz Vermelha Brasileira [S.L.].

A partir da Constituição de 1988, os CMEs passam a fazer parte do setor administrativo da educação pública do município, compondo junto com outros setores da sociedade o Sistema Municipal de Educação. Ademais, passam a desenvolver de forma legítima a sua autonomia como instância que tem função própria, não mais delegadas pelos Conselhos Estaduais, mas articulada a esses no desenvolvimento das ações do seu sistema educacional.

[...] é necessário lembrar que não há legislação federal determinando a criação de conselhos municipais de educação. [...] a decisão de criar o conselho é exclusiva do município. Mas é fundamental que a criação do conselho represente a vontade política da sociedade e não uma mera formalidade legal. Por isso, o processo de criação do conselho é mais importante do que a qualidade final da lei. O perfil do conselho, sua organização, composição, funções e atribuições devem resultar de ampla discussão com a comunidade (BORDIGNON, 2004, p. 72).

Obrigatoriamente, cabe aos Prefeitos municipais constituir os CMEs sob pena de ser destituído do cargo e de arcar com as devidas responsabilidades. Os Conselhos Municipais “compõe, em conjunto com os outros dois conselhos, a rede das escolas [...] a Secretaria Municipal da Educação (órgão executivo), o Sistema Municipal de Ensino” (GONH, 2008, p. 104).

Os CMEs têm sua razão de ser atrelada ao processo de democratização da educação, descentralização via municipalização e à gestão democrática do ensino público, princípio Constitucional. Segundo Gohn (2008), essas instâncias públicas devem ser regulamentadas por meio de leis federais e estaduais, mas a sua criação decorre de lei municipal, ou seja, Lei Orgânica. Como já foi posto anteriormente, a criação de CMEs é antiga no Brasil, porém, no

contexto atual, sua institucionalização tem respaldo legal na CF de 1988, na LDB ( nº 9.394/96) e no PNE de 2001 (Lei nº10.172), e no PNE de 2014 ( Lei nº 13.005), já que, consideram em seus dispositivos que, a gestão da educação e do ensino público e a elaboração do Plano Nacional de Educação deve obedecer aos princípios da gestão democrática e participativa nos estabelecimentos oficiais, escolas públicas, secretarias de ensino, ou seja, as instituições de educação que compõe o Sistema Municipal de Ensino. Para Batista (2013, p. 92),

[...] os conselhos de educação sempre estiveram, relacionados com a gestão do sistema educacional, a começar pelo sistema federal de ensino e, depois, pelo sistema estadual. Mais recentemente, com a autonomia dos municípios como entes federados, esta construção segue ocorrendo [...].

O CME, na visão de Marcelino (2013, p. 57), “pode ser visto como uma maneira de garantir a participação na política social e de construção da cidadania, como possibilidade de tomada de decisão compartilhada na gestão de problemas sociais”. Podem ser entendidos, ainda, como órgãos fomentadores de ação pública, visto que por meio deles a sociedade tem os mecanismos necessários para fiscalizar, orientar e problematizar as ações e os recursos destinados à educação.

Mediante o processo de democratização pela qual a educação pública vem passando, os CMEs ganham novo status, deixando de servir ao governo para dialogar com ele em nome da sociedade, mantendo nova posição na estrutura de gestão do Estado, ou seja, “a de responder às aspirações da sociedade e em nome dela exercer suas funções” (BORDIGNON, 2004, p. 61). Dessa forma, esses órgãos passam a ser o porta voz da sociedade, tratando suas necessidades diretamente com o governo.

Em muitos casos, apesar deste órgão ser fundamental para o processo de democratização da educação municipal e manutenção do controle social das políticas educacionais, sua atuação não é vista com credibilidade pela população, não sendo reconhecido como espaço real de participação política e de promoção da gestão democrática da educação. No entanto, o papel e importância sociopolítica dos CMEs, precisam ser colocados em evidência, visto que sua criação e finalidade voltam-se para o desenvolvimento da gestão participativa, do exercício da cidadania e da democratização das políticas públicas da educação e da sociedade. Para Gohn (2011, p. 113, grifo do autor), à medida que os conselhos se tornam mais atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo as bases para a gestão democrática.

Cabe destacar que, apesar de os CMEs representarem a sociedade civil, estes órgãos não surgiram por meio dela, mas por meio do governo, ou seja, foram “criados e instalados por

inciativa do Poder Executivo” (GOHN, 2008, p. 102), porém, no atual contexto da gestão da educação, não compõem o núcleo administrativo do governo municipal. “[...] nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem uma nova natureza: a de órgão de Estado [...] passam a constituir o espaço de exercício de poder pelo cidadão” (BORDIGNON, 2004, p. 61).

Como órgão de Estado, os conselhos de educação devem se subordinar à “Constituição e dela deve retirar os princípios norteadores de sua doutrina; órgão de Estado permanece como tal, apesar e além da rotatividade dos governos” (CURY, 2008, p. 204). Ademais, trata-se de um órgão de “colaboração do governo” devendo dialogar com ele acerca das demandas educacionais, assumindo uma postura democrático-participativa diante das demandas sociais.

Os CMEs, constituem-se como órgão de interlocução política entre a sociedade civil e o governo local, criado para compor o Sistema Municipal de Educação (SME), regulamentar o seu funcionamento e manter “[...] o controle das políticas educacionais [...] mediante a participação direta da sociedade civil” (LIMA, 2012, p. 33).

A institucionalização dos CMEs não pode ser apreendida sem que se leve em consideração o contexto político mais amplo, sem negligenciar, contudo, os aspectos e conflitos internos” (SANTOS, 2017, p. 168). Entretanto, podem ser o principal aliado dos gestores municipais na gestão e melhoria da educação pública. É oportuno destacar, que muitos CMEs criados no país a partir da década de 1990: “[...] foram introduzidos com a finalidade de funcionarem como órgãos para auxiliar a administração pública no tocante à orientação, competência, formulação e aplicação de políticas e fiscalização das ações governamentais (SANTOS, 2017, p. 172).

O CME tem, no âmbito de sua competência, a responsabilidade de representar a sociedade civil na gestão democrática das políticas educacionais, junto com os dirigentes do governo, tendo em vista, analisar os problemas educacionais, enfrentar os desafios e, colaborativamente, ajudar na promoção da qualidade da educação pública do município. Cabe a este ente federado, no entanto, “[...] a elaboração do PME que estabelece metas objetivando obter, progressivamente, autonomia das escolas, à medida que elas forem capazes de elaborar o seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público” (GOHN, 2008, p. 104), no qual o CME é parte importante do processo. Assim, é possível perceber o quão desafiador é o papel e a responsabilidade sociopolítica deste colegiado, sendo necessário para a sua atuação qualificada, o estabelecimento de relações com outros conselhos, sistemas e instâncias representativas de interesse educacional.

Segundo Gohn (2008, p. 104), as atribuições desses Conselhos,



Têm sido vistas por vários sindicatos e movimentos sociais como parte das políticas que buscam desonerar o Estado de sua obrigação como áreas sociais; iniciativas para privatizar a educação por meio de transferência de suas responsabilidades principalmente de ordem financeira para a própria comunidade administrar a 'miséria' ou criar/tomar iniciativas para resolver os problemas via parcerias, doações, trabalho voluntário [...].

Mesmo diante das situações contraditórias, é preciso considerar, o papel sociopolítico dos Conselhos Municipais de Educação, em conformidade com a perspectiva pela qual foi criado, ou seja, atuar como mecanismo de participação democratização e tomada de decisão acerca das políticas educacionais. Cabe pontuar, entretanto, que o processo de democratização da educação ainda está em construção, visto que muitos municípios ainda não instituíram os seus sistemas de ensino e conselhos, e naqueles que têm, a participação, em muitas situações que requerem a tomada de decisão pela via da autonomia, ainda é muito pequena. Portanto, cabe à população de modo geral e aos representantes dos Conselhos Municipais de Educação existentes continuar lutando para serem legitimados, ouvidos e manter o controle democrático da educação em articulação com o Estado.

Faz-se necessário reconhecer os CMEs como espaços públicos privilegiados ao exercício da participação democrática. Vale destacar, que numa democracia participativa, a participação popular não se resume às eleições, mas envolve diversas formas de integração e manifestação social pela via da representação nos mecanismos de participação na gestão da educação pública. O que se busca com a mediação dos processos educacionais através dos conselhos é a melhoria da educação e a garantia do direito social. Desse modo, podemos afirmar que o CME é um espaço-meio de potencialização da democracia participativa e transformação socioeducacional. Gohn (2008, p. 105), ressalta que os conselhos “[...] devem ser espaços e mecanismos operativos a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem transformar-se em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas”.

De acordo com Scheivar e Algebaile (2004, p. 43), os Conselhos Municipais de Educação, “[...] antes com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais de Educação, passaram a ter funções próprias relativas ao seu sistema de ensino, de forma autônoma em seus espaços de atuação”. Um movimento importante de descentralização das decisões das instâncias macroestruturais nacionais, estaduais para aquelas mais próximas das realidades socioeducacionais.

Santos (2017, p. 173), ressalta que a partir da CF/98 os CMEs tiveram o seu campo de atuação bastante ampliados. O que antes eram funções exclusivas dos Conselhos Estaduais, ou

seja, normatizar e deliberar, tais funções, passaram a ser também de competência dos Conselhos Municipais.

Na análise Araújo e Morotó (2017, p. 442), a criação dos CMEs, que assume caráter democrático a partir de 1988, representa grande avanço, visto que estes são caracterizados como espaços de participação, assumindo no contexto da educação pública o papel fundamental na articulação da formulação, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas, com a função de assegurar a continuidade destas mesmo com as mudanças de governos. Ao serem inseridos na estrutura do Estado passam a ser um órgão articulador das políticas educacionais e de controle social. Eles alargam os espaços de participação da sociedade civil, nas esferas públicas, mas agora, de forma legitimada, dando à população o poder de discutir e participar das decisões, fazendo uso do princípio da autonomia, da participação e da descentralização para conduzir às reais necessidades e lutar pela garantia dos direitos sociais.

É preciso frisar que os CMEs são espaços privilegiados nos SME, uma vez que tem como finalidade ser o porta voz da sociedade em seus anseios educacionais. Porém, estes mesmos órgãos, em muitos casos, ainda apresentam muitos desafios em seu funcionamento, dentre estes,

[...] a dificuldade de autonomia efetiva frente ao poder executivo municipal que, frequentemente, tem se apropriado do órgão (super representação) fazendo prevalecer nas decisões o seu ponto de vista ou mesmo deslegitimando as decisões ao torná-lo um órgão apenas consultivo e/ou para atender as formalidades dos sistemas de ensino (BATISTA, 2013, p. 98).

Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos colegiados dos SME, “compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil local, destacando-se: entidades e organizações não-governamentais, prestadoras de serviços [...] (GOHN, 2008, p. 102). Um colegiado, como diz Cury (2006, 42), é um órgão

[...] formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão.

Eles têm um importante papel diante da gestão das políticas educacionais e garantia dos direitos sociais. Dessa forma, é preciso que o CME atue continuamente em defesa desses direitos sociais a partir do levantamento da realidade, participando diretamente das discussões e tomadas de decisões dos problemas educacionais, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento e qualidade do ensino público em seus diferentes níveis e modalidades. De acordo com Tormes (2016, p. 59), “um CME, independentemente de o município ter sistema

próprio de ensino ou não, torna-se um ator importante dentro da política pública local para educação [...]”. No entanto, é preciso tomada de consciência dos conselheiros do seu papel estratégico no processo de mudança que venha a encontro das aspirações sociais.

Para Gohn (2008, p. 101),

[...] os Conselhos Municipais de Educação (CME) quase sempre reproduzem a forma de conselhos nacionais. As leis têm quase o mesmo número de artigos e apenas fazem adaptações para os níveis [...]. A educação infantil [...] é atribuição dos municípios, a tendência após 1996 é a da municipalização de toda a rede pública do ensino fundamental [...] que ainda se encontra sob a administração estadual.

Assim, para colocar em prática aquilo que é de sua responsabilidade sociopolítica no âmbito dos sistemas de ensino, os CMEs apresentam um conjunto de funções que devem ser operacionalizadas de acordo com as necessidades educacionais e disposições normativas. Nessa vertente, Tormes (2016, p. 59) afirma que “[...] os CME, que fazem parte de um Sistema Municipal de Ensino (SME) são, após a CF/88, órgãos de Estado e não somente de auxílio aos governos, com características colegiadas e funções próprias”.

De forma geral, a principal função de um CME é ser um mecanismo de “[...] intermediação entre Estado e a Sociedade Civil traduzindo ideias e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais [...] (BATISTA, 2013, p. 98). Portanto, a função principal dos CMEs é garantir os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e concretização das políticas públicas via controle social.

No entanto, é possível identificar uma multiplicidade de funções<sup>12</sup> atribuídas aos CMEs, algumas tradicionais, enquanto outras, são bem mais recentes no contexto gestão da educação, tais como, as de mobilização e de controle social. Porém, cada CME deve definir as suas próprias funções de acordo com as particularidades educativas de cada município, podendo estas variar em número e em ordem de importância. Para Santos (2017, p. 183), isso significa que cada CME tem um processo próprio de institucionalização, ainda que na maioria das vezes as funções sejam as mesmas. Do ponto de vista formal as principais funções do CME são:

*A normativa*, que é a principal função de um Conselho Municipal de Educação. A partir de suas normas complementares, esta função orienta e disciplina a organização e o funcionamento da educação do município. Para Ribeiro (2004), esta função “[...] estabelece regras, normas e dispositivos a serem observados nos sistemas sob jurisdição”. É preciso deixar

---

<sup>12</sup> Diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro (BORDIGNON, 2004).

claro que essa função só se aplica ao CME quando este for instituído como órgão normativo dos Sistema Municipal de Educação. Segundo Marcelino (2013, p. 89) os conselhos não são dotados de natureza legislativa ou judiciário: sua atuação pertence a âmbito executivo”. Em seus apontamentos destaca que,

A principal função atribuída aos conselhos de educação, ao longo da história, foi o de colaboração na definição de políticas educação. Gradativamente foram assumindo a função de elaborar normas para os respectivos sistemas de ensino como estratégia de efetivação de políticas públicas. Essa, porém, tornou-se a função principal dos conselhos, como estratégias de controle sobre a autorização e o funcionamento das instituições de ensino (MARCELINO, 2013, p. 89).

Para Cury (2006), a função normativa é aquela pela qual um conselheiro *interpreta* a legislação mantendo os cuidados necessários para tomar decisões, promover orientações àqueles que solicitam e aplicá-la em prol das finalidades educativas. Explica que o representante/conselheiro não é um legislador no sentido próprio da palavra, ou seja, não cabe a ele criar leis e nem dispor de autoridade para baixar decretos ou medidas provisórias. Ademais, o conselheiro para cumprir com a função normativa precisa manter o profissionalismo com a sua função, a fim de preservar os direitos dos cidadãos, constitucionalmente indicados.

Cabe ressaltar, que a função normativa só deverá ser exercida em um CME quando este órgão for, por determinação da lei que o criou, o órgão normativo do Sistema de Ensino Municipal. Dessa forma, ele poderá elaborar normas complementares em relação às diretrizes para regimentos escolares; autorizar o funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil; determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade; e interpretar a legislação e as normas educacionais. Esta função dar-se-á “[...] por meio de Pareceres e Resoluções e, para tanto, ela deve ter provisão legal e sua intencionalidade é a de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento” (CURY, 2006, p. 43).

A função normativa é uma função derivada do e pelo poder legislativo em harmonia e cooperação com os outros poderes. Trata-se, pois, de uma função pública, emanada do poder público, acessória à própria lei, para o desempenho de um interesse coletivo próprio da cidadania. Função que é direta no resguardo da substância do direito à educação e indireta porque não tem fundamento em si própria (CURY, 2006, p. 42).

A função *deliberativa* é desempenhada somente em relação aos assuntos sobre os quais tenha poder de decisão. Segundo Ribeiro (2004, p. 52), é esta função que decide “[...] questões submetidas à sua apreciação”. As atribuições deverão ser definidas na lei que cria o conselho, que pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar escolas e autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria. É por meio desta

função que os conselhos analisam as situações educacionais sob o enfoque da legislação, tendo em vista a tomada de decisão.

Na função *consultiva* está previsto que os conselhos devem responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil (Secretaria Municipal da Educação, escolas, universidades, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público), cidadãos ou grupos de cidadãos. Opinar sobre situações educacionais, orientando o governo, a sociedade, a comunidade escolar interessada, ou seja, “[...] respondem à indagações e consultas sobre questões atinentes à educação” (RIBEIRO, 2004, p. 52).

Para Ribeiro (2004, p. 52), a função fiscalizadora acompanha “[...] o cumprimento das normas sob sua jurisdição”. Esta função, volta-se para a defesa dos interesses da cidadania. Na promoção de sindicâncias; na aplicação de sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprem leis ou normas; na solicitação de esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores.

Enquanto órgão de representação da sociedade civil, cabe ao CME também exercer a função *mobilizadora*, ou seja, mediar a relação entre governo e sociedade, estimulando a participação da sociedade nas discussões e elaboração das políticas e elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como no acompanhamento e controle de sua implementação. Além disso, é preciso informar sobre as questões educacionais do município.

Tão importante quanto as demais funções, a partir da função mobilizadora, os conselhos tornam-se espaços de representação social capazes de reunir esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação; promove eventos educacionais para definir ou avaliar o PME; realiza reuniões sistemáticas com os segmentos representados no CME. Dessa forma, “[...] a função mobilizadora é de fundamental importância na medida em que possibilita a mobilização dos diversos segmentos sociais na construção da política educacional do município” (FARIAS, 2012, p. 113).

Como órgão de representação da sociedade, cabe ao CME por meio desta função mobilizar a população para o exercício de sua cidadania, ou seja, participar das discussões, tomadas de decisões, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais. Sendo assim, é dever do CME mobilizar a sociedade para a importância e necessidade de ocupar um espaço político, institucional e de representação da sociedade civil como condição necessária para o exercício da cidadania tendo em vista o direito de participar da definição e elaboração das políticas educacionais e contribuir com a melhoria da educação.

É a função *propositiva* que tem a perspectiva de sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores. Esta função “[...] se explica pela participação política dos conselheiros, no sentido de apresentarem demandas, para que possam ser convertidas em políticas educacionais, de modo a refletir a influência do CME sobre a esfera pública” (LIMA, 2012, p. 52).

Ao assumir a função propositiva, cabe ao CME tomar iniciativa e participar com opiniões e sugestões. É no âmbito dessa função que o CME participa das discussões e da definição das políticas públicas educacionais. Conforme Lima (2012, p. 53), para o desenvolvimento da “[...] dimensão propositiva é mister que os conselhos conquistem espaço democrático na arena política, o que exige que o governo esteja aberto ao diálogo democrático, em vista do devido compartilhamento do poder com segmentos sociais”. O encaminhamento de tal proposta, requer uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa.

Lima (2012), considera as dimensões propositivas, fiscalizadoras e avaliativas como operacionais do controle social. Argumenta que o controle social deve ser compreendido como processo de natureza política, exigindo que os atores sociais sejam propositivos em relação à construção da agenda do governo, buscando mediar conflitos e conciliar interesse diversos. No entanto, o ato de avaliar, para além dos aspectos técnicos e instrumentais decorrente da função de controle “[...] deve permitir que os sujeitos sociais possam questionar sobre o potencial da própria avaliação” (LIMA, 2012, p. 62). Marcelino (2013), entretanto, considera que as funções fiscalizadora e mobilizadora, nas atividades inerentes aos conselhos municipais, ainda muito tímida como estratégia de participação da cidadania no controle social das políticas públicas.

Assim, ao exercer as funções supracitadas, o Conselho Municipal de Educação, colocará em prática aquilo que há de mais importante para a educação, a concretização da gestão democrática. Além das funções, os CMEs apresentam um conjunto de atribuições e/ou competências importantes que são estabelecidas com base nas suas finalidades e funções, podendo variar também em número e conteúdo. Tais atribuições “podem ter duas fontes: os Poderes Executivos e Legislativos municipais e o CEE” (RIBEIRO, 2004, p. 52). A CF/1988 ao elevar os municípios à situação de sistemas de ensino, possibilitou-lhe que os órgãos anteriormente citados estabelecessem suas atribuições/competências. Estas, no entanto, devem ser definidas em consonância com a realidade educacional de cada município. Algumas atribuições e/ou competências específicas do CME podem ser assim descritas:

- a) Elaborar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;
- b) Estabelecer normas complementares para o sistema municipal de ensino;

- c) Credenciar instituições e autorizar cursos;
- d) Emitir pareceres sobre assuntos educacionais;
- e) Exercer o acompanhamento e o controle social do Plano Municipal de Educação (PME);
- f) Mobilizar a sociedade civil para debater as políticas públicas educacionais;
- g) Deliberar sobre o regimento;
- h) Promover capacitação dos representantes;
- i) Assessorar o secretário municipal de educação;

É preciso ampliar a visão e conceber os CMEs como um agente democrático e de participação social no âmbito das políticas públicas educacionais de um município, por mais que a sua atuação ainda seja restrita e/ou limitada. Dessa forma, a efetiva autonomia municipal em matéria de educação é a democratização da gestão da educação pública, a partir da institucionalização dos CMEs, instâncias que abrem espaços para a participação, deliberação e corresponsabilidade de seus representantes na formulação e controle coletivo das políticas públicas da educação municipal, que é um dos seus principais desafios.

Esses Conselhos, por sua vez, devem agir principalmente pelo viés da democracia participativa, isto é, como uma estratégia que possibilita a ampliação da participação e funciona como mediador na interlocução entre a sociedade civil e sociedade política (Governo), não podem constituir-se na síntese da vontade da sociedade civil e nem tão pouco, da vontade dos representantes do poder executivo dada a “[...] impossibilidade da síntese do contraditório social, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo” (BORDIGNON, 2009, p. 67, grifo do autor). Assim, precisam aceitar as diferenças, atuar no e com o contraditório, “sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do Governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade quanto do Governo (BORDIGNON, 2009, p. 67).

O ideal desejado para os CMEs, como ressalta Santos (2017), é que o órgão busque uma articulação dialética, em que prevaleça a vontade coletiva, uma vez que ela ocupa, no município, o espaço de interlocução situado entre sociedade civil e sociedade política. Desse modo, entre conceitos básicos que permeiam as práticas dos conselheiros na garantia de uma gestão democrática da escola e dos sistemas públicos de ensino está a autonomia, entendida segundo Barroso (2013), como uma mudança organizacional que exige dos seus membros um conhecimento sobre seus modos de funcionamento e sobre as regras e estruturas que a governam. Sob essa ótica, a autonomia apresenta-se como um modo de agir, orientar e regular

suas próprias decisões e ações de acordo com as peculiaridades e conforme os princípios e objetivos do sistema público de ensino.

Nesse sentido, o CME surge legalmente como um artifício de descentralização da gestão democrática, a fim de garantir a partilha de poder entre o Estado e os sujeitos sociais. Porém, atualmente a sua função vai muito além disso, pois tem como função manter o controle social.

Os atuais CMEs devem ser compreendidos a partir da análise de um longo processo histórico, que envolve transformações e influências sociais, econômicas, políticas, educacionais e ideológicas que se processaram no âmbito mundial e que foram projetadas para as esferas nacionais e locais. No âmbito brasileiro, as análises sobre o processo de criação dos CMEs, nos moldes atuais, nos remetem aos movimentos e lutas sociais empreendidas, ao processo de democratização da educação, à necessidade de ampliação da participação popular nos processos decisórios, objetivando a gestão democrática, a descentralização do poder e o controle social das políticas educacionais.

As novas perspectivas mundiais, criadas pelos organismos internacionais (órgãos detentores do poder econômico e político global) em articulação com a doutrina neoliberal foram decisivos em criar propostas de ajustes educacionais, principalmente para os países periféricos, repercutindo em novas demandas e num conjunto de reformas e políticas educacionais que foram sistematicamente se materializando a partir de 1980, e principalmente na década de 90 do século passado, dentre as quais, destacam-se, a questão da democratização da educação pública, a descentralização via municipalização e a necessidade de implementar formas inovadoras de gestão, perspectiva esta que vai se constituir na gestão democrática com a promulgação da CF/1988. A respeito do assunto, Lima, Lima e Cardozo (2014, p. 65), ressaltam que “[...] as principais mudanças referentes a administração pública vieram com a Constituição de 1988”.

Contudo, consideramos que a descentralização foi uma estratégia que estimulou ainda mais a participação popular nos espaços de decisão e a inovação no campo da gestão pública, considerando que sua perspectiva era promover a autonomia dos sistemas de ensino. Para tanto, caberia a essas instâncias criar os seus próprios conselhos tendo em vista a democratização do ensino. Assim, foram projetadas para o Brasil novas formas de pensar a sociedade, o poder do Estado, a gestão da educação pública e a criação de espaços de participação e democratização. Após a constituinte de 1987, o Estado brasileiro foi chamado de Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. Com a Constituição Federal de 1988 a educação passou a ser um direito de todos e a organização dos sistemas de ensino, inclui o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal os municípios. Os



municípios, tornam-se entes federados autônomos e passam a compor os sistemas municipais de ensino. O processo de municipalização intensificou-se nos anos 1990 com a promulgação da Lei que instituiu o Fundef (Lei nº 9.424/1996). Antes da Constituição, o poder era estritamente centralizado na esfera político governamental da União, a partir da sua promulgação, as relações entre Estado, sociedade e governo, educação e gestão foram modificados.

A perspectiva para a educação pública passou a ser pensada em favor de uma gestão democrática, que foi posteriormente normatizada com base no inciso VI, art. 205 da Constituição, “gestão democrática do ensino público”. Diante das mudanças empreendidas, surge a necessidade de criar e ampliar os mecanismos de participação formados por representantes da sociedade civil organizada para viabilizar o processo de democratização da educação e a garantia dos direitos sociais. De acordo com Batista (2013, p. 88), “[...] a gestão democrática, defendida pela sociedade civil organizada, emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos”.

Dentre outras formas de espaços participativos que surgiram para viabilizar o processo de democratização da educação pública, e que, consideravelmente, ampliou ainda mais a participação da sociedade civil nos processos decisórios, podemos citar, os Conselhos de Educação, dentre os quais, incluem-se os Conselhos Municipais de Educação na gestão da educação local. Portanto, a nível de sistemas de ensino os CMEs tornaram-se instrumentos integrantes fundamentais para viabilizar o processo de democratização. Esses Conselhos se constituíram a partir dos marcos normativos da Constituição Federal de 1988, que prevê a gestão democrática como princípio norteador na organização da educação e do ensino público, tanto a nível de escola quanto de sistemas. Há a necessidade, porém de pensar a implementação da gestão democrática para além da organização da escola, já que este princípio deve nortear também a gestão e relações existentes entre os sistemas de ensino e dos seus Conselhos constitutivos e demais órgãos responsáveis pela educação em nível federal, estadual e municipal.

Estudos de Batista (2013, p. 98) mostram que

[...] a construção da gestão democrática dos sistemas de ensino inclui: as relações entre ministério ou secretarias de educação e os respectivos conselhos de educação; as relações entre conselhos, ministérios ou secretarias e a sociedade; as relações entre conselhos, ministérios ou secretarias e as escolas; as relações entre ministério ou secretarias e outros órgãos de governo; a relação entre órgãos da organização nacional da educação—Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE)-e órgãos e instancias representativas estaduais e municipais.

### 3.2 Os CMEs como espaço de participação e de representação

Conforme assinalamos anteriormente, os CMEs se constituem em espaços de participação sociopolítica, como também de representação social no atual modelo de instituições democráticas. Podemos dizer que seus representantes são defensores da cidadania educacional dotados de poder para tal. Esse mecanismo, “[...] se bem alicerçado, sob lideranças bem preparadas [...] contribuirá para conduzir um trabalho de qualidade social da educação no município” (VALLE, 2008).

Para Cury (2008, p. 204), os conselhos são órgãos destinados a “assegurar a participação da sociedade civil nos destinos da educação”. Tem na representatividade e na pluralidade das vozes e tomadas de decisões, os principais meios para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo. Antes de avançar nesta discussão, cabe refletir sobre o conceito e sentidos atribuídos à representação.

Historicamente, a palavra representação tem sido utilizada sob formas diferentes. Em decorrência desta variação é válido apresentar algumas concepções. Inicialmente cabe destacar que se trata de uma palavra antiga e utilizada por sociedades diversas. No decorrer dos tempos, a palavra incorporou novos sentidos, expandiu-se no vocabulário, nos discursos e foi incluída na literatura. Para Pitkin (2006) a representação é um fenômeno cultural, político e humano. Sendo assim, pode significar uma forma de representação legal, artística, política, dentre outros.

Sua origem não tem nenhuma relação com o tipo de representação sociopolítica que conhecemos atualmente, tais como aquelas que ocorrem nos Conselhos Municipais de Educação e em outros espaços de participação, no qual uma pessoa é escolhida através de eleição por suas categorias para representá-las, nas tomadas de decisões e defesa de seus direitos sociais.

O termo é de origem latina, embora também em latim seu significado original não tivesse a ver com agência, governo [...] a palavra latina *repraesentare* significa ‘tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente’, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado a objetos inanimados [...] (PITKIN, 2006, p. 17, grifo do autor).

Segundo Pitkin (2006), foi na Idade média que a palavra ganhou extensão na literatura da Cristandade vinculada a um tipo de encarnação mística, porém é no século XIII e início do XIV que ocorre a sua real expansão, quando se começa a dizer que o Papa e Cardeais representam Cristo. Nesta mesma época o termo para a ser usado como personificação da vida coletiva.

[...] no francês, [...] a palavra *représenter* era usada para imagem e objetos inanimados que encarnam abstrações. Na mesma seqüência de desenvolvimento também ocorre na língua inglesa, provavelmente no século XIV. [...] de acordo com o *Oxford English Dictionary*, a palavra significa ‘trazer a própria pessoa, ou outra pessoa, à presença de alguém; ‘simbolizar ou encarnar concretamente’; ‘trazer à mente’[...] Século XV, o verbo ‘representar’ passa a significar também ‘retratar, figurar, ou delinear’ [...] ao mesmo tempo, surge o substantivo ‘representação’, que significa ‘imagem, figura ou pintura’ (PITKIN, 2006, p. 19-20, grifo do autor).

Diante do exposto, o termo representação poderia fazer referência a um objeto inanimado ou representar pessoas. Entretanto, até o século XVI não se encontrava nenhum “[...] exemplo de ‘representar’ com o significado de ‘tomar ou ocupar o lugar de outra pessoa, substituir’ [...]” (PITKIN, 2006, p. 20), isto é, com o sentido de atuar para alguém. É, somente no século XVII, que “a família ‘represent’ ganha conotação política” (PITKIN, 2006, p. 27), e incorpora novos significados.

Gradualmente, a representação, através da participação de um membro em uma instituição, ou seja, Parlamento, passou a ser utilizada como um meio de resolver os interesses políticos do Rei e da comunidade. Com esse desenvolvimento, “[...] os cavaleiros e burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como servidores e agentes de suas comunidades” (PITKIN, 2006, p. 22). É importante esclarecer que, apesar de escolhidos por suas comunidades não eram chamados de representantes porque a palavra não existia. As ideias, significados e as conexões com a palavra latina *representare* evoluíram notavelmente. O inglês incorporou novos termos e significados para as famílias desta palavra, ao mesmo tempo que outros também foram extintos no inglês moderno. De acordo com Pitkin (2006, p. 27), “[...] a evidência etimológica não é inteiramente clara, mas sugere que toda a família de termos parecem ter sido aplicadas primeiramente ao parlamento como um todo, ou aos Comuns como grupo”.

De acordo com Pitkin (2006) em 1651, Hobbes apresentou o primeiro exame da ideia de representação em seu livro o *Leviathan*. Para ele, um representante é aquele que recebe autoridade para agir por outro. Ao ser autorizado, o representante adquire novos direitos e poderes. As ideias formuladas sobre o conceito de representação não param por aí. No século XVIII, continuou como contra pano de fundo das grandes revoluções democráticas e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX. Nesse contexto, novas concepções foram sistematizadas, enriquecidas e redirecionadas no âmbito da teoria política, dentre as quais, a relação entre representação e democracia, ambas se relacionando com o exercício do governo.

Atualmente, outros conceitos “[...] registram com orientações diversas, dois modelos centrais de organização política democrática” (LÜCHMANN, 2007, p. 139), quais sejam, a

representação e a participação. Para a autora, o modelo de democracia representativa está ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, diferentemente da democracia participativa, assentado na ideia de que compete aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas.

Lück (2013), no entanto, relaciona a representação como uma forma significativa de participação. Essa concepção é necessária quando não permitem a participação direta de todos e se efetiva pela instituição de organizações formais em que o caráter representativo é garantido pelo voto. Nos municípios, uma das formas de organização são os Conselhos Municipais de Educação, constituídos por representantes da sociedade civil organizada e do poder político.

Nesse sentido, “[...] no modelo representativo, a participação restringe-se ao momento de escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral. Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio universal” (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

É preciso considerar que na atuação do CME está implicada uma nova forma de participação e poder que ocorre pela via da representatividade e pluralidade social. Com tal configuração, este órgão público terá condições para a conquista da gestão democrática e melhoria da educação. Segundo Gohn (2008), a participação transformou-se no referencial de ampliação das possibilidades de acesso aos setores populares na perspectiva do desenvolvimento da sociedade civil e no fortalecimento dos mecanismos democráticos. Ressalta ainda, que a participação da sociedade civil na gestão da educação pública repercutiu na introdução de uma mudança qualitativa na medida em que ela incorpora outros níveis de poder além do Estado.

Para Gohn (2008, p. 103), os conselhos: “[...] têm de ser espaços e mecanismos operativos a favor da democracia e de exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem transformar-se em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais.

Trata-se de um mecanismo capaz de viabilizar a gestão democrático-participativa dos Sistemas Municipais de Ensino e das escolas públicas por meio de uma ação ativa que envolva a sociedade civil e política no processo decisório (definição, elaboração, execução e controle social) das políticas educacionais. Com explicita Carvalho et al. (2001, p. 190), “[...] participar da administração educacional é essencialmente tomar parte efetiva no processo de decisão [...]”. O mesmo autor ao considerar que

[...] um governo democrático descentraliza o poder e garante a participação da comunidade nas decisões, surge, então, uma demanda de envolvimento da sociedade

e das suas entidades representativas, que devem ocupar espaços de tomada de decisão, constituindo-se em instrumento de formação e de controle da vontade coletiva (CARVALHO et al., 2001, p.190).

Assim, para atender aos dispositivos legais, que pressupõem a concretização da gestão democrática, os CMEs devem instituir-se como um espaço político de representação, com capacidade de autonomia<sup>13</sup> e de descentralização da organização da educação. É preciso que se constitua em uma “instituição incentivadora do aumento da participação popular nas tomadas de decisões, apoiando-se em instrumentos reais de democratização e gestão participativa” (CARVALHO et al., 2001, p. 191). Sua natureza de ser e existir está atrelada à perspectiva de contribuir com o desenvolvimento da educação, dando apoio necessário à sociedade por meio do controle das ações governamentais.

Cabe destacar que os movimentos sociais da década de 1980 têm sido marcados pela busca da democracia, democratização da educação, descentralização do poder e abertura de espaços democráticos de participação popular. Historicamente, a classe popular lutou por uma nova forma de governança<sup>14</sup>, que culminou com a ampliação da participação da sociedade civil nas esferas públicas voltadas à gestão das políticas educacionais. Assim, podemos afirmar que os novos CMEs criados a partir da CF de 1988, são resultados de um longo processo “histórico que sintetiza as demandas e anseios das classes populares por maior intervenção nas tomadas de decisão nos negócios públicos no âmbito local” (CALDERÓN, 2008, p. 176).

Ao CME, como órgão de Estado, formado pela representação da sociedade civil e do governo, cabe intermediar e intensificar a participação da sociedade local mediante o envolvimento direto, escuta da população sobre temas diversos relacionados à questão educacional, acompanhamento e controle da gestão da educação do município. Nesta mesma linha de debate Martins, Oliveira e Bueno (2004), destacam que, os ‘conselheiros’ [...] podem ser considerados elos entre Estado e Sociedade.

Desse modo, os conselhos,

[...] teriam em sua essência a limitação da autonomia do Poder Público, diante de demandas concretas por maior representação popular na tomada de decisões [...] representariam a intromissão da sociedade civil nas atividades que, por força da

---

<sup>13</sup> Capacidade de uma determinada instituição, governo, grupos sociais e afins para estabelecer suas próprias regras de funcionamento e para assumir o processo decisório, tanto do ponto de vista político-administrativo, quanto financeiro, e a ausência de algum desses elementos descaracteriza seu princípio e objetivo (MARTINS; OLIVEIRA; BUENO, 2004).

<sup>14</sup> O conceito de governança surgiu associado ao de governança global, em um projeto que objetivava ter alcance global, criado em fóruns internacionais tais como o da Comissão Mundial sobre Governança Global, ocorrido em 1993. A governança foi criada para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito, então vigente, de governabilidade (GOHN, 2011).

tradição, são de inteira responsabilidade e exclusividade da classe política (CALDERÓN, 2008, p. 76).

Os novos CMEs institucionalizados a partir da CF de 1988, representam um novo “modelo de governança” na gestão da educação pela via da parceria com a sociedade civil organizada objetivando a gestão democrática das políticas educacionais. Nesse sentido, a participação nos CMEs deve ser compreendida a partir da organização das novas estruturas institucionalizadas, que ocorre por meio de redes de relações com outras instâncias representativas da sociedade civil. Em sua “[...] relação com o Estado, a sociedade civil deve buscar o alargamento da parceria nas tomadas de decisão” (MARCELINO, 2013, p. 77).

Cria-se uma nova forma de relação entre sociedade civil e a esfera estatal que passa a ser mediada pela ideia de colaboração e “alargamento nos processos decisórios” (MARCELINO, 2013, p. 77). Esse alargamento da participação no poder pode ser considerado a partir da perspectiva governança. Para Gohn (2011, p. 43), “o conceito de governança se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade”.

De acordo com Gohn (2011), o conceito de governança contribuiu para alterar o padrão e o modo de pensar a gestão dos bens públicos, que antes eram restritos à esfera estatal passam às esferas não estatais. Nas décadas de 70 e 80 do século passado novos atores sociais (setores organizados) entram em cena para obter equipamentos coletivos e promover mudanças no sentido de melhorar a qualidade do processo educativo oferecido à sociedade. Nessa perspectiva o CME, torna-se um protagonista da gestão da educação, na medida que, passa a participar de forma mais ativa e intensa das tomadas de decisões.

Com a inclusão do princípio da gestão democrática na educação pela CF de 1988 novos critérios de escolha de conselheiros são adotados. Lembrando que antes o critério era notório saber, a partir das mudanças efetivadas o critério passa a ser o da representatividade da pluralidade social. A partir da nova perspectiva, mais importante do que o saber letrado de alguns, são os saberes da diversidade social, visto que amplia o processo democrático por meio da participação das várias categorias nas decisões. Cabe destacar que “[...] a representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes *pontos de vista* da sociedade” (BORDIGNON, 2004, p. 69).

Marcelino (2013) entende o CME como uma alternativa e/ou uma possibilidade de representação da vontade coletiva. É por meio deste espaço político de participação civil

organizada que a comunidade adquira a oportunidade legítima de se fazer representada em suas reivindicações e necessidades.

Inicialmente concebido como órgãos técnicos do governo, os conselheiros eram escolhidos pelo executivo, tendo como critério o 'notório saber' nos diferentes graus de ensino. A Constituição Federal de 1988 e a nova LDB, sob a égide do princípio da gestão democrática do ensino público passaram a requerer aos conselhos de educação uma nova natureza, não mais a de órgão de governo, mas a de órgão de Estado; ou seja, a CF e a LDB requerem que os conselhos assumam o papel de voz da sociedade, dialogando com a Administração Pública e exercendo função de mediadora entre sociedade e o governo (MARCELINO, 2013, p. 91).

Temos que considerar que a efetiva democracia social da educação está estreitamente vinculada à criação de espaços democráticos autônomos e à capacidade de ampliação da participação popular nestes espaços. Neste sentido, destaca-se a importância dos CMEs Municipais de Educação (órgão colegiado) e da representação formada por membros da sociedade civil organizada. Com a nova configuração requerida aos conselhos, ou seja, a de representar a sociedade, o critério de escolha da representatividade nos conselhos passou a ter outro enfoque, "[...] a representação da diversidade social" (BORDIGNON, 2004, p. 68). Desse modo, quanto maior a pluralidade das vozes e os saberes diversificados (popular e acadêmico) dos representantes mais o conselho fará valer a sua função social e funcionará como órgão de Estado, criando caminhos para fortalecer a gestão democrática da educação. No entanto, a pluralidade representativa que os caracteriza traz em seu cerne a existência de conflitos entre concepções políticas gerais e o ideário educacional. Porém, um ponto relevante sobre a representatividade na participação está relacionado ao vínculo que o representante escolhido deve ter com a comunidade ou categoria do qual ele faz parte. Trata-se de uma democracia organizada, que conjuga atores de diversos setores na gestão da educação pública. Portanto, é preciso manter o equilíbrio entre as diferentes esferas representativas, a fim de garantir a participação de todos aqueles que o compõe e representam a sociedade, excluindo assim qualquer tipo de manifestação de hegemonia representativa.

Para Bordignon (2004, p. 68-69),

Um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse somente, ou hegemonicamente, a voz de um segmento, ou do Governo, poderá perder a visão do todo, o foco da razão de ser conselho.

Como exposto anteriormente, o CME é uma inovação advinda com a CF/1988. No atual contexto da educação, este órgão público, representa uma força contra-hegemônica do poder centralizador e autoritário de outrora, uma conquista social, tendo em vista a ampliação da

participação popular e a garantia da qualidade da educação. Convém ressaltar, que a representação social em instâncias colegiadas, a exemplo dos CMEs, são formas ressignificadas das formas de representação tradicionais em uma democracia, no entanto, temos que considerar a existência de muitos conselhos espalhados pelos municípios brasileiros, que ainda lutam contra as ameaças, manipulações, deslegitimação e escamoteamento pela falta de transparência de informações pelo governo local, que para continuar com o seu projeto centralizador/autoritário mantém uma boa parcela de representantes subordinados às suas deliberações, uma postura adversa à democracia. Tornam-se subordinados, não por livre escolha ou por interesse do grupo, mas pela lógica de como estes conselhos são instituídos dentro de uma estrutura administrativa hierárquica de um município e de como são escolhidos os representantes. Outras estratégias de governos, com relação às instituições colegiadas, consistem em anular ou enfraquecer o seu funcionamento concreto, impedindo-os que tenham poder de ação.

Sheinvar e Algebaile (2004, p. 12) esclarecem que,

[...] uma das grandes conquistas da Constituição Federal de 1988 foi o enfrentamento à centralização e ao autoritarismo na gestão da política pública. Fruto da mobilização do movimento social, os conselhos se propõem como uma forma de garantir um espaço orgânico para que a sociedade civil organizada faça parte da estrutura de governo, tanto no âmbito da formulação como da execução e da fiscalização de bens e serviços públicos.

Os CMEs são instâncias de políticas públicas, voltados para promover a gestão democrática da educação local. Têm uma forma particular de organização que os difere de outras instâncias públicas. É preciso considerar que na “composição dos CMEs, o interesse com a causa da educação e a possibilidade de com ela contribuir são condições básicas a serem atendidas” (WERLE, 2008, p. 213). Assim, o papel principal deste órgão será o de participar e contribuir com a gestão democrática e melhoria da educação dos municípios. Para tanto, é preciso que suas ações sejam baseadas na autonomia, na cidadania, na descentralização do poder e no conhecer. Como destaca Lück (2011, p. 101):

Conhecer é poder e o conhecimento advém da práxis, isto é, das práticas realizadas em associações com processos reflexivos. Na medida em que decisões conscientes são tomadas, mediante compreensão reflexiva sobre a realidade, e as iniciativas necessárias para a sua implementação são tomadas, constrói-se um ambiente de empoderamento, isto é, uma circunstância em que se desenvolve um sentimento de autoafirmação, de desenvolvimento de competência e de autoridade pela responsabilidade social assumida.



Assim, além de ser conselheiro é preciso que os representantes escolhidos desenvolvam competências necessárias para atuar em sua função e desenvolver com eficácia as atribuições que lhes competem. O conselheiro deve buscar todas as informações necessárias, compreender os processos, as demandas e os problemas que permeiam a educação municipal. É preciso que os representantes tenham consciência do seu dever político para que no exercício da função saibam o que, como e quando agir. Sem um conhecimento qualificado e com acesso às informações necessárias inerentes aos processos educacionais, a ação sociopolítica da representação do colegiado ficará prejudicada e a autonomia nas tomadas de decisão também tornar-se-á limitada, isto é, o CME ficará impotente diante das decisões e deliberações.

Para Nogueira (2011), as organizações atuais requerem novos tipos de estruturas e de integrantes. Estes para gerenciá-las, governá-las e transformá-las devem se distinguir das demais, principalmente, por meio de 4 qualidades fundamentais:

**Quadro 6** - Qualidades sociais para compor as organizações atuais

<b>Qualidade</b>	<b>Descrição</b>
Possuir recursos intelectuais abrangentes	Ir além da especialização estreita, da informação tópica concentrada, do maneirismo e do modismo técnico-científico. Os saberes e conhecimentos precisam ser totalizados, em vez de ser hipostasiados e reiterados de modo parcelado. A perspectiva crítica depende, em boa medida, do alcance dessa totalização.
Uma ética pública superior	Reconhecer a importância do que é público e a relevância das funções públicas essenciais (bem-estar, justiça social, igualdade, desenvolvimento humano). Entender o valor intrínseco da regulação do mercado. Aceitar e projetar ideia da democracia como valor fundamental, base de uma cidadania efetivamente ampliada, sustentada e aberta para a superação das desigualdades estruturais inerentes ao capitalismo.
Ser capaz de navegar na complexidade	Entender o sentido das atividades desenvolvidas em organizações flexíveis, em redes e de modo cooperativo. Manusear e selecionar informações, tratando-as como recursos, não como fins em si. Incorporar a incerteza e agir para converter em oportunidades.
Determinação para integrar e recompor as organizações	Atuar para constituir identidades organizacionais e profissionais, ampliar as instâncias de comunicação e compartilhar decisões. Em suma, agir para que se fixem parâmetros coletivos capazes de superar postulações mesquinhas ou particularismos exacerbados e impulsionar a diluição das pequenas ambições numa grande ambição.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de documento, Nogueira (2011).

Diante do exposto no quadro acima, é importante que o universo organizacional de uma determinada instituição pública, como o CME, seja norteador com base em uma nova ideia de

gestão e governança, composta por sujeitos conscientes, politizados, dotados de saberes e competências capazes de promover a renovação da gestão da educação pública e de resolver seus inúmeros problemas. A perspectiva de gestão prevista para CMEs como espaço de participação e representação, converte-se para a gestão democrática, que “opera para além do formal e burocrático e compromete-se abertamente como o aprofundamento da participação e da composição dialógica” (NOGUEIRA, 2011, p. 240).

[...] os conselhos se propõem como uma forma de garantir um espaço orgânico para que a sociedade civil organizada faça parte da estrutura de governo, tanto no âmbito da formulação como no da execução e fiscalização de bens e serviços, públicos. Trata-se de uma iniciativa que tem como inspiração a participação coletiva, expressa por meio da representação social, ou seja, a coletividade faz-se representar por seus membros, no intuito de que seus interesses sejam contemplados, ao serem traçadas as linhas da ação política (SHEINVAR; ALGEBAILLE, 2004, p. 12).

Gohn (2011), explica que os CMEs são constituídos por representação paritária, que inclui atores do poder público e da sociedade civil. Isto significa que para cada representante do Estado deverá haver um representante correspondente da sociedade civil. Sua formação é também do tipo plural, envolvendo a diversidade social. Segundo Werle (2008, p. 213), “[...] não apenas quem está diretamente vinculado à forma escolar - professores e alunos -, mas todo cidadão poderá fazer parte do CME”. O modo de escolha dos conselheiros pode variar entre escolha, indicação ou eleição. Tal processo quando ocorre de forma arbitrária pode comprometer a qualidade da representação, seja pela falta de compromisso, competência, autonomia ou subordinação dos atores ao governo local.

Com base em Bordignon (2004), a composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam a concepção e a natureza do conselho. Isto porque, determina em nome de quem e para quem os representantes opinam e decidem. Quando, por exemplo, predominam representantes do Executivo, o conselho tende a expressar a voz do Governo. Ao contrário, quanto mais a pluralidade fizer parte da composição deste órgão, juntando as categorias de educadores e da comunidade na representação, mais os conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade. Os atores sociais serão representantes do Sistema de Ensino do município do qual faz parte, dentre os quais, estão os dirigentes, profissionais da educação, pessoas da comunidade, representantes de outras instituições, conselhos, associações comunitárias, e ainda do setor jurídico e legislativo. A escolha dos representantes é um dado importante na avaliação das condições da representação, pois quando deriva da vontade dos representados (eleição direta) o olhar focará na qualidade da educação, entretanto, se derivar da vontade singular o exercício da função será direcionado aos interesses de onde derivou a indicação.

O alcance das atribuições e da representatividade, dependem dos governos instituintes, bem como, das pressões instauradas pelos movimentos sociais. Como exposto, o formato organizacional e um CME permite uma forma inovadora de gestão pública baseada no exercício da cidadania e na incorporação de forças vivas de uma parcela da sociedade (sociedade civil) antes excluída, e hoje, institucionalmente inserida nas tomadas de decisão, gestão dos problemas da educação e na definição de políticas que possam solucioná-las.

Assim, Marcelino (2013), ressalta que é preciso entender o CME como alternativa e/ou possibilidade de representação da vontade coletiva, sendo uma oportunidade da sociedade civil se fazer representar em suas reivindicações e necessidades, caso se queira realmente uma sociedade transformadora de oportunidades iguais e que leve à emancipação e à autonomia das classes dominadas.

Trata-se de uma democracia construída e ampliada, que conjuga atores de diversos setores na gestão da educação pública. Nestes termos, poderíamos, destacar que os CMEs representam uma nova forma de cultura política na gestão da educação pública.

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea [...] ocorre [...] através da extensão da democratização entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo (BOBBIO, 1909, p.155).

A organização do CME tem por base a representação popular, entendido como instâncias mais abertas à participação, influências, interação e controle das ações da administração pública. Trata-se de um processo alinhado ao sentido da democracia, na qual amplia-se a voz e o poder do cidadão comum na governança local (participação) retirando dos órgãos tradicionalmente constituídos o poder para representar interesses dos diferentes setores sociais. Em outras palavras a representatividade é a entrega do direito de “[...] participação direta a um terceiro, a quem cabe responder pela vontade daqueles aos quais representa” (ABRANCHES, 2009, p. 51). Trata-se de uma forma específica de poder delegado a outros a partir da escolha direta de suas categorias. É ainda, uma nova forma de “compreensão do Estado e da sociedade civil diante da ampliação da participação popular”.

Segundo Bordignon (2009, p. 71-72):

O interesse coletivo se situa acima e além dos interesses singulares das categorias. A natureza dos conselhos não comporta categorias hegemônica, uma vez que estas tendem a afirmar os interesses da parte, em detrimento do interesse coletivo. O papel dos representantes não é o da defesa dos interesses da respectiva categoria, mas o de expressar o olhar da categoria sobre o tema em análise.

Cabe, então aos representantes de todos os segmentos manter o foco voltado para o interesse coletivo em relação a gestão das políticas educacionais, haja vista, garantir os direitos sociais. Nenhum nem outro deve privilegiar a sua categoria, mas zelar pelo exercício da democracia e pelo bem comum de todos.

Destaca-se que a participação representativa da sociedade civil nos Conselhos de Educação é uma forma de participação não-convencional, que dispensa a intermediação político-partidária com exclusividade na gestão da educação pública, fazendo valer a representatividade de forma mais direta nas questões relativas à gestão da educação, tendo em vista assegurar um modelo de gestão não centralizado como o que geralmente se verifica em vários municípios.

Para que tal situação não aconteça, faz-se importante promover a capacitação dos conselheiros, tendo em vista fortalecer a representatividade e o desenvolvimento contínuo de mais conhecimentos relativos às funções e atribuições que lhes foram atribuídas em lei, “porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer *saberes*” ( BORDIGNON, 2009, p. 68, grifos do autor); criar mais espaços públicos com legitimidade para pensar e gerir coletivamente a educação pública; garantir esforços múltiplos e permanente para monitorar, acompanhar e avaliar a execução do PME; elaborar e executar plano de ação com o objetivo de acompanhar a implementação das estratégias e o cumprimento de suas metas e organizar um relatório de monitoramento dessas metas e adoção de outras medidas.

Na estrutura organizacional de um CME, os conselheiros são os representantes oficiais. O mandato pode durar, geralmente um período de 1 (um ano) ano ou 2 (dois) anos, etc. Este tempo de mandato previsto para os representantes, vai depender do seu regimento. Cabe destacar que os conselheiros não são o dono do poder, mas os representantes legítimos da sociedade, o porta voz da coletividade social, que tem o dever de zelar pelos seus direitos, fazendo com que ela participe das decisões de forma representada. Para Gohn (2011, p. 115), a eficácia dos conselhos supõe algumas condições e articulações:

- a) Dar peso político à representatividade e consequência à luta dos segmentos que acreditaram e lutaram pela redemocratização dos espaços públicos;
- b) Os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação;
- c) A médio prazo, eles necessitam instituir formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos planejamentos estratégicos de caráter emergencial, que diagnosticam para selecionar/priorizar as urgências;

- d) Os conselheiros devem ter cursos de formação e atualização e respaldo por um projeto emancipatório;
- e) Devem ter capacidade e poderes normativos de decisão.

Além das condições e articulações supracitadas, a representatividade no conselho precisa cumprir com todas as funções e atribuições inerentes à função, ser ético, responsável, conhecer as demandas sociais, manter compromisso com as questões educativas, zelar por um trabalho democrático e organizado em grupo.

Uma das posturas necessárias aos conselheiros, principalmente daqueles que compõe a categoria da sociedade civil é manter-se vigilante na defesa dos direitos sociais, na qualidade da educação e na observância dos regulamentos legais da educação. É preciso, ainda manter-se em sintonia com as políticas nacionais, estaduais e municipais de educação para que as suas decisões de cunho deliberativa, normativa, consultiva, prepositiva sejam atendidas de forma significativa a ponto de contribuir com o desenvolvimento da educação. Para tanto, cabe a eles participar não apenas das ações diretamente organizadas pelo conselho do qual faz parte, mas também articular-se às ações (fóruns, palestras, seminários) de outras instâncias, sejam elas federais e estaduais mantendo-se presente e ativo nas discussões e deliberações relativas às políticas e elaboração de planos.

Outro ponto relevante sobre a representatividade nos CMEs está relacionado ao vínculo que o representante escolhido deverá ter com a comunidade ou categoria da qual faz parte. Os conselheiros são representantes do povo e devem manter relações estreitas, harmônicas, conhecer e considerar seus interesses nas tomadas de decisão e ajudar em suas necessidades.

A representação no CME deve abranger a sociedade civil organizada e o setor político. Aos representantes da sociedade organizada cabem participar da formulação das políticas educacionais, execução e fiscalização dos interesses da sociedade. Hoje a gestão da educação pública conta com espaços democráticos e com a abertura do diálogo pautado na defesa dos direitos sociais. Não se trata de uma participação qualquer, mas de uma participação representativa e sociopolítica no âmbito da gestão da educação, devendo ser consciente, qualificada e em sintonia com as demandas sociais e com a necessidade se fazer presente numa luta coletiva, colaborativa e estrategicamente para enfrentar os dilemas e entraves educacionais que se apresentam na gestão da educação pública.

A participação, destaca Ferretti (2004, p. 125): “[...] está correlacionada com a qualificação da sociedade. Se esta é consciente, ativa e organizada, terá mais autonomia, estará mais próxima dos níveis decisórios de poder, terá alta capacidade de negociação e articulação e mais acesso às informações.

Nesse sentido, convém enfatizar que a conscientização dos representantes acerca das suas limitações e possibilidades de atuação é fator preponderante, tendo em vista que estes devem buscar meios capazes de qualificar a sua participação para assumir de forma mais eficiente o seu papel social e político diante do segmento que representa. Nessa ótica, Ferretti (2004, p. 125), ressalta que “[...] a informação é um dos pontos mais importantes no contexto do processo de decisão, tanto para os representantes quanto para os representados”.

Convém, destacar, ainda, conforme Jacobi (2008, p. 118), a respeito da participação da sociedade civil na gestão pública,

[...] a participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado, e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa.

Sobre este aspecto, Jacobi (2008, p. 118), “[...] registra a multiplicidade de dinâmicas de participação nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988”. Ele acrescenta, ainda, que “as agendas dos órgãos públicos contemplaram crescentemente a interação da sociedade civil” em espaços de participação, porém quando consideramos, a participação por meio dos mecanismos de participação criados por instâncias não-governamentais, como por exemplo, os Conselhos de Educação, a significação se amplia, uma vez que a participação está associada à canais de participação, que articulam representantes da população e do governo em práticas relacionadas à gestão da coisa pública.

A organização do CME tem por base a representação popular e é entendido como instância mais aberta à participação, influências, interação e controle das ações da administração pública. Trata-se de um processo alinhado ao sentido da democracia, no qual amplia a voz e o poder do cidadão comum na governança (participação) retirando dos órgãos tradicionalmente constituídos para representar interesses dos diferentes setores sociais.

Segundo Gohn (2011), os CMEs são constituídos por representação paritária, que inclui atores do poder público e da sociedade civil. O modo de escolha dos conselheiros pode variar entre escolha, indicação ou eleição. Tal processo quando ocorre de forma arbitrária pode comprometer a qualidade da representação, seja pela falta de compromisso, competência, autonomia ou subordinação dos atores ao governo. O alcance das atribuições e da representatividade, dependem dos governos instituintes, bem como das pressões instauradas pelos movimentos sociais.

O seu formato organizacional permite uma forma inovadora de gestão pública baseada na representatividade, no exercício da cidadania e na incorporação de forças vivas de uma

parcela da sociedade (sociedade civil) antes excluída, e hoje, institucionalmente inseridas nas tomadas de decisão, gestão dos problemas da educação e na definição de políticas que possam solucioná-las.

A “[...] representatividade é a entrega do direito de participação direta a um terceiro, a quem cabe responder pela vontade daqueles aos quais representa” (ABRANCHES, 2009, p. 51). Trata-se ainda, de uma forma de “[...] delegação de poderes, de uma nova compreensão do estado e da sociedade civil diante da ampliação da participação popular”. Cabe destacar que os conselheiros não são o dono do poder, mas os representantes da sociedade, porta voz do coletivo social que tem o dever de zelar pelos direitos dela, fazendo com que ela participe das decisões de forma representada.

Abranches (2009) destaca que a ampliação da participação popular e o reforço do poder local através dos novos mecanismos instituídos pela constituição federal de 1988, vão questionar as formas tradicionais de compreensão da democracia.

Uma nova cultura de democratização, participação, se dá na ótica de que somos atores sociais e buscamos, em setores diferenciados, como as instituições, os movimentos sociais e os organismos da sociedade civil, o diálogo entre representantes dos segmentos sociais e educacionais na formulação de políticas e diretrizes de um projeto nacional que garanta a qualidade.

Estes espaços são fruto de um processo de democratização que veio se concretizar principalmente com a Constituição de 1988, que ampliou consideravelmente a criação dessas instâncias de poder, onde se materializam forças diversas e contraditórias na estrutura do governo na gestão da política pública. De um lado a presença da sociedade civil que sempre lutou contra as forças hegemônicas ideológicas, buscando o processo de democratização e a garantia dos direitos sociais; no oposto fazem-se presentes as lideranças do Estado e os seus subordinados.

Pode-se dizer que a participação representativa da sociedade civil nos Conselhos de Educação é uma forma de participação não-convencional, que dispensa a intermediação político-partidária com exclusividade na gestão da educação pública fazendo valer a representatividade de forma mais direta nas questões relativas à gestão da educação, tendo em vista assegurar um modelo de gestão não centralizado como o que geralmente se verifica em muitos municípios.

Com base em Bruno (2008, p. 27, grifo do autor): “A democracia representativa, prevalecente durante o período em que o Estado Nacional era o pólo hegemônico de poder,

opõe a democracia participativa, onde os grupos de pressão e os *lobbis* substituem os partidos políticos”.

Não se trata de uma participação qualquer, mas de uma participação representativa da sociedade, devendo ser consciente, qualificada e em sintonia com as demandas sociais e com a necessidade de se fazer presente numa luta coletiva, colaborativa e estrategicamente para enfrentar os dilemas e entraves educacionais que se apresentam na gestão da educação pública.

A participação na concepção de Ferretti (2004, p. 125): “[...] está correlacionada com a qualificação da sociedade. Se esta é consciente, ativa e organizada, terá mais autonomia, estará mais próxima dos níveis decisórios de poder, terá alta capacidade de negociação e articulação e mais acesso às informações”.

Nesse sentido, convém ressaltar que a conscientização dos representantes acerca das suas limitações e possibilidades de atuação é fator preponderante, tendo em vista que estes devem buscar meios capazes de qualificar a sua participação para assumir de forma mais eficiente o seu papel social e político diante da sociedade que representa. Nessa ótica, Ferretti (2004, p. 125), ressalta que “[...] a informação é um dos pontos mais importantes no contexto do processo de decisão, tanto para os representantes quanto para os representados”.

Convém destacar conforme Jacobi (2008, p. 118), que

[...] a participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado, e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa.

Sobre este aspecto, Jacobi (2008, p. 118), registra a multiplicidade de dinâmicas de participação nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988. Acrescenta que as agendas dos órgãos públicos contemplaram crescentemente a interação da sociedade civil em espaços de participação, porém quando consideramos a participação por meio dos mecanismos de participação criados por instâncias não-governamentais, como por exemplo, os Conselhos de Educação a significação se amplia, uma vez que a participação está associada a canais de participação, que articulam representantes da população e do governo em práticas relacionadas à gestão da coisa pública.

Por outro lado, Martins, Oliveira e Bueno (2004), apresentam em seus estudos, uma reflexão acerca da nova agenda do desenvolvimento local que se configuraram de forma articulada às exigências econômicas estabelecidas de fora. Deixam claro que os novos padrões macroeconômicos internacionais refletem, no plano interno dos países, principalmente dos



países latino-americanos, que sofrem em proporções bem mais acentuadas. Diante das novas demandas que são impostas do centro do poder econômico para as periferias,

Governos locais são induzidos a assumir novos papéis e funções, como por exemplo, a liderança desse processo de transformação e o desempenho de uma função coordenadora e articuladora entre as administrações públicas das diferentes instâncias do governo, a iniciativa privada e os demais integrantes da sociedade civil (BARRETO; VIGEVANI, 2004, p. 31).

Observamos assim, que as mudanças instituídas na forma de proceder a gestão de políticas públicas em um determinado Estado ou município não são prerrogativas dos próprios governos locais, mas diretrizes macroestruturais veiculadas e impostas a estes para atender as demandas macroeconômicas. “[...] a resposta a essas demandas implica ampliação de seus respectivos campos de atuação em muitos setores estratégicos” (BARRETO; VIGEVANI, 2004, p. 31), dentre eles, as políticas sociais.

#### **4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PAÇO DO LUMIAR: análise da participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação**

Nesta seção, apresentamos os resultados da pesquisa sobre a participação dos conselheiros do município de Paço do Lumiar na gestão do Plano Municipal de Educação. É oportuno lembrar que a coleta, a interpretação e a exposição dos dados foram fruto da observação não participante, da pesquisa documental, da entrevista realizada com os representantes do conselho, bases metodológicas sob as quais analisamos as categorias. Entretanto, procuramos não categorizar, forçadamente, os conteúdos de análises em unidades textuais isoladas, fragmentando os discursos veiculados pelos conselheiros ou tentando, de alguma forma, mantê-los numa “‘camisa de força’ na fala dos respondentes, procurando daqui e dali classificar as respostas em seu sistema categórico” (FRANCO, 2003, p. 54). Mas do que expor, procuramos qualificá-las a partir do cruzamento das informações obtidas durante todo o processo de investigação/produção.

Inicialmente apresentamos algumas considerações sobre o Plano Municipal de Educação, documento segundo o qual o CME tem o papel de participar da sua gestão convergindo esforços e mobilizando a sociedade para contribuir nas etapas de execução, acompanhamento e avaliação. Em seguida, fazemos uma breve contextualização sobre o CME, mostrando os aspectos legais e organizacionais. Posteriormente, o enfoque volta-se para a análise dos dados sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME, que visou atender o objetivo da pesquisa no que se refere a analisar a participação dos conselheiros (representantes) na gestão do Plano Municipal de Educação, considerando o processo de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais do município de Paço do Lumiar pelo conselho no período correspondente ao biênio de 2018-2020.

Para esta construção, fizemos uso de um conjunto de documentos elaborados pelo Conselho no decorrer do desenvolvimento de suas atividades, quais sejam, os Pareceres ou Relatórios; muito mais do que um simples relatório, cuja narrativa expõe apenas as atividades ou fatos, os Pareceres resultam de uma análise técnica que requer voto do Relator da Comissão e dos conselheiros presentes no Pleno. Analisamos, também, as Resoluções (documentos com garantia de normatização), o Plano de Ação do CME-2019 (documento organizado pelo coletivo do CME), as Pautas e Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias e os Ofícios expedidos. Cabe destacar que o levantamento destes documentos foi facilitado por 2 (dois) assessores técnicos do Conselho, sendo que um deles era também conselheiro-representante da SEMED.

Ambos colaboraram muito com o andamento da pesquisa, orientando sob os tipos de documentos existentes, organizando-os para análise, tecendo informações e tirando dúvidas sobre algo não compreendido. Outros recursos importantes na coleta de dados foram as entrevistas elaboradas via embasamento teórico e aplicadas junto aos representantes titulares da Sociedade Civil e do Governo.

Finalizamos a análise indicando os principais desafios do CME para a efetivação da gestão democrática do PME de Paço do Lumiar, cujos dados foram construídos a luz das entrevistas.

#### **4.1 Os Planos Municipais de Educação na gestão da educação**

Neste item discutimos sobre o Plano Municipal de Educação (PME) do município de Paço do Lumiar, documento cuja formulação deve estar em consonância com o Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Nacional de Educação (PNE), atendendo ao processo democrático-participativo e o regime de colaboração entre os entes federados (União, estados e municípios) do Brasil, haja vista a construção de um Plano de Estado por meio do compartilhamento e a concretização de diretrizes, metas, estratégias para garantir o direito social e o avanço da educação Nacional, cujas “[...] responsabilidades apesar de serem específicas a cada esfera, complementam-se, fortalecidas pelo sistema, na perspectiva do regime de colaboração” (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

Dessa forma, a elaboração de PMEs constitui-se um passo importante rumo ao processo de democratização da educação brasileira, e ao mesmo tempo, faz parte de um grande desafio, qual seja, “construir em todo o Brasil a unidade nacional” (BRASIL, 2014, p. 7). Para compreender o seu papel no cenário nacional/local atual, torna-se, inicialmente, relevante definir o que é um PME para, posteriormente, analisar a importância da sua elaboração e contribuições no processo de implementação da gestão democrático-participativa no que tange à organização e desenvolvimento da educação nos âmbitos dos Sistemas e escolas, bem como os desafios de sua formulação, acompanhamento e avaliação.

O PME é um documento eixo das políticas educacionais e referência para a gestão da educação em escala local. Nele são sistematizados o diagnóstico da realidade municipal, tomando por base “os seus diversos aspectos: histórico, demográfico, socioeconômico, cultural e principalmente educacional” (BRASIL, 2005, p. 8), e as tomadas de decisões relativas às políticas educacionais para todas as etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Anos Finais) e modalidades (EJA, Educação Especial, Educação Indígena, Educação

do Campo) que devem ser implementadas no decorrer de uma década. Para a elaboração de um PME é indispensável “observar três aspectos indispensáveis” (BRASIL, 2014, p. 11):

- a) Um bom diagnóstico, com uma descrição geral do município, através de um cenário que ajude a compreender as razões pelas quais a educação se encontra de uma determinada maneira, será a base para as escolhas que serão feitas pela sociedade local na priorização de determinadas metas e na definição das formas de enfrentá-las [...];
- b) Um conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o PNE e o PEE, que deve ser cuidadosamente construído com base na análise do diagnóstico. A Equipe Técnica poderá identificar os desafios educacionais prioritários a serem enfrentados no município, buscando um equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para o país e o estado a que pertence o município. É indispensável definir estratégias que permitam compreender o caminho a ser trilhado para o alcance das metas, explicitando, sempre que possível, as ações compartilhadas e as responsabilidades de cada ente federativo [...];
- c) Um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação, de tal maneira que não se deixe para avaliar os resultados do Plano no fim da década. Assim, é indispensável definir de quem será essa atribuição e qual será a sua periodicidade.

Trata-se de um instrumento importante, tanto para a efetivação do direito à educação quanto para a qualidade socioeducacional do município. Contudo, vale destacar que a elaboração de Planos Municipais de Educação, insere-se num projeto nacional amplo e comum para o desenvolvimento da educação brasileira. O CME de Paço do Lumiar segue essa lógica, pois se trata de um instrumento integrante do “[...] pacto federativo e democrático para a educação” (DOURADO, 2017, p. 17). Ademais, representa uma conquista para o município, tendo em vista a “superação da centralização versus descentralização” das tomadas de decisões, o planejamento participativo e a concretização da gestão democrática da educação (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Nesse sentido, trata-se de um objeto de caráter coletivo-participativo de fundamental importância para a concretização de um processo educacional local articulado e democrático, cuja construção.

[...] deve observar o princípio constitucional de [...] gestão democrática do ensino e da educação [...] proporcionando a garantia de princípios como a transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (BRASIL, 2005, p. 18).

É importante ressaltar que muitos são os desafios para uma gestão democrática plena. No município de Paço do Lumiar essa realidade não é diferente, apesar de passos importantes já terem sido dados nesta direção. No que se refere à gestão democrática do PME local, por exemplo, compreendemos que deve perpassar a sua construção participativa; deve ser objeto de ação e controle social efetivo na década (2014-2023) prevista.

Ainda com relação ao PME do município de Paço do Lumiar (Lei nº 637/2014), o art. 2º indica que o documento “atende as determinações constantes no Plano Nacional e Estadual de Educação, pugnando pela garantia de educação de qualidade e com responsabilidade social, observada a realidade local” (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Portanto, a elaboração deste documento, além de seguir os três aspectos indicados acima (diagnóstico, metas/estratégias e indicadores) seguiu também as diretrizes contidas no PNE/ 2014-2024, que prevê

[...] a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, formação para o trabalho e para a cidadania, promoção da gestão democrática, aplicação de recursos públicos, valorização dos profissionais da educação, respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

Assim, para atender às expectativas educacionais previstas para a década, faz-se necessário que os PMEs dos municípios brasileiros sejam elaborados em plena consonância com o que está definido no Plano Nacional de Educação-PNE (Lei nº 13.005/2014). Este documento, “consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2015, p. 11).

No âmbito da organização da educação municipal, a construção de um plano de educação tem como perspectiva o planejamento participativo das diretrizes, metas e estratégias, a execução e a avaliação das ações referente às políticas educacionais, porém cabe pontuar que a finalidade primordial de um PME está relacionada à construção de um Sistema Nacional de Educação, que tem o PNE 2014-2024 como o eixo principal da articulação. Nesse contexto, o PME, apresenta-se como um instrumento voltado a esta articulação e sistematização, algo que ainda se encontra em processo.

Sob tal aspecto, Lima, Lima e Cardozo (2014), consideram que a construção de um Sistema Nacional de Educação por meio de planos nacionais de educação e a gestão de políticas públicas educacionais no federalismo brasileiro, apresentam-se como propostas desafiadoras às lutas sociais por um processo de democratização devido às influências neoliberais e às especialidades de manifestações da crise capitalista.

Entretanto, cabe considerar que mesmo diante de tais influências do capitalismo e da doutrina neoliberal, o país avançou rumo a democracia e a democratização da educação, sobretudo a partir de 1988. A CF/1988 instituiu o regime de colaboração e o princípio da gestão democrática na educação, ampliou a criação de CMEs, e outros mecanismos de participação e o controle social das políticas educacionais. Em 2001 foi aprovado o PNE por meio da “Lei nº

10.172, de janeiro de 2001 [...] o PNE 2001-2010 previu a elaboração dos planos estaduais e municipais e a realização de uma conferência nacional para definir os padrões de qualidade da educação básica [...] (LIMA, LIMA; CARDOZO, 2014). E, finalmente, em 25 de junho de 2014 foi aprovado o PNE 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014, a partir de um amplo esforço coletivo.

Portanto, a partir dos desafios educacionais vigentes, cabe à sociedade civil organizada, manter-se forte para continuar o processo de democratização da educação, colocando em prática e fortalecendo ainda mais os mecanismos de participação mediante mobilizações sociais, uma vez que a gestão democrática da educação pública nos municípios brasileiros, a exemplo de Paço do Lumiar, se bem conduzida, ou seja, alicerçada por espaços democráticos, que coloquem em prática os princípios da autonomia, descentralização e participação “[...] fará com que todos se envolvam e o resultado seja o produto pelo qual a sociedade deve sentir-se co-responsável” (BRASIL, 2005, p. 24).

Desse modo, as lutas e mobilizações sociais devem continuar no sentido de garantir a articulação dos planos municipais e estaduais, tendo em vista a criação de um Plano de Estado, democrático-participativo e a concretização de um Sistema Nacional de Educação.

Para Lima, Lima e Cardozo (2014), mesmo reconhecendo as dificuldades e desafios para a construção de um SNE não deixam de destacar a “[...] relevância dos planos de educação, na medida que eles impõem direções à política educacional, conferindo-lhe racionalidade e evitando improvisações e desperdícios de recursos públicos (materiais e financeiros), bem como de esforços humanos”. As mesmas autoras, assinalam ainda que:

Quando os processos de elaboração, implementação e avaliação ocorrem numa perspectiva democrática (embora representativa), os princípios, concepções, metas e estratégias têm maior possibilidade de compartilhamento e apropriação pelos sujeitos individuais e pelas instituições/setores/sociedade em geral, favorecendo a formação de uma consciência coletiva sobre o direito educacional e a forma colaborativa de materialização na ação educacional (LIMA; LIMA; CARDOZO, 2014, p. 87).

Nesta perspectiva, compreende-se que, a conquista de resultados positivos na implementação dos PMEs nos municípios brasileiros, tais como, de Paço do Lumiar-MA, requer processos democráticos-participativos contínuos, envolvendo vários setores da sociedade. No entanto, a participação deve ocorrer em todas as suas etapas, desde as discussões, definição de diretrizes, metas e estratégias, planejamento de ações, acompanhamento da execução e avaliação. Vale ressaltar que a participação social e a autonomia são princípios que sustentam a gestão democrática e servem de elementos capazes de favorecer a qualidade social da educação.

Nesse bojo, destacamos que não há gestão democrática e qualidade educativa sem que ocorra a participação social e autonomia institucional nas tomadas de decisões no âmbito da educação.

Partindo da Construção do Plano Nacional de Educação para o período 2014/2023, o grupo de educadores de Paço do Lumiar procurou organizar-se seguindo os passos do trabalho feito em âmbito nacional e igualmente estadual, com intensa participação nas conferências Intermunicipais e na Conferência Estadual-COMAE, discutindo, aprendendo e tentando colocar em prática o aprendido e apreendido (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

É importante destacar que as mobilizações sociais foram etapas importantes na construção do PME de Paço do Lumiar em 2014, pois culminaram com o envolvimento de várias categorias representativas da sociedade. Com base no documento Paço do Lumiar (2014) “[...] foram realizados quatro encontros de mobilização social nos dias 19 e 26/11, 05 e 17/12 de 2013, nas UEBs Paulo Freire, O Bom Aluno, Vereador José Carlos Costa Pereira e Nova Canaã”. O processo contou com a participação de educadores locais e de outros sujeitos da sociedade civil:

[...] gestores escolares, coordenadores pedagógicos, profissionais de serviço de apoio escolar, professores, alunos, pais de alunos, conselheiros municipais, representantes de associações, sindicatos, dentre outros, que discutiram em torno dos desafios da educação local, dos objetivos e prioridades que serão contemplados nas metas (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

Em seguida houve o “[...] processo de constituição do Fórum Municipal de Educação de caráter permanente”. Dentre as principais competências deste espaço estão “a participação do processo de concepção, acompanhamento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Educação” (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

A construção do PME de Paço do Lumiar, com a participação social, representou no âmbito local, “um marco na história da educação municipal, por tratar-se do primeiro PME em cinquenta e três anos de emancipação política do município” (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Neste sentido, é fundamental explicitar os esforços coletivos que antecederam a sua elaboração.

Houve momentos de estudos e de debates através da realização de Audiências Públicas, em que não somente se verificou a presença da comunidade escolar, mas, igualmente de instituições governamentais e não governamentais, de colegiados e representações do movimento social. Certamente houve um processo de mobilização, onde se teve a oportunidade de vivência do valor da democracia e a participação da sociedade (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

É oportuno destacar que todos os movimentos e esforços coletivo-participativos empreendidos em torno da construção democrática do plano visou “o fortalecimento do sistema municipal de educação, do regime de colaboração entre os entes federados e a efetividade de

uma política de estado”, capaz de favorecer “[...] a continuidade das ações planejadas para a educação municipal nos próximos dez anos” (PAÇO DO LUMIAR, 2014), a partir da vigência do documento de lei.

Ressaltamos que o PME de Paço do Lumiar foi construído mantendo o princípio democrático importado das leis federais e à luz das necessidades educacionais nacionais contempladas nos Plano Nacional e Estadual de Educação. Estas serviram de base para as análises das reais condições educacionais no município e para a definição de novas metas e estratégias. A garantia da cientificidade do documento também foi valorizada “[...] por meio de diagnóstico da realidade, levantamento dos dados educacionais e prospecção de metas e elaboração de estratégias para o decênio 2014 a 2023” (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

Ressaltamos, também, a importância da qualificação dos membros e/ou representantes que compõem os espaços de participação responsáveis pela formulação e execução do plano para que estes possam, de forma consciente, intencional e participativa “[...] atuar como gestores de políticas públicas educacionais no âmbito municipal” (BATISTA, 2013, p. 78). Tal qualificação visa a efetivação do planejamento participativo, o fortalecimento do poder local, a busca coletiva/colaborativa de alternativas para a educação e o enfrentamento dos desafios para a implementação do PME, visto que

[...] a implementação dos Planos Municipais de Educação são processos coletivos que exigem estudos, acompanhamento de dados, conhecimento da realidade local e, fundamentalmente, disposição para compreender que todos fazem parte de uma unidade territorial, e que, para o município avançar em qualidade com equidade é necessário um esforço coletivo do governo e sociedade civil. E nesse aspecto, os Conselhos Municipais de Educação possuem grande relevância (ARAÚJO [S.L.]).

É fundamental considerar as ações voltadas à gestão do PME, de acordo com as demandas locais podem acontecer a partir de várias modalidades, dentre as quais destacam-se: criação de um fórum, de uma comissão, de um conselho (se existir o Conselho Municipal de Educação, este poderá ser o articulador), ou de um colegiado para planejar o processo e coordenar as reuniões e os debates, reunir as sugestões e redigir os textos a serem submetidos às diversas instâncias. Para Vasconcelos (2010), o planejar remete a querer mudar algo e à possibilidade de realizar determinada ação. Com efeito, destaca-se que o planejamento participativo do PME de Paço do Lumiar apresenta-se como uma ferramenta indispensável para a educação local. Por esta razão, ressalta-se que:

[...] o fato de que o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e



vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um Plano Municipal de Educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência (BRASIL, 2014, p. 8).

Nessa perspectiva, o PME deve ser instrumento de planejamento coletivo, constituindo-se para os municípios, instrumento imprescindível para a gestão educacional, visto que é um meio de a sociedade local pensar a educação de forma democrática, identificando um conjunto de necessidades, problemas, dificuldades, perspectivas e possibilidades de avanços de forma participativa, objetivando a qualificação das políticas educacionais, das diretrizes, metas e estratégias, a organização das ações, o fortalecimento dos sistemas municipais de ensino e das atividades escolares, tendo em vista a melhoria do processo educativo para todos. Para tanto,

[...] é preciso conhecer bem o cenário atual para projetar o futuro com base em decisões coerentes e pactuadas. A efetividade do PME depende em grande parte do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do município. Essas demandas e necessidades precisam ser comparadas com a capacidade atual e futura de investimentos da Prefeitura e possíveis aportes do governo estadual, da União e de outras fontes (BRASIL, 2014, p. 8).

Para atender o princípio previsto em Lei federal (gestão democrática), cabe aos Sistemas Municipais de Ensino (SME) garantir que “o processo de elaboração do PME seja conduzido de forma democrática e transparente, mobilizando todas as forças sociais, políticas e envolvendo os poderes executivos, legislativo, o Ministério Público” (BRASIL, 2005, p. 8). Estes são alguns dos desafios que se colocam para os municípios, pois muito mais do que elaborar o PME, cabe garantir com que este plano de educação e desenvolvimento social sejam formulados “com qualidade técnica e participação social que os legitimem” (BRASIL, 2014). Além do mais,

[...] é fundamental considerar que o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. O Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação (BRASIL, 2014, p. 7).

O PME (2014-2023) de Paço do Lumiar possui 18 metas e 193 estratégias organizadas para atender as demandas locais previstas para cada área de concentração que envolve níveis de educação, modalidades de ensino, questões pedagógicas, avaliação em larga escala, gestão democrática e inovação educacional, financiamento, regimes de colaboração, políticas educacionais e valorização dos profissionais. A definição de tais demandas só foi possível a

partir de um processo que envolveu ampla mobilização, “onde se teve a oportunidade de vivência do valor da democracia e a participação da sociedade” (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Houve momentos de estudos e debates: “[...] através da realização de Audiências Públicas, em que não somente se verificou a presença da comunidade escolar, mas, igualmente de instituições governamentais e não governamentais, de colegiados e representações do movimento social” (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

Todas as ações previamente estabelecidas, desde as mobilizações da sociedade para a participação nas Audiências Públicas, Conferências Intermunicipais e Estadual (COMAE), contribuíram sobremaneira para a formulação do PME de Paço do Lumiar, contemplando em seu texto a identidade e autonomia local.

**Quadro 7** - Demonstrativo das metas estruturantes e áreas de concentração do PME de Paço do Lumiar

Metas estruturantes	Áreas de concentração	Quantidades de estratégias
Meta 1	Educação infantil	16
Meta 2	Ensino fundamental	20
Meta 3	Ensino Médio e Ensino Integrado	07
Meta 4	Alunos com deficiência	21
Meta 5	Alfabetização	05
Meta 6	Educação integral	07
Meta 7	Transversalidade pedagógica	12
Meta 8	Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)	13
Meta 9	Educação do campo	10
Meta 10	Alfabetização de jovens e adultos	13
Meta 11	Educação de Jovens, Adultos e Idosos na forma Integrada à Educação Profissional	11
Meta 12	Educação superior	07
Meta 13	Regime de colaboração com a União e o Estado, implantação da política municipal de formação e valorização dos profissionais da educação	14
Meta 14	Valorização dos profissionais	05
Meta 15	Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração dos Profissionais de Serviços de Apoio Escolar	04
Meta 16	Cumprimento da lei municipal 424/2009 para a efetivação da gestão democrática da educação	11
Meta 17	Gestão educacional municipal	09
Meta 18	Investimento público na educação municipal	08

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Paço do Lumiar (2014).

O quadro 7 mostra a totalidade das metas do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar com vigência para o período de 2014-2023, evidenciando as áreas de concentração, segundo as quais as metas previstas para a educação do município foram pensadas e elaboradas, tendo em vista as demandas, a superação das dificuldades e o desenvolvimento educacional. Com base nas informações indicadas é possível perceber que cada meta, apresenta uma quantidade diferente de estratégias, algo que refletirá também na organização pelo SME e escolas da rede na definição de ações estratégicas e específicas para a sua concretização. Os dados refletem, ainda, os aspectos qualitativos que o SME, mediante a representação social, que envolveu a presença da “[...] comunidade escolar [...] instituições governamentais e não governamentais, de colegiados e representações do movimento social” (PAÇO DO LUMIAR, 2014), vem focando, com menor ou maior prioridade para as ações educativas.

Com efeito, as metas 13 e 16, por exemplo, reforçam a necessidade de colocar em prática o regime de colaboração a partir da implantação da política municipal de formação e valorização dos profissionais da educação e a efetivação da gestão democrática por meio da implementação da Lei 424/2009 (Plano de Carreiras, Cargos e Salários e de Valorização dos Profissionais do Magistério da Educação Básica). Desse modo, as discussões acerca dessas metas e de suas estratégias correspondentes devem prevê ações capazes de garantir a concretização do princípio constitucional e o fortalecimento do Pacto federativo que prima pelo regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município. Conforme a Lei nº 486, que cria o CME do município supracitado, consta a supervisão, o acompanhamento e a avaliação das ações previstas no PME por parte dos conselheiros.

Vale ressaltar que o PME como uma das dimensões essenciais para o desenvolvimento da gestão democrática e meio de qualificação da educação no município, e como tal deve ser visto pelos membros do CME, ou seja, por todos aqueles que representam a sociedade de modo geral como um documento de suma importância no processo de democratização, melhoria do processo educacional e garantia dos direitos sociais. Com base na Lei Orgânica do Município, Art. 117, a educação é um direito de todos e um dever do município e que deve ser incentivada em colaboração com a família, bem como com a participação das categorias representativas da sociedade, fortalecendo a descentralização e a gestão participativa. Nesse sentido, entendemos que a gestão do PME e das políticas educacionais nele contidas, mediante discussões por um coletivo social, no qual estiveram presentes os representantes do CME do município em questão, deve ser impregnada em todas as suas etapas, desde a elaboração até a avaliação dos resultados de forma democrático-participativa, assegurando assim a concretização do princípio constitucional como determina no art. 206, inciso VI-gestão democrática do ensino público, na

forma da lei”, visto que, a partir do que ficou estabelecido no texto constitucional, a gestão democrática passou a ser um compromisso de todo cidadão/cidadã, seja de forma individual e/ou representada assim como ocorre em um CME.

Na subseção a seguir procuramos apresentar uma breve contextualização do Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar, destacando os aspectos locacionais, legais e organizacionais, dados que expressam a sua realidade concreta, suas funções, atribuições, ou seja, suas responsabilidades e competências gerais e específicas junto ao PME.

#### **4.2 CME: contextualização, aspectos legais e organizacionais**

Como exposto anteriormente, a pesquisa de campo foi realizada no Conselho Municipal de Educação, atualmente localizado na rua 39, quadra 141, casa 07 - conjunto Maiobão, zona rural do município de Paço do Lumiar-MA, porém, trata-se de uma área com características urbanizadas, sitiada por vários órgãos e instituições importantes como lojas, bancos, Cartório de Ofício, Ministério Público, SEMED e outras secretárias do sistema público municipal, etc. É também nesta área que se localiza o principal polo econômico da cidade. Com base no Título I - das disposições gerais da Lei Orgânica do município, Paço do Lumiar é “uma unidade territorial” do Estado do Maranhão “com autonomia política, administrativa e financeira” e que se organiza e rege-se por meio da “Constituição Federal, Estadual” e ainda por meio da “Lei Orgânica” do município (PAÇO DO LUMIAR, 1997).

O município, faz parte da mesorregião norte maranhense e da microrregião aglomeração urbana de São Luís, compondo a região metropolitana da ilha do Maranhão (São Luís). Criado em 01/01/1961 e fundado em 14/01/1961, conta com uma população estimada, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), em 120.621 habitantes, distribuídos numa área de 122,828 km<sup>2</sup>. Em sua organização, estão os poderes judiciário, executivo, legislativo. Tais poderes mantêm vínculos diretos com o CME, devendo compor o órgão por meio de seus representantes e colaborar com o processo de democratização da educação do município.

No que tange à educação, o município, a partir da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) tem como missão “garantir educação pública de caráter participativo, democrático, libertador, laico, inclusivo e com qualidade” (PAÇO DO LUMIAR, 2020). Quanto aos níveis e modalidades, a rede municipal de ensino oferta Educação Infantil, composta por Creches e Pré-Escolas, Ensino Fundamental de 1º ao 9º Ano e as modalidades de Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação do Campo. O SME possui atualmente 92 escolas e,

tem como prioridade da Política Educacional com caráter pedagógico, o direito de aprendizagem, cujos foco de ação para o seu alcance são o planejamento, a alfabetização na idade certa, a avaliação e a formação em serviço.

É relevante lembrar que a Constituição Federal de 1988, no que concerne à organização político-administrativa do Estado Nacional, ao elevar os municípios a entes federados autônomos, deu a eles plenos poderes para criar os seus próprios Sistemas de Ensino ou optar pela constituição de um sistema único juntamente com o Sistema Estadual de Educação-SEE. O município de Paço do Lumiar-MA, optou pela 1ª opção, autorizando a criação do seu Sistema Municipal de Ensino, a partir do documento de Lei 475, aprovada e sancionada em 19 de fevereiro de 2013.

Mesmo diante da composição de um SME próprio no município de Paço do Lumiar-MA, a gestão da educação desta unidade territorial do Estado do Maranhão, deverá prevalecer o que está previsto na LDB (Lei nº 9.394/96) no art. 8º, a qual determina que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizar-se-ão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, porém cada sistema a partir do que está previsto no § 2º do mesmo artigo-lei “terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996).

Nestes termos, a Lei 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevê como meio para a organização dos Sistemas de Ensino que cada ente federado (União, Estados, Distritos Federais e Municípios) deverá criar normas próprias para a organização e desenvolvimento de suas políticas educacionais, o que pressupõe a existência de um órgão normativo em cada um. Diante do que fora determinado nesta lei federal no que tange à organização da educação nacional, o prefeito do município de Paço do Lumiar-MA, José Sobreiro Oliveira, aprovou e sancionou a lei 486 de 3 de fevereiro de 2013, que cria o Conselho Municipal de Educação, indicando-o como órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino.

Os CMEs são órgãos colegiados e de Estado que devem zelar pela defesa dos direitos sociais garantindo educação de qualidade para todos. Para Werle (2008, p. 2012), “[...] os CMEs podem ser uma forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade, alternativa para desenhar uma renovada gestão de sistemas embora possam também ser transpassado por essa lógica” e servir simplesmente aos interesses do governo. Tratam-se de instituições regulamentadas por leis federais e estaduais, mas que devem ser criadas por meio de leis municipais. Nesse sentido, os CMEs são definidos como “[...] órgãos normativos, consultivos e deliberativos do sistema municipal de ensino”, criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo municipal” (SOUZA, 2008, p. 102).

Dentre os Órgãos Municipais de Educação inscritos para compor o SME de Paço do Lumiar, destacamos “o Conselho Municipal de Educação, como órgão normativo, fiscalizador e consultivo com a finalidade de deliberar sobre a matéria relacionada ao ensino desse sistema, na forma da legislação pertinente” (PAÇO DO LUMIAR, 2013). Apesar de não está implícito na lei de criação do CME de Paço, este órgão delibera sobre situações de natureza e organização educacional.

Observamos, assim, que a conquista do princípio constitucional de 1988, da gestão democrática, representou um avanço no processo de democratização da educação pública luminese, visto que culminou com a criação de um Sistema Municipal de Ensino próprio e do CME, seu órgão “normativo, deliberativo, consultivo, de coordenação e de fiscalização” (PAÇO DO LUMIAR, 2013). Assim, o CME de Paço do Lumiar passou a ser uma realidade concreta no processo de democratização da educação municipal, para servir de órgão de gestão democrática da educação vindo compor a estrutura do Sistema Municipal de Ensino. A lei 486, no seu Art. 1º, dispõe sobre a criação do

Conselho Municipal de Educação - CME, vinculado à secretaria municipal de educação, com o objetivo de proceder a estruturação do Sistema Municipal de Educação, no âmbito de Paço do Lumiar, com base Constituição Federal, na lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município (PAÇO DO LUMIAR, 2013).

Com a criação do SME e do seu órgão normativo (CME) de participação/representação social, o município de Paço do Lumiar começa a dar os primeiros passos rumo a descentralização/municipalização da educação e a colocar em prática aquilo que está previsto na legislação da educação pública brasileira, ou seja, o princípio da gestão democrática do ensino público, tendo em vista “zelar” pelo controle das políticas educacionais e pela garantia dos direitos sociais. Convém destacar que apesar de o CME ser o órgão normativo cabe à SEMED regulamentar. De acordo com o Art. 126 “As políticas educacionais do Município atenderão às normas da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das leis disciplinares da matéria” (PAÇO DO LUMIAR, 1997). Neste contexto, ressalta-se a participação social que, segundo Gadotti (2014, p. 2) é fundamental nos seguintes aspectos: “formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas [...]”. A participação em tais etapas do processo de gestão democrática é necessária no que diz respeito ao seu fortalecimento, “[...] como prevista e reconhecida pela Constituição Cidadã de 1988”. Ainda segundo o mesmo autor, a participação social “num país com uma estrutura social injusta e tantas desigualdades,

ela é absolutamente necessária. Ela não é só um *instrumento de gestão*: ela aprimora a democracia e qualifica as políticas públicas [...]” (GADOTTI, 2014, p. 2-3).

Convém destacar, que é a Lei Orgânica Municipal de Paço do Lumiar, em seu artigo 122, que determina “a regularização do funcionamento, composição e atribuições do Conselho Municipal de Educação [...]” (PAÇO DO LUMIAR, 1997). O Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar possui uma realidade peculiar que o difere de outros conselhos criados no Estado. Trata-se de um “[...] órgão permanente, colegiado e de decisões e de análise dos problemas da Educação do município” (PAÇO DO LUMIAR, 2013). Faz parte de uma estrutura sistêmica (Sistema Municipal de Ensino) responsável pela gestão da educação do município, composta por Órgãos Municipais de Educação e Instituições de Ensino. Quanto à sua estrutura organizacional, o CME de Paço do Lumiar mantém-se organizado da seguinte forma indicada no quadro abaixo:

**Quadro 8** - Síntese da estrutura organizacional do CME de Paço do Lumiar

<b>Estrutura organizacional</b>	
Lei de criação	Lei nº 486 de 3 de abril de 2013.
Finalidade	Compor a estrutura do Sistema Municipal de Educação.
Caráter	Democrático, participativo, autônomo e entidade pública.
Funções	Deliberativa, consultiva, normativa, de coordenação e fiscalização.
Funcionamento	Reger-se-á por regimento próprio.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Paço do Lumiar (2013).

Por ser um órgão de Estado e de caráter “autônomo” no município, no que se refere a sua atuação, o CME de Paço do Lumiar deverá sempre que necessário, articular-se a outras instâncias, buscando a parceria de órgãos como o Conselho Estadual de Educação, Ministério Público Estadual, SEMED, Sindicatos, Conselho Nacional de Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação, Ministério Público e outras instituições organizadas da sociedade civil, tendo em vista fortalecer o seu trabalho e o processo democrático-participativo na mediação das questões educacionais com o poder público municipal. Desse modo, a autonomia do CME pressupõe além de independência financeira, assumir sua auto-organização político e administrativa tendo em vista “[...] ampliar relações em favor de uma maior auto-organização social” (JACOBI, 2008, p. 116). Contudo, no CME pesquisado o grau de autonomia é limitado, pois ainda não dispõe de condições objetivas para realizar todas as suas responsabilidades.

Com relação ao *para quê* os CMEs, Werle (2008, 2014), explica que está relacionada as atribuições” que lhes são conferidas. Segundo esta autora, as atribuições de um conselho dimensionam as:

[...] responsabilidades, configuram seu campo de ação, possibilidades de transformação, formas de relacionamentos com outros componentes do poder político-administrativo tanto na esfera municipal como das demais instâncias do Estado [...] a análise das atribuições poderá indicar o quanto o CME contém, em seu escopo, possibilidades de realizar atividades prático-críticas, e assim demonstrar autonomia (WERLE, 2008, p. 215).

Cada conselho define suas atribuições. Isso lhe confere autonomia de organização perante a realidade da educação local e as relações de colaboração que pretende manter com outras instâncias para garantir as suas finalidades. Bordignon (2009, p. 27) alerta para o fato de que “sem autonomia não há sujeito, nem finalidade própria. Sem autonomia para o cumprimento da finalidade própria, não há possibilidade de ser instituído o sistema.

Com base na Lei de criação do CME de Paço do Lumiar, Lei nº486 de 2013, Art. 3º, compete a este órgão, o cumprimento de um conjunto de competências que indicamos no quadro a seguir:

#### **Quadro 9 - Das funções do CME de Paço do Lumiar**

<b>Competências</b>
<p><b>I- supervisionar na forma da legislação vigente o Plano Municipal de Educação elaborado pela Secretaria Municipal de Educação do Município;</b></p> <p>II- adotar medidas para a organização, estruturação e funcionamento do Sistema Municipal de Educação;</p> <p>III- elaborar e/ou alterar o regimento do Conselho quando necessário, submetendo-o a apreciação e sanção do Prefeito Municipal;</p> <p>IV- formular e apresentar ao poder executivo o Plano de Trabalho Anual das ações a serem desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação;</p> <p>V- apresentar medidas que julgar à secretaria melhor resolução dos problemas de natureza normativa;</p> <p><b>VI- estimular e acompanhar junto à Secretaria Municipal de Educação a publicação anual de estatísticas de ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração do Plano Municipal de Educação e no Plano de Desenvolvimento Pedagógico das escolas;</b></p> <p>VII- opinar sobre assuntos de natureza pedagógica e educativa que lhes sejam submetidos pelo Prefeito Municipal, Câmara de Vereadores, pelo Secretário Municipal de Educação e pelos diretores das unidades de ensino que compõem o Sistema Municipal de Educação;</p> <p>VIII- zelar pela aplicação da legislação educacional vigente, promover sindicâncias através de comissões especiais e do Serviço Municipal de Inspeção Escolar em quaisquer estabelecimentos de ensino sujeitos a sua jurisdição sempre que julgar conveniente, adotando as medidas correccionais necessárias, sugerindo inclusive o seu fechamento quando não obedecidas as exigências legais para o seu funcionamento;</p> <p>IX- manter intercâmbio com o Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação e conselhos afins;</p> <p><b>X- acompanhar e avaliar as ações previstas no Plano Municipal de Educação emitindo parecer trimestralmente;</b></p> <p>XI- eleger e destituir sua secretaria executiva e constituir comissões necessárias ao pleno funcionamento do Conselho;</p> <p>XII- aprovar currículo e medidas de natureza pedagógica que visem à melhoria pedagógica da rede municipal de ensino;</p>



- XIII- pronunciar-se e validar programas suplementares especiais de assistência e promoção ao educando; XIV- fiscalizar o cumprimento da legislação educacional aplicada no município;
- XV- participar de comissões designadas pelo Poder Executivo para estudo e análise dos problemas educacionais;
- XVI- emitir parecer, reconhecer e/ou autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino da Educação Infantil, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos da rede pública, particular e filantrópica pertencentes ao Sistema Municipal de Educação;
- XVII- validar e revalidar a vida escolar dos alunos junto aos estabelecimentos da rede pública, particular e filantrópica pertencentes ao Sistema Municipal de Educação;
- XVIII- promover e/ou participar de fóruns que tratem de políticas educacionais do Município, Estado e União;
- XIX- promover a capacitação permanente e continuada de seus membros;
- XX- publicar anualmente relatórios de suas atividades.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Paço do Lumiar (2013).

As informações contidas no quadro acima não deixam dúvidas quanto a importância e responsabilidade dos membros do CME de Paço na gestão do PME. Além das funções já expostas, cabe a ele *supervisionar, estimular, acompanhar e avaliar* as ações previstas neste documento e aquelas que servirão como dados complementares para o seu encaminhamento. Tal perspectiva está prevista na lei nº 486, que criou o conselho, conforme está explícito nos incisos II, IV e no X e implicitamente nos demais, uma vez que o PME é um documento que serve de eixo norteador das políticas educacionais do município e organização das ações do Sistema Municipal de Ensino. Cabe aqui esclarecer um equívoco sobre a elaboração deste documento.

O atual PME (Lei nº 637) de 15 de dezembro de 2014 com vigência até 2023, do município de Paço do Lumiar, não é um documento cuja elaboração se deu de forma exclusiva pela Secretaria Municipal de Educação - SEMED, como está indicado no inciso I da Lei nº486, mas uma construção histórica e democrática que envolveu vários segmentos da sociedade, dentre os quais se inserem os representantes do CME de Paço do Lumiar. Portanto, convém dizer que sua construção ocorreu por meio da “metodologia participativa, na qual buscou-se o envolvimento de instituições ligadas à educação e a sociedade civil de modo geral” (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

O PME de Paço do Lumiar, apresenta em suas metas e estratégias, os anseios da sociedade e a necessidade de mudanças importantes para a qualificação e melhoria da educação pública e desenvolvimento social, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Assim, estes passaram a ser também alguns dos desafios dos conselheiros municipais de educação que representam a sociedade civil e política, no sentido de colaborar com a educação municipal no âmbito da gestão e controle social a partir do processo de **execução, acompanhamento e**

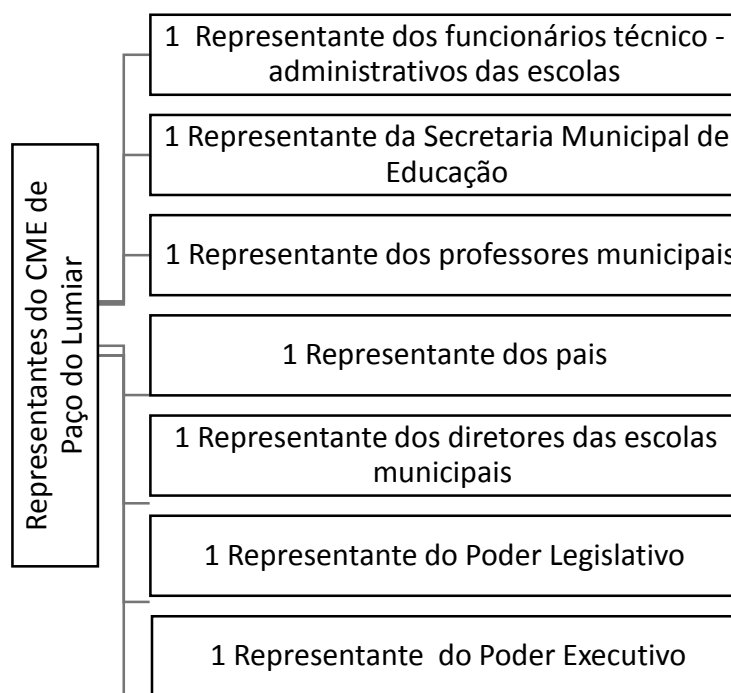
**avaliação** da implementação do PME. Esses são os 3 (três) eixos principais pelos quais o CME deve orientar-se para gerir o plano.

Além das competências descritas e transcritas do documento da Lei nº 486, de criação do CME, verificamos que compete, ainda, aos conselheiros atuar com enfoque nas dimensões de *acompanhamento, fiscalização, avaliação e mobilização* em relação às ações prevista no PME. No tocante ao acompanhamento, caberia ao CME “emitir pareceres trimestrais” e “relatórios anuais” (PAÇO DO LUMIAR, 2013), com a perspectiva de apresentar os resultados das atividades realizadas. Os estudos mostraram que essa, dentre muitas ações, não foram concretizadas, mas nos foi colocado que o conselho tinha a pretensão de até o final da vigência do mandato (fevereiro de 2020) deixar um relatório sobre o andamento do PME (estratégias e metas alcançadas) para os novos membros eleitos para o exercício da função no biênio de 2020-2023. Para tanto, aguardavam o envio de um relatório das ações implementadas pela Semed do município. Ao nosso ver, mais uma situação reveladora de dependência do CME sob esta instituição, tendo em muitos casos que esperar a boa vontade dos Secretários de Educação para encaminhar e desempenhar significativamente suas funções.

O levantamento dos dados indicou também atenção privilegiada para a atribuição indicada no inciso XVI, o que faz do conselho um órgão de caráter eminentemente burocrático frente as demais atribuições que lhe compete, principalmente a de ser um órgão gestor de políticas educacionais cabendo aí maior envolvimento dos conselheiros com a gestão do PME atendendo o que está previsto nos incisos I, VI, e X.

O CME de Paço do Lumiar, a partir de seus dispositivos legais, abre espaço para a participação de vários segmentos sociais, dentre os quais, gestores, professores, pais de alunos, merendeiros de escola e aqueles que representam o governo nas discussões e tomadas de decisões sobre a educação municipal. Com base na Lei 486/2013, item III que trata da composição do CME, o artº 4, indica que este órgão “será composto pelos seguintes membros e suplentes”:

**Figura 2 -** Composição atual dos membros do CME de Paço do Lumiar



**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento de Lei nº 486 de criação do CME.

De acordo com o que está previsto na lei nº 486, o CME do município de Paço do Lumiar deve constituir-se de forma diversificada e com um quantitativo de 7 membros-representantes da sociedade e 7 suplentes correspondente à cada categoria. O CME de Paço do Lumiar, se comparado a outros existentes no Brasil, se trata de um conselho pequeno para atender todas as demandas relativas ao desenvolvimento de suas funções e atribuições, no entanto, mantém o mesmo formato da maioria dos municípios que são formados por “menos de dez componentes” (WERLE, 2008, p. 213). Merece destaque o que diz a mesma autora: “CMEs com maior número de componentes estão relacionados à possibilidade de diversificação da origem e inclusão de maior número de membros”. Quanto maior a representatividade de diversos segmentos sociais maior também a probabilidade de democratizar das decisões.

Na concepção de Bordignon (2009, p. 74), “[...] conselhos muito pequenos não chegam a se caracterizar como conselhos, uma vez que a pluralidade social e o diálogo interpares ficam muito limitados. Peroni (2008, p. 202), também alerta que a “representatividade nos conselhos expressa a correlação de forças presentes na sociedade”. No conselho de Paço do Lumiar não é diferente, pois em sua composição, de um lado estão os representantes da sociedade civil, e ao lado destes, os representantes indicados pela hierarquia política, ou seja, do governo municipal. As pautas de deliberações são de interesses diversos, mas, principalmente vinculadas às demandas advindas da SEMED. Verificamos, no entanto, certo esforço no atendimento das

reivindicações sociais (professores, gestores, coordenadores, pais, etc.), ou seja, o atendimento de demandas de interesse público.

O levantamento apresentado na Figura 2 mostra, ainda, que o órgão não conta com representantes de todas as categorias profissionais da educação do município; nem mesmo de representantes das escolas privadas e comunitárias e nem de alunos. A falta de tais categorias representativas acaba limitando o processo democrático-participativo. Nesse sentido, cabe frisar que a noção de participação nos órgãos de Estado, deve ser pensada como uma perspectiva advinda dos grupos sociais interessados, isto é, “[...] em torno do aprofundamento do processo democrático e de seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais [...]” (JACOBI, 2008, p. 119).

Com referência à composição de CMEs, Werle (2008, p. 213) defende que:

[...] o interesse com a causa da educação e a possibilidade de com ele contribuir são condições básicas a serem atendidas. Assim, não apenas quem está diretamente vinculado à forma escolar - professores e alunos -, mas todo cidadão poderá fazer parte do CME. Se o desejo é transformar e qualificar os sistemas de ensino e processos escolares, se a proposta é a democratização dos processos de gestão, então há de se diversificar, que contemplar os segmentos desatendidos e dá espaço a porta-vozes de diferentes grupos além de profissionais da Educação dentre os participantes do CME.

Tivemos conhecimento por parte de um dos assessores técnicos do CME de Paço do Lumiar (conselheiro), que o Regimento Interno está sendo reformulado para sanar algumas limitações e ampliar a representatividade, dando oportunidades para outras categorias participarem dos processos eletivos. Vale destacar que a modificação no Regimento Interno, tendo em vista a ampliação das categorias representativas é fator importante e algo pretendido por outros profissionais da educação pública do município que não possuem assento no CME, como a de Coordenadores Pedagógicos, além de outros segmentos como as de alunos, escolas privadas e outras entidades. Entendemos que inclusão de novos segmentos no CME de Paço do Lumiar pode representar a ampliação da democracia representativa visto que culminará com “uma maior participação no processo de tomada de decisão, bem como, a possibilidades de mais instituições tomarem assento no CME, possibilitando, então, uma ação mais efetiva do Conselho” (MARCELINO, 2013, p. 121).

Para Bordignon (2009, p. 70),

A composição do conselho deve representar o Sistema de Ensino: dirigentes, profissionais da educação, familiares e estudantes. A presença de outras representações, como associações comunitárias, conselhos tutelares e outros também. São desejáveis [...]. As presenças de representantes dos poderes Judiciário e

Legislativo podem ser contempladas, desde que sirvam para a expressão do olhar sobre as questões jurídicas e legais, não para o exercício de influência de um poder sobre o outro.

Com base no Regimento Interno do CME do município de Paço do Lumiar, alguns critérios são fundamentais para compor o órgão. O representante de professores, por exemplo, deve ser eleito pelos seus pares ou indicado pelo órgão de classe correspondente. O representante de pais, precisa fazer parte do Colegiado Escolar ou da diretoria da Caixa Escolar. Ademais, precisa ter como formação mínima o Ensino Médio. O representante dos técnicos-administrativos deve compor o quadro de funcionários da rede das escolas públicas municipais. O mesmo critério serve para os representantes de diretores, devendo ser eleitos pelos seus pares. Os demais representantes do CME, que compõem o poder político (governo), são apenas indicações, não sendo necessário passar por eleição. Entendemos que há aí uma contradição com os processos democráticos de representação, haja vista que fogem aos princípios dispostos pela Constituição Federal, em que o poder deve emanar do povo que deve exercê-lo por meio de representantes eleitos. Portanto, a forma como o CME de Paço do Lumiar está organizado, apresenta-se como um fator limitador do processo democrático.

Entre os representantes do governo, segue o critério de escolha: um deve ser indicado pelo poder Legislativo, não devendo, necessariamente, ser possuidor de mandato eletivo; o outro deve ser indicado pela Secretaria Municipal de Educação e mais um indicado pelo poder Executivo, com formação jurídica e registro no respectivo órgão de classe, isto é, Organização dos Advogados do Brasil.

Todos os membros do CME (titulares/suplentes) devem ser nomeados pelo prefeito municipal via Decreto e empossados pelo Secretário Municipal de Educação para exercer um período de 2 (dois) anos de mandato, podendo este tempo ser reconduzido por igual período. Caso a posse de conselheiros ocorra no decorrer de uma gestão já em andamento, caberá ao Presidente do conselho concedê-la. Entretanto, na mudança de uma gestão para outra, pode ocorrer de o Conselho ter todos os seus representantes substituídos, caso não sejam reeleitos, o que é pouco viável, já que os novos conselheiros eleitos ou indicados podem não ser pessoas preparadas para assumir o cargo. Outro fator que compromete o bom andamento do conselho diz respeito ao tempo de mandato no CME, pois 2 anos que é o período legal não condiz com o tempo real de atuação dos membros, que é inferior aos 2 anos, algo que inviabiliza de “[...] tomarem conhecimento de todos os trâmites legais e burocráticos” (MARCELINO, 2013, p. 121).

No período da pesquisa, poucos foram os momentos reservados a estudos e participação em eventos no Estado do Maranhão e fora deste. Algo favorável no conselho refere-se à escolha do presidente do CME, cuja decisão cabe aos membros fazê-la mediante eleição interna, não ficando a cargo do governo indicar e nem tampouco este cargo ser reservado ao Secretário Municipal de Educação como ocorre em outros conselhos.

Composto por representante da Sociedade Civil Organizada e do Governo, o CME de Paço do Lumiar é visto pelos conselheiros como um mecanismo de participação importante para a democratização da educação do município. Ao fazer parte do Sistema Municipal de Ensino, une-se e articula-se a outros setores organizados da sociedade (executivo, legislativo e judiciário) visando a garantia da gestão democrática e melhoria da qualidade do ensino. A participação social neste colegiado da educação municipal ocorre por meio da representação paritária, cujos sujeitos são eleitos por meio de suas categorias representativas em processos de escolhas legalmente organizadas e ou indicados pelo setor executivo.

Conforme o Regimento Interno do conselho, a substituição dos membros que representam as entidades e órgãos públicos deverá ser permitida somente no final do mandato ou caso ocorra algum tipo de renúncia ou incidência. A perda do mandato está condicionada às ausências injustificadas nas reuniões ordinárias, ou seja, se o membro faltar em 4 reuniões consecutivas ou em 10 alternadas, deverá ser substituído pelo suplente indicado/eleito pela categoria representativa ou por um novo conselheiro indicado pelo órgão competente. Pode realizar até 4 reuniões ordinárias para deliberações acerca das questões educacionais, porém, podem ocorrer mudanças de acordo com as demandas educacionais da rede. Além destas, o órgão pode organizar reuniões extraordinárias, o que não prevê remuneração para a participação por parte dos seus membros. Para a realização das reuniões, sejam estas ordinárias ou extraordinárias, os representantes devem ser convocados pelo presidente, e para que ocorra as deliberações dos assuntos em pauta, faz-se necessária a presença da metade mais de 1 dos representantes, isto é 4 representantes.

O CME de Paço do Lumiar é um órgão normativo e de deliberação coletiva e, como tal, suas decisões devem ser “[...] cumpridas pelos órgãos da administração pública Municipal, pelas unidades de ensino privadas, filantrópicas e de Educação Infantil, sob pena de interpelação judicial de seus dirigentes” (PAÇO DO LUMIAR, 2013).

Está previsto no parágrafo quinto da Lei 486, alguns direitos subjacentes ao desenvolvimento do cargo de conselheiro: transporte, alimentação, pagamento de hospedagem em quaisquer viagens de trabalho realizadas pelos representantes do órgão, desde que estas ocorram fora da área de jurisdição do CME. Os membros têm direito ainda, a receber o ‘Jeton’,

ou seja, o equivalente a 7,5% do salário mínimo vigente no país”. Para receber este benefício, os conselheiros precisam se fazer presentes nas reuniões ordinárias (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Mesmo assim, aqueles que se fizeram presentes nestas reuniões até a finalização desta pesquisa ainda não haviam recebido o valor correspondente. Isso pode ser evidenciado, tanto através das respostas dadas pelos entrevistados, quanto baseado em alguns ofícios emitidos em 2018-2020 pelo Presidente do Conselho ao Secretário Municipal de Educação, solicitando o pagamento do benefício aos conselheiros. Dessa forma, os direitos existem, mas nem sempre são atendidos, e quando o são, demoram para serem cumpridos. Em nossa análise, julgamos todos esses direitos como fundamentais, diante da relevância, complexidade e tempo dedicado pelos conselheiros no exercício de suas funções e atribuições no CME. Em alguns casos, para realizarem algumas funções, atribuições e investir em sua capacitação, os conselheiros fazem uso de recursos/bens próprios, como: veículos particulares, compra de passagens e pagamento de inscrição para participarem de eventos importantes para o desenvolvimento do trabalho no Conselho.

Outro aspecto pertinente expresso em lei, diz respeito à prioridade que as atividades executadas pelos conselheiros devem ter sobre as demais, sejam estas vinculadas ao setor público ou privado. Cabe destacar ainda, como um fator importante, a qualificação do Presidente e do Secretário Executivo, pois ambos devem ser pós-graduados na área da educação. Logo a lei evidencia a importância destes membros terem conhecimentos formais na área da educação para atuar como representante no órgão, tendo em vista que executem suas funções e atribuições com um mínimo de propriedade nas discussões e deliberações, objetivando a gestão democrática da educação por meio da participação crítica, efetiva e responsável das ações vinculadas ao PME. Em termos gerais a participação na gestão da educação por meio da gestão democrática do PME requer qualificação.

É oportuno destacar a análise que Marcelino (2013, p. 118), faz quanto ao CME. Para a autora este órgão constitui-se como um “importante espaço de aprendizado democrático, especialmente na sociedade brasileira, já que esta se encontra em processo de construção de cidadania política e social”. Nesse viés, os CMEs configuram-se como mecanismos de participação sociopolítica no âmbito da gestão pública. Como órgão de gestão democrática, o CME de Paço do Lumiar, em seu artigo 2º - Regimento Interno - prevê um conjunto de atribuições:

I-Elaborar o calendário de suas sessões; II- emitir parecer, reconhecer e/ou autorizar o funcionamento de estabelecimentos de ensino Fundamental, Médio e Educação de Jovens Adultos da rede pública, particular e filantrópica pertencentes ao Sistema Municipal de Educação; III- em relação aos estabelecimentos mencionados no inciso

anterior: a) aprovar regimentos e planos de curso, bem como as eventuais alterações dos mesmos; b) convalidar estudos de alunos em decorrência de irregularidades de estabelecimentos de ensino; c) regularizar a vida escolar de alunos em decorrência de irregularidades e lacunas curriculares; d) reconhecer a equivalência de estudos realizados no exterior; f) autorizar experiências pedagógicas. IV- aprovar o plano de serviços da Secretaria Geral do Conselho, suas alterações e os respectivos regulamentos, bem como a consecução de serviços técnicos a serem executados por pessoas físicas e jurídicas, mediante contrato especial, com ou sem vinculação empregatícia; V- conceder e prorrogar licenças de Conselheiros até 2 (dois) meses, por motivo de saúde ou relevante e licenças-maternidade e pronunciar-se pedidos de licença por prazos superiores para a decisão do Prefeito Municipal (REGIMENTO INTERNO, 2013).

Com relação à manutenção geral dos gastos e despesas, o CME do município de Paço do Lumiar conta com o orçamento anual da Secretaria Municipal de Educação-SEMED, pois não possui dotação orçamentária própria. Dessa forma, a gestão dos recursos financeiros do CME é centralizada, visto que mantêm-se na dependência do repasse pela SEMED. É do orçamento vinculado a esta secretaria que ocorre/deve ocorrer, também, a liberação de recursos financeiros para a manutenção de gastos com implementação, capacitação dos conselheiros e outras necessidades para o seu funcionamento, tais como, recursos materiais e humanos.

Sendo assim, o CME, no sentido stricto não possui autonomia financeira, mas no sentido lato preserva a sua autonomia administrativa-gerência e nas tomadas de decisões. Houve uma tentativa de ingerência na gestão do CME por parte do antigo Secretário de Educação, que entrou com um processo na justiça para mudar os membros, que recorreram e ganharam o direito de continuar no mandato até o fim da vigência da gestão correspondente ao biênio 2018-2020, mediante o que está previsto no Regimento Interno e na Lei de criação do órgão.

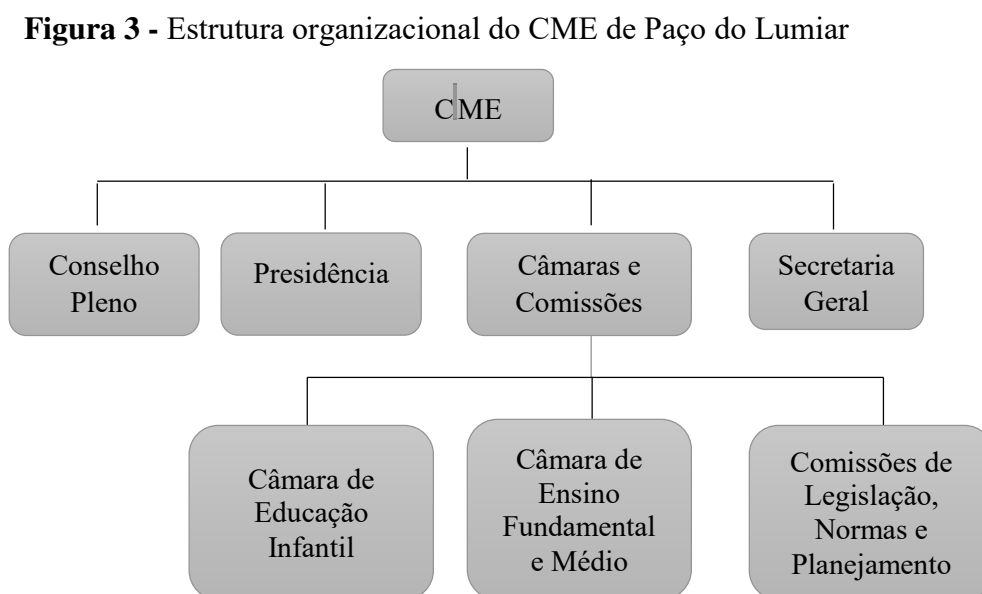
Com relação ao local de funcionamento, está previsto no art. 12 da Lei 486 que o CME deverá ter “[...] sede instalada em espaço próprio definido pela Secretaria Municipal de Educação de modo a garantir o seu pleno funcionamento” (PAÇO DO LUMIAR, 2013). As análises empíricas in lócus de pesquisa nos permitiu visualizar a situação de funcionamento do CME, como por exemplo, o órgão apesar de instituído legalmente há mais de 5 anos e compor o Sistema Municipal de Ensino não possui prédio próprio. Realiza suas atividades em um espaço (residência) alugada pela prefeitura, juntamente com outros órgãos (Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Inspeção Escolar). Mantêm-se, no entanto, separado do prédio da SEMED. Isto contribui no sentido de o órgão dispor de um certo grau de independência em relação aos órgãos centrais para o seu funcionamento, algo que muitos conselhos ainda não conseguiram obter, visto que funcionam no mesmo prédio da Secretaria Municipal de Educação.



Quanto às condições materiais para o desenvolvimento das atividades, de acordo com os conselheiros, não atende à todas as suas reais demandas, pois não possui veículos para deslocamento; o computador é emprestado de outro órgão (Inspeção Escolar) que funciona no mesmo prédio; não dispõe de internet, que é um meio tecnológico necessário no estabelecimento da comunicação, na busca de informações e orientações com outros órgãos. O acesso ao demais recursos materiais de expediente, limpeza, mantêm-se dependente da SEMED, pois como já exposto anteriormente o órgão não dispõe de recursos financeiros. Em alguns casos recebem doações e ajuda dos próprios conselheiros e, até mesmo de pessoas externas. Quanto ao pessoal de apoio, o órgão possui 2 (dois) assessores técnicos, 1 (um) operacional e 1 (um) vigia.

Não podemos desconsiderar que o grupo do CME de Paço do Lumiar seja organizado, e que de certa forma tem lutado para melhorar as condições tanto de trabalho da instituição e da educação do município em todas as suas vertentes. Embora formado por um seletivo grupo, muitas vezes sem apoio efetivo do governo, de onde precisam buscar meios para o seu funcionamento, já que não dispõe de recursos financeiros, de pessoal, para o desenvolvimento da operacionalização de suas funções e ações internas e externas. É correto afirmar, que os representantes do CME são conhecedores de seu papel, de suas funções e reconhecem a amplitude das demandas de ações que precisam executar e os desafios que precisam enfrentar no dia a dia do seu trabalho.

De acordo com o Regimento Interno, o CME estrutura-se da forma como está indicado na figura a seguir:



**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Regimento Interno do CME do Paço do Lumiar.

Segundo o que consta no artigo 7º do Regimento Interno e do que se observa na figura 3, o CME de Paço do Lumiar se constitui a partir de 4 (quatro) órgãos, quais sejam, o Conselho Pleno, a Presidência, a Secretaria Geral e as Câmaras e Comissões. O Conselho Pleno é um “órgão deliberativo [...] constituído por todos os membros do CME” (REGIMENTO, 2013, p. 3). A Presidência compete superintender todas as atividades realizadas pelo conselho. À Secretaria Geral cabe organizar, coordenar, executar e controlar as atividades administrativas do órgão e às Câmaras ou comissões, que são constituídas de I- Câmara de Educação Infantil; II- Câmara de Ensino Fundamental e Médio e III- Comissão de Legislação, Normas e Planejamento. Cada um desses espaços é composto por 3 (três) conselheiros, que é o quantitativo mínimo de acordo com o Regimento interno. Por ser um Conselho pequeno, formado por apenas 7 (sete) membros titulares, alguns conselheiros fazem parte de 2 Câmaras, pois estas devem ser formadas por 3 (três) integrantes: 1(um) presidente, 1 (um) relator e 1(um) membro. Compete às Câmaras e/ou Comissões:

I – apreciar os processos que lhes forem distribuídos e sobre eles manifestar-se, emitindo parecer ou indicação, que serão objeto de deliberação do Conselho Pleno; II- responder a consultas as consultas encaminhadas pelo Presidente; III - tomar iniciativa de medidas e sugestões a serem propostas ao Conselho Pleno; IV- elaborar projetos de normas, a serem aprovadas pelo Conselho pleno, para a boa aplicação das leis do ensino; V- organizar seus planos de trabalho e projeto relacionados com os relevantes problemas da educação (REGIMENTO INTERNO, 2013).

A Comissão de Legislação, Normas e Planejamento, tem dentre outras atribuições a de “elaborar, dentro da competência específica do Conselho, estudos necessários para a atualização do Plano Municipal de Educação” (REGIMENTO INTERNO, 2013, p. 7). Sobre tal atribuição, não evidenciamos nenhum tipo de decisão, deliberação ou ação no período da pesquisa.

No que se refere às sessões, podemos citar as ordinárias, realizadas nas primeiras e terceiras quartas-feiras de cada mês; e as extraordinárias, ocorridas geralmente diante das necessidades e/ou demandas mais urgentes que precisam ser discutidas e deliberadas pelo/no CME. Compreendidas por duas partes, quais sejam, o Expediente: onde ocorrem as discussões e votações da ata da sessão anterior e veiculadas comunicações do presidente e dos demais conselheiros presentes; Ordem do Dia: momento no qual são apresentadas as matérias que exijam deliberação ou apreciação do Plenário. As pautas das sessões são organizadas pelo Presidente e Secretário Geral, ouvidos os Presidentes das Câmaras ou Comissões, e podem ser modificadas de acordo com a relevância. Deve conter matéria que exija deliberação ou apreciação do Plenário e ser distribuída aos conselheiros com a devida antecedência

(REGIMENTO INTERNO, 2013). O representante do poder jurídico, reforçou o que está previsto no Regimento Interno do CME, ressaltando que as reuniões (sessões) “são previamente organizadas e comunicadas via pautas enviadas aos conselheiros” (REPRESENTANTE 1). O quadro abaixo ilustra o quantitativo de sessões organizadas pelo CME de Paço no biênio 2018-2020, cujos objetivos do grupo foram discutir e deliberar sobre várias matérias correspondentes à educação do município.

**Quadro 10 - Ocorrência de reuniões realizadas no CME (Biênio 2018-2020)**

<b>Tipo de sessões</b>	<b>Quantidade de ocorrência</b>
Extraordinária	19
Ordinária	26

**Fonte:** Elaboração própria a partir do livro de pautas e Atas do CME de Paço do Lumiar (2018-2020).

As informações do quadro acima ocorreram a partir da análise e cruzamento das informações contidas nos livros de pautas e Atas das reuniões. No quesito de registros e organização e acessibilidade de documentos, o CME de Paço do Lumiar encontra-se bem organizado o que facilitou a pesquisa. O registro do livro de pautas de conteúdo das reuniões (ordinárias e extraordinárias) do CME, referente à gestão do biênio 2018-2020, teve início em 28 de fevereiro de 2018 e encontra-se organizado com base nos seguintes elementos: informes, expediente do dia, ordem do dia e assinaturas dos conselheiros presentes.

Vale explicitar, que a matéria ou conteúdos registrados nestes documentos geralmente estão articuladas entre si numa ordem sucessiva de ações. Apesar de definirmos previamente os tipos de documentos sob os quais pretendíamos efetivar a análise, a escolha final do corpus, isto é, “[...] conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (FRANCO, 2003, p. 45), ocorreu no Conselho, mediante os primeiros contatos e identificação dos documentos existentes que poderiam “[...] fornecer informações sobre o problema levantado” (FRANCO, 2003, p. 44).

Essa exploração inicial dos documentos serviu para descobrirmos que o CME de Paço do Lumiar não emite Processos, pois o órgão não possui, ainda, um Protocolo próprio para realizar tal procedimento. Na ausência deste, os Processos são protocolados na SEMED e encaminhados ao CME. Outro documento que nunca elaboraram foi a indicação. Segundo um dos assessores técnicos a produção deste tipo de documento requer estudos, fundamentação e outras ferramentas necessárias. Na subseção a seguir, faremos a exposição do conhecimento construído sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME de Paço do Lumiar,

conjugando as análises das informações colhidas nos documentos encontrados no CME e submetidos às análises, dentre os quais, as Atas das reuniões Ordinárias e Extraordinárias, Ofícios, Pareceres, Resoluções e entrevistas.

### **4.3 A participação dos conselheiros na gestão do PME**

A nossa análise sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME, direciona-se para as etapas, formas, estratégias e ações adotadas, visto que cabe ao órgão contribuir com a qualidade da educação e justiça social do município. Do nosso ponto de vista, essa participação requer do CME de Paço do Lumiar compromisso, engajamento, representatividade, princípios democráticos, tomada de decisão, sendo necessário muitas vezes ir na contramão das políticas impostas pelo governo municipal que divergem em muitos casos das políticas sociais, impedindo avanços importantes e de forma mais ampla afetando a democracia instalada no país em 1988, o regime de colaboração e o “pacto federativo e democrático para educação” (DOURADO, 2017, p. 17). Implica, também, poderes aos conselheiros para supervisionar, acompanhar, avaliar e fiscalizar o cumprimento das ações previstas no Plano, ou seja, a legislação vigente.

Pelo exposto, cabe ressaltar que a participação pressupõe uma visão global do processo de gestão do PME e das políticas nele vigente. Portanto, a participação do CME com relação a este documento de políticas educacionais que prevê diretrizes, metas e estratégias, deve partir de um trabalho colaborativo e ao mesmo tempo de controle social fazendo valer a vontade e as demandas coletivas expressas no plano. Como destaca Lück (2013, p. 22):

A gestão participativa se assenta [...] no entendimento de que o alcance dos objetivos educacionais, em seu sentido amplo, depende da canalização e do emprego adequado da energia dinâmica das relações interpessoais ocorrentes no contexto dos sistemas de ensino e escolas, em torno de objetivos educacionais, concebidos e assumidos por seus membros.

Tal análise requereu de nós esforço contínuo e exaustivo para fazer um exame das atividades realizadas pelos representantes do CME no biênio de 2018-2020 voltadas ao PME. Nossa atitude primeira foi a instrumentalização dos recursos a serem utilizados na coleta de dados, tendo em vista criar meios capazes de desvelar a essência do fenômeno, mediante análise, interpretação e exposição de informações obtidas dos documentos e das respostas dadas pelos conselheiros.

Recorremos inicialmente às Atas das reuniões do CME com o intuito de fazer um resgate histórico das narrativas e/ou informações nelas contidas, para verificar até que ponto os

conselheiros participaram da gestão do PME. As atas são fontes valiosas no desenvolvimento da pesquisa, visto que “registram de forma resumida as ocorrências, deliberações, resoluções e decisões tomadas nas reuniões no coletivo do CME” (MARCELINO, 2013, p. 122). Convém registrar que as análises realizadas no livro de Atas do CME de Paço do Lumiar foram importantes na identificação das ações assumidas pelo grupo neste período, bem como, saber se estas incluíam tomadas de decisões e ações voltadas à gestão do Plano Municipal de Educação.

Assim, apresentamos o resultado das análises das “atas das reuniões gerais do CME de Paço do Lumiar-MA, contendo o presente documento 100 folhas, todas numeradas tipograficamente do nº 1 ao nº 100” e um breve texto que corresponde ao termo de abertura do documento (LIVRO DE ATA, p. 1). Como estrutura padrão para a elaboração das Atas, tem-se: Título das Atas, texto narrativo das reuniões, assinatura dos conselheiros presentes. A primeira Ata registrada neste livro, correspondente ao período da pesquisa (2018-2020), data do dia 03 de janeiro de 2018, iniciando na folha de nº 39.

De acordo com o recorte temporal proposto na pesquisa, neste período foram realizadas 19 reuniões extraordinárias e 26 ordinárias. Dentre estas somente 4 fazem uma breve referência ao PME de Paço do Lumiar, as demais trataram em sua maioria sobre apresentação, distribuição, apreciação, deliberação e aprovação de Processos, Pareceres e Resoluções, cujas matérias, voltaram-se para a regularização de escolas: credenciamento, recredenciamento, autorização de funcionamento da Educação Infantil (Creche e Pré-escola) e do Ensino Fundamental das UEBs e Escolas Comunitárias; eleição e posse dos novos membros; Sistemáticas de Avaliação da rede municipal de educação; apreciação, atualização e aprovação do Regimento Interno das escolas da rede e do próprio CME; reunião com gestores de escola; avaliação do trabalho de 2018; elaboração do Plano de ação 2019 do CME; jornada de trabalho dos professores da rede. A respeito do PME registramos algumas esparsas Atas de reuniões Extraordinárias e Ordinárias que trataram sobre a matéria.

**Quadro 11** - Síntese das Atas de reuniões extraordinárias e ordinárias do CME (biênio 2018-2020)

DATA	TIPO DE REUNIÃO	SÍNTESE DOS CONTEÚDOS DAS ATAS DAS REUNIÕES DO CME
07/11/2018	Ordinária	Apresentação e distribuição de Processos nº 5879/2018, nº 5880/2018; <b>Solicitação de informações junto à Prefeitura, SEMED, Câmara e Procuradoria do município sobre o andamento das Emendas aprovas na última Conferência Municipal de Educação para o Plano Municipal de Educação</b> ; Solicitação de reunião para ratar da titularidade da Presidência.

15/02/2019	Extraordinária	Nesta reunião foram tratados assuntos referente à proposta dos servidores sobre a jornada de trabalho dos professores da rede pública. Um representante do Movimento de professores, o senhor Wagner Aquino que estava presente na reunião, colocou que em 2018 [...] na Conferência Municipal de Educação foram estabelecidas novas metas e ações para o <b>PME - Plano Municipal de Educação</b> que contemplam a categoria e que as mudanças feitas no documento não foram até a presente data apresentado à Câmara Municipal para aprovação. Diante de tal posicionamento, a conselheira Odenira C. Menezes Moura Diniz pediu ao conselho que solicitasse via Ofício o andamento das mudanças do PME à SEMED.
11/09/2019	Extraordinária	Além da apresentação dos Informes do dia, os conteúdos da pauta constavam de uma reunião com o Secretário de Educação Senhor Paulo Marcos Ferreira, em que houve a tratativa de 14 pontos, dentre os quais, <b>Plano Municipal de Educação</b> . Sobre este aspecto, o Secretário disse que falaria com Hilberlene Barbosa para se informar da situação e que encaminharia respostas ao CME. O conselheiro Talles Polly Cruz Rodrigues, falou que no PME aprovado em 2018, existiam vícios de inconstitucionalidade, que em função da demora deste na PGM, propunha como sugestão uma nova Conferência de Educação. Diante do proposto, o conselheiro Adielson Araújo disse que a Lei 486/2013, enfatiza que uma das funções do CME é fiscalizar as ações do PME e que o CME está sem acesso as modificações feitas no plano em conferência. A conselheira Odenira lembrou, dentre outras coisas que as propostas do PME deveriam ser encaminhadas ao CME para apreciação, antes de seu envio à Câmara Municipal para que depois de aprovada o CME pudesse acompanhar os avanços e se as metas estariam sendo cumpridas.
02/10/2019	Ordinária	[...] Participação da Coordenadora da Semed, Hilberlene Barbosa para tratar sobre pontos da Política educacional de Paço do Lumiar. Falou da Lei nº 637/2014, que institui o Plano Municipal de Educação, destacando que as ações estariam sendo planejadas para 2020, que houveram alterações no PME feitas na Conferência Municipal de Educação; que em 07/03/2019 a SEMED encaminhou uma minuta com alterações na lei ao Prefeito e que este teria enviado à Câmara, disse ainda que precisamos definir o encaminhamento das proposições da Conferência de 2018, se realizada outra conferência ou uma audiência Pública, tendo em vista que algumas metas o município já concluiu como para a Educação Inclusiva e a distorção série/idade, realizado pelo programa acelera [...] a conselheira Marinalva Alexandrino Laiola em sua fala enfatizou que o CME precisa dos dados e das informações disponíveis na SEMED para fazer um <b>relatório sobre o PME</b> , a senhora Hilberlene Barbosa sugeriu que fosse encaminhado ofício solicitando à SEMED esses dados e informações. A senhora Hilberlene Barbosa apresentou os resultados do rendimento e do SAEB 2017, a conselheira Carmem Arouso Cassas, falou que estes dados são reflexos de um trabalho contínuo um processo, e quis saber quais procedimentos estavam sendo tomados para a valorizar os profissionais da educação.

**Fonte:** Elaborado própria a partir do Livro de Ata do CME.

As informações contidas no quadro acima facilitam a visualização da síntese de algumas reuniões nas quais o PME foi tema de discussão. Podemos ressaltar que durante o período histórico da pesquisa poucas foram as sessões, cujas datas sínteses indicadas no quadro 11, em que o PME foi abordado ou simplesmente citado. Em alguns casos, as discussões foram

meramente motivadas por alguns dos conselheiros; em outro por convidados que participaram destes momentos.

A sessão do dia 01/11/2018, na qual foi solicitada a busca de informações junto aos órgãos competentes Prefeitura, SEMED, Câmara e Procuradoria do município sobre o andamento das Emendas aprovadas na última Conferência Municipal de Educação (26-27/01/2018) para o Plano Municipal de Educação.

A sessão do dia 15/02/2019, cuja deliberação, reforça o que foi solicitação na sessão anterior, na qual uma conselheira-representante de Professores, mediante o posicionamento de um convidado que participou da sessão representando o Movimento de Valorização dos Servidores da Educação, destacou a Conferência Municipal de Educação na qual foram estabelecidas novas metas e ações para o PME-Plano Municipal de Educação, enfatizando que as Emendas previstas para o documento contemplavam a categoria, mas que até a presente data não fora apresentado à Câmara Municipal para aprovação. Diante do exposto, uma conselheira, pediu ao Pleno do Conselho presente que solicitassem, via Ofício à SEMED, o andamento das mudanças do PME. É preciso esclarecer, que o documento não foi posto previamente como matéria de discussão-deliberação da pauta do dia. Surgiu no decurso nas discussões como um assunto extra; para reforçar a defesa do representante do movimento acerca da valorização dos profissionais da educação, algo que buscou defender na sessão, e conseqüentemente, como meio de tentar buscar respostas sobre a reformulação do documento que deveria ser encaminhado pela SEMED à Câmara de Vereadores para ser apreciado e votado, algo que não aconteceu, desvalorizando o que ficou decidido na Conferência ocorrida nos dias 26 e 27 de janeiro de 2018, desrespeitando as vozes de todas as categorias presentes e colocando em xeque a legitimidade deste evento.

A sessão do dia 11/09/2019, no qual constavam conteúdos relacionados à uma reunião com o novo Secretário Municipal de Educação - Paulo Marcos Ferreira - gestor mais aberto ao diálogo junto ao CME em relação ao anterior, tratou dentre outros aspectos do Plano Municipal de Educação. Diante da busca de respostas sobre o andamento do documento por este conselho, no decorrer da sessão o Secretário de Educação recém empossado, destacou a necessidade de buscar informações sobre a situação do PME com a Coordenadora Pedagógica Geral da SEMED [...], e que posteriormente encaminharia ao CME a respostas solicitadas. Diante do assunto, alguns dos conselheiros se posicionaram: o conselheiro Executivo, destacando que no PME aprovado em 2018, tinha vícios de inconstitucionalidade e que em função da demora deste na PGM, propunha ao conselho como sugestão uma nova Conferência de Educação. Ao meu ver uma forma de dar fim a tudo que foi deliberado em prol da educação. Ao contrário, outro

conselheiro representante de pais - em defesa do PME e de uma educação de qualidade para o município, destacou a Lei 486/2013, enfatizando como uma das funções do CME é a de fiscalização das ações do PME; que o CME não teve acesso às modificações realizadas na Conferência. Continuando, a representante de professores lembrou a todos os que estavam presentes que as novas propostas de metas e estratégias que alterariam o PME deveriam ser encaminhadas ao CME para apreciação, antes de seu envio à Câmara Municipal para que depois de aprovadas pelos vereadores, o CME pudesse acompanhar os avanços e se as metas e estratégias estariam sendo cumpridas.

A sessão do dia 02/10/2019, que tratou de assuntos relacionados ao PME, ou seja, das Políticas Educacionais do Município, aspectos contidos no documento. Tratou-se de um momento, dentre outras coisas, reservado a dar resposta às solicitações realizadas na sessão anterior. O espaço contou com a presença da Coordenadora Pedagógica Geral da SEMED, que tratou sobre pontos da Política educacional de Paço do Lumiar. Destacou a Lei nº 637/2014, que institui o Plano Municipal de Educação, explicando que as ações, certamente as que deveriam estar articuladas ao plano, estariam sendo planejadas para 2020, visto que houveram alterações no PME feitas na Conferência Municipal de Educação de 2018. Informou que em 07/03/2019, a SEMED encaminhou uma Minuta com alterações na lei ao Prefeito, e que este teria enviado à Câmara. A fala da representante da SEMED evidencia que as tomadas de decisões com relação às alterações previstas no PME só ocorrem após 1 ano da realização da Conferência, o que para nós caracteriza uma negligência, considerando que este documento é de suma importância para a organização e desenvolvimento da educação e se tratar de um documento de lei. Além do mais, o conselho não obteve conhecimento da entrada deste documento junto à Câmara.

Enfatizou, ainda, aos conselheiros, a necessidade de definir o encaminhamento das proposições da Conferência Municipal de 2018; se seria realizada outra Conferência ou uma Audiência Pública, tendo em vista que algumas metas o município já havia concluído, indicando a Educação Inclusiva e a distorção série/idade, realizado pelo Programa Acelera [...]. A conselheira da Secretaria Municipal em sua fala enfatizou que o CME precisava dos dados e das informações disponíveis na SEMED para fazer um relatório sobre o PME. Diante do pedido, a Coordenadora da SEMED sugeriu ao Pleno que fosse encaminhado um ofício solicitando as informações. Nesta sessão foram apresentados aos conselheiros ainda, os resultados do rendimento escolar e do SAEB 2017, segundo o qual a conselheira do Legislativo, vereadora neste município, posicionou-se diante dos dados. Segundo ela, os resultados alcançados são reflexos de um trabalho contínuo, um processo. Não mediu esforços para saber quais



procedimentos estavam sendo tomados para valorizar os profissionais da educação, um conteúdo previsto em algumas metas do PME.

META 13: Garantir, em regime de colaboração com a União e o Estado, logo após aprovação deste PME, a implantação da política municipal de formação e valorização dos profissionais da educação. META 14: Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de forma a equiparar seu rendimento médio aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do terceiro ano de vigência deste PME (PAÇO DO LUMIAR, 2014).

As discussões foram pautadas na emergência de obtenção de informações sobre o andamento do PME, que depois da Conferência organizada para a sua avaliação e reformulação sumiu e ninguém teve acesso às mudanças realizadas no antigo PME. Observamos que no período da investigação, algumas cobranças foram feitas junto à SEMED quanto às mudanças previstas no PME e no seu andamento, porém foram poucas o que não convém dizer que o PME de Paço do Lumiar foi acompanhado de fato por este conselho. Por outro lado, podemos destacar que houve uma concentração de conteúdos voltados à regularização de escolas, no que se refere ao credenciamento, recredenciamento, reconhecimento, autorização de funcionamento, colocados em pauta de discussão, deliberação e aprovação, aspectos de grande relevância para o município e de responsabilidade do CME.

Cabe enfatizar, que as atenções exclusivas dadas pelo conselho a essas demandas contribuíram para deixar a supervisão, a fiscalização, o acompanhamento e a avaliação do PME à margem de suas ações. Dessa forma, constatamos que as atividades desenvolvidas pelo CME no período de 2018-2020 foram basicamente burocráticas e vinculadas em sua maioria às solicitações e aos Processos encaminhados pela SEMED. Tomamos conhecimento de que o CME enviou ofícios à SEMED solicitando um relatório do andamento do PME, mas durante as análises realizadas nos ofícios disponibilizados não tivemos acesso a nenhum que tratasse sobre o assunto.

Foi possível perceber na fala de alguns conselheiros, que o CME tem vontade de contribuir mais com a educação do município, incluindo aí a gestão mais efetiva do PME, mas algumas condições, que serão apresentadas mais a frente, dificultam esse processo. Uma conselheira nos relatou que a gestão do PME se trata de uma atividade muito “complexa”.

As análises dos Pareces, Resoluções e Ofícios emitidos pelo CME a órgãos diversos, conforme o recorte temporal (2018-2020) para identificarmos deliberações sobre o PME no tocante às suas metas, estratégias e ações etc, revelaram que o trabalho do CME manteve-se muito direcionado à regularização de escolas: UEBs e Comunitárias. Tal atitude foi justificada por uma conselheira, quando tratamos das entrevistas. De antemão, podemos informar que em

2018 foram credenciadas 2 escolas Comunitárias e 1 Particular e recredenciadas 10 escolas Comunitárias e 1 UEB. Já em 2019, foram credenciadas 1 escola Comunitária e recredenciadas 7 escolas Comunitárias e 6 UEBs. Trata-se de um processo moroso que requer auxílio técnico do Sistema Municipal de Inspeção Escolar (SMIE) diretamente na escola que busca regularização.

No que se refere aos Pareceres e as Resoluções, ambos destacam-se como as principais formas de deliberação no CME de Paço. Esses documentos são constituídos por meio da sua mais importante função, ou seja, a normativa. Como ressalta Cury (2014), os Pareceres e as Resoluções são “atos normativos”.

[...] não podem deixar de ser compatíveis com e decorrentes da legislação e com a que lhe dá o fundamento maior de validade: a Constituição. Daí que se postule a capacidade de exarar normas por meio da criação de um órgão normativo por lei. Nesse caso, a lei estabelecida pelos representantes eleitos pelo voto popular confere uma competência para um órgão colegiado apropriado incumbido de atos administrativos específicos (CURY, 2014, p. 42).

No CME de Paço do Lumiar os Pareceres são documentos normativos para o Sistema Municipal de Educação e de grande relevância no andamento dos Processos ou matérias levadas a Pleno. Portanto, devem ser observados por todos os órgãos/instituições, setores, gestores e demais profissionais da educação do município. São eles que dão sustentação às Resoluções, algo que vai exigir dos conselheiros encaminhamento fundamentado sobre a matéria em análise. Dependendo da situação, o CME pode emitir Pareceres diversos: consultivo, propositivo e até mesmo fiscalizador, haja vista o cumprimento de uma determinação legal. Para proceder a elaboração ou emissão de um Parecer, estes são indicados a uma Comissão ou Câmara específica, na qual são realizadas discussões, votação, e finalmente deliberam-se pela sua aprovação ou não. Após esta etapa, o documento segue para apresentação no Plenário seguindo os mesmos trâmites anteriores.

As resoluções, também de caráter normativo para o SME, têm como objetivo regulamentar a educação municipal. Trata-se de “uma ação ou efeito de resolver um problema; é encarada como uma decisão, uma deliberação. Portanto, se encarada como decisão, devem ser respeitadas e obedecidas suas regras, normas e regulamentações” (MARCELINO, 2013, p. 162-163). Sobre os Pareceres e Resoluções, Cury (2018, p 50-51, grifo do autor) apresenta as seguintes considerações:

[...] *deliberações e pronunciamentos do Conselho*, investidos de poder legal, materializam em ato a potência do Estado, contida na norma, em vista do interesse público na área de sua competência. Tais atos disciplinam um campo legalmente

estabelecido para, de modo idôneo e por meio de atos de uma vontade coletiva esclarecida, normatizar uma matéria de competência estabelecida.

[...] embora preceitos de hierarquia subordinada, o parecer e a resolução como atos administrativos de caráter deliberativo e normativo destinam-se a regulamentar a aplicação das leis, com força de lei e com o apoio direto em lei quando assim ela o determinar. Trata-se então de uma norma jurídica subordinada à qual carece o sentido específico de lei que é a novidade modificativa de uma ordem existente. As leis valem por força própria em virtude do mandato popular, já Pareceres e Resoluções existem para dar maior precisão relativa ao conteúdo da lei existente e, portanto, são regrados pelo ordenamento jurídico do país, caso algum deles seja antinômico à lei que lhes dá fundamento de validade.

Os Pareceres e Resoluções, por cumprirem um regramento que não poderia estar pontuado para todos os casos e circunstâncias, interpretam a lei diante de casos concretos e arbitram um encaminhamento possível diante de vários possíveis. Nesse sentido, excluídos os casos em que a vinculação é clara porque a lei não deixou opções, estamos diante de situações que exigem um certo grau de discricionariedade dentro do perímetro da lei.

Conseguimos analisar um quantitativo expressivo de Resoluções aprovadas no CME de Paço do Lumiar. Nenhuma contém matéria sobre a gestão do Plano. Os documentos analisados voltam-se em sua maioria para regularização da vida escolar: 13 Resoluções foram elaboradas em 2018 e 14 em 2019. A partir das observações, consideramos que o conselho tem seu poder normativo limitado, visto que nem sempre as deliberações via Pareceres e/ou Resoluções encaminhadas pela presidência do órgão ao chefe do executivo e da SEMED são homologadas, caso as deliberações propostas não estejam de acordo com os seus interesses. Como exemplo, a Resolução de nº 10/2019, que deliberou sobre a jornada de trabalho dos profissionais do magistério (professores/coordenadores) da rede pública de ensino do município de Paço do Lumiar-MA, mas que não foi aplicada na rede de ensino, visto que não foi homologada pelo Secretário Municipal de Educação da época. Convém enfatizar o caráter deliberativo que

[...] atribui ao conselho poder de decisão final em matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios. Nas matérias de competência do conselho, em caráter deliberativo, a instância de decisão sobre aquele tema será do conselho. O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo. No exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações, por meio de resoluções e pareceres. Ao Executivo caberá implementar, executar, por meio da ação administrativa própria, a decisão do conselho. Convém enfatizar que, dentre as competências de caráter deliberativo, ressalta a *função normativa* (BORDIGNON, 2009, p. 75-76, grifo do autor).

Como já explicitamos, a autonomia e a participação são princípios do novo paradigma da gestão democrática. Ambas têm a ver com a estrutura do CME e com os seus enfoques de expressão de poder traduzidos na sua lei de criação. No entanto, o poder de uma instituição se não for bem delineado pode se expressar por meio de duas facetas, quais sejam, a forma positiva

ou até negativa de poder. No primeiro caso, “quando orientado pela perspectiva do bem-estar coletivo e da realização de objetivos sociais superiores a interesses individuais. No segundo, quando “ocorre a partir de manifestações individualistas e oportunistas” (LÜCK, 2013, p. 100). A respeito do poder nos CMEs, é importante destacar que: “[...] O exercício do poder está associado à tomada de decisão [...]. Como tomada de decisão [...] só se completa na ação, o poder é exercido não apenas por se tornar uma decisão, mas também por se pôr em prática a decisão tomada (LÜCK, 2013, p. 103).

Somente desta forma, o poder do CME de Paço do Lumiar terá legitimidade, quando transpassar da dimensão do papel (Pareceres e Resoluções) para a ação concreta e contínua do que ficou decidido e deliberado pelo poder descentralizado e compartilhado dos representantes da Sociedade Civil e Política, que compõem este importante órgão de gestão da educação na busca por uma melhor educação e satisfação social daqueles que estão sendo representados.

Sobre o levantamento de dados documentais, é oportuno informar que o CME de Paço do Lumiar não possui Protocolo. Por esta razão, os Processos são protocolados na SEMED, na qual recebe um número de identificação e ao ser encaminhados ao CME são, no decorrer das reuniões, direcionados às devidas Comissões. Cada relator da Comissão onde o processo está tramitando, elabora em um único documento-texto: Relatório e Parecer, ou seja, um relato inicial seguido de um posicionamento sobre a matéria em foco. Face ao exposto no Relatório/Parecer da Comissão verificadora, o documento receberá o voto do relator, e posteriormente é encaminhado à Presidência para que esta submeta à apreciação, decisão e aprovação na Sessão plenária do CME, por fim a Resolução é elaborada mediante decisão do CME e enviada ao Secretário Municipal de Educação para que o documento seja homologado.

Faz-se necessário que a aplicabilidade dos atos normativos do CME seja garantida independente do que querer ou não fazer daquele que está com o poder discricionário de homologá-los nas mãos (Secretário). Os procedimentos adotados devem sempre convergir para o que está previsto em lei, seja ela específica (Legislação Local) ou ampla (Constituição Federal), isto é, de sua fiel interpretação para satisfazer o interesse público.

[..] os pareceres e resoluções do Conselho se aproximam, por analogia, do quadro jurisprudencial. Pois tais atos interpretam textos ora pouco claros na lei, ora tendentes a solucionar casos não previstos em lei como controvérsias a propósito de uma matéria, ora aclimatando-os a uma realidade específica e mais próxima do cidadão (CURY, 2008, p. 52-53).

Neste sentido, caberia ao CME colocar em prática o que está previsto em sua Lei de criação, as competências de “[...] zelar pela aplicação da legislação educacional vigente, art.

VIII e “fiscalizar o cumprimento da legislação educacional aplicada no município”, art. XIV (PAÇO DO LUMIAR, 2013), dentre outras. Essas competências que deveriam ser dirimidas em ações não foram concretizadas por este órgão, algo que vem deslegitimar o poder a ele conferido. Tal realidade foi evidenciada também por meio das entrevistas.

No que se refere às entrevistas, tivemos como sujeitos investigados 6 (seis) dos representantes do CME. Realizadas a partir da interação face a face, o que favoreceu uma maior aproximação com os conselheiros, bem como, perceber a sua forma de ser, relacionar com os demais conselheiros e agir perante as atribuições e funções junto ao PME que lhes são inerentes no órgão. Inicialmente, tínhamos a convicção de que conseguiríamos aplicar este instrumento com os 7 (sete) conselheiros, pois já havíamos acordado com todos eles. A proposta de aplicação das entrevistas estava explicitada nos documentos Projeto de Pesquisa e Carta de Apresentação elaborada pela Coordenação do PPGE da Universidade Federal do Maranhão-UFMA. Ambos receberam o visto de recebido e, posteriormente foram apresentados aos conselheiros em sessão ordinária, na qual a pesquisa foi autorizada em plenária para receber as devidas informações. Nenhum dos conselheiros manifestou atitude contrária à técnica (entrevista) apresentada e se disponibilizaram a ajudar no que fosse necessário.

No registro dos dados coletados a partir das entrevistas, optamos pelo sigilo da identidade dos membros do conselho, procurando garantir a preservação de sua imagem. Tal decisão fora apresentada aos representantes, a fim de deixá-los a vontade para expressar suas ideias e opiniões. Para tanto, cada representante foi identificado a partir de um código formado pela junção da letra R com um número da sequência de 1 a 7.

**Quadro 12** - Caracterização dos conselheiros do CME de Paço do Lumiar

<b>CÓDIGO</b>	<b>CATEGORIA REPRESENTATIVA</b>
R1	Representante do Executivo Municipal
R2	Representante da Secretaria Municipal de Educação
R3	Representante dos Gestores de escola
R4	Representante do Setor administrativo
R5	Representante de Professores
R6	Representante de pais

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento de Lei nº 486 de criação do CME.

O quadro 12 ilustra a caracterização dos conselheiros que participaram da pesquisa. Na primeira coluna indicamos a forma como os conselheiros foram caracterizados. A letra R traz como significado a palavra “representante” e os números de 1 a 7 indica o quantitativo de representantes que compõem o conselho, que em sua maioria participaram da presente pesquisa. Na segunda coluna indicamos as categorias correspondentes e existentes atualmente no CME.

Analisar até que ponto os conselheiros participam da gestão do PME foi a questão problema que utilizamos como meio para analisar se a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do PME ocorreu, considerando os processos de execução, acompanhamento e avaliação no período de 2018-2020.

Por meio desta proposta foi possível saber e compreender, ainda, se a função sociopolítica desse órgão está sendo concretizada de alguma forma a ponto de promover a democratização da gestão e contribuir com a qualidade da educação municipal. Temos que considerar que a forma como o CME se organiza em relação às suas funções, atribuições e ações em relação ao PME é fundamental para o monitoramento das políticas educacionais nele vigentes, bem como, se nesse processo há existência do exercício do diálogo entre Sociedade Civil Organizada e Poder Público nos trâmites e gestão educacional.

Analisar a participação do CME na gestão do PME é muito mais do que considerar somente a gestão de um documento elaborado coletivamente. É preciso considerar um agir contínuo, consciente, responsável e colaborativo de um grupo composto por cidadãos escolhidos por categorias diversas. É importante que todos os conselheiros se façam presentes e atuantes, isto é, que sejam e tomem parte de um processo democrático-participativo e decisório que culmine com a melhoria da qualidade da educação, com “a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país” (BORDIGNON, 2009, p. 9).

No entanto, no jogo das decisões das políticas públicas educacionais, a participação sempre esteve polarizada ao lado dos dominantes, e aos demais caberia apenas aceitar as decisões. Muita coisa mudou com a democratização do país, os CMEs foram constituídos como espaços de participação democrática, porém conforme já ressaltamos, cabe a seus representantes fazerem parte e agirem, porque a participação e as formas como eles devem fazer para gerir o plano depende dos objetivos a serem alcançados, das discussões, tomadas de decisões coletivas e consensos em vista dos fins da educação. Faz-se necessário que haja engajamento coletivo e planejamento de ações para o acompanhamento e avaliação das metas e estratégias. Como afirma Lück (2013), é pelo “engajamento” que se atinge o “nível mais pleno de participação”. A autora ressalta ainda que:

Sua prática envolve o estar presente, o oferecer ideias e opiniões, o expressar o pensamento, o analisar de forma interativa as situações, tomar decisões sobre o encaminhamento de questões, com base em análises compartilhadas e envolver-se de forma comprometida no encaminhamento e nas ações necessárias e adequadas para a efetivação das decisões tomadas; participação como engajamento implica envolver-se dinamicamente nos processos sociais e assumir responsabilidades por agir com empenho, competência e dedicação visando promover os resultados propostos e desejados [...] portanto, muito mais do que adesão, é empreendedorismo comprometido; Participação, em seu sentido pleno, corresponde, portanto, a uma atuação conjunta superadora das expressões de alienação e passividade, de um lado, e autoritarismo e centralização, de outro, intermediados por cobranças e controle (LÜCK, 2013, p. 47).

É neste sentido que a gestão democrática do PME de Paço do Lumiar pelos conselheiros deve estar sintonizada, isto é, na implementação efetiva, qualificada e consciente de suas funções de supervisão, fiscalização, acompanhamento e avaliação e não apenas como algo condicionado ou motivado por outros pela via da provocação como ocorreu em algumas sessões. O papel do CME é representar e trabalhar na busca de transformações necessárias no contexto da educação local, algo que para ser alcançado não pode restringir apenas à elaboração do documento (PME), isto já foi sim uma vitória, mas é preciso avançar em todas as etapas fazendo valer o controle social efetivo sobre as questões educacionais e decisões de interesse da totalidade social.

Assim, com a finalidade de alcançar as finalidades da pesquisa, elaboramos, a luz da literatura e dos objetivos específicos, um instrumental técnico-entrevista com 14 (catorze) perguntas, organizadas em dois blocos. O formato desta ferramenta de veiculação das perguntas foi o seguinte: bloco I - Perfil dos conselheiros, com 4 (quatro) perguntas, visando obter informações pessoais dos entrevistados; bloco II - Participação dos conselheiros na gestão do PME, com 10 (dez) perguntas, organizadas a partir dos objetivos da pesquisa com a finalidade de levantar as formas, estratégias, instrumentos, etapas e contribuições, limites, desafios e expectativas dos conselheiros com relação à gestão do PME. Do nosso ponto de vista, a entrevista foi uma ferramenta essencial, visto que viabilizou captar a realidade da participação dos conselheiros na gestão do PME. Em linhas gerais, a partir das respostas dadas pelos entrevistados, conseguimos perceber como ocorreu tal processo, os desafios enfrentados pelos conselheiros no que tange à concretização da gestão efetiva e democrática e do acompanhamento do PME.

Vale pontuar, que antes da aplicação deste instrumento, realizamos um pré-teste, que teve por objetivo “revisar e direcionar aspectos da investigação” (RICHARDSON, 1999, p. 202). Consideramos que o uso deste instrumento permitiu refazer algumas perguntas e, principalmente, qualificar a entrevista. Essa etapa foi previamente realizada com 1(um)

membro do Conselho Municipal de Educação do Município de São Luís-MA, representante da Secretaria Municipal de Educação, e posteriormente com 1 (um) ex-membro do Conselho Municipal de Educação do Município de Paço do Lumiar, representante dos gestores. Evidenciamos que a aplicação dessa proposta foi relevante para o desenvolvimento da pesquisa, no sentido de analisarmos, juntamente com pessoas que possuem maior clareza sobre o assunto que nos propomos a pesquisar, a qualidade das perguntas a ponto de identificar aquelas que não atenderiam aos objetivos da pesquisa.

Após a realização do pré-teste, realizamos as entrevistas com os representantes do CME. Esse dispositivo nos permitiu “aprofundar o ponto que buscamos escutar nas entrevistas” (ZANETTE, 2017, p. 161). Nos permitiu, ainda, fazer indagações, buscar esclarecimentos, refazer perguntas não compreendidas, redirecioná-los para o contexto e realizar correções necessárias sobre as informações. As respostas dadas pelos representantes foram gravadas no celular e posteriormente transcritas no intuito de manter uma base de informações, organização, análise e exposição dos dados obtidos.

Para a aplicação das entrevistas, agendamos previamente os encontros com cada membro e acordamos o local e o horário. Sobre tais aspectos, cabe destacar que apenas 1 (uma) entrevista foi realizada no local onde o CME funciona, visto que, os demais conselheiros não dispunham de tempo livre para se deslocar até o prédio. Por esta e outras razões a maior parte dos conselheiros foi entrevistada em seus locais de trabalhos/lotação na rede e/ou outros espaços. No nosso ponto de vista, alguns locais onde ocorreram as entrevistas apresentaram algumas condições desfavoráveis/desconfortantes, tais como, a entrevista realizada com o R1, que em alguns momentos foi interrompida, pois este representante se trata de um profissional muito procurado no setor de trabalho-SEMED de Paço do Lumiar; a entrevista com R2 que ocorreu numa autoescola, horário após a sua aula de habilitação, pois estava de férias na rede municipal e, neste período manteve-se afastada também de suas atribuições no CME. Mesmo realizando a entrevista neste local, os dados não foram comprometidos, porque solicitamos do responsável pelo espaço (autoescola), uma sala mais reservada na qual pudéssemos realizar a coleta de dados. Com a R5, o desafio na coleta de dados não foi diferente, pois realizamos na sala de aula, durante o seu horário de trabalho docente com 4 de seus alunos que estavam de recuperação. Entretanto, a representante deu muita atenção às perguntas e suas respostas foram muito válidas.

Não conseguimos realizar a entrevista apenas com uma conselheira, ou seja, a representante do legislativo, vereadora vinculada ao partido MDB. Com ela, a entrevista também seria realizada no CME. O dia e o local também foram previamente acordados entre



ambas as partes (entrevistador e representante). A representante já tinha conhecimento da pesquisa, pois o projeto de pesquisa foi apresentado em reunião no CME no qual todos os membros presentes se disponibilizaram a ajudar. Chegamos a sentar para iniciar a entrevista, mas a representante desistiu de responder após pedir para verificar o roteiro de perguntas, justificando que não seria possível respondê-las, visto que “não tinha conhecimento sobre nada que estava ali”. Destacou que “só conhecia o plano extraoficialmente”.

Para nós, surgiu, aí, uma controvérsia com relação à função e ao papel desenvolvido pela representatividade social no trabalho desenvolvido por este CME. Na nossa concepção, a resposta dada reflete um verdadeiro descaso com as funções e atribuições dos conselheiros previstas em lei com relação à gestão do PME e até mesmo com o seu papel sociopolítico, já que se trata de uma representante do Poder Legislativo (vereadora), conhecedora de seu papel em garantir juntamente com os demais conselheiros o controle social das políticas educacionais em consonância com o que está previsto na lei nacional e estadual para a década, portanto a representante do poder legislativo manteve-se durante esses 2 anos indiferente ao assunto. Fez uso de um discurso contraditório ao papel assumido como representante no CME, pois a justificativa que usou para não responder à entrevista não condiz com as responsabilidades de um conselheiro vinculadas as suas funções, atribuições e competências que deveria colocar em prática junto ao PME, e que ao ser nomeada para assumir o mandato de 2 anos assumiu, também, o dever de zelar e fiscalizar. É dever dos membros de um conselho, no mínimo ser conhecedor dos documentos legais que servem de base para o desenvolvimento do trabalho do/no conselho. Cabendo a todos os representantes acompanhar, fiscalizar e avaliar o PME, posicionar-se para cobrar dos demais órgãos do Sistema de Ensino, da Câmara Municipal de Educação ou do Ministério Público um posicionamento diante do processo de desenvolvimento e/ou das negligências observadas.

Por meio das entrevistas realizadas com os representantes do CME que se disponibilizaram a colaborar com a pesquisa, foi possível coletar as informações necessárias sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME, desde quando estes assumiram o cargo nesta instituição, as etapas nas quais participaram ou não, as dificuldades e as contribuições, segundo as quais foram analisadas com base num amplo referencial teórico anteriormente proposto para esta discussão, bem como outros aspectos importantes, como, por exemplo, a falta de direcionamento ou de iniciativa para acompanhar o Plano.

Dessa forma, apresentamos os dados coletados por meio das entrevistas e as análises dos seus resultados. Com base em Marcelino (2013, p. 171), a análise dos dados é um processo pelo qual se dá ordem, estrutura e significação da e na pesquisa. Ademais, a análise dos dados

coletados no ato da entrevista foi um processo lento e que requereu muita atenção sobre às informações manifestas. Então, seguimos a mesma perspectiva da autora supracitada em nossa pesquisa, na qual utilizamos a análise de conteúdo qualitativo da mensagem, primando aí tanto pela interpretação objetiva quanto pela subjetividade das respostas “das especificidades do contexto social e histórico das respostas” (MARCELINO, 2013, p. 172). Portanto, tudo que foi dito ou escrito foi submetido à análise nesta pesquisa.

As entrevistas realizadas com os representantes do CME de Paço do Lumiar foram gravadas, posteriormente transcritas. Em outras, porém, foi necessário realizar algumas adequações visando melhorar a coesão e coerência dando aí o sentido às mensagens que os conselheiros desejavam expressar mantendo, no entanto, as ideias originais. Cabe explicitar que, apenas o R2 (representante do poder executivo) não concordou com o recurso da gravação, mesmo diante do nosso argumento reforçado quanto a necessidade de melhor realizar a entrevista, lembrar o que foi dito, com o recurso da escuta posterior para que não viéssemos perder nenhum detalhe importante. Ao continuar com a mesma decisão, ou seja, com a postura de não aceitação da gravação procuramos respeitar a decisão do conselheiro e partimos para o registro das informações dadas num caderno previamente organizado para receber as anotações, caso a gravação não fosse possível por algum motivo. Bastante cauteloso em suas palavras, ao finalizar a entrevista com este membro, este pediu para que fosse feita a releitura, pela pesquisadora, do que havia sido registrado no caderno.

De acordo com o que foi posto no bloco I do documento-entrevista, procuramos inicialmente conhecer um pouco do perfil dos conselheiros, que permitisse identificá-lo e conhecer algumas características” (RICHARDSON, 1999). Em sua maioria, as entrevistas se processaram a partir de um diálogo construtivo. Para tanto, fizemos uso de algumas normas importantes para a entrevista: procuramos manter uma relação de respeito, amizade, confiabilidade, espontaneidade, franqueza, tranquilidade e compreensão. Disponibilizamos o tempo necessário para que os entrevistados concluíssem suas respostas e obtivemos também deles o tempo para a aplicação de todas as perguntas.

Julgamos importante apresentar o grau de formação de cada conselheiro, visto que, tal informação, e lógico, o nível de conhecimentos adquiridos por meio desse processo, podem se configurar como fatores viabilizadores de uma boa atuação no órgão. Em muitos casos também o baixo nível de conhecimento e/ou a falta de conhecimentos específicos sobre o CME, podem se configurar como barreiras para uma participação mais efetiva na gestão do plano; influenciar no alcance e qualidade e até mesmo manipular a participação. O quadro a seguir apresenta um resumo do perfil dos conselheiros entrevistados.

Mesmo não sendo algo de interesse direto da pesquisa, foi possível perceber que dentre os 7 (sete) conselheiros apenas 2 (dois) são do sexo masculino. Em sua maioria, o conselho é formado por representação feminina.

Questionados sobre a formação acadêmica, ou seja, qual o nível de escolarização que cursaram entre as opções indicadas (fundamental, ensino médio, superior, mestrado, doutorado), através das respostas dadas obtivemos os dados apresentados no quadro que segue:

**Quadro 13** - Perfil dos representantes do CME de Paço do Lumiar

<b>CÓDIGO</b>	<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>
R1	Formação em Direito e Especialista em Direito Penal e Direito Administrativo.
R2	Licenciatura em Pedagogia e Especialista em Educação Especial, Gestão e Supervisão Escolar, Psicologia, Psicologia Educacional e Libras.
R3	Licenciatura em Pedagogia e Especialista em Gestão escolar e Psicopedagogia.
R4	Superior incompleto em Tecnólogo de Recurso humanos.
R5	Licenciatura em Pedagogia e Pós-graduada em Educação Ambiental e Psicopedagogia.
R6	Licenciatura em Pedagogia e Teologia e Pós-Graduado em Gestão Educacional.

**Fonte:** Elaboração própria a partir das entrevistas.

Detectamos que 5 (cinco) dos 6 (seis) conselheiros entrevistados possuem formação correspondente ao Ensino Superior, algo relevante em termos de construção de conhecimentos, visto que este é um fator que dá aos conselheiros maior probabilidade de desenvolver uma atuação mais qualificada no que tange ao desenvolvimento das funções e atribuições no órgão. Apenas R4 ainda não havia concluído o nível superior, mas já estava em processo de finalização do curso.

Constatamos, também, que todos aqueles que já são graduados possuem alguma Especialização ou até mesmo mais de uma. Nenhum deles, porém, possui Mestrado ou Doutorado. Por esta e outras razões apresentam níveis de conhecimentos diferentes, mas todos bem esclarecidos, sobretudo quanto às funções e o papel que exercem no CME e responsabilidades na gestão do PME e demais atividades relativas as suas atribuições e funções.

Quanto ao questionamento sobre qual o segmento que os conselheiros representam no órgão, todos os entrevistados responderam indicando somente a categoria (Docente, Gestores, Administrativo, País, Executivo Municipal e Representante da Secretaria), não deixando claro se representavam a Sociedade civil ou do Poder Público. A este respeito dúvidas surgiram sendo

necessário analisar juntamente com alguns entrevistados quem os indicou para concorrer a eleição e/ou para assumir o cargo. Na tentativa de explicar R3 fez uma pausa, indicando dúvidas, e em seguida disse que acreditava que a categoria a qual representava, ou seja, a de “gestores escolares representava os dois, tanto a Sociedade Civil quanto o Poder Público (governo)”, argumentando que: o “segmento que representa a sociedade civil é o representante de pais”. Disse ainda:

Acho que o gestor tá mais para a sociedade civil, porque abrange mais a parte “das políticas e de como é o ensino, acredito que tá mais voltado, até porque é feito eleição pra gestores não é indicativo que nem é o da vaga do secretário, a vaga da SEMED ou a vaga do legislativo que é indicação.

Cabe frisar no entanto, que apesar de a representante supracitada ser funcionária pública da rede municipal de educação de Paço do Lumiar, ela foi indicada para concorrer a eleição pelo Sindicato dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da Educação Pública de Paço do Lumiar (SEDUP), vindo representar a Sociedade Civil Organizada. Da mesma forma, ocorreu com R4 que também foi uma indicação para concorrer à eleição pelo mesmo Sindicato. Esta é uma informação elementar que os conselheiros devem ter em mente, isto é, quem eles representam no órgão.

Somente a partir daí foi possível construir a real configuração da representatividade dos membros no conselho. O gráfico a seguir ilustra a composição do CME via representação dos membros no CME.

**Gráfico 1** - A representação no CME de Paço do Lumiar



**Fonte:** Elaboração própria a partir das entrevistas.

De acordo com o que está exposto no gráfico acima, o quantitativo de Representantes da Sociedade Civil é maior do que o quantitativo de membros que representam o Poder Público. Dentre os conselheiros entrevistados, R1, R2 e R7 representam a Sociedade Política. Já R3, R4, R5 e R6, são representantes da Sociedade Civil. Acrescente-se a este quantitativo 4 (quatro)

representantes suplentes que não participaram da pesquisa. Tal organização, porém, não desqualifica a atuação do CME, no que tange às tomadas de decisões sob os assuntos colocados em pauta, pois estes geralmente se desenvolvem à base de análises coletivas, das discussões participativas dos membros, do consenso e deliberação do conselho pleno, geralmente estabelecendo consensos para prevalecer o que for melhor para o município. Para R3, o trabalho realizado pelo CME, tem muito “emocional envolvido, além do profissionalismo, pois os representantes querem ver as coisas fluírem melhor em Paço do Lumiar”. Alguns destes são funcionários antigos da rede de ensino municipal; conhecedores dos diversos problemas, dilemas e demandas sociais e educacionais que são históricos e da necessidade de melhoria das condições de vida da população.

Ao serem questionados sobre o tempo de mandato e de atuação no Conselho, percebemos algumas especificidades que merecem ser explicadas. Sobre o tempo de mandato e atuação no CME de Paço do Lumiar, apesar de a Lei 486 prever o tempo mínimo 2 anos para o exercício da função de conselheiro, o mesmo documento diz ainda que cada representante poder ser reconduzido mais uma vez por igual período, seguindo os trâmites previstos no Regimento Interno do órgão. Por conta disso, o tempo de mandato e de atuação de cada conselheiro pode ser assim caracterizados.

**Quadro 14** - Tempo de mandato e de atuação dos conselheiros

<b>Representantes</b>	<b>Quantidade de mandato</b>	<b>Tempo de mandato (s) em anos</b>
R1	1	2
R2	3	6
R3	1	2
R4	2	4
R5	1	2
R6	1	2

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Paço do Lumiar 2018 (Decreto de Lei nº 3.243/2018, Decreto de Lei nº 3.259) e entrevista.

Nota-se que alguns membros que tem assento no CME na gestão do biênio 2018-2020 já foram anteriormente conselheiros e reconduzidos novamente nesta vigência por igual período de 2 anos como representantes. R2 é o membro mais antigo no conselho. Já participa como representante desde a criação do órgão em 2013, período no qual não havia nem eleição para escolha de representante. Mais tarde assumiu como representante de pais pela via da indicação da categoria e eleição. Em 2018, obteve novamente assento como representante/suplente indicado pela SEMED, posteriormente assumiu como titular. Trata-se de um (a) representante

com vasto conhecimento sobre as funções e atribuições no órgão, devido a vasta experiência como conselheira. R4 também foi reconduzida ao segundo mandato em 2018, no primeiro assumiu como suplente dos profissionais técnico-administrativo, e na atual gestão como titular da mesma categoria. Por conta desse aspecto, sua experiência no CME ultrapassa os 2 anos.

A duração do mandato tem sua relevância, uma vez que mandatos muito curtos dificultam o exercício de um dos papéis fundamentais dos conselhos, que é o de garantir a desejável estabilidade e sequência das políticas educacionais, para além da transitoriedade dos mandatos executivos. Há, também, o necessário tempo de aprendizagem do exercício de conselheiro. Por sua vez, mandatos muito longos dificultam a sensibilidade para a desejável inovação frente às mudanças da realidade e as aspirações emergentes da comunidade. Por outro lado, é desejável a renovação periódica parcial dos mandatos, uma vez que a renovação total impede que o conselho mantenha a coerência, a sequência e a desejável perspectiva histórica das políticas públicas. O tempo médio do mandato tem sido entre 2 e 4 anos, com direito a uma recondução (BORDIGNON, 2009, p.74).

Quanto ao tempo de atuação no CME do biênio de 2018-2020 percebemos que o prazo mínimo de 2 anos não foi cumprido na íntegra por vários motivos. A eleição dos membros do CME para o biênio de 2018-2020 ocorreu em fevereiro de 2018, no entanto a nomeação-posse-composição não ocorreu no tempo previsto (fevereiro). Estas só vieram ocorrer em maio de 2018, 3 meses após. Outros membros, porém, que nesta época ainda não faziam parte do CME, foram empossados somente em outubro de 2018, devido uma reorganização dos membros do poder público. Houve ainda mudança na titularidade, visto que alguns passaram de membros suplentes a titulares. A situação de R1 é um exemplo que confirma o ocorrido, pois este não fazia parte da primeira composição do CME. Esse conselheiro assumiu como suplente passando mais tarde a titular do Executivo. Já R3 era suplente da SEMED e, substituiu a titular que representava este órgão. Portanto, trata-se de um assunto que requer alguns esclarecimentos baseados nas respostas dos conselheiros:

R1 respondeu que era suplente de um servidor público comissionado que atuava como membro titular. Com a renúncia tácita deste, tendo em vista a ocorrência de 4 faltas consecutivas injustificadas, passou a ser membro titular no Conselho. Cabe destacar, porém que o decreto 3.243/2018 que legitimou a atuação de todos os membros do CME com vigência para 2018-2020, não indicava o nome deste servidor como membro suplente, visto que, este só passou a ser representante-suplente do poder Executivo em 16 de outubro de 2018 a partir do Decreto de lei nº 3.259 que alterou e reorganizou “a disposição dos membros representantes do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação–SEMED do CME” (PAÇO DO LUMIAR, 2018). Logo em seguida a renúncia do representante titular do Executivo, R1 assumiu a titularidade e passou a exercer a função. Caso parecido ocorreu com R2, que também

era suplente, e assumiu como representante titular da SEMED após renúncia do membro titular. No uso de suas atribuições, o prefeito do município de Paço do Lumiar tomou as seguintes providências:

CONSIDERANDO o pedido de afastamento dos membros representantes do Poder Executivo perante o Conselho Municipal de Educação [...] (Membro Titular) e (Membro Suplente); CONSIDERANDO, ainda, a exoneração de membro dos Representantes da Secretaria Municipal de Educação do Conselho Municipal de Educação [...] (Membro Titular), dos quadros de servidores da Secretaria Municipal de Educação – SEMED. Decreta: Art. 1º - Ficam nomeados os novos representantes do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação - SEMED do Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA [...] (PAÇO DO LUMIAR, 2018).

Por esse motivo, ou seja, da vacância dos cargos supracitados, foram nomeados por meio do Decreto de Lei nº 3.259, que alterou o Decreto de Lei nº 3.243 de maio de 2018, novos membros para assumirem e atuarem no CME como representantes do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação.

É preciso esclarecer que a eleição dos membros que compõem o atual grupo do CME, ocorreu em fevereiro de 2018 e sua vigência prevê período até fevereiro de 2020. Este deveria ser o prazo de atuação dos membros representantes eleitos e indicados pelo poder político, porém de acordo com a portaria nº 528, de maio de 2018, documento que nomeia e confere legitimação aos conselheiros e das respostas dadas por alguns membros, estes só puderam atuar no CME oficialmente a partir da publicação deste documento. Tal situação foi evidenciada na fala de R5, pois segundo este representante “todos os membros eleitos só assumiram o mandato e passaram a atuar na função de conselheiros a partir do mês de maio de 2018”. Quanto ao processo de eleição e legalidade dos membros no conselho, os conselheiros relataram:

[...]o período foi fevereiro que nós participamos do processo, isso com muita cobrança pra que tivesse o processo eleitoral. Já estava aspirado o prazo da atual gestão do conselho, e mesmo não foi de imediato que nós fomos empossados, a nossa posse já foi acontecer em maio pra junho quando foi publicado no diário, só em junho que teve a primeira reunião porque, ora, como não saia a publicação nós não tínhamos a legalidade para ser conselheiro, nós passamos pela eleição só que sem a publicação no diário oficial que é feito pela gestão municipal, e aí nós ficamos quase que 6 meses. Agente denunciou até por meio da TV, essa situação, e aí quando saiu a publicação saiu com efeito retroativo, mesmo assim a gente não consegue reverter quase 6 meses. Durante esse período o conselho fica inoperante. É um prejuízo muito grande, e quando nós assumimos tinham muitos processos, muitas pendências, e a partir deste período são reuniões pra composição da mesa diretora, e aí fica improdutivo[...]. Do ponto de vista jurídico vai completar 2 anos, não tem um efeito de fato, foi menos de 2 anos. O Mandato foi menos de 2 anos, foi pouco tempo (REPRESENTANTE 5).

Segundo R6 “a posse demorou a homologar, foi após o tempo” e “para que lançassem o edital demorou um certo tempo e para que de fato as coisas acontecessem”. Para R3 o atraso na nomeação dos membros se configurou num “retardo em termo de assumir o CME”

considerando o seu tempo de atuação inferior a 2 anos. R3 reforça o exposto quando tece o seguinte relato:

No mês de fevereiro de 2018 agente fomos e ainda não tínhamos sido nomeado, já tínhamos ganhado a chapa, tinha ganhado, mas só que lá pro mês de maio – junho que agente assumiu o CME. Devido a questão de organização da equipe gestora passada não deixarem tudo organizado para a nova gestão, teve essa demora. Ai a nossa portaria saiu com data retroativa. Eu Adentrei como representante suplente.

A representante 5 considerou “atraso na nomeação dos conselheiros como algo prejudicial ao trabalho do Conselho, visto que minimizou o tempo de atuação e implicou no atraso na resolução de suas demandas”. Segundo ela, para reverter tal situação

Tem que mudar a legislação na Câmara, pra que seja concomitante o período de uma gestão municipal, se ocorre com o mesmo tempo do conselho municipal, fica uma discrepância; 2 anos já é pouco pros conselheiros, até porque muda a gestão da prefeitura, e ai são outros que eles indicam então não tem assim um trabalho; o conselho é uma ação de estado e não uma ação de governo e ai deixa até de ser uma ação de estado, porque é tão pouco tempo, que ai dá a cara de um governo e depois de outro (REPRESENTANTE 4).

Ainda a respeito da nomeação, vale informar que o Prefeito Municipal no uso das atribuições que lhes são conferidas pela Lei Orgânica Municipal e considerando o teor da Lei Municipal 486, de 03 de abril de 2013, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, por meio do Decreto nº 3.243 de 08 de maio de 2018, resolveu nomear os membros “para exercerem a função de Conselheiro no Conselho Municipal de Educação, durante o biênio 2018-2020” (PAÇO DO LUMIAR, 2018). A data indicada no Decreto anteriormente citado é a prova de que a eleição dos membros e a data que assumiram e atuaram como representantes legais da sociedade não corresponde ao tempo formal de 2 anos previsto em lei. A esse respeito, R5 destaca que “o atraso no processo de legitimação dos conselheiros eleitos minimizou ainda mais o tempo de execução do trabalho no CME”. Ademais o tempo de mandato de 2 anos como está previsto na lei, já considerado curto por alguns conselheiros, foi reduzido a menos deste prazo.

Da mesma forma que a representante anteriormente citada, R2 também reconhece a limitação do tempo de mandato dos conselheiros. Ressaltou “achar esse tempo um tempo pequeno, e infelizmente o mandato coincide com as eleições municipais”. Informou que o conselho “está com uma proposta para fazer uma exposição de motivos para ter alteração na lei que criou o conselho, que possam ter outros representantes e que seja aumentado para 4 anos, assim como outros conselhos” existentes no município.



Diante dos dados levantados, podemos destacar que o CME na vigência 2018-2020 não conseguiu desenvolver todas as suas funções e atribuições e, nem mesmo realizar as atividades previstas dentro do tempo de 2 anos, o que é inviável para cumprir com tantas demandas, dentre as quais, a gestão do PME. É importante ressaltar que a gestão democrática do Plano deve ser uma “ação permanente do Conselho Municipal de Educação–CME” visando “garantir não somente a qualidade do processo de construção do PME, mas também a qualidade social do Plano” (BRASIL, 2005, p. 24).

Com relação à pergunta sobre como ocorreu a escolha para participar do CME, R1 explicou que foi indicado pelo chefe do Executivo municipal e do Secretário de Educação da época, por ser servidor da rede e ocupante de cargo de provimento comissionado de Assessor Jurídico do município, lotado na Secretaria Municipal de Educação e nomeado. R2 expôs que foi escolhida para ser representante da SEMED, porque já havia sido representante, portanto, tinha uma história no conselho, uma atuação. Explicitou:

Já tinha sido representante de pais e eu assumia como secretaria executiva do CME como presidente da Comissão da Câmara de Educação Infantil. Então a SEMED, ela achou importante que eu continuasse como representante da SEMED porque eu já venho conhecendo nesses 2 mandatos a todos os trabalhos do CME, até para eu dá um auxílio para os novos conselheiros. Então eles olharam o meu perfil. Eu Não fui indicada como titular [...]. Fui indicada apenas como suplente.

A representante do segmento de gestores, ou seja, R3, respondeu apenas que “foi por meio de eleição pela categoria de gestores”. O nome da R5 “foi indicado em 2 Assembleias do Sindicato local dos profissionais da educação, no SEDUP”, no qual foi colocado, discutido e deliberado pela categoria para participar do processo eletivo. No mesmo espaço ocorreu a indicação de R4. No caso de R6, o representante procurou a direção da escola que o filho estudava. Este já fazia parte do Conselho Escolar, o que se tornou mais fácil sua indicação pelos, cuja articulação ganhou no processo eletivo para os representar.

No gráfico 2 ilustramos informações sobre a forma de escolha dos conselheiros.

**Gráfico 2** - Forma de escolha dos conselheiros do CME de Paço do Lumiar (Biênio 2018-2020)

**Fonte:** Elaboração própria a partir das entrevistas.

Dentre os conselheiros entrevistados, 4, isto é, 57%, que representam a Sociedade Civil, responderam que foram indicados e eleitos pelos seus pares, e posteriormente nomeados pelo Chefe do Executivo. Já os 3, que representam 43% dos membros, foram indicados pelo governo e nomeados pelo Chefe do Executivo, ficando isentos do processo eletivo, pois os representantes do Poder Público já possuem assento no CME. No quesito de escolha dos conselheiros cabe lembrar, conforme Bordignon (2009, p. 70-71) que:

A forma de escolha dos representantes das diversas categorias é um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação. Quando a escolha deriva da vontade dos representados, expressa por meio de eleição direta, é de se esperar que o exercício da função esteja focado no olhar do segmento sobre a qualidade da educação. Formas de escolha de conselheiros que derivem da vontade singular, seja dos dirigentes do Executivo ou das categorias, tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação.

Quando interrogados se conheciam o PME do município e quais as principais atribuições do CME com relação a este documento, a resposta de R1 relatou que “SIM”, que conhecia o PME e, que entendia o CME como um “órgão colegiado normativo, consultivo e fiscalizador”, que “opina acerca de metas e através de pareceres e resoluções”. Justificou que se trata de um órgão “normativo por editar resoluções e pareceres acerca da matéria e fiscalizador para cumprimento das metas e estratégias do PME”. Sua resposta nos leva a entender que este representante é conhecedor das atribuições do CME. O Representante 2, destacou que além de conhecer o referido documento, participou do processo de mobilização social nas comunidades de Paço do Lumiar para a construção do documento em 2014. Este foi, na verdade apenas o ponto de partida de um processo democrático. Destacou, ainda sua participação na “atualização” do documento em 2018. Voltando à época da elaboração do PME, a mesma representante anteriormente citada apresentou as seguintes lembranças:

[...] foi uma preocupação do conselho, da gente tá construindo o plano de forma democrática, indo pras comunidades, polos, fazer reunião apresentando pra

comunidade escolar o Plano Municipal de Educação. Então a construção do plano se deu de forma democrática. Agente colocava carro de som na rua, pra chamar as pessoas daquela comunidade. Fizemos assim de forma estratégica, 4 polos no município para a construção do plano. Estive também presente na aprovação. Já fizemos 2 avaliações do plano, uma no conselho de algumas metas, e fizemos também dentro da atualização.

Com relação à atualização do PME em destaque na fala da conselheira, cabe uma reflexão. Tal ação só aconteceu nas discussões da plenária na Conferência de 2018, mas que não se consolidaram em lei após o evento. Nenhum, entre os conselheiros que representam a Sociedade Civil soube dizer com precisão a direção que este plano seguiu, o que foi proposto como mudanças. Alguns se sentiram bem à vontade em dizer que foi engavetado, porque as propostas não eram de interesse do Secretário. Destacaram, porém que foi um momento importante de avaliação do plano com válidas discussões; um espaço que envolveu múltiplas categorias, e que as mudanças seriam promissoras para a educação e para a categoria profissional, caso fossem realmente realizadas.

O pensamento de Dourado (2017), é válido neste sentido, uma vez que reconhece o monitoramento e avaliação como estratégicos para o efetivo cumprimento do PNE. De forma análoga, esperava que tal modelagem fosse refletida nos demais entes federados, nas leis que dão sustentação aos planos de educação correspondentes no que tange à elaboração e adequação, com reconhecimento e prestígio dos espaços de participação e com ampla participação para propiciar análise plural e representativa dos desafios educacionais e, por esta via, promover eventuais ajustes e pactuações que contribuíssem para garantir o direito à educação.

A representante 2, continuou destacando que o trabalho atual com relação à gestão do Plano, “ainda não é um trabalho esperado, na parte de acompanhamento e monitoramento do plano”. Acrescentou: “Eu acho que o conselho ainda tem que avançar nesta parte”. Sobre as atribuições de acompanhamento e monitoramento do PME, frisou:

[...] uma atribuição mestra do conselho, ele tem que ter um olhar especial porque o plano é muito amplo ele tem diretrizes muito ampla pra política educação pra todos os setores da educação. Então dentro da lei que cria o conselho, até orienta, disciplina, no caso que o plano tem que ser feito um relatório semestralmente. Então o conselho tem que tá efetivamente com os olhos voltados para o PME.

No entanto, os olhos do CME se desviaram ou melhor permaneceram fechados para esse documento durante esses 2 anos, inclusive para as irregularidades e negligência dos vários Secretários de Educação que passaram pela pasta, pois neste período foram 3, apenas 1) se

dispôs a passar algumas informações sobre o andamento das políticas educacionais do município que de certa forma estão contempladas no PME antigo que é o que está vigente.

Vale pontuar que essa representante não fez referência em sua fala sobre a fiscalização e avaliação das ações do Plano que deveriam ser constantes, tampouco com relação a zelar pela aplicabilidade da legislação educacional vigente. Os conselheiros não poderiam perder de vista que o PME é,

[...] sobretudo, um documento de estratégias de políticas de educação que inclui a intenção de uma avaliação constante à luz preceituada pela Constituição Federal, a Lei Orgânica de Município, observando os princípios estabelecidos na LDB, e interagindo com as metas definidas no PNE e no Plano Estadual de Educação (BRASIL, 2005, p. 25-26).

Na fala de R3, apesar de evidenciar que conhece o plano, fez um destaque importante e que vale apenas ser apresentado: “tenho que ser sincera em dizer que não conheço todas as metas e estratégias, mas tenho conhecimento de boa parte delas”. Quanto às atribuições do CME em relação ao PME ou a qualquer outro tipo de plano municipal destacou que, volta-se para a questão do “monitoramento e fiscalização e em último caso encaminhamento para o ministério público das ações que não foram complementadas ou que não tiveram devolutiva por parte da secretaria ou do governo”. Informou que o CME de Paço do Lumiar já entrou com 2 pedidos junto à secretaria de Educação visto que ocorreram mudanças em termos de gestão/organização (Prefeito e Secretário de Educação). Concluiu sua resposta com a crítica a seguir:

Agente sabe que muitas das vezes essa política rotineira de tira e coloca acaba atrapalhando todo o serviço, até um novo gestor vim se tomar parte e, Paço do Lumiar, com essa forma bem peculiar, ainda de uma política, acredito que em fase de construção ainda meia um pouco frágil, teve essa questão que ano passado, o de 2018, que foi reformulado pra ser realmente aprovado pela Câmara, é como se o plano tivesse ficado engavetado. Então, a gente tá trabalhando, solicitando da atual gestão de 2019, na pessoa do Secretário e da Coordenadora geral [...], agente já fez dois ofícios solicitando as ações e as estratégias com base no anterior que é o que tá valendo atualmente.

Em sua percepção, “a principal atribuição do CME em relação ao PME” ou com relação a qualquer “outro tipo de plano municipal”, frisou: é a “questão do monitoramento e fiscalização”. Argumentou que em último caso, faz-se necessário o “encaminhamento pro Ministério Público das ações que não foram complementadas ou que não tiveram devolutiva por parte da Secretaria ou do governo”. De acordo com a Lei 486 isso reflete a atribuição de “fiscalizar o cumprimento da aplicação da legislação vigente no município” (PAÇO DO LUMIAR, 2013). No entanto, durante esse período não houve nenhum tipo de acompanhamento, fiscalização e nem avaliação do Plano, pois tais procedimentos tornaram-se

inviáveis sem que a Semed, que é o principal setor de organização de ações para implementação das políticas educacionais refletidas do Plano na rede, viabilizasse as informações devidas sobre o andamento e resultados alcançados neste ao CME. Vale lembrar que o plano que foi atualizado nem saiu da gaveta, destino Câmara, para ser aprovado, transformado em lei e publicado. Já o antigo ficou esquecido às traças.

Diante do mesmo questionamento, a representante 4, foi enfática em sua resposta, exclamando: “e o plano existe”! Continuou dizendo que ainda estão “utilizando o antigo” porque “o que deveria vigorar”, referindo-se ao documento que foi reformulado na Conferência Municipal de Educação de 2018, “as metas que foram votadas nunca saiu do papel, não foi aprovado”. Fez a seguinte ponderação:

A função do CME, no caso, é cobrar pra que se faça cumprir o Plano Municipal de Educação, apesar de a Secretaria tentar engessar o conselho [...], indicando alguém da SEMED para tentar manipular. Quanto à função do conselho é de ser um órgão fiscalizador, ele fiscaliza inclusive a SEMED [...].

Não podemos deixar de considerar que o CME até fez algumas cobranças escassas sobre o andamento e resultado das ações do PME, mas sem muito sucesso. De certo modo a gestão efetiva do plano não foi objeto de interesse por parte do CME, pois outras atividades se sobressaíram em relação às atribuições zelar, acompanhar, avaliar, fiscalizar e supervisionar plano e/ou a aplicação da legislação educacional vigente.

Outra fala que expressa falta de conhecimento oficial sobre o plano atualizado é a veiculada pela representante 5. Segundo ela, durante o período que assumiu como conselheira o Plano ficou como “caviar, a gente só ouviu falar”. Já R6 disse:

Conheço o plano e ajudei a construir enquanto sociedade civil na discussão da plenária. Aqui o conselho de fato não acompanhou porque o plano foi enviado pra Secretaria de Educação pra homologar na Câmara Municipal de Vereadores, mas o governo não fez os trâmites naturais.

Quanto às atribuições destacou:

De fiscalizar e acompanhar que foi o motivo de eu cobrar numa reunião a exigência de a gente até cobrar no ministério público porque é uma atribuição nossa e fiscalizar e acompanhar a execução e não só a execução, mas também medir as metas alcançadas, porque foi identificado na última vez que tinha o plano anterior e não foi medido, não tinha percentual, não tinha como medir, que era um dos processos que foi realizado e que não foi. Isso vai ser motivo de eu questionar na próxima plenária erros que já aconteceram e que vai acontecer. Em não me calo diante dessas situação (REPRESENTANTE 6).

Ao serem questionados a respeito de como ocorre a participação do CME na gestão do PME, os conselheiros responderam fazendo uso dos seguintes argumentos:

Na tentativa de explicar, R1, relatou que a participação “entra muito nas questões dos atributos, e fiscalizar as atribuições é basicamente essas, saber se o município está cumprindo e muitas das vezes o não cumprimento”. Destacou, ainda que o CME tem esse dever, de acompanhar a longo a curto, médio e longo prazo”. Em sua resposta, o representante não conseguiu explicar se o CME faz o acompanhamento do PME, apesar de reconhecer que isso deve acontecer; e principalmente como deveria ocorrer esse processo.

Olha, o conselho colaborou pra ter o encontro de atualização do plano, mas este documento já está sistematizado, mas nós estamos aguardando que ele seja apreciado e aprovado pela Câmara de Vereadores de Paço do Lumiar para que ele possa ser efetivado em lei, se torne uma lei, até porque o que está em vigência é o plano mesmo que foi aprovado anteriormente pela Câmara, resposta de R2.

Para R3 a participação, até o momento (novembro/2019), está na questão da cobrança do que já foi conseguido ser executado e do que não foi alcançado. Na verdade não houve participação. O CME apenas fez algumas solicitações tendo em vista obter algumas informações. A fala dos conselheiros a seguir reforça a falta de participação na gestão

[...] foi de uma forma inoperante, porque nós não tivemos, porque nós poderíamos ter um plano de ação do CME acima das ações do PME, porque que eu acredito que uma boa gestão faz um plano de ação de monitoramento para se fazer as devidas inspeções em cima de quais os eixos que o plano avançou ou não, cobrar (REPRESENTANTE 5).

A questão do acompanhamento, eles deviam mandar pra cá o aprovado e agente verificando e fiscalizando se está sendo praticado dentro do prazo e no quantitativo, essa é a ordem natural, esse é a real, e a assim que deve ser. Agente sempre brigou aqui pra que isso ocorresse, infelizmente não foi possível devido a mudança de secretário, e cada um inventa uma história, uma conversa, e a gente não pode usar a força física, então a gente vai usando as articulações, então o acompanhamento é uma atribuição, uma responsabilidade nossa nesse sentido, infelizmente nisso nós falhamos neste aspecto, porque ficou nisso (REPRESENTANTE 6).

Questionamos ainda se durante o período em os representantes estavam no CME participaram de alguma etapa da gestão do PME (elaboração, acompanhamento da execução, fiscalização e avaliação) e, como foi essa participação.

A resposta de R1 foi que “não” participou, justificando que “ainda não era suplente nesta época”, referindo-se inicialmente apenas ao ano de 2018, e que posteriormente houve uma nova composição na estrutura do CME. O Decreto nº 3.259 de 16 de outubro de 2018 alterou e reorganizou as disposições dos membros do poder executivo municipal e o segmento da Semed. Ao ser questionado sobre o período que começou a atuar no órgão, 2019, o representante

entrevistado enfatizou que “o que houve neste período foram algumas indagações sobre” o PME, “mas não houve uma pauta a respeito”, considerando as alterações propostas pela categoria em Conferência Municipal de Educação que propôs alterações no PME 2014-2023. Explicou que “foi enviada uma Ata gerada na Conferência”, porém “nunca houve uma reunião ordinária específica acerca do documento desde quando entrou”.

Sua fala deixa explícita que a gestão efetiva do PME no período 2018-2020 não ocorreu como previsto: acompanhamento, fiscalização e avaliação que deveriam ser realizadas no mínimo trimestralmente e por meio da emissão de pareceres, como está previsto na lei de criação do CME. A gestão democrática do PME não pode estar desvinculada dessas etapas, visto que, não se pode limitá-la apenas a sua elaboração, cuja definição das metas e estratégias ocorreram democraticamente. Não faz sentido falar em gestão democrática do PME vinculando tal processo exclusivamente à etapa da elaboração, visto que, a participação social se dá nos espaços e/ou mecanismos a partir do controle social nas várias dimensões, quais sejam, acompanhamento, fiscalização e avaliação. Para Bordignon (2009), é o controle social que coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade.

Com relação ao PME que está em vigor, o antigo, R2 enfatizou, “então, nós já fizemos avaliação de algumas metas”. Percebemos que tal argumento fazia referência, não ao período correspondente à pesquisa, mas anterior. Continuou apresentando algumas dificuldades com relação à participação nas etapas de gestão do PME, argumentando:

Uma coisa que tem dificultado muito é a mudança de Secretários de Educação, porque quando muda o Secretário tem que começar todo um trabalho, mas o conselho, já provocou muito essa parte do acompanhamento em vários momentos, com vários Secretários de Educação, inclusive no momento agora, nós estamos provocando a aprovação da atualização e um levantamento das metas alcançadas.

Tal argumento nos leva a entender que as ações do CME situaram-se apenas na dimensão das cobranças à SEMED, que não favoreceram as respostas necessárias para que os conselheiros fizessem o acompanhamento e a avaliação dos resultados. Na tentativa de justificar a não participação nas etapas da gestão do plano, a mesma representante procurou apresentar algumas dificuldades que impossibilitaram o processo: Explicou que o “trabalho do PME é muito extenso”. Ademais, o município de Paço do Lumiar passou a ter CME a partir de 2013; “todas as escolas estavam irregulares até mesmo em relação ao Conselho Estadual, porque só tinha uma escola de 2008 regularizada, e a regularização da escola tem uma validade, de 4 anos, então encontrou todas escolas de forma irregular, todas sem Ato de criação”. Então,

[...] o conselho se debruçou muito em regularizar primeiros as escolas. Tudo isso prejudicou a atuação do conselho, em relação ao PME porque a gente foi trabalhando de acordo com as demandas, se tivesse encontrado um município com escolas regularizadas, eu acho que o conselho tinha desenvolvido mais ações, um olhar, uma atuação maior frente ao PME que é de extrema de importância.

Sobre a mesma questão, a representante 3 destacou que “não participou”. As únicas ações que considerou que o CME vem acompanhando em 2019 e que tem relação com o que está previsto no PME, refere-se à “nova Política Educacional do Projeto Libertar pelo Saber”, proposta educacional desenvolvida com o “sentido de resgatar a alfabetização”. Tal política está alinhada à meta 5 do PME que visa “[...] garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas, no máximo até o final do 3º ano do Ensino Fundamental” (PAÇO DO LUMIAR, 2014). Quanto à questão da fiscalização, mantêm-se na fase da cobrança junto à SEMED, “tem documento que comprova isso e reunião realizada com secretário”. Enfatizou que

Já foi solicitado e feito o encaminhado pra SEMED, que necessita de uma nova Conferência, né, e aí tá nesta questão de avaliar. Sobre fiscalizar a gente tem esse poder e aqui acolá numa pauta e noutra a gente tá indo, não vou te dizer que é com frequência depende da situação que chega no conselho, uma denúncia, ou algo do tipo e a gente faz aquela menção porque a política é muito abrangente, então tudo que envolve educação acaba querendo ou não sendo foco também do PME, entendeu: a questão da criança na escola, pai que não consegue vaga, porque não consegue vaga? Se já tem o objetivo já diante de 95% de creche. Então é feito o encaminhamento e aí a Secretaria aqui e acolá consegue dá o jeito dela em último caso vai para o Ministério Público e consegue a vaga daquelas crianças, mas a gente sabe que ainda não tá aberto todas dessas vagas. Tudo está relacionado ao PME. Avaliação, a gente está necessitando dos dados, a SEMED ficou de mandar pra gente, pra poder avaliar o percentual, porque a gente tem uma noção do que é vivenciado né do que já foi criado ou que não foi, mas necessita realmente da avaliação por parte deles pra poder agente ver se realmente está sendo concluso numa porcentagem pelo menos acima de 50 %.

A representante 4, relatou que participou da atualização do plano em 2018. Já na declaração da representante 5 ficou evidenciado o descaso do governo com as adequações e de manter o CME informado sobre a situação do documento e da execução de suas metas, por este motivo, impossibilidade de o CME participar das etapas de gestão deste, visto que

Durante esse período, o PME ficou engavetado, e se fosse só engavetado, ele ficou de uma de forma criminosa, porque isso é criminoso, nós solicitamos e cobramos verbalmente em diversas reuniões do secretário, o atual teve essa preocupação de nos enviar Hilberlene pra nos dá ciência em cima do PME antigo do que avançou, mas não tivemos por parte do outro que foi criminoso porque se ele disse que foi pra Câmara e nem lá chegou, ele escondeu de forma criminosa pra gente não monitorar.

O posicionamento do representante 6 contribui no sentido de reforçar o que foi dito anteriormente:



Não houve, nenhuma etapa, não houve momento algum, a gestão chamando o Conselho, nós é que chamamos o secretário no momento certo pra dá um conselho e ele não aceitou e se arreventou, tanto que saiu, se ele tivesse escutado o conselho com unanimidade que era pra ele recuar em relação com o que estava no PME, mostramos que era atribuição nossa, eu devia respeitar, pelo contrário, ainda foi na contramão, ainda foi entrar contra as decisões do Conselho em vez de ouvir a voz do conselho.

Com relação à questão, o CME faz o acompanhamento das metas e estratégias do plano? Quais estratégias ou instrumentos de acompanhamento são utilizados? Tem cronograma de acompanhamento? Tivemos as seguintes respostas. Segundo o R1 “**SIM**”. O representante tece o comentário a seguir:

Dentro do CME existem Câmaras e Comissões de Educação Infantil e de Ensino Fundamental”, nas quais “tem as reuniões ordinárias e extraordinárias. Em tese, a Comissão de Legislação não discute muito o cumprimento de metas e estratégias, opinam mais com relação às questões jurídicas, emitindo pareceres e resoluções em matéria de natureza jurídica.

No entendimento desse representante, a questão do acompanhamento das metas e estratégias são mais de responsabilidade das Comissões da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental). Foi apontado por R2, entretanto que “o CME já fez o acompanhamento de algumas metas”; que o “conselho tinha muitos officios encaminhados à Secretaria de Educação pedindo informações”. Sua resposta mostrou-se duvidosa, considerando o que a mesma representante manifestou:

[...] a mudança de Secretaria e de técnicos na SEMED, isso tem desfavorecido essas informações, mas tivemos recentemente uma reunião com a professora que está à frente da Política Educacional do município e, ela disse que já tem todo esse levantamento de todas as metas e estratégias, até onde estas estratégias alcançaram, e nós estamos aguardando, que a reunião foi agora recente, não soube dizer se foi no mês de outubro ou setembro, e ela disse que vai encaminhar, gente fez tudo isso formalmente.

Considerando a transcrição da fala da representante supracitada, é possível inferir que a busca por respostas junto à SEMED sobre o andamento do PME, no que tange ao desenvolvimento das estratégias e alcance das metas, raras vezes até aconteceu, mas não se constituíram em meios capazes de favorecer uma intervenção qualificada pela participação do coletivo do conselho que culminasse no cumprimento pleno de suas funções e atribuições junto ao plano. Por sua vez, depreende-se da fala dos representantes 3, 5 e 6 que o acompanhamento das metas e estratégias do Plano por este conselho não ocorreu por vários motivos:

A gente por enquanto, nós do CME não ainda, não temos como te dizer que já foi feita uma ação em termos de estratégia do plano, porque, como ficou muito pendente a questão da evolutiva por parte da secretaria, a antiga gestão que saiu a pouco tempo nenhum momento deu esse *feedback*. Todo tempo: foi pra mesa do prefeito; ainda não

foi homologado; estava na câmara; então a gente não sabe onde tava exatamente o documento. Já nesta atual gestão agora, já foi feito este documento pela secretaria e o CME está aguardando a chegada dele pra se ter essa base pra se ter um comparativo utilizar tabela e gráfico para realmente ver se evoluiu ou não evoluiu. Agente deu um prazo para SEMED enviar em janeiro, o que vai ser muito tardio porque a gente só tem janeiro para cuidar da nova eleição, então o que se pretende fazer é receber o acompanhamento o que foi realizado ou não em porcentagem e deixar pra a nova gestão (REPRESENTANTE 3).

Não teve como! (REPRESENTANTE 5).

Deveria, né, deveria. Não ouve, discutimos, mandamos ofício cobrando, chamamos o Secretário aqui, trouxeram a coordenadora [...] que ficou de reenviar pra nós e encaminhada, e repassar pra Câmara de vereadores, porque o plano só tem uma legalidade depois que é aprovado no legislativo. Sobre o parecer que deveria ser elaborado de 3 em 3 meses, isso juridicamente foi até o que a gente até falou, que a gente poderia até responder em relação a isso na falta deste, por isso que era a nossa preocupação e colocamos evidente pro Secretário, que se uma vez ele não tomasse uma decisão agente ia fazer a nossa parte que era denunciar pro ministério público (REPRESENTANTE 6).

É importante salientar que os condicionantes dificultadores e centralizadores indicados nos relatos anteriores dos conselheiros para que o acompanhamento não viesse a acontecer, dentre os quais, a pendência da devolutiva do documento (PME) por parte da SEMED e o não envio do documento atualizado ao CME, remete-nos a inferir sobre a posição e o papel desempenhado pelo CME na estrutura do SME de Paço do Lumiar e as relações estabelecidas entre as duas instituições, visto que a organização de um sistema, na concepção do Bordignon (2009 p. 25), “[...] se caracteriza como um conjunto de partes articuladas, organizadas num todo. O sistema estabelece a interdependência, a conectividade das partes no todo, sem a qual não adquirem significado”. Além da visão de totalidade entre as partes que compõem a organização sistêmica, outros aspectos essenciais devem ser levados a efeito, tais como, a sinergia, finalidade ou intencionalidade, autonomia, organização e a normatização<sup>15</sup>.

Observamos fragilidades na representação e na legitimidade do poder de tomada de decisão, ou seja, poder político por parte do conselho, na medida em que, as respostas transmitem uma ideia de que a participação na gestão do PME só será viabilizada ao CME a

---

<sup>15</sup> **Sinergia** – As partes, quando articuladas, assumem novo significado no todo pela troca de energia, que gera sinergia e transfere a cada uma a força das demais. **Finalidade ou intencionalidade** – Na filosofia aristotélica, a finalidade de um ser é a sua “causa final”, no sentido de que é a sua razão de ser. O fim justifica, dá significado à existência do ser. Neste sentido, a finalidade constitui a razão de ser de uma organização, de um sistema. **Autonomia** – Na Psicologia, autonomia se refere à preservação da integridade do eu, vale dizer, de uma identidade. Na Filosofia, o termo autonomia, de *auto-nomos*, indica a capacidade de auto-regulação. Em ambas as acepções, o fundamento da autonomia está na constituição do ser enquanto sujeito. Na dimensão política, a autonomia é definida pelo espaço próprio de poder de um sujeito, individual ou coletivo. Assumindo o princípio de que são as pessoas que constituem a organização, um sistema é, aqui, situado como sujeito coletivo instituído. Em síntese, sem autonomia não há sujeito, nem finalidade própria. Sem autonomia para o cumprimento da finalidade própria, não há possibilidade de ser instituído o sistema. **Organização** – A organização estabelece a articulação, as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade comum. A organização das partes no todo estrutura o sistema.

partir da predisposição da SEMED, passar as informações. Ressaltamos a importância da transparência das informações, como uma forma de ação correta e esperada por todos os órgãos da administração pública, mas nem sempre esse é o procedimento que acontece. A ocultação das informações ainda é uma prática corrente nestas instâncias, porém, diante de tais práticas de omissão das informações e da centralidade quanto a gestão da educação pela SEMED, caberia ao conselho, não ficar na dependência, mas agir tomando as medidas cabíveis, desde quando assumiram o mandato do biênio de 2018-2020, fazendo uso dos mecanismos legais, de suas competências e funções expressas em lei para pressionar o governo a dar as respostas necessárias. Assim, o CME estaria fazendo valer o caráter legal dado pela função normativa que lhe dá garantia deliberativa na “[...] definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais” (LÜCHMANN, 2007, p. 145).

Como enfatiza Bordignon (2009), o conselho como órgão mediador entre sociedade e governo, deve ser fiel à sua natureza e não se constituir em síntese da vontade de uma esfera sobre a outra, dada a impossibilidade do contraditório social. Ao conselho cabe,

[...] aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do Governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”, desconectados tanto da sociedade quanto do Governo (BORDIGNON, 2009, p. 67).

É preciso lembrar que aos Conselhos de Educação foi dado o papel de “[...] garantir a continuidade das políticas educacionais” do projeto nacional (PNE) do qual os PME são parte constitutivas “[...] frente à transitoriedade dos governos, responsáveis pela implementação dessas políticas” (BORDIGNON, 2009, p. 67). Já em escala local, os CMEs, têm a competência de participar da elaboração e acompanhar o desenvolvimento dos PME, caso do CME de Paço. Neste espaço ou por meio de sua presença em Fóruns ou Conferências Municipais de Educação, o acompanhamento deste documento de gestão da educação deve possibilitar “uma avaliação continuada das ações por meio do ajustamento de expectativas e proporcionando bases para reflexão, discussão e *feedback* a fim de melhorar os planos ou programas educativos planejados para a década 2014 a 2023 (PAÇO, 2014). Nestes termos, temos que considerar o que ressalta Bordignon (2009, p. 9), que “o projeto educacional não está separado do projeto de nação que queremos. Lutamos por uma educação democrática porque queremos consolidar a democracia em nosso país”.

Portanto, o papel dos representantes é participar mantendo o controle social contínuo por meio das suas múltiplas funções para que se cumpra sem interrupção o processo

democrático por meio da gestão do PME. Com base em Lück (2013, p. 44), participar implica “compartilhar poder [...] compartilhar responsabilidades por decisões tomadas em conjunto como uma coletividade e o enfrentamento dos desafios de promoção de avanços, no sentido da melhoria contínua e transformações necessárias”.

A este respeito lançamos o questionamento aos entrevistados: Quando se trata de alguma tomada de decisão com relação às ações a serem desenvolvidas para o alcance das metas e estratégias contidas no PME, os representantes do conselho se fazem presentes e participam das decisões e se suas deliberações são aceitas e cumpridas pelos órgãos da administração pública. Os conselheiros manifestaram-se da seguinte forma:

A resposta do Representante 1 foi a seguinte: “**SIM**”! Que os representantes do conselho sempre estão presentes deliberando das matérias em pauta. Entretanto, posicionou-se de forma geral frente aos espaços de participação e tomada de decisão, explicando que as reuniões ordinárias ocorrem nas primeiras terças-feiras de cada mês sem prejuízos a eventuais reuniões ordinárias e as pautas são previamente estabelecidas e encaminhadas para os conselheiros e discutidas no pleno do CME conforme o seu Regimento Interno. Ressaltou, ainda, que “todos os conteúdos que são colocados em pauta nas reuniões do CME são discutidos pelo coletivo e deliberadas pelo coletivo do conselho presente em cada reunião”. Conforme indicado, as tomadas de decisões do CME ocorrem nas sessões ordinárias, espaço no qual, o conselho decide e encaminha via Resolução para o secretário homologar. Após tal procedimento a decisão deverá servir de orientação para todo Sistema. No caso relatado, o conselheiro não conseguiu, no entanto fazer algum tipo de referência ao PME mas de outras questões que o conselho se debruçou em mediar e organizar. Outrossim, a representante R2 entende que “os conselheiros participam”. Disse que, “quando chamados, participam, assim como participaram da Conferência Municipal de Educação para atualização do PME”, na qual os

Os conselheiros foram divididos, e entre estes estiveram presentes, tanto os conselheiros titulares quanto os conselheiros suplentes, pra poder tá acompanhando, eles fizeram esses acompanhamentos em várias salas, que essas salas elas tinham uma divisão por determinada metas. Então, os conselheiros não ficaram só numa sala, eles se dividiram, pra poder dá as suas contribuições.

No tocante às deliberações, explicou que

O PME é um instrumento muito amplo, é um documento muito democrático, porque ali não tem só a atuação do conselho, o conselho participa, mas participa dentro da coletividade, então é mais um colaborar da construção do plano, ele não tem o papel de construir só como ele faz com as resoluções que constrói dentro do conselho.

Entende as discussões no CME como democráticas, enfatizando que “o conselho sempre tem buscado, lutado dando oportunidade de decisões democráticas”. Quanto a efetividade das decisões destacou que “depende de muitas coisas, as vezes de recursos, a gente tem buscado efetivar estes anseios do PME, e como é uma lei, deve se buscar mesmo, não só o conselho, mas toda a administração pública”.

Para a Representante 3, “as deliberações são aceitas, mas não são 100% cumpridas”. Como exemplo citou a Resolução 10/2019 que tratou da carga horária dos professores que segundo ela foi:

Um estupi, buscando dialogo com várias entidades, buscando o que seria melhor para o conflito que tava tendo em termos de gestão, professores e carga horária e ai agente entrou em um consenso no CME, teve sua portaria regularizando, porém as duas entidades, Sindicato e SEMED preferiu ir para as vias judiciais. Na qual o CME não ficou como parte integrante do processo, e antes disso a gente não teve a nossa portaria como órgão autônomo com a função de elaborar também as normas educacionais, não tivemos ela respeitada o que ficou mantido foi o acordo feito perante a justiça.

Vale observar outros relatos mais precisos quanto a presença, participação e cumprimento das deliberações pelo CME junto ao PME. Nesse sentido, é válido o comentário da representante 4, ou seja: “difícilmente eles” (SEMED) “chama o CME, é a SEMED que trabalha diretamente com o PME, tudo tem que ser passado ao Conselho e algumas coisas o conselho não sabe”. O posicionamento dos representantes 5 e 6 trazem em si uma resposta que deixa notória a não participação. Tais informações cruzam com os dados levantados nas Atas e Resoluções, conforme eles responderam:

Conforme eu te falei. Se algum membro do conselho dizer que nós... não tivemos! Vai está mentindo, porque nós não tivemos nenhuma reunião (fazendo referência ao PME). Pra se ter uma ideia, as primeiras reuniões foi essa queda de braço sobre a composição, as reuniões que já foi na reta final de 2018 foi sobre Resolução e Pareceres de escolas que já estavam assoberbado de documentos. Período de recesso assim que nós retornamos já foi sobre a crise que o município instituiu no município sobre a questão da carga horária, e as nossas reuniões eram inúmeras que já não eram nem reuniões ordinárias e nem extraordinárias que extrapolava. Eram reuniões constantes, e isso nos interrogou o início do ano como um todo. Até ser aprovado uma resolução pelo conselho que foi encaminhado pelo Ministério Público para a secretaria e que não foi nem obedecido porque a secretaria não estava obedecendo nem o documento que versava sobre a situação da ch. Ficamos o tempo todo patinando nas crises que a secretaria instalava (REPRESENTANTE 5).

Os conselheiros foram atuantes, mas as pautas, não eram pautas, não eram específicas do PME, que eram específicas eram as Resoluções de liberação de escolas, um problema, pra estes contextos [...] (REPRESENTANTE 6).

Conforme explicitados nas respostas anteriores, podemos inferir que os representantes do CME são sujeitos que se dispõem a participar das tomadas de decisão com relação a diversas

pautas/matérias que incluem a educação do município, inclusive sobre o PME, desde que sejam chamados a participar, porém nestes dois anos de atuação, apesar de ser um órgão de supervisão, acompanhamento, avaliação, etc., do PME os temas das reuniões e as deliberações não versaram sobre o assunto. Dessa forma, não houve efetividade das decisões com foco no documento. No que se refere às deliberações, apesar de ser um órgão normativo do sistema de ensino, sejam quais for a matéria nem sempre são valorizadas pelo órgão executivo (SEMED), o que põe em evidência a função normativa e o poder político. Para Lück (2013), a dimensão política do poder “implica a vivência da democracia e a substituição do poder ‘sobre’ pelo poder ‘com’[...] se trata de compartilhar o poder [...]. Como o verdadeiro poder é compartilhado e não imposto, é na coparticipação que o poder coletivo cresce”.

Procuramos interrogar os conselheiros se as discussões e deliberações do CME em relação ao PME são democráticas e efetivas. Diante desse questionamento, somente 2 conselheiros apresentaram informações consistentes, quais sejam, os representantes 5 e 6 porque mantiveram o foco no PME, apesar de os demais demonstrarem que as discussões e deliberações no conselho tendem a seguir a lógica democrática, suas respostas foram de cunho mais geral. Na percepção da representante 5,

Não houve, e a nossa visão é que seja democrática, e que venha novamente para uma assembleia. O PME era pra ser de conhecimento das escolas, era pra estar esse documento nas escolas, era pra ser objeto da comunidade escolar ter conhecimento, não era pra estar só na secretaria e ser do conhecimento do conselho, porque o conselho tudo bem, é uma estrutura organizacional de estado, mas extrapola porque grandes mudanças pode acontecer na estrutura, ela pode acontecer na escola, pode ser cobrada pelos pais que seja uma pessoa participativa, pode ser cobrada pelo merendeiro, pelo vigia e porteiro porque lá tem ações diversas, porque com certeza mesmo sendo antigo lá tem linhas de ações que estão lá devidamente descritas e que podem ser lidas pra poder ser acompanhadas, e ele não é objeto de conhecimento do conselho, e não é só um documento que precisa está só nestas esferas de poder ele precisa está na base pra ser cobrado nas escolas.

De acordo com o representante 6,

Não foi, porque se tivesse sido a Secretaria já teria já botado aqui. Não conseguimos porque o governo engessou, não disponibilizou, não colocou, não fez a parte deles, e sem falar que ainda tem as pessoas dele aqui que dificultaram, dentro mesmo, não encaminhando um processo natural.

Ambos os posicionamentos se completam e fortalecem o que vem sendo evidenciado, que o PME não foi objeto de participação democrática pelo conselho. Isso não quer dizer que os conselheiros não tinham este anseio; que o conselho não agiu de forma democrática e mais efetiva em outras situações que lhe demandaram mais energia e envolvimento.

Por efetividade entende-se [...] a realização de objetivos avançados, em acordo com as novas necessidades de transformação sócio-econômico-cultural e desenvolvimento criativo e aberto de competências humanas, mediante a dinamização do talento humano, sinergeticamente organizado, e a organização competente do trabalho e emprego criativo de recurso os mais variados (LÜCK, 2013, p. 24-25).

No relato dos conselheiros ilustrados anteriormente, podemos perceber que o acesso, a publicidade e o conhecimento do plano são condições fundamentais para o processo de participação na gestão do PME, mas tudo que o executivo fez foi engessá-lo, dificultar a publicidade, a execução e a avaliação e, conseqüentemente, o processo democrático. É evidente, que por mais que o conselho quisesse acompanhar o andamento do PME, a sua participação representativa não se concretizou porque um dos motivos foi a natureza autoritária e centralizadora do governo e da sua principal instância aliada de atuação educacional, a SEMED, que não cultivaram ações conjuntas, articuladoras, transparente e participativas democráticas com o CME na implementação da gestão do plano, visto que este documento não traduzia o projeto de educação previsto pelo governo e sim os anseios e as vozes da pluralidade social.

Para Lück (2013, p. 44), “participar implica compartilhar poder [...] implica compartilhar responsabilidades por decisões tomadas em conjunto como uma coletividade e o enfrentamento dos desafios de promoção de avanços, no sentido da melhoria continua e transformações necessárias”.

Sem tais aspectos convergindo para uma gestão mais democrática e efetiva do PME tendo em vista acompanhar a execução das metas e estratégias, promover adequações necessárias, dotando o documento de valor estratégico para a superação das demandas/limitações educacionais, dificilmente a educação alcançará os resultados esperados. Isso porque se reconhece o poder de um planejamento participativo como meio de organização de ações e busca da qualidade das ações educacionais. No item a seguir nossa discussão será direcionada para as “contribuições e desafios” da participação dos conselheiros na gestão do PME.

#### **4.4 Contribuições e desafios da participação na gestão do PME**

Já deixamos claro nas discussões anteriores que o CME de Paço tem como algumas de suas competências e atribuições participar da gestão do PME, isto é, contribuir no processo de gestão democrática das políticas educacionais a luz do PME por meio do exercício de suas funções, que lhe confere poder para colocar em prática suas competências e atribuições

específicas. Para analisar as contribuições e os desafios dos conselheiros nesta ação, lançamos mão inicialmente do seguinte questionamento:

Em sua opinião o CME tem contribuído para a democratização da educação do município e de que forma? Neste aspecto, as respostas da maioria dos conselheiros foram positivas. Apenas 1 (representante 6) explicitou que o CME contribuiu com o processo de democratização na medida do possível. Para eles, a contribuição esteve associada a várias situações e ações mediadas pelo coletivo. Tais ações colaboraram com o processo de democratização da educação do município e nas resoluções de conflitos entre a classe e o governo. Segue a transcrição das falas dos conselheiros:

[...] Sim [...] o conselho tem se envolvido em muitas demandas, junto ao sindicato, os movimentos. Tem buscado o diálogo. Um diálogo muito extenso que teve recentemente foi em relação a carga hora do professor [...] a contribuição do CME com relação à democratização é principalmente buscando representar esses anseios junto as instâncias como [...] a SEMED, Prefeitura de Paço do Lumiar, buscando diálogo com os secretários que passaram pela gestão, o próprio prefeito levantando as necessidades, sempre priorizado a parte da democratização, não só da oportunidade das categorias dos representantes terem voz dentro do conselho, mas de participação e democratizar o máximo a participação dentro do conselho (REPRESENTANTE 2).

Sim, com certeza, é um órgão que está ganhando mais visibilidade, está sendo mais atuante, tá dando notoriedade pra SEMED que tem um órgão que tá fiscalizando, que temos que ser parceiros, mas em torno do que é o correto do que é necessário, em termos de base legal [...]. A sociedade civil, acredito que 70% já sabe da importância do órgão porque a gente recebe várias denúncias sobre demandas diversas [...] a garantia do acesso das crianças [...]. A resolução de conflitos também interno no que tange a qualidade da merenda, no que tange a qualidade do transporte público municipal, mediação entre o transporte público municipal e estadual, isso foi fonte de muitas denúncias e de muitos problemas hoje em dia já tem essa aceitação. A questão dos documentos, da notoriedade dos históricos escolares, hoje em dia ela vem ser bem mais acompanhada até mesmo na área estadual que não é de nossa competência, mas como faz parte do município a gente abrange um diálogo uma conversa, a questão da EJA, o índice de analfabetos que melhorou muito, a gente tem esse apoio nas formações teve esse apoio também na BNCC, então são algumas ações que a gente tá vendo que tá acontecendo e agente vem monitorando (REPRESENTANTE 3).

Com certeza, porque se não fosse o CME as escolas não estariam municipalizadas, hoje todas as escolas da rede tem ato de criação. O CME faz o papel de mediar entre as escolas e outros órgãos (REPRESENTANTE 4).

Na medida do possível o CME tem feito a sua parte sim, na medida que ele foi acionado, muitas ações não foram protagonizada, mas eu percebo que grande parte não, a gente vai trabalhar numa linha de ação, porque quem dá o direcionamento é a presidência, a gente vai trabalhar numa linha de ação que precisa ser provocada, e quando você aguarda ser provocada; é como se assim, você tem consciência do teu papel daquilo que você precisa ser protagonista, mas se você não é acionado você não vai, na fonte, na base, onde está o problema. Então se você aguarda ser acionado você contribui muito pouco pra ser muita gestão democrática. Com relação ao plano nós nunca fomos acionados. E não era, pro próprio CME ter esse documento, debruçar e cobrar, e não aguardar que a gestão municipal nos paute sobre este documento, nós cobramos sobre esse documento, mas como não era interesse porque não queriam ser cobrados pelos conselheiros guardaram o documento [...]. O conselho sempre esteve de portas abertas para a categoria, sempre abertos a participação, mas a gente não tem



um site específico na página da prefeitura pra que as pessoas tenham acesso as informações do conselho (REPRESENTANTE 5).

Tem [...]. Agora recentemente, o secretario tomou uma decisão de governo que é de contra as leis estaduais e nacionais, contra a educação e o CME se colocou de forma contrária a essa, mostrando pra sociedade, e pras autoridades. Então de certa forma deu a sua parcela de contribuição sim. Nas discussões, o conselho não foge de suas responsabilidades de tomar decisões difícil, fazendo resoluções, respeitando o tempo e os impasses para resolver os problemas de todas as partes [...] (REPRESENTANTE 6).

Como assinalam os representantes, a democratização da educação por parte do conselho envolve vários fatores, dentre os quais, destacamos o diálogo com as diversas instâncias de poder, com a classe de trabalhadores e com a sociedade civil na resolução dos conflitos e demandas educacionais para a superação de seus problemas; a questão do acesso escolar aos alunos e a regularização de escolas. Outro aspecto importante pontuado por eles se assenta na questão da ampliação da participação direta no interior do CME, ou seja, na valorização da democracia participativa nos debates e decisões para que os procedimentos se tornem cada vez mais abertos ao processo de democratização da gestão das políticas públicas educacionais. Um ponto negativo foi apontado, ou seja, o não protagonismo nas ações, que ficam sob o direcionamento da presidência do conselho ou quando provocado pelas categorias profissionais.

Cabe destacar, no entanto, que ao apresentar as contribuições do CME no desenvolvimento da educação, os conselheiros deixam fluir reflexões afirmativas que põem em destaque a parte operativa vinculada à regularização da vida escolar, algo que vem colocar a questão da representatividade voltada aos processos participativos requeridos na gestão do plano e controle social da educação em menor grau de importância. Obviamente que as questões sociopolíticas do CME com relação ao PME só serão possíveis de serem colocadas em prática se o conselho estiver comprometido com a qualidade do ensino e com os anseios da sociedade civil, devendo ainda ter assegurado pelos órgãos competentes a sua autonomia administrativa e financeira e respeitada a sua legislação que deixa claro o seu poder de deliberação e normatização. O CME é um órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino. A ele cabe fiscalizar e zelar pela aplicação da legislação educacional.

Em seguida os conselheiros foram questionados quanto aos principais desafios a serem enfrentados pelos conselheiros para uma participação mais efetiva na gestão do PME. Com tal pergunta obtivemos a partir das análises das respostas uma listagem dos desafios mais visíveis para eles. É importante registrar que apenas o representante 1 não fez indicação quanto aos desafios, julgando que estes não existem. Assim, destacou: “não há desafios, já há uma participação efetiva dos conselheiros na busca da gestão democrática do PME”. Sua resposta

soou um tanto que duvidosa para nós, visto que toda e qualquer instituição pública, recém criada, que não apresenta autonomia financeira para atender no mínimo suas necessidades básicas apresenta algum tipo de desafio a superar. De forma geral os CMEs, apresentam geralmente desafios relacionados ao estreitamento de sua relação com o governo e com as demais instâncias que compõem o Sistema Municipal de Ensino, quanto à limitação de conhecimentos legais, sejam eles macro e específicos que devem servir de balizadores para ações e encaminhamentos de deliberações. Contrariamente à visão deste conselheiro, listamos abaixo um conjunto de desafios concretos percebidos pelos demais membros do conselho:

- Estrutura física e administrativa;
- Internet para acesso a informação e pesquisa;
- Falta de orçamento próprio;
- Apoio técnico;
- Disposição dos conselheiros ao CME;
- Falta de recursos financeiros;
- Falta de conhecimento e de capacitação;
- Cobrança sobre o PME ao Ministério Público;
- Estudos do PME;
- Falta de um espaço democrático que agreguem pessoas nas plenárias;
- Recebimento do Jetón.

A partir dos dados levantados, observamos que os desafios estão vinculados à demandas diversas, desde às de infraestrutura do prédio, recursos financeiros, administrativas, apoio humano, tecnológico, de tempo, qualificação, política, articulação com outras instâncias e aplicação legal de suas competências, etc. Esse conjunto de desafios e limites são suficientes para imprimir ao CME de Paço fragilidades em sua “capacidade de promover alterações significativas em direção ao aprofundamento democrático” (LÜCHMANN, 2007, p. 150), junto ao PME. Portanto, os desafios estão arrolados a um conjunto de condicionantes que tem servido de barreiras ao bom funcionamento e exercício das competências do CME.

Sobre o que é preciso para que haja efetiva participação do CME na gestão do PME, conseguimos obter como respostas dos conselheiros, as que estão elencadas abaixo. O representante 1 continuou reforçando a ideia de que “há efetiva participação na gestão do PME por parte dos conselheiros”. Já os demais, posicionaram-se de forma consciente e crítica mantendo em suas falas correspondência aos desafios anteriormente apresentados. Assim destacaram:

Eu acho na efetivação da participação do PME, primeiro tem que ser uma decisão individual de cada conselheiro de participar né, tem que se colocar à disposição se engajar no acompanhamento, monitoramento, na avaliação, e formando assim um dever de todo corpo do conselho, até porque o PME é a atribuição mestra do conselho né, de fazer esse acompanhamento, mas o conselho tem que ter esse engajamento, essa vontade de participar, essa vontade de acompanhar de monitorar, de discutir (REPRESENTANTE 2).

A resolução do financeiro e da estrutura, porque a força de vontade dos conselheiros eles tem; e um bom conhecimento também das ações. Eles também têm, eles buscam, porque o entendimento, tem a noção do que precisa feito e do que necessita e de como (REPRESENTANTE 3).

Eu não tenho papas na língua, precisaria que a presidente tivesse uma certa autonomia, postura de autonomia para que o CME tenha uma soberania, porque enquanto tiver esse atrelamento, é como se o conselho municipal não fosse um órgão de Estado, enquanto ele for um órgão de governo direcionado a presidência pela secretaria municipal vai continuar tendo esse tipo de manobra do poder e ai fica difícil de se ter uma ação de fato, falo e assumo! Agente diz assim, tem o sindicato que tem autonomia e o sindicato pelego, é mais ou menos isso, o CME pelego que é direcionado pela secretaria e não deveria porque é um órgão de estado e não de governo (REPRESENTANTE 5).

Primeiro tem que haver a consciência da responsabilidade do que é o PME; Segundo ponto tanto a gestão como quanto os conselheiros terem a consciência de que somos independentes, essa independência ela nos garante as tomadas de decisão, tem coisas da forma como estão fica parecendo a cozinha, a extensão da Secretaria, nós somos fiscalizadores, somos aqueles acompanham, sugerem, indicam dá sugestão na melhoria deste aspecto, para que isso ocorra, claro, sendo, tendo a boa relação de convivência né, que as instituições devem ter, mas essa extrema independência e fazer valer a lei do jeito que está, cobrando, fiscalizando e acompanhando, ai sim a Secretaria começa a respeitar, porque sabe que vai haver uma vez não executando, vai haver uma cobrança pro Ministério Público (REPRESENTANTE 6).

Para finalizar o levantamento dos dados, fora solicitado aos conselheiros entrevistados que indicassem 3 a 4 dificuldades (interna e externa) ou desafios dos conselheiros para que a participação na gestão do plano não se efetive de forma democrática. O quadro abaixo apresenta as respostas que foram apresentadas por cada um.

**Quadro 15** - Dificuldades internas e externas para a não gestão democrática do PME

REPRESENTANTE	RESPOSTAS
R1	...
R2	- Falta de tempo desses conselheiros; - Pouca formação para os conselheiros relação ao monitoramento e acompanhamento do plano; - Muitas demandas no conselho; - Acompanhamento e monitoramento do plano.
R3	- Disponibilização do plano; - Notoriedade do PME em órgão eletrônico de publicação no site da prefeitura das ações a serem realizadas; - A falta de transporte.
R4	- Dificuldade com a gestão, a falta de diálogo;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engessamento do CME;</li> <li>- Elaboração de Regimento pelo jurídico da Semed.</li> </ul>
R5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião específica pra tratar do plano;</li> <li>- Trabalho de monitoramento do plano;</li> <li>- Orçamento.</li> </ul>
R6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleger pessoas compromissadas;</li> <li>- Falta de internet, estudos e pesquisas;</li> <li>- Publicização do PME nas escolas e na rede;</li> <li>- Ausência de orçamento próprio e de autoindependência para contratar serviços;</li> <li>- Falta de impressora e de mais computadores;</li> <li>- Ter consciência da importância da participação maciça dos movimentos;</li> <li>- Escolha de prioridades.</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria a partir das entrevistas.

O quadro acima ilustra os principais desafios apontados pelos conselheiros no que se refere à participação efetiva na gestão democrática do PME. São desafios diversos que se colocam a frente do trabalho executado pelo conselho, e que em muitos casos, servem de barreiras para o alcance de seus objetivos, desenvolvimento de suas funções, competências e atribuições. A representante 3 é categórica em dizer que a falta de tempo dos conselheiros é obstáculo, isto porque, eles desenvolvem outras atividades, bem como, vereadores, professores, gestores de escolas, etc. Enfatizou que

[...] o conselho, ele tem que estudar o PME, ele tem que estudar política educacional, então acho isso pouco tempo desse conselheiros não está à disposição; e também pouca formação para os conselheiros relação ao monitoramento e acompanhamento do plano que eu acho complexo; muitas demandas no conselho; que nós quando participamos de evento até mesmo no Estado, é atualmente nos temos feito isso com o nosso recurso próprios, e apesar de pedidos, de solicitarmos para participar de eventos nacionais que são de extrema importância, estão sentido falta de participar desses momentos que são qualificadoras que traz muitas contribuições para os conselheiros.

Alguns dos desafios indicados são encarados por alguns conselheiros como algo vinculado a falta de insumos próprios, sobretudo o financeiro, pois caso contrário o CME teria condições de viabilizar algumas demandas, tais como melhorar a infraestrutura, comprar recursos, contratar pessoal para promover a capacitação dos conselheiros e participar de eventos importantes. A este respeito o representante 6 faz um destaque:

A questão do orçamento próprio dos recursos, pra que se compre os materiais se faça as coisas, pra que se tenha essa autoindependência de contratar serviços com os próprios recursos que é destinados pro CME que é separado lá no PPA, no LDO e na LOA e que nós não utilizamos. Um exemplo, nós gastamos dinheiro pra vim até aqui, passagem, combustível. Tem na lei o Jeton nunca veio pra nós. Questão de papel,

material, impressora, mais computador, tem toda essa dificuldade. Então pra ter toda essa independência seria um outro fator necessário.

Tais dificuldades subordina o CME às instâncias centrais do poder político e o que lhe imprime um perfil puramente burocrático, operando em sua maioria a partir das demandas da SEMED e não das inerentes ao CME.

Depois de um vasto e importante trabalho realizado no CME do município de Paço do Lumiar sobre a participação dos conselheiros na gestão do PME desse município e da explicitação dos resultados alcançados, aqui encerramos a seção analítica da pesquisa. Na próxima seção apresentamos as nossas considerações finais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido ao longo desta dissertação contribuiu para compreendermos até que ponto os conselheiros (representantes) do CME de Paço do Lumiar - MA, participaram da gestão do Plano Municipal de Educação (PME), desempenhando suas funções e atribuições com autonomia no que tange aos processos de execução, acompanhamento e avaliação.

Para tanto, procuramos a luz do referencial teórico-metodológico utilizado levantar e analisar a perspectiva da participação, da gestão democrática e do CME. A participação é um dos princípios básicos da gestão democrática propostos pela Constituição Federal de 1988 inerentes à educação pública. Sobre a gestão democrática constatamos como uma conquista social e um novo paradigma para a educação pública. Ademais, tal perspectiva de educação apresenta-se como condição para a qualidade do ensino. Já os CMEs surgem no cenário brasileiro como mecanismos de gestão democrática da educação pública, como órgãos normativos dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e de mediação entre a sociedade civil e política na definição e gestão das políticas públicas educacionais. O processo de gestão democrática do PME pressupõe a participação dos conselheiros não apenas na elaboração, mas também na execução, acompanhamento e avaliação. O princípio da gestão democrático-participativa, a partir da década de 90 do século passado, tem se constituído em meio de ação importante para pôr em prática o projeto nacional de forma articulada, orgânica, sistemática e colaborativa a partir da ação conjunta e competente dos entes federados (União, Distrito Federal, estados e municípios).

Ademais, analisamos os movimentos empreendidos pelo CME municipal de educação em sua totalidade, tendo em vista revelar a realidade concreta da organização, funcionamento e trabalho realizado pelos conselheiros no período de 2018-2020, na gestão do PME. Destacamos a elaboração do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar como uma conquista da sociedade luminense em 2014. Afinal, houve mobilizações nas comunidades e sua concretização contou com a participação tanto da sociedade civil organizada quanto política. Sendo assim, até à época houve participação plural nas discussões, proposições de ideias, algo que não se confirmou nas etapas seguintes. Cabe destacar que a definição das diretrizes, metas e estratégias foram balizadas no princípio da gestão democrática como preceitua a Constituição Federal de 1988 e às concepções, diretrizes, metas e estratégias do PNE Lei nº 13.005, ou seja, do Projeto Nacional de Educação para a década de 2014-2024. Em escala municipal, apresenta-se como eixo das políticas educacionais, cuja elaboração foi fruto de uma metodologia participativa em 2014, no qual o CME de Paço do Lumiar foi parte importante do processo,

dedicando esforço coletivo à sistematização deste documento norteador para a educação do município.

O CME de Paço do Lumiar foi instituído a partir da Lei nº 486, de abril de 2013 para ser o órgão normativo e de estruturação do Sistema Municipal de Ensino. Assim como os demais conselhos do território brasileiro, tem sua importância sociopolítica atrelada à gestão das políticas educacionais e melhoria do processo socioeducativo, mas apresenta também particularidades e desafios concretos para colocar em prática, com autonomia e com a qualidade que se espera, tudo que lhe compete. São muitas as competências e atribuições legais atinentes a este conselho, algumas de caráter eminentemente administrativo-operativo, outras porém com enfoque voltado para a participação na gestão democrática do PME. No âmbito de suas funções legais, constitui-se como órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador das ações educacionais neste. Como competências cabe aos conselheiros supervisionar e zelar pela aplicação do plano; acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações previstas, emitindo pareceres trimestralmente.

Apesar de criado, o conselho ainda não dispõe de condições estruturais, administrativas, técnicas e financeiras viáveis para desempenhar todas as funções definidas em lei. As limitações estão condicionadas ao pequeno espaço para organizar melhor e agregar pessoas nas plenárias e empreender ações mais democráticas nestes espaços e sintonizadas com as aspirações e necessidades sociais; quantitativo reduzido de pessoal de apoio técnico, jurídico, operativo; recursos tecnológicos e de informação limitados; falta de orçamento próprio; demora e/ou não recebimento de ajuda de custo (jéton) pelos conselheiros; ausência de ações voltadas à formação continuada dos membros para situá-los da abrangência, significado e importância do papel do conselho no SME, dos princípios e diretrizes que fundamentam a educação pública e das funções e atribuições, haja vista atender as demandas gerais e aquelas específicas ao PME que sirvam de bases para o desenvolvimento de processos e ações sistematicamente planejadas e programadas; limitação de sua autonomia estrutural conferida pela lei; reconhecimento e aplicabilidade pelo chefe do Executivo e da Secretaria de Educação de todos os seus Atos normativos, dentre outros.

Constatamos que houve falta de participação efetiva centrada na supervisão, acompanhamento e avaliação do PME, e como resultado, o município não obteve uma gestão educacional a partir das demandas requeridas pela sociedade, isto é, democrática, que valorizasse o que ficou decidido de forma coletiva a época de sua elaboração e posteriormente em sua reformulação. Convém ressaltar que o CME de Paço do Lumiar não assumiu o seu poder

na estrutura do respectivo Sistema Municipal de Ensino no que tange à implementação das ações inerentes ao PME.

Apesar de reconhecer a importância da gestão participativa e do controle social do PME no que tange à concretização de suas metas e estratégias pelo CME de Paço do Lumiar, essa ação foi fragilizada pelo órgão durante os 2 anos de mandatos o que constitui o período da pesquisa (2018-2020). Isto porque o conselho manteve-se inoperante nesta direção o que denota falta de compromisso político com o seu papel como órgão normativo do Sistema de Ensino Municipal, gestor de políticas educacionais e que deve zelar pela garantia dos direitos sociais.

A inoperância da gestão do Plano evidenciada por alguns conselheiros traz em si implícita a fragilidade da participação política, bem como da representatividade do colegiado na questão educacional, pois o reconhecimento por si só da importância do documento e de geri-lo democraticamente como foi pontuado pelos entrevistados não é capaz de promover o direcionamento necessário para superar as dificuldades, promover as mudanças necessárias previstas pela sociedade e a melhoria da educação pública no município.

Inferimos, ainda, que houve uma omissão da participação manifestada pela ausência de mobilização do coletivo, da organização de um plano de ação com ações concretas e efetivas pela atuação ativa e autônoma dos conselheiros na análise do plano, nas tomadas de decisão para o seu acompanhamento e controle contínuo a partir das metas e estratégias previstas.

O PME como instrumento importante de gestão democrática da educação municipal não pode ser visto como um documento que deve ser elaborado e posteriormente engavetado, como este foi, mas servir de meio norteador tendo em vista a complexidade e objetivos educacionais para o processo de democratização e melhoria da educação. O PME de Paço do Lumiar apresenta em seu bojo propostas notáveis com relação às várias dimensões da educação nele contempladas. Neste sentido, sua gestão demandaria maior atenção por parte dos conselheiros.

Caberia uma ação melhor planejada, mais direcionada e consistente para garantir uma prática contínua de controle social sistemático mediante o envolvimento e a canalização de esforços de todos os representantes eleitos do CME nos seus processos de acompanhamento da implementação e avaliação. Esse foi o compromisso firmado pelos conselheiros ao assumir o mandato de 2018-2020, porém não confirmado nas ações efetivadas pelo grupo, pois as competências específicas relativas ao PME, previstas na Lei de criação do CME, nº 486, na qual estavam previstas supervisionar e zelar pela aplicação da legislação vigente na forma do Plano Municipal de Educação, acompanhar e avaliar as ações, emitindo trimestralmente Pareceres, não foram concretizadas. As possíveis e esparsas discussões sobre este documento



só ocorreram a partir de motivações baseadas em demandas externas. Dessa forma, destacamos a fragilidade do debate democrático voltado à gestão do plano.

Portanto, evidenciamos que não houve práticas concretas e efetivas de participação na gestão do PME, o que não significa dizer que o CME não contribuiu com a gestão da educação do município, colocando em prática outras demandas tão importantes quanto a gestão do plano. Contribuíram no campo da negociação e mediando conflitos entre o governo e a categoria profissional, entre pais e instituições públicas vinculadas ao SME voltados aos interesses da coletividade; tirando dúvidas e orientando gestores de escolas e a SEMED na aplicação de normas, organização de propostas pedagógicas e na aprovação de documentos tais como do Regimento Interno das escolas da rede municipal; e principalmente estando a frente da regularização das escolas municipais e autorização de cursos, que foi o seu foco maior de ação nestes 2 anos.

Ressaltamos a necessidade de o CME de Paço do Lumiar fortalecer a sua característica como órgão de Estado por meio da eleição de todos os membros e pela ampliação da diversidade, o que pressupõe a inclusão de outros representantes, reunindo novas vozes e visões de outras categorias tão importantes quanto as que já estão contempladas, bem como, vontade política individual e coletiva e participação voltada à gestão democrática do plano, fazendo e tomando parte das decisões, ações e resultados educacionais pela vontade de colaborar, controlar e empreender mudanças essenciais na educação do município.

Enfim, a não participação efetiva dos conselheiros na gestão do PME extrapolam as questões organizacionais, estruturais e financeiras do CME. Elas estão condicionadas, sobretudo à sua limitada autonomia política, pois se mantém, em muitos casos, subordinado à Semed e às suas demandas primordiais; à fragilidade do seu poder normativo e de atuação política para tomar decisões concretas, direcionadas e efetivas mediante o acompanhamento e avaliação do PME, tendo em vista intervir de forma direta e assegurando o controle social das ações do governo e contribuir com a melhoria da qualidade da educação municipal.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa. **O conselho municipal de educação de Recife e a política de educação: um estudo sobre a participação e a representatividade**. Recife, O autor, 2009, 198 f.

AGUIAR, Márcia Angela da S. CMEs nos estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão democrática. In: **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 57-75.

ARAGÃO, Jose Wellington Marinho. CASTRO, Selma Barros Daltro de. SANTOS, Solange Mary Moreira. (Re) visitando conceitos sobre os Conselhos Municipais de Educação. **VI Colóquio Internacional. Educação e Contemporaneidade**. São Cristóvão-SE/ Brasil. 20 a 22 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://educonse.com.br/2012/eixo\\_17/PDF/51.pdf](http://educonse.com.br/2012/eixo_17/PDF/51.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ARAÚJO, Clarice S. Ferraz. MOROTÓ, Leila Pio. A trajetória dos conselhos municipais de educação. **XXII Colóquio Nacional e V Colóquio Internacional do Museu Pedagógico**. 26 a 29 set. 2017.

ARAÚJO, Fernandes Soares. A participação dos conselhos municipais de educação no processo de elaboração dos planos municipais de educação. **VIII Fórum Internacional de Pedagogia – FIPED**. V.1, 2016, ISSN 2316-1086. Disponível em: <<http://www.editorarealize.com.br/revistas?feped/trabalhos>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

ASSIS, Mariza de Paula. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo. In: SHEINVAR, Estela. ALGEBAIL, Eveline (orgs.). **Conselhos Participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BARRETO, Maria Inês. VIGEVANI, Tullo. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, Angela Maria. OLIVEIRA, Cleiton de. BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 29-56.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. p. 19-43. In: FERREIRA, Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas Públicas para a Gestão Democrática da Educação Básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselhos Municipais de Educação**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil: Brasília, DF, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **LDB – Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República, Casa Civil: Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001, p. 121. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília/DF. Secretaria de Educação Básica, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Plano Municipal de Educação**: Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME/elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

BRASIL. **Concepção, estrutura e funcionamento**: caderno 1 - o contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

BRASIL. **O Plano Municipal de Educação**. Caderno de Orientações. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**. 8. ed.–Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 15-45.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1909.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, Donaldo Bello (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 116-130.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática e conselho escolar: tutela ou participação autônoma? In: LIMA, Francisca das Chagas Silva. LIMA, Lucinete Marques. CARDOZO, Maria José Pires Barros (orgs.). **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luís: Edufma, 2012. p. 167-180.

CARVALHO, Maria Lucia R. D. et al. Conselho Municipal de Educação: mecanismos (in) viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In: GIUBILEI, Sonia (orgs.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001. p. 187-230.

CASTRO, Alda Maria Duarte. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna. BEZERRA, Maura Costa (orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009. p. 21-44.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão de sistemas. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M.A.S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBP AE**. v. 22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 199-206.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DOMINGOS SOBRINHO, Moisés. BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. Cultura de gestão democrática no Brasil: Participação popular e controle social. In: **Processo democrático participativo: a construção do PNE**, 2014. p.229-246.

DOURADO, Luiz Fernandes. A conferência Nacional de Educação e a construção de políticas de Estado. In: FRANÇA, Magna. MOMO, Marangela (orgs.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Campina, SP: Mercado de Letras, 2014. p. 23-42.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora de Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão Escolar: fundamentos e práticas no contexto das escolas públicas**. São Luís, EDUFMA, 2011.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. SOUSA, Karla Cristina Silva. Federalismo e democracia participativa: implicações no sistema educacional brasileiro. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. STAMATTO, Maria Inês Sucupira. (Orgs.). **A gestão da educação brasileira: políticas e programas**. Natal, RN: EDUFRN, 2015. p. 101-116.

FARIAS, Maria Celeste Gomes de. O conselho municipal de educação na construção da política educacional: a busca pela participação social. In: SANTOS, Terezinha F. A. M. LIMA, Francisco Willams. (Orgs.). **Versos e reversos da gestão das políticas educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012. p. 103-142.

FERRETTI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In: MARTINS, Angela Maria. OLIVEIRA, Cleiton de. BUENO, Maria Sylvia Simões. (Orgs.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 113-128.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. – Brasília: Plano Editora, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GADOTTI, Moacir. ROMÃO, José Eustaquio. (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2004.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular: no planejamento e na organização da educação nacional**. Conae 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, 2014. Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf). Acesso em: 14 fev. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: xamã, 2008, p. 153-168.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello. (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: xamã, 2008, p. 116-130.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**: tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª reimpr. São Paulo. Atlas 2007.

LESSARD-HÉBERT, Michelle. GOYETE, Gabriele. BOUTIN, Gérald. **Investigação qualitativa: fundamentos e práticas**. Éditions Agence d'Arc inc, 1990.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão escolar: teoria e prática**. 5ª ed. rev e amp. Goiânia: MF, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10ª ed. ver. e ampliada. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Francisca das Chagas Silva. LIMA, Lucinete Marques. CARDOZO, Maria José Pires Barros. Planos de educação no federalismo brasileiro: os desafios da elaboração e implementação numa perspectiva democrática. In: ARAÚJO, Alda Castro. LIMA, Francisca das Chagas Silva. (Orgs.). **Políticas educacionais: gestão e controle social**. São Luís: Edufma, 2014.

LIMA, Francisco Willams Andrade. O CME e o exercício das dimensões de controle social. In: SANTOS, Terezinha F. A. M. LIMA, Francisco Willams. (Orgs.). **Versos e reversos da gestão das políticas educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012. p. 31-74.

LIMA, C. Licínio. **Mudando a cara da escola: Paulo Freire e a Governação democratização da escola pública**. Educação, Sociedade & Culturas. nº 10, 1998, p. 7-55.

LIRA, Bruno Carneiro. **O passo a passo do trabalho científico**. 2ª ed. Petrópolis, RJ, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão**. 7ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes 2011.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 11 Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 12 ed. Petrópolis, RJ: 2015.

MARCELINO, Mara de Fátima. **Conselho Municipal de Educação & Ensino Escola: limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2015.

MARTINS, Angela Maria. OLIVEIRA, Cleiton de. BUENO, Maria Sylvia Simões. (Orgs.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processo**. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

NARDI, Elton Luiz. Sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre estado e municípios: por onde vamos? In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006. p. 57-81.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para uma sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão democrática da educação**. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 174-195.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei Orgânica Municipal**. Câmara Municipal, 1990.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei 486, de 03 de abril de 2013.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2013.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei 637, de 15 de dezembro de 2014.** Institui o Plano Municipal de Educação-PME no Município de Paço do Lumiar, e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2014.

PAÇO DO LUMIAR. Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar-MA. **Regimento Interno do Conselho.** Paço do Lumiar, 2013.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº475, de 19 de fevereiro de 2013.** Autoriza a criação do Sistema Municipal de Ensino de Paço do Lumiar-MA, e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2013.

PAÇO DO LUMIAR. Decreto de Lei nº 3.243 de 16 de maio de 2018. Nomeia os membros representantes que irão compor o Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar e dá outras providências. **Diário Oficial-Executivo.** Ano II, nº 127, Paço do Lumiar, 2018. Disponível em: <[https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/diario/133/127\\_2018\\_0000001.pdf](https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/diario/133/127_2018_0000001.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

PAÇO DO LUMIAR. Decreto de Lei nº 3.259 de 18 de outubro de 2018. Altera e reorganiza a disposição dos membros representantes do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação - SEMED do Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar e dá outras providências. **Diário Oficial – Executivo.** Ano II, nº 193, Paço do Lumiar, 2018. Disponível em: <[https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/diario/133/127\\_2018\\_0000001.pdf](https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/diario/133/127_2018_0000001.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

PAÇO DO LUMIAR. Secretaria Municipal de Ensino. **Diretrizes Pedagógicas,** 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, Sandra. **O conselho municipal de educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP.** Dissertação. Campinas, SP: [S.L.], 2013. 184 f: il.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. **Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas.** Dissertação. FCT/UNESP-Presidente Prudente. São Paulo, 2008 xiv, 205 f.: il.

PINTO, José M. de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundeb e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008, p. 153-168.

PITKIN, Hanna Fenichl. **Representação**: palavras, instituições e idéias. Lua Nova, São Paulo, 67:15-47, 2006.

REIS, Maria Amélia de Souza. Aproximação e distanciamento entre o conselho estadual de educação e os municípios. In: SHEINVAR, Estela. ALGEBAILLE, Eveline. (Orgs.). **Conselhos Participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

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

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Altas, 1999.

ROMANOWSKI, Joana Paulin. ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006.

ROSAR, Maria de Fátima Féliz. A municipalização como estratégia de descentralização e a desconstrução do sistema brasileiro. In: **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 105-139.

ROSSI, Alexandre José. LUMERTZ, Juliana. PIRES, Daniela de Oliveira. As parcerias público - privada na educação: cerceando autonomia e gestão democrática. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p.55-57, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

SANTOS, Paulo Eduardo dos. Os municípios e o financiamento da educação. In: SILVA, Luís Gustavo Alexandre. (org.). **Gestão de sistemas públicos de educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 165-200.

SHEINVAR, Estela. ALGEBAILLE, Eveline. (Orgs.). **Conselhos Participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Reinaldo. Democracia e educação: para além do liberalismo, no comunitarismo e da política da amizade. In: LIMA, C. Silva. LIMA, L. Marques. CARDOZO, M. J. P. Barros. (Orgs.). **Políticas educacionais e gestão escolar**: os desafios da democratização. São Luís: Edufma, 2012.

SOUZA, Donaldo Bello. DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empírico. In: **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. Faculdade de Educação da Universidade de Juiz de fora. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva. **As políticas públicas e os conselhos municipais de educação**: em foco o financiamento. Dissertação. Santa Maria, RS, Brasil, 2016. 121 f.



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

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico – elementos metodológicos para a elaboração e realização, 21ª ed. Libertad Editora, 2010.

WERLE, F. O. C.; BARCELLOS, J.A. S. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 515-542, out./dez. 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: xamã, 2008. p. 211–222.

ZANETTE, M. S. Pesquisa qualitativa no contexto da educação no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 65, p. 149-166, jul./set. 2017.

## ANEXOS

## ANEXO A - Regimento interno do CME



**CAPÍTULO I  
DO CONSELHO**

**Artigo 1º** - O Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar é órgão normativo, deliberativo, consultivo, de coordenação e de fiscalização do Ensino do Município de Paço do Lumiar, criado pela Lei Municipal nº 486 de 4 de abril de 2013, reger-se-á pelas disposições contidas neste Regimento.

**Artigo 2º** - Além das competências que lhe são conferidas pelo Art. 1º da referida Lei e das demais atribuições que decorram da natureza de suas atividades, ao Conselho:

- I – elaborar o calendário de suas sessões;
- II – emitir parecer, reconhecer e/ou autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino de Educação Infantil, Educação Especial, Educação Fundamental, Médio e Educação de Jovens e Adultos da rede pública, pública e filantrópica pertencentes ao Sistema Municipal de Educação;
- III – em relação aos estabelecimentos mencionados no inciso anterior:
  - a) aprovar regimentos e planos de curso, bem como as eventuais alterações dos mesmos;
  - b) convalidar estudos de alunos em decorrência de irregularidade nos estabelecimentos de ensino;
  - c) regularizar a vida escolar de alunos em decorrência de irregularidade nas lacunas curriculares;
  - d) reconhecer a equivalência de estudos realizados no exterior;
  - e) decidir sobre recursos contra resultados de avaliação do rendimento escolar;
  - f) autorizar experiências pedagógicas.
- IV – aprovar o plano de serviços da Secretaria Geral do Conselho, suas alterações e os respectivos regulamentos, bem como a consecução de serviços a serem executados por pessoas físicas ou jurídicas, mediante contrato especial sem vinculação empregatícia;
- V – conceder e prorrogar licenças de Conselheiros até 2 (dois) meses por motivos de saúde ou relevantes e licenças-maternidade e pronunciar-se sobre prorrogação de licença por prazos superiores, para decisão do Prefeito Municipal.

## CAPÍTULO I DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSELHO

**Artigo 3º** - O Conselho Municipal de Educação será composto por 7 (sete) membros titulares e igual número de suplentes, indicados pelo seguinte critério, na seguinte composição:

I – um representante dos professores municipais, eleito pelos seus pares ou indicado pelo órgão representativo de classe;

II – um representante de pais com escolaridade que corresponda, no mínimo, ao ensino médio, integrante do Colegiado Escolar ou da diretoria da Caixa Escolar, eleito por seus pares para este fim;

III – um representante dos funcionários técnico-administrativos das escolas públicas municipais;

IV – um representante dos diretores das escolas municipais;

V – um representante indicado pelo Poder Legislativo, independentemente de possuir mandato eletivo;

VI – um representante da Secretaria Municipal de Educação;

VII – um representante indicado pelo Poder Executivo com formação jurídica e registro no respectivo órgão de classe

§ 1º Os conselheiros serão nomeados por ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Cada conselheiro titular terá seu respectivo suplente que o substituirá na ausência temporária ou definitiva com iguais direitos e deveres.

§ 3º A concessão de afastamento temporário a conselheiro far-se-á pelo período máximo de 90 (noventa) dias, desde que requerido à Presidência do CME, examinado em sessão plenária e aprovado por maioria simples.

§ 4º O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário Geral do Conselho Municipal de Educação serão escolhidos pelos conselheiros titulares, por eleição secreta, <sup>em absoluta</sup> com maioria absoluta, para um mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução consecutiva.

§ 5º A reunião para a eleição do (a) presidente(a), será presidida pelo membro do conselho de maior idade.

**Artigo 4º** O termo de posse de membros do conselho será lavrado em livro único e próprio, contendo a assinatura da autoridade que deu a posse e dos conselheiros empossados.

§ 1º Os conselheiros serão empossados pelo(a) Secretário(a) Municipal de Educação, antes das eleições presidenciais;

§ 2º No caso de posse de novos conselheiros, durante o mandato do CME, a posse será concedida pelo presidente do CME.

**Artigo 5º.** O mandato de cada membro do Conselho Municipal de Educação terá duração de 02 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período.

§1º Os representantes das entidades e órgãos públicos, membros do Conselho, só poderão ser substituídos após o término dos seus mandatos, salvo por renúncia ou incidência do art 4º, § 4º da lei 486/13.

§2º Ocorrendo vaga no Conselho Municipal de Educação, será nomeado novo membro que completará o mandato do anterior, conforme o segmento que representa.

§3º Ao final do mandato, no máximo 50% (cinquenta por cento) dos conselheiros, poderão ser reconduzidos aos cargos.

§4º A recondução se dará através de eleição secreta realizada pelo próprio Conselho e ratificada pelo segmento, órgão ou entidade representada, em conformidade com esse Regimento.

§5º Caso o segmento ou instituição representada pelo conselheiro escolhido para a recondução deseje indicar outro representante, o CME procederá a escolha de outro membro a ser reconduzido.

**Artigo 6º** Cabe ao Presidente do Conselho Municipal de Educação, no prazo de 60 (sessenta) dias antes de findar o mandato dos conselheiros, mobilizar as instituições para convocação das assembleias que escolherão os novos representantes para a composição do CME.

**Parágrafo único.** No caso do presidente não cumprir o disposto no caput deste artigo competirá ao Secretário Municipal de Educação executar a ação.

**Artigo 7º -** Constituem órgãos do Conselho:

- I – o Conselho Pleno;
- II – a Presidência;
- III – a Secretaria Geral;
- IV – as Câmaras e Comissões.

**Artigo 8º -** O Conselho Pleno, órgão deliberativo, será constituído por todos os membros do CME.

**Parágrafo Único -** Os Suplentes de Conselheiros poderão participar dos trabalhos das Câmaras, Comissão e Conselho Pleno, com direito a voz.

**Artigo 9º -** O Conselho Pleno terá as seguintes atribuições:

- I - analisar anualmente o relatório das atividades do Conselho;
- II - analisar e decidir sobre:

- a) pedidos de justificação de ausências dos Conselheiros;
- b) licenças-maternidade;
- c) demais casos de afastamentos até o limite de dois meses.

III - analisar e decidir sobre a necessidade de se convidar cidadãos de reconhecido saber e experiência ou Conselheiros Honorários para integrar Comissões Especiais ou para assessorar os trabalhos das Câmaras e Comissões;

IV - apreciar e decidir sobre matérias que lhe forem submetidas pelas Câmaras, pelas Comissões ou pela Presidência.

§ 1º - O Conselho Pleno poderá deliberar sobre matéria abrangida nas atribuições gerais do órgão, independentemente de terem sido encaminhadas pelas Câmaras e Comissões que o compõem.

§ 2º - As decisões do Conselho Pleno serão tomadas por maioria simples dos Conselheiros Titulares.

**Artigo 10** - Cabe à Presidência, exercida pelo Presidente e, em seus impedimentos, pelo Vice-Presidente, superintender todas as atividades do Conselho.

**Artigo 11**- Compete ao Presidente, além de outras atribuições conferidas por Lei:

- I - representar o Conselho;
- II - cumprir e fazer cumprir o Regimento;
- III - presidir as sessões plenárias;
- IV - exercer, no Conselho Pleno, o direito de voto, inclusive o de qualidade, nos casos de empate;
- V - convocar sessões extraordinárias;
- VI - dar posse aos Conselheiros;
- VII - constituir Câmaras e Comissões;
- VIII - requerer informações e solicitar a colaboração de órgãos da administração estadual ou municipal, inclusive universidades e outras instituições educacionais;
- IX - constituir grupos de trabalho para, em conjunto com o órgão municipal de finanças, elaborar a proposta orçamentária e os planos de aplicação dos recursos do Conselho;
- X - autorizar as despesas e os adiantamentos, aprovados pelo Conselho Pleno;
- XI - publicar anualmente o relatório das atividades do Conselho, previamente apreciado pelos Conselheiros;
- XII - expedir ordens internas de serviços necessários ao funcionamento do Conselho;
- XIII - distribuir os expedientes às Câmaras e Comissões;
- XIV - fazer publicar na forma adequada as Deliberações do Conselho;
- XV - pronunciar-se, ouvido o Conselho Pleno, sobre pedidos de justificação de ausência dos Conselheiros, adotar as providências de substituição daqueles que ultrapassarem os limites de falta e encaminhar ao prefeito para nomeação do novo membro;
- XVI - praticar os atos determinados pela legislação vigente;

XVII - encaminhar ao Secretário Municipal de Educação as deliberações do Conselho para homologação;

XVIII - comunicar ao Prefeito as deliberações do Conselho, bem como encaminhar-lhe aquelas que dependem de sua sanção ou de suas providências.

**Artigo 13** - O Presidente será substituído, em suas faltas ou impedimentos, pelo Vice-Presidente e, nos impedimentos deste, pelo Conselheiro mais idoso presente à sessão.

**Artigo 14** - A Secretaria Geral é o órgão diretamente subordinado à Presidência.

**Artigo 15** - À Secretaria Geral compete organizar, coordenar, executar e controlar as atividades administrativas do Conselho.

**Parágrafo Único** - A Secretaria Geral compõe-se de um Secretário eleito na forma do art.3º, §4º, e dois auxiliares administrativos designados especificamente para tal fim.

### CAPÍTULO III DOS CONSELHEIROS

**Artigo 16** - A atividade do Conselho Municipal de Educação é considerada de relevante interesse público, sendo obrigatório o comparecimento dos Conselheiros às sessões ordinárias e extraordinárias.

**Artigo 17** - Será considerado extinto o mandato do Conselheiro, em caso de renúncia expressa ou tácita, configurando-se esta última pela ausência a 4 (quatro) sessões consecutivas ou a 10 (dez) intercaladas, sem justa causa ou sem pedido de licença, ou pelo não comparecimento, mesmo justificado, à metade das sessões plenárias ou das Câmaras, realizadas no decurso do mandato.

**Parágrafo único** - O comparecimento do suplente não abona as faltas injustificadas cometidas pelo titular para incidência do *caput* deste artigo.

**Artigo 18** - O Conselheiro será substituído por Conselheiro Suplente, em seus impedimentos temporários ou em caso de extinção do mandato, até a nova eleição.

**Artigo 19** - Compete aos Conselheiros, além das atividades previstas em lei:

- I - estudar e pesquisar sobre normas e assuntos pertinentes à sua câmara;
- II - relatar, nos prazos estabelecidos, as matérias que lhes forem atribuídas pelos Presidentes do conselho ou das câmaras;
- III - comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias;
- IV - participar ativamente das reuniões do Conselho;
- V - sugerir normas e procedimentos para o bom desempenho e funcionamento do Conselho;
- VI - exercer outras atribuições, por delegação do Conselho.
- VII - submeter ao Plenário todas as medidas julgadas úteis ao efetivo desempenho das funções de Conselheiro;
- VIII - votar nas câmaras e no conselho pleno todas as matérias de sua competência;

- IX - requerer votação de matéria em regime de urgência, quando julgar necessário;
- X - representar o CME, quando solicitado pela presidência;
- XI - presidir as sessões em que for solicitado pela presidência ou pela câmara;
- XII - desempenhar atribuições inerentes à função, que lhes forem confiadas pelo Presidente do conselho ou da câmara.

#### CAPÍTULO IV DAS CÂMARAS E COMISSÕES

**Artigo 20** – O Conselho constitui-se de:

- I - Câmara de Educação Infantil;
- II - Câmara de Ensino Fundamental e Médio;
- III - Comissão de Legislação, Normas e Planejamento.

**Artigo 21** – As Câmaras e Comissão serão constituídas cada uma, no mínimo, por 3 (três) Conselheiros, indicados pelos parais.

**Parágrafo Único** – Um Conselheiro só poderá ocupar duas câmaras após todos os demais conselheiros já terem ocupado cargo em uma delas.

**Artigo 22** – Por deliberação do Conselho, o Presidente poderá convidar cidadãos de reconhecido saber e experiência para integrar Comissões Especiais, ou para assessorar em seus trabalhos o Conselho ou as Câmaras, quando o assunto assim o exigir, conforme dispõe o inciso III, do art.9º deste Regimento Interno.

**Artigo 23** – Cabe às Câmaras, em relação aos respectivos níveis de ensino ou à natureza da matéria:

- I – apreciar os processos que lhes forem distribuídos e sobre eles manifestar-se, emitindo parecer ou indicação, que serão objeto de deliberação do Conselho Pleno;
- II – responder as consultas encaminhadas pelo Presidente do Conselho;
- III – tomar iniciativa de medidas e sugestões a serem propostas ao Conselho Pleno;
- IV – elaborar projetos de normas, a serem aprovadas pelo Conselho Pleno, para a boa aplicação das leis do ensino;
- V – organizar seus planos de trabalho e projeto relacionados com os relevantes problemas da educação.

**Artigo 24** – O Conselho poderá delegar às Câmaras competência para deliberar sobre assuntos a respeito dos quais haja consenso.

**Parágrafo Único** – A Câmara comunicará regularmente ao Conselho Pleno suas decisões sobre matéria delegada.



**Artigo 25** – Em cada processo na Câmara ou Comissão será designado um relator, o qual redigirá seu parecer, que conterá:

- I – relatório ou exposição da matéria;
- II – conclusão.

**Parágrafo Único** – O parecer do relator será objeto de discussão e votação na Câmara ou Comissão e, uma vez aprovado, será encaminhado ao Conselho Pleno para decisão final.

**Artigo 26** – Quando o processo envolver assunto de interesse de duas ou mais Câmaras, estas poderão realizar sessão conjunta para sua apreciação e votação.

**Artigo 27** – A Comissão de Legislação, Normas e Planejamento tem como atribuições:

- I – conhecer e manifestar-se sobre matéria de natureza jurídica;
- II – elaborar, dentro da competência específica do Conselho, estudos necessários à atualização do Plano Municipal de Educação;
- III – indicar critérios para o emprego de recursos destinados à educação, provenientes do Estado, da União, do Município, ou de qualquer fonte, de modo a assegurar uma aplicação harmônica e transparente.

## CAPÍTULO V DAS DELIBERAÇÕES

**Artigo 28** – As manifestações do Conselho denominam-se Deliberação, Indicação ou Parecer.

§ 1º - A Deliberação, redigida em formato articulado, tem caráter normativo para o Sistema Municipal de Ensino.

§ 2º - A Indicação, redigida de forma discursiva, estabelece orientação sobre o assunto em pauta.

§ 3º - O Parecer terá a forma indicada no artigo 26 deste Regimento.

§ 4º - As deliberações, indicações e pareceres serão, respectivamente, numerados, com renovação anual.

**Artigo 29** – As decisões do Conselho Pleno, das Câmaras e Comissão serão tomadas por maioria simples dos Conselheiros titulares.

## CAPÍTULO VI DAS SESSÕES

**Artigo 30** – O Conselho realizará, mensalmente 2 (duas) sessões ordinárias do Conselho Pleno, das Câmaras e Comissão, e sessões extraordinárias, quando convocadas pelo Presidente, por iniciativa própria, ou por solicitação do Secretário(a) Municipal de Educação, do Prefeito ou de, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Conselheiros.

§ 1º - as sessões ordinárias do Conselho Pleno ocorrerão sempre às 1ª e 3ª quarta-feira de cada mês, na sede do Conselho Municipal de Educação, das 9h as 12h.



§ 2º A convocação para as sessões extraordinárias será levada ao conhecimento dos Conselheiros com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas e nelas só serão discutidos e votados os assuntos que determinaram sua convocação.

§ 3º - Segundo o fim a que se destinam as sessões ordinárias ou extraordinárias poderão assumir o caráter de solenes, públicas ou secretas, podendo tomarem-se sessões públicas em secretas por decisão do plenário.

§ 4º - A sessão ordinária ou extraordinária, de caráter secreto, terá sua ata, após lavrada por um Conselheiro designado secretário *ad hoc* e aprovada na mesma sessão, arquivada em envelope lacrado, datado e rubricado pelos Conselheiros presentes.

**Artigo 31** - As sessões serão realizadas com a presença de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Conselheiros em exercício, exceto as solenes, que independem de quórum.

**Artigo 32** - As sessões ordinárias e as extraordinárias terão duração de 3 (três) horas.

§ 1º - A sessão poderá ser prorrogada, por decisão do Plenário.

§ 2º - A sessão poderá ser suspensa por prazo certo, ou encerrada antes da hora regimental, no caso de se esgotar a pauta dos trabalhos, faltar o número legal ou ocorrer algo que, a juízo do Presidente, assim o exija.

**Artigo 33** - As sessões serão presididas pelo Presidente do Conselho, que dirigirá os trabalhos, concederá a palavra aos Conselheiros, intervirá nos debates, sempre que conveniente, velará pela ordem no recinto e resolverá as questões de ordem, podendo delegar a decisão ao Plenário.

**Parágrafo Único** - Para discutir qualquer proposição, o Presidente passará a direção dos trabalhos a seu substituto legal e não reassumirá até a deliberação final sobre a matéria que se propôs discutir.

**Artigo 34** - À hora regimental, verificada a presença dos Conselheiros em número legal, o Presidente declarará aberta a sessão.

**Parágrafo Único** - Caso não haja número legal, o Presidente aguardará 30 (trinta) minutos e, se persistir a falta de quórum, determinará a anotação dos nomes dos Conselheiros presentes e encerrará os trabalhos.

**Artigo 35** - Durante as sessões, só poderão falar os Conselheiros e as pessoas convidadas a tomar parte da sessão, devendo o Presidente advertir ou solicitar a retirada de qualquer circunstância que a perturbe.

**Artigo 36** - Ao fazer uso da palavra, o Conselheiro não poderá desviar-se do assunto em debate, falar sobre matéria vencida, ignorar as advertências do Presidente ou ultrapassar o prazo regimental a que tem direito.

**Artigo 37** – É facultado ao Conselheiro com a palavra conceder ou não apartes que lhe forem solicitados.

§ 1º - O aparte, quando permitido pelo orador, deverá ser breve e conciso.

§ 2º - Não serão permitidos apartes negados pelo orador, nem discussões paralelas.

**Artigo 38** – Em caso de dúvida sobre a interpretação do Regimento, poderá o Conselheiro levantar questão de ordem, no prazo de 3 (três) minutos, vedados os apartes.

§ 1º - Levantada a questão de ordem ficará a matéria em suspenso, para prosseguir, a partir da fase em que estiver, após a decisão da questão de ordem.

§ 2º - Na impossibilidade de se resolver, de imediato, a questão de ordem levantada, poderá o Presidente adiar sua decisão para a sessão seguinte.

**Artigo 39** – As sessões ordinárias e extraordinárias compreenderão duas partes:

- I – Expediente;
- II – Ordem do Dia.

**Parágrafo Único** – As sessões especiais ou solenes obedecerão à ordem dos trabalhos que for estabelecida pelo Presidente.

**Artigo 40** – O expediente terá a duração máxima de trinta minutos, prorrogável a juízo do Presidente e obedecerá a seguinte ordem:

- a) discussão e votação da ata da sessão anterior;
- b) comunicações do Presidente e dos Conselheiros.

§ 1º - A cópia da ata da sessão anterior será distribuída aos Conselheiros com a devida antecedência.

§ 2º - Qualquer proposta de alteração ou retificação da Ata deverá ser encaminhada por escrito ao Presidente, antes de sua aprovação, para figurar na ata subsequente.

§ 3º - Após aprovada, a ata será assinada pelo Presidente e pelos Conselheiros presentes à sessão.

**Artigo 41** – O Presidente distribuirá cópia dos documentos do expediente considerados relevantes ou deles dará vista, a requerimento do Conselheiro.

**Artigo 42** – Durante o Expediente, o Conselheiro poderá falar sobre cada assunto pelo prazo de 3 (três) minutos, prorrogáveis a juízo do Presidente.

**Artigo 43** – A Ordem do Dia, organizada pelo Presidente, ouvidos os Presidentes das Câmaras ou Comissões, conterá matéria que exija deliberação ou apreciação do Plenário e deverá ser distribuída aos Conselheiros com a devida antecedência.

**Parágrafo Único** – Os Presidentes das Câmaras ou Comissões deverão entregar a matéria do dia com antecedência de, no mínimo, 15 dias antes da reunião.

**Artigo 44** – A concessão de urgência dependerá de requerimento subscrito pelo Presidente do Conselho, ou Câmara, ou Comissão, ou por 1/3 (um terço) dos Conselheiros em exercício, aprovado pelo Plenário.

§ 1º - O requerimento de urgência será submetido à discussão e votação, na mesma sessão em que for apresentado.

§ 2º - Aprovado o requerimento de urgência, o Presidente providenciará a inclusão da matéria na Ordem do Dia da sessão subsequente.

§ 3º - No caso de ser a matéria de interesse relevante, sem dispensar parecer ou indicação fundamentada e que exija solução imediata, poderá o Presidente, com a aprovação do Plenário, incluí-la na Ordem do Dia da sessão em curso, caso em que suspenderá a sessão pelo tempo necessário ao conhecimento do conteúdo da matéria incluída.

**Artigo 45** – A Ordem do Dia poderá ser suspensa ou alterada nos casos de:

- a) posse de Conselheiro;
- b) inversão preferencial;
- c) inclusão de matéria relevante;
- d) adiamento;
- e) retirada.

**Artigo 46** – O Conselheiro que desejar vista de matéria em discussão deverá requerer seu adiamento ou inversão da pauta, por escrito ao Presidente que ouvirá o Conselho Pleno para decisão.

**Artigo 47** – Terminado o prazo destinado ao Expediente ou esgotada a sua matéria, o Presidente, verificada a existência de quórum, dará início à discussão e votação da Ordem do Dia.

**Artigo 48** – Em cada item da pauta, o Presidente anunciará a matéria e, em seguida, submetê-la à discussão e votação.

§ 1º - Para a votação será exigida a presença de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos Conselheiros em exercício, na sessão.

§ 2º - Se o número para a votação for insuficiente, passar-se-á à discussão dos seus itens seguintes e, havendo número para deliberação, iniciar-se-á a votação dos itens cuja discussão tenha sido encerrada.

§ 3º - O Conselheiro deverá declarar-se impedido de participar da discussão e votação de assuntos de interesse particular ou de parentes e consanguíneos até o 3º (terceiro) grau e de votação de matéria de interesse de pessoas e/ou instituições das quais seja representante civil, procurador ou membro do Colegiado de fundações ou

autarquias municipais, bem como poderá fazê-lo por motivo de foro íntimo, dispensada em tal hipótese, qualquer justificativa.

§4º - Caso o Conselheiro não se declare impedido e haja comprovação de seu impedimento, o plenário o declarará impedido.

§ 5º - O Conselheiro declarado impedido terá sua presença computada para efeito de quórum.

**Artigo 49** – Serão concedidos os seguintes prazos, prorrogáveis a juízo do Presidente, para debates:

- a) 15 (quinze) minutos ao autor e relator;
- b) 5 (cinco) minutos a cada um dos demais Conselheiros;
- c) 1 (um) minuto para aparte.

**Artigo 50** – É facultada a apresentação de emendas durante a discussão.

**Parágrafo Único** – A emenda será escrita e deverá referir-se especificamente ao assunto em discussão.

**Artigo 51** – Não havendo mais oradores, o Presidente encerrará a discussão da matéria e anunciará a votação.

**Artigo 52** – Salvo nos casos previstos no Regimento, as deliberações serão tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos Conselheiros em exercício.

**Artigo 53** – Os Conselheiros presentes à sessão não poderão escusar-se de votar, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do artigo 48.

**Artigo 54** – Os processos de votação serão:

- I - simbólico;
- II - nominal;
- III - por escrutínio secreto.

**Artigo 55** – A votação por escrutínio secreto será adotada nos casos previstos no Regimento do Conselho, bem como por determinação do Presidente ou a requerimento de Conselheiro aprovado pelo Plenário.

**Artigo 56** – Será considerado favorável o voto "com restrições" ou o voto "pelas conclusões", devendo o Conselheiro, nesses casos, fundamentar por escrito seu ponto de vista, para o devido registro.

**Artigo 57** – A declaração de voto contrário em separado deverá ser fundamentada por escrito, para o devido registro.

**Artigo 58** – Cada matéria será votada em bloco, salvo emendas ou destaques.

**Artigo 59** – Na votação terá preferência o substitutivo.

**Parágrafo Único** - Se rejeitado o substitutivo será votada a proposição original.

**Artigo 60** – Nenhuma emenda poderá ser oferecida após anunciado o início da votação.

**Artigo 61** – A matéria que, pelo número ou pela natureza das emendas aprovadas, não permitir de imediato redação final pelo redator será apreciada no mérito e sua redação final adiada para votação subsequente.

§ 1º - Em caso de manifesta incoerência ou contradição entre a redação final e o deliberado em Plenário, será reaberta a discussão da matéria.

§ 2º - Aplica-se o disposto neste artigo e seu § 1º às emendas aprovadas.

**Artigo 62** – No caso de não ser aprovado o Parecer, o Presidente designará um Conselheiro ou uma Comissão de Conselheiros para redigir o voto do vencedor, cuja redação será submetida ao Plenário.

## CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES GERAIS

**Artigo 63** – As decisões do Presidente ou do Plenário sobre interpretação do Regimento do Conselho, bem como sobre casos omissos, serão registrados em ata e anotados em livro próprio, passando a constituir precedentes que deverão ser observados.

**Artigo 64** – Este regimento será aplicado, no que couber, às sessões das Câmaras e Comissões.

**Artigo 65** – A alteração parcial ou total deste Regimento dependerá de proposta escrita e fundamentada, que será discutida em duas sessões, pelo menos, e aprovada por 2/3 (dois terços) de todos Conselheiros titulares e suplentes.

**Artigo 66** – O presente Regimento, depois de aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação.

Paço do Lumiar - MA, 2 de outubro de 2013

## ANEXO B - Lei de criação do Conselho Municipal de Educação



**LEI Nº 486, DE 03 DE ABRIL DE 2013.**

*Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.*

**O PREFEITO DE PAÇO DO LUMIAR**, município do Estado do Maranhão, faz saber a todos os seus habitantes que a Câmara de Paço do Lumiar aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

### **I – Da Constituição e Finalidades**

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação - CME, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de proceder à estruturação do Sistema Municipal de Educação, no âmbito de Paço do Lumiar, com base na Constituição Federal, na Lei 9.394/96 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo Primeiro – O Conselho Municipal de Educação é um órgão permanente, colegiado, e de decisões e de análise dos problemas da Educação no Município e tem caráter democrático, participativo e autônomo. Constitui-se, portanto, como órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador do cumprimento das ações educativas previstas no Plano Municipal de Educação.

Parágrafo Segundo – O Conselho Municipal de Educação atuará sempre que necessário em parceria com o Conselho Estadual de Educação e com o Ministério Público Estadual, bem como outras instituições da Sociedade Civil, constituindo-se assim como instrumento mediador entre esta e o Poder Público Municipal.

Art. 2º O Conselho Municipal de educação, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação, terá sua estrutura organizacional prevista nesta Lei de forma democrática, participativa e em caráter de entidade pública.

Parágrafo Terceiro – Em razão da natureza jurídica permanente do Conselho, este não poderá ser substituído, senão por intermédio de lei.



Parágrafo Quarto – O Conselho reger-se-á por Regimento próprio.

## **II – Das Competências**

Art. 3º- Ao Conselho Municipal de Educação compete além de outras atribuições previstas por Lei:

I – supervisionar na forma da legislação vigente o Plano Municipal de Educação elaborado pela Secretaria Municipal de Educação do Município;

II – adotar medidas para a organização, estruturação e funcionamento do Sistema Municipal de Educação;

III – elaborar e/ou alterar o regimento do Conselho quando necessário, submetendo-o à apreciação e sanção do Prefeito Municipal;

IV – formular e apresentar ao poder executivo o Plano de Trabalho Anual das ações a serem desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação;

V- apresentar medidas que julgar à Secretaria melhor resolução dos problemas de natureza normativa;

VI- estimular e acompanhar junto à Secretaria Municipal de Educação a publicação anual de estatísticas de ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração do Plano Municipal de educação e no Plano de Desenvolvimento Pedagógico das Escolas;

VII- opinar sobre assuntos de natureza pedagógica e educativa que lhes sejam submetidos pelo Prefeito Municipal, Câmara de Vereadores, pelo Secretário Municipal de Educação e pelos diretores das unidades de ensino que compõem o sistema Municipal de Educação;





VIII – zelar pela aplicação da legislação educacional vigente, promover sindicâncias através de comissões especiais e do Serviço Municipal de Inspeção Escolar em quaisquer dos estabelecimentos de ensino sujeitos à sua jurisdição sempre que julgar conveniente, adotando as medidas correccionais necessárias, sugerindo inclusive o seu fechamento quando não obedecidas às exigências legais para o seu funcionamento;

IX- manter intercâmbio com o Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação e Conselhos afins;

X – acompanhar e avaliar as ações previstas no Plano Municipal de Educação emitindo parecer trimestralmente;

XI – eleger e destituir sua secretaria executiva e constituir comissões necessárias ao pleno funcionamento do Conselho;

XII – aprovar currículos e medidas de natureza pedagógica que visem à melhoria pedagógica na rede Municipal de Ensino;

XIII – pronunciar-se e validar programas suplementares especiais de assistência e de promoção do educando;

XIV - fiscalizar o cumprimento da legislação educacional aplicada no município;

XV – participar de comissões designadas pelo Poder Executivo para estudo e análise de problemas educacionais;

XVI – emitir parecer, reconhecer e/ou autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino de Educação Infantil, Educação Especial, Ensino Fundamental, Médio e Educação de Jovens e Adultos da rede pública, particular e filantrópica pertencentes ao sistema Municipal de Educação;

XVII – validar e regularizar a vida escolar dos alunos junto aos estabelecimentos de ensino da rede Municipal, particular e filantrópica pertencentes ao Sistema Municipal de Educação;





XVIII – promover e/ou participar de fóruns que tratem de políticas educacionais do Município, Estado e União;

XIX – promover a capacitação permanente e continuada dos seus membros;

XX – publicar anualmente relatórios de suas atividades.

### **III – Da Composição**

Art. 4º - O Conselho Municipal de Educação será composto pelos seguintes membros e seus suplentes:

I – um representante dos professores municipais, eleito pelos seus pares ou indicado pelo órgão representativo de classe;

II – um representante de pais com escolaridade que corresponda, no mínimo, ao ensino médio, integrante do Colegiado Escolar ou da diretoria da Caixa Escolar, eleito por seus pares para este fim;

III – um representante dos funcionários técnico-administrativos das escolas públicas municipais;

IV – um representante dos diretores das escolas municipais;

V – um representante indicado pelo Poder Legislativo, independentemente de possuir mandato eletivo;

VI – um representante da Secretaria Municipal de Educação;

VII – um representante indicado pelo Poder Executivo com formação jurídica e registro no respectivo órgão de classe;

*Parágrafo primeiro.* Os membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Educação serão nomeados pelo Prefeito Municipal e empossados pelo Secretário Municipal de Educação.



*Parágrafo segundo.* A Presidência do Conselho Municipal de Educação será de livre escolha dos membros, para exercer mandato de 02 anos, podendo ser reconduzido, por igual período, para exercer as mesmas funções.

*Parágrafo terceiro.* Os representantes das entidades e órgãos públicos, membros do Conselho, só poderão ser substituídos após o término dos seus mandatos, salvo por renúncia.

*Parágrafo quarto.* O membro do Conselho Municipal de Educação que faltar injustificadamente a 04 (quatro) reuniões consecutivas ou a 10 (dez) alternadas perderá o mandato, devendo o órgão ou segmento que representa enviar novo representante ou conselheiro suplente para assumir a titularidade.

*Parágrafo quinto.* Os conselheiros terão direito a transporte, alimentação e hospedagem em viagem de trabalho quando convocados para reunião fora da área de jurisdição do Conselho.


*Parágrafo sexto.* É considerada de caráter relevante a função do membro do Conselho Municipal de Educação e seu exercício terá prioridade sobre quaisquer cargos ou funções públicas ou privadas.

*Parágrafo sétimo.* O Presidente do Conselho e o Secretário Executivo, cujas funções estão definidas no Regimento interno, deverão comprovar, no ato da posse, nível superior pós-graduado na área educacional.

#### **IV – Das Reuniões e Deliberações**

Art. 5º - O Conselho Municipal de Educação deverá realizar mensalmente até quatro reuniões ordinárias.

*Parágrafo primeiro.* Sempre que se fizer necessário poderá o Conselho Municipal de Educação reunir-se em sessão extraordinária, não remunerada.

*Parágrafo segundo.* Caberá ao Presidente do Conselho a convocação das reuniões. 



*Parágrafo terceiro.* O Conselho Municipal de Educação deliberará com presença da metade mais um dos membros.

Art. 6º - O Conselho Municipal de Educação, como órgão normativo de deliberação coletiva, terá suas condições de funcionamento determinadas em Regimento Interno.

Art. 7º - As decisões do Conselho Municipal de Educação deverão ser cumpridas pelos órgãos da administração pública Municipal, pelas unidades de ensino particulares, filantrópicas e de Educação Infantil, sob pena de interpelação judicial de seus dirigentes.

#### **V – Dos Recursos Humanos e Financeiros**

Art. 8º - As despesas de implementação, capacitação dos conselheiros, bem como as de manutenção do Conselho Municipal de Educação correrão a conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas à Secretaria Municipal de Educação.

*Parágrafo único.* Os recursos financeiros de que trata o caput deste artigo serão geridos pelo Conselho Municipal de Educação, respeitados os trâmites da legislação em vigor.

Art. 9º- Caberá à Secretaria Municipal de Educação assegurar as condições necessárias ao funcionamento do Conselho, incluída a infraestrutura e os recursos humanos.

Art. 10 - Os membros do Conselho Municipal de Educação por reunião ordinária, que efetivamente se fizerem presentes, receberão a título de “Jeton” o equivalente a 7,5% do salário mínimo vigente no país.

Art. 11 – Vetado.

#### **VI – Do Local de Funcionamento**

Art. 12 - O Conselho Municipal de Educação terá sua sede instalada em espaço próprio, definido pela Secretaria Municipal de Educação, de modo a garantir seu pleno funcionamento.



Art. 13 - O Conselho Municipal de Educação terá autonomia em suas decisões.

Art. 14 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR, ESTADO DO MARANHÃO, AOS TRÊS DIAS DO MÊS DE ABRIL DO ANO DE 2013.**

  
**JOSEMAR SOBREIRO OLIVEIRA**  
Prefeito Municipal

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Plano de observação

ETAPA	AÇÕES
1	Visita para reconhecimento local, entrega da carta de apresentação e do Projeto de Pesquisa à Secretaria do CME.
2	Retorno in lócus de pesquisa (CME) para receber autorização da presidência da instituição para o desenvolvimento da pesquisa in lócus, observação das movimentações de pessoal/funcional.
3	Levantamento, observação e diálogo sobre os tipos de documentos existentes e elaborados pelo Conselho; identificação dos membros titulares/-solicitação dos contatos e observação do funcionamento.
4	Solicitação de documentos normativos: Lei de criação do CME e outros documentos que regularizam o funcionamento e que determinam as atribuições do órgão;
5	Acompanhamento e observação da situação de organização e funcionamento: condição da infraestrutura física e material; organização e dinâmica de funcionamento, periodicidade das reuniões ordinárias, materiais, recursos humanos e financeiro, apoio financeiro e ajuda de custo aos conselheiros filiação à UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), quando foi credenciado no SINCME.
6	Organização da estrutura do CME: levantamento no Regimento Interno, na Lei de criação e conversa com os assessores técnicos.
7	Análise da Lei nº 486/2013 de criação do CME do município de Paço do Lumiar.
8	Visitas e observação das reuniões-Sessões Ordinárias e Extraordinárias.
9	Levantamento de Planos de Trabalhos e relatórios elaborados nos períodos de 2018-2020.
10	Análise dos ofícios expedidos e recebidos.
11	Análise dos livros de Atas e agenda de reuniões.

## **APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com os representantes do CME de Paço do Lumiar – MA**

### **I. PERFIL DOS CONSELHEIROS:**

Nível de escolarização: fundamental, ensino médio, superior, mestrado, doutorado?

Qual o segmento você representa no conselho?

Qual é o seu tempo de mandato e de atuação no Conselho?

Como ocorreu a sua escolha para participar do CME?

### **II. PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NA GESTÃO DO PME:**

- 1) Você conhece o Plano Municipal de Educação do município? Quais as principais atribuições do CME com relação a este documento?
- 2) Como ocorre a participação do CME na gestão do Plano?
- 3) Durante o período que você está no conselho, você já participou de alguma etapa da gestão do PME? (execução, acompanhamento e avaliação). Qual etapa? Qual foi a finalidade e como ocorreu?
- 4) O CME faz o acompanhamento das metas e estratégias do plano? Faz uso de alguma estratégia ou instrumento de acompanhamento? Quais? Tem cronograma de acompanhamento?
- 5) Quando se trata de alguma tomada de decisão com relação às ações a serem desenvolvidas para o alcance das metas e estratégias contidas no PME, os representantes do conselho se fazem presentes e participam das decisões? Suas deliberações são aceitas e cumpridas pelos órgãos da administração pública?
- 6) Na sua percepção, as discussões e deliberações do CME em relação ao PME são democráticas e efetivas?
- 7) Em sua opinião, o CME tem contribuído para a democratização da educação do município? De que forma?
- 8) Quais são os principais desafios a serem enfrentados pelos conselheiros para que estes participem com mais efetividade na gestão do PME?
- 9) Na sua visão, o que é preciso para que haja efetiva participação do CME na gestão do PME?
- 10) Indique de 3 a 4 dificuldades (interna e externa) ou desafios dos conselheiros para que a participação na gestão do plano não se efetive de forma democrática.