

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ALLAN SOLANO SOUZA

**ESTUDO SOBRE A TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO EM MOSSORÓ-RN (1997-2010)**

MOSSORÓ-RN

2013

ALLAN SOLANO SOUZA

ESTUDO SOBRE A TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO EM MOSSORÓ-RN (1997-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação (UERN).

Orientadora: Professora Doutora Arilene Maria Soares de Medeiros.

MOSSORÓ-RN

2013

ALLAN SOLANO SOUZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação (UERN).

ESTUDO SOBRE A TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO EM MOSSORÓ-RN (1997-2010)

Aprovada em: ____/____/2013

Profa. Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros – UERN
Orientadora

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto – UFRN
Examinador Externo

Prof. Dr. Gilson Ricardo de Medeiros Pereira – UERN
Examinador Interno

Ficha Catalográfica

Dedico este trabalho às minhas cinco formas de amar: Levi Joshua, meu filho; Gilvana Duarte Souza, minha esposa e professora; meus pais, Ivonete Ferreira e Antônio Fco. de Souza Neto; meus irmãos, Adinélío, Adcélío e Adriana; e meus sobrinhos, que são muitos.

Também dedico àquelas crianças que, mesmo não tendo condições favoráveis de sucesso escolar, alcançaram-no.

BOA HORA PARA AGRADECER: A QUEM E POR QUÊ?

É chegada a hora para agradecer! Justifico os agradecimentos ressaltando que todos investiram parte do seu tempo em minha vida acadêmica, intercalada com minha vida pessoal e profissional. O pouco que sei corresponde ao muito que cada um me ensinou, por isso, sempre afirmo que carrego em mim muita coisa de vocês, tanto boa como ruim. Não sou um cidadão perfeito, mas busco aperfeiçoar-me a partir do exemplo de vocês. Tudo que sei, sou e estou vivendo, agradeço a todos que passaram ou estão na minha vida.

A passagem e a permanência de vocês em minha vida não seriam possíveis se a nossa história não tivesse sido escrita por Deus. Pessoa em quem acredito, amo e sustenta minha fé. Por isso, agradeço ao Senhor por tudo que tenho, por tudo que sou, por ser alvo do Teu milagre.

Agradeço aos meus irmãos consanguíneos, que sempre me apoiaram em todos os aspectos, em todas as decisões que tomei para dar continuidade à minha vida estudantil, da educação básica ao ensino superior: Adinélcio Solano de Souza, Adcélcio Solano de Souza (Gugu). Não me tornei o advogado que tanto sonhavam, mas despertei profissão que adormecia em meu ser: sou professor, profissional da educação. Agradeço também à minha irmã paterna, Adriana Souza, pela admiração que tem por mim. Meus irmãos, a vocês os meus sinceros agradecimentos.

Agradeço aos meus cunhados, Gilvan Duarte e sua esposa Leidiane Duarte, Ivonete Duarte e Valquíria Duarte, que me ajudaram quando tive de me isolar muitas vezes para escrever este trabalho, contribuindo ao dedicarem a atenção devida à minha esposa nas minhas ausências.

Quero também agradecer à minha liderança da igreja, por ter compreendido a ausência nas reuniões, nas responsabilidades ministeriais bem como na escola dominical, pois sabe o quanto amo esse ministério. Agradeço aos meus irmãos e componentes do Grupo Paz Real, banda evangélica da Igreja Assembleia de Deus, Congregação Arraial 2, por terem me perdoado pelos ensaios que não pude participar para escrever este trabalho.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Arilene Maria Soares de Medeiros, mãe de Davi (o menino do sorriso lindo), professora, guerreira, virtuosa, decidida, disciplinada, inteligente, humana etc. Palavras não são suficientes e não conseguem descrever a minha gratidão por tê-la em minha vida pessoal e acadêmica,

assim, reconheço que muito do que sei e do que conquistei está relacionados à sua contribuição em minha formação humana. Este trabalho foi possível também graças à sua dedicação nos momentos de orientação. Foi caminhando nas suas trilhas e aprendendo a descobrir o meu próprio caminho que me tornei o profissional de hoje. Por isso, reconheço mais ainda a sua grande contribuição para que este trabalho se tornasse possível. Vencemos mais uma na universidade, vencemos mais uma nas trilhas da vida. Com isso, resta-me agradecer a você, Arilene!

Quero agradecer aos meus colegas que formaram a primeira turma da família POSEDUC, por me ajudarem a fazer essa história juntamente com vocês. Principalmente, aos amigos parceiros de eventos, que estão para além da primeira turma: Gilneide Lobo, Suênia Duarte, Moisés Albuquerque, Emerson Augusto, Edinária Marinho, Mary Carneiro, Manu Medeiros, Rosa, Josilene, Pastor Alex Gadelha, Elaine, Elane e minha irmã acadêmica Sinara Marinho. Com vocês, vivi grandes momentos culturais e dividi angústias epistemológicas no POSEDUC.

Agradeço também às excelentes contribuições que o Professor Doutor Gilson Ricardo, a professora Conceição Andrade e os componentes do grupo “Ateliê Sociológico” deram para a definição do meu problema, objeto e instrumento de pesquisa. As dicas, sugestões, pistas e textos ajudaram também a chegar aos resultados que alcancei.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade (GEPEES), que desde a graduação proporcionou momentos de troca de experiências de ensino, pesquisas e extensão. Esses momentos também contribuíram para o meu crescimento acadêmico e para decidir sobre estudos na área das políticas educacionais.

Agradeço aos professores Antonio Cabral Neto, Gilson Ricardo, Joaquim Gonçalves Barbosa e Fátima Araújo, pelas contribuições decisivas para a continuidade da pesquisa e por terem aceitado o convite para participar do exame final.

Esta pesquisa não teria sido possível se os conselheiros não tivessem dispensado parte do seu tempo para as entrevistas. Por isso, quero agradecer a cada um de vocês que me mostraram como é que as decisões são tomadas no Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN. Agradeço pela calorosa recepção e abertura que mostraram ao se disponibilizarem de maneira voluntária para chegarmos aos resultados que alcançamos. Dessa forma, registro os meus agradecimentos a todos por abrirem as portas do conselho para que um estranho “invadissem” os seus espaços para a realização de investigações.

Agradeço à secretaria do curso pela rapidez, agilidade, cobrança e divulgação das informações prestadas durante o curso, na pessoa de Melina Alves (mãe da menina Júlia), e à coordenadora em Exercício, Professora Doutora Ana Lúcia Aguiar, durante a licença maternidade da efetiva, que nos manteve conectados sobre todas as decisões e os encaminhamentos referentes às atividades do POSEDUC, solicitando o cumprimento dos prazos e orientando a respeito das questões pedagógicas do curso.

Agradeço ainda aos meus colegas do departamento de Educação, que não mediram esforços para me ajudar nesse momento de formação em serviço. Não poderia esquecer dos dias e das noites de boas conversas na praça de eventos em Pau dos Ferros-RN e na pizzaria, acompanhadas de boas comidas e pessoas agradáveis, como Ciclene Alves, Lúcia Pessoa Sampaio, Gilton Sampaio, Míria Helen, Disneylândia Ribeiro, Zênia Santos, Eridan Santos, Kaiza Alencar, Sheila Fontenelle, Iandra Caldas, Francicleide Cesário, Keutre Gláudia. A Berenice Serras, pelo empréstimo de sua dissertação de mestrado. A Débora Nascimento, por ter sugerido caminhos de pesquisa no departamento. A Edgleuma Andrade, Érick Vinícius, Eugênia Albuquerque, Aldaceia Oliveira e Lívia Sonalle, pelas companhias no departamento e pela socialização de saberes e experiências. Por fim, gostaria de agradecer aos secretários do Departamento de Educação do Campus Avançado, Maria Elisa Albuquerque Maia, Kaline Bezerra, Fátima Diógenes e Renato, por tornarem a nossa vida departamental mais organizada. Todos são especiais!

Sintam-se todos agradecidos!

Muitos podem estar se perguntando: mas o que há de novo nesse trabalho? Respondo:

Não há nada de novo! O que há de novo é o meu jeito de caminhar!

Inspirado no Lema de Rosaly Stefani (COUTINHO; CUNHA, 2004).

RESUMO

Estudo realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (POSEDUC/UERN), cujos objetivos foram analisar, à luz da teoria de Estado, a construção dos conceitos de democracia representativa e participativa; relacionar as discussões atuais acerca da democracia, por meio do controle da sociedade, via conselhos municipais de educação, assim como estudar o processo de tomada de decisão configurado nas questões sobre Estado e participação democrática no Conselho Municipal de Educação (CME) de Mossoró-RN. A pesquisa de natureza qualitativa, com realização de entrevistas semiestruturadas com 06 representantes do CME, as quais foram analisadas por meio da aproximação de alguns aspectos da análise de conteúdo. A análise dos documentos, como a Lei 1.109/97, que cria o Sistema Municipal de Ensino de Mossoró, e a Lei 1.110/97, que cria o Conselho Municipal de Educação e o Regimento do CME foram complementares à análise das entrevistas. Os resultados demonstraram que os representantes expõem explicações “harmonicistas” à tomada de decisão. Observou-se que a legislação é um dos critérios para a tomada de decisão, sem desconsiderar outros, como o bom senso e a coerência. Verificou-se que o CME atua como controle estatal, favorecendo os interesses e as necessidades do sistema. Evidenciou-se, por fim, que a participação do CME na construção de uma minuta da Lei de Responsabilidade Educacional do município foi a contribuição mais marcante dessa instituição. Portanto, conclui que a democracia no contexto do CME pode ser ampliada para que a participação ativa e consciente dos representantes seja o canal da construção da cidadania.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Tomada de decisão. Controle Estatal. Democratização. Participação.

ABSTRACT

This study was realized as part of the Post Graduation Program in Education at the Federal University of Rio Grande do Norte in Brazil (POSEDUC/UERN). It aimed to analyze according to the Theory of the State, the construction of concepts such as representative and participatory democracy, relate current debates on democracy regarding social control present in Municipal Education Boards. The research also aimed to study decision making related to the State and its democratic participation in the Municipal Education Council in Mossoró/Rio Grande do Norte in Brazil. The research was of qualitative nature. Thus, semi-structured interviews were made considering with 06 Council representatives. The interviews were analyzed by approximation and with the use of Content Analysis. The analysis of documents considered Law number 1.109/97, that is responsible for the creation of a Municipal Education System in Mossoró as well as Law number 1.110/97 responsible for the creation of the Municipal Education Council. The Council's regiment was also analyzed for complementary information. Results demonstrate that the representatives expose explanations considered "harmonical" in decision making. It was seen that legislation is one of the criteria regarding decision making itself as well as good sense and coherence. The Municipal Education Council performs state control and favours the system's interests and needs. It became clear, that the participation of the Municipal Education Council in the construction of a model for Educational Accountability Act was the most significant contribution of this institution. Therefore, it is possible to conclude that, in this context, democracy can be enlarged so that the active and conscious participation of the representatives act as a channel for the construction of citizenship.

Key-Words: Municipal Education Board. Decision Making. State Control. Democratization, Participation.

LISTA DE SIGLAS

ADH – Atlas do Desenvolvimento Humano

CME – Conselho Municipal de Educação

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENCOPE - Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão

EPENN - Encontro de Pesquisadores em Educação do Norte Nordeste

FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GEPEES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Iniciação Científica

IRA – Índice de Rendimento Acadêmico

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEC – Ministério da Educação e Cultura

PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PNE – Plano Nacional de Educação

POSEDUC – Programa de Pós-Graduação em Educação da UERN

UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema de Análise Sociológica segundo Offe e Lenhardt (1984).....	54
Gráfico 1 – Número de Teses e Dissertações sobre CME no Brasil (2001-2011).....	32
Gráfico 2 – IDEB 2011 e suas projeções para o município de Mossoró-RN.....	104
Gráfico 3 – Formação Inicial dos Representantes do CME.....	109
Gráfico 4 – Pós-graduação em nível de Especialização.....	109
Gráfico 5 – Tempo de atuação no Conselho Municipal de Educação.....	110
Gráfico 6 – Mecanismo de Escolha de Representante.....	111
Gráfico 7 – Decisão que mais beneficiou a educação no município.....	121
Gráfico 8 – Critérios de decisão para os representantes do CME.....	135
Gráfico 9 – Informação das decisões aos representados.....	138

LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1 – Panorama de Teses e Dissertações sobre CME no Brasil (2001-2011).....	27
Quadro 2 – Órgãos colegiados presentes na gestão dos sistemas e das redes municipais de ensino.....	80
Tabela 1 – Crescimento da População por Situação de Domicílio, 1991, 2000 e 2010.....	103

SUMÁRIO

1 CONSTRUÇÃO DE UM CAMINHO DE PESQUISA: VEREDAS DE UM PESQUISADOR	15
1.1 A gestação e o crescimento de um objeto de estudo	19
1.2 Aprofundamentos dos caminhos da pesquisa.....	22
1.3 Conselhos municipais de educação: panorama da produção acadêmica no país	24
1.4 O recorte temporal do estudo: por que 1997 a 2010?.....	31
1.5 Estrutura da dissertação	35
2 O ESTADO CAPITALISTA E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA MODERNA: DA REPRESENTAÇÃO À PARTICIPAÇÃO	37
2.1 Problemas estruturais do Estado capitalista e a concepção de democracia.....	39
2.2 A democracia representativa: dilemas e potencialidades	62
3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO OU CONTROLE ESTATAL?	71
3.1 Conselhos municipais de educação: estratégia ou mecanismo de democratização? 72	
3.2 Os conselhos municipais de educação no Brasil: funções e poder de decisão	84
3.2.1 A dimensão da participação.....	87
3.2.2 Dimensão de controle estatal	94
4 TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM MOSSORÓ-RN: LIMITES E POSSIBILIDADES	101
4.1 O município de Mossoró-RN: dados populacionais e educacionais	101
4.2 CME-Mossoró: da legislação ao processo de tomada de decisão	103
4.3 Caracterização dos representantes do CME-Mossoró	105
4.4 Atuação do CME-Mossoró: composição, contribuições e articulação com a rede e o sistema municipal de ensino	110
4.5 O processo de tomada de decisão: a visão de representantes sobre reuniões, pautas e critérios de decisões.....	122
4.6 Dificuldades e facilidades relativas à democratização	135
5 CONCLUSÕES: DO PONTO DE PARTIDA AO PONTO DE CHEGADA	142
REFERÊNCIAS	151
APÊNDICES	158

1 CONSTRUÇÃO DE UM CAMINHO DE PESQUISA: VEREDAS DE UM PESQUISADOR

Este capítulo discute a construção de um caminho de pesquisa, expressando a relação do pesquisador com o objeto de estudo, que se iniciou no curso de graduação em Pedagogia, com habilitação para o exercício da docência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no ano de 2006¹, quando no momento fomos envolvidos pelas atividades da disciplina Fundamentos Administrativos da Educação e selecionados para atuarmos como bolsistas do Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), no projeto “Democratização do acesso ao cargo de Diretor nas Escolas públicas municipais de Mossoró-RN” (2006/2007), sob a coordenação e orientação da Professora Doutora Arilene Maria Soares de Medeiros.

A participação nesse projeto foi fundamental para a nossa permanência no curso de Pedagogia, pois ele surgiu no momento em que nos encontrávamos desmotivados para dar prosseguimento às atividades do curso. Antes do PIBIC/CNPq, não demonstrávamos interesse na área de formação. Porém, com essa nova possibilidade, sentimo-nos desafiados a participar da seleção de bolsistas, uma vez que estávamos frente a uma atividade de pesquisa. Comumente, afirmamos que antes da nossa inserção no pilar da pesquisa na universidade, vínhamos mantendo uma relação mediana com o curso, dado demonstrado pelo Índice de Rendimento Acadêmico (IRA), que não ultrapassava a média da universidade, causando desânimo para seguir durante quatro anos, que talvez fossem desperdiçados em virtude de uma escolha feita por acaso. Estar na universidade durante o primeiro ano era como andar por veredas tortuosas em busca de atalhos para tentar suportar algo que não era bom para o nosso deleite intelectual. Infelizmente, esse processo trazia as marcas de uma educação básica a partir da qual não conseguíamos atribuir sentido às coisas, às palavras, à escrita, ao mundo. Até então, não encontrávamos sentido para fazer uma leitura de mundo, pois fomos ensinados que a prioridade era apenas a leitura da palavra. Porém, esse quadro mudou logo que enveredamos no universo da Iniciação Científica (IC).

Foi na universidade que descobrimos que a leitura de mundo precede a leitura da palavra, como disse sabiamente o eternizado Paulo Freire. Aprendemos fora da universidade que realizar qualquer exercício de escrita era necessário apenas para passar no vestibular, por isso, a dor era imensa nas atividades de leitura, pois os livros que tínhamos à disposição

¹ Ingressamos no curso de Pedagogia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte no ano de 2005, após dois anos de conclusão do Ensino Médio.

pareciam ferramentas que podiam ser manuseadas apenas por mestres da língua, dos códigos, da natureza. Sentíamos-nos incapazes de algum dia produzirmos um documento escrito que não fosse o exercício da produção de uma redação dissertativo-argumentativa com no máximo trinta linhas, para não sermos penalizados com a estética do texto.

A ideia de leitura e escrita que possuíamos era bastante elementar, podemos dizer “restrita”, pois não nos sentíamos capazes de autoria, já que pensar em autores, para nós, era coisa de intelectual, o que estava, por sua vez, bem distante da nossa realidade. Tratando-se de pesquisa, parecia uma palavra que denotava coisa de louco, preso a um laboratório, realizando experimentos em animais e em humanos com o objetivo de descobrirem o remédio para alguma doença sem cura. Faltava sentido para uma formação docente qualificada que nos proporcionasse rupturas.

Então, participar do PIBIC foi um marco temporal para a nossa permanência no curso e para atribuir sentido às coisas e ao mundo de forma racionalizada. Hoje entendemos, em certa medida, o que, como, para quê, para quem e porque lemos e escrevemos aplicando as funcionalidades do código linguístico, dado o benefício da Iniciação Científica, com a qual assumimos uma postura crítica, reflexiva e de investigação sobre a construção dos nossos próprios códigos. Portanto, podemos dividir a nossa história com o curso de Pedagogia, em particular, e, em geral, com a universidade em antes e depois da Iniciação Científica, este último caracterizado como o momento em que percebemos benefícios trazidos devido à nossa motivação com a aprovação para participar do projeto de pesquisa.

Com a Iniciação Científica, passamos a nos sentir mais responsáveis pela nossa formação. Foi a partir desse momento que a semente da pesquisa foi fecunda em nosso modo de atuar na universidade. Começamos a enxergar o curso de Pedagogia “com outros olhos”. Estávamos, a partir desse momento, comprometidos com um novo projeto de formação, pelo qual nos sentimos motivados a melhorar o nosso nível de leitura e escrita, mesmo que no começo das atividades do projeto não foi fácil, diante das dificuldades apresentadas desde o início da graduação. Começamos, assim, a dar sentido à leitura e descobrimos a necessidade e o prazer da escrita. Então, saímos da leitura e da escrita enquanto veredas tortuosas e sombrias para uma leitura e escrita como caminho de prazer e descoberta do mundo. Nesse universo desbravado, aproximamo-nos das discussões no campo das políticas educacionais com as primeiras produções textuais, apresentações de comunicações orais e pôsteres em eventos.

Como resultado disso, tivemos várias experiências de participação e publicação em eventos locais, regionais, nacionais e internacionais, como: Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão da UERN (ENCOPE), Encontro de Pesquisadores em Educação do Norte Nordeste

(EPENN – Alagoas), Conferência Internacional de Sociologia da Educação (João Pessoa-PB), Fórum Internacional de Pedagogia (FIPEd – Pau dos Ferros-RN), Colóquio Nacional de Linguagem e Discurso (Mossoró-RN), Seminário de Pesquisa do CCSA-UFRN, entre outros. Esses eventos nos ajudaram a crescer cultural, acadêmica e politicamente, com uma reflexão que nos auxiliou em nossa formação cidadã, que não se separa da nossa formação política, a qual hoje não defende, pois mesmo antes já não defendia, bandeirismos partidários.

Depois que fomos inseridos na IC, nosso rendimento acadêmico melhorou consideravelmente, uma vez que passamos a construir o exercício da autonomia intelectual, buscando outras fontes de pesquisas e organizando horários de estudos, isto é, sendo em certa medida disciplinados com os estudos. Nesse caso, destacamos a autonomia intelectual tanto com relação à leitura como à escrita, pois aprendemos a fazer articulações necessárias à construção do texto acadêmico entre os autores e a realizar uma leitura crítica dos debates nacionais e internacionais produzidos no âmbito da nossa formação.

O projeto “Democratização do acesso ao cargo de Diretor nas Escolas públicas municipais de Mossoró-RN” (2006/2007) foi apenas o começo de uma longa trajetória que desbravamos desde a graduação, passando pela pós-graduação *lato sensu* até uma formação *stricto sensu* em nível de mestrado acadêmico. Esta pesquisa resultou em diversos trabalhos sobre a escolha de diretores, a gestão democrática e os mecanismos democratizadores da gestão escolar. Depois que nos encontramos no curso de Pedagogia e nos descobrimos pedagogos, porque a IC contribuiu inclusive para a construção da nossa identidade profissional, passamos a ter consciência da docência enquanto base da formação e da pesquisa como necessária à atuação do professor, realizando, inclusive, um exercício dialético para a formação do docente-pesquisador. Essa foi a nossa conclusão quanto à formação.

Não satisfeitos com a nossa primeira participação em um projeto, optamos por nos comprometer de forma voluntária em outro projeto de pesquisa, mais amplo em nível de universo da pesquisa, que discutia a “Democratização dos Sistemas Municipais de Ensino da região Oeste Potiguar: um estudo sobre os mecanismos de escolha de diretores”, coordenado pela mesma professora. Fazendo um balanço dessa experiência, realizamos esse estudo, que contou com participação de oito municípios² com diferentes realidades econômicas, sociais, políticas e educacionais. Devido a essa pesquisa, fomos pessoalmente a esses municípios e ficamos face a face com os Secretários Municipais de Educação, com o objetivo de que estes

²A pesquisa realizada entre 2007 e 2008 contou com a participação de oito gestores municipais das seguintes localidades: Areia Branca, Baraúna, Governador Dix-sept Rosado, Grossos, Serra do Mel, Mossoró, Upanema e Tibau.

responderem a um questionário semiestruturado que tínhamos em mãos. Um dos dados da pesquisa evidenciou que a política de escolha de gestores escolares de Mossoró não influencia em nada nesses municípios, os quais contam com a institucionalização de conselhos municipais em educação (SOUZA; MEDEIROS, 2008).

Essa foi a nossa última participação em atividades de IC na graduação. Foi a partir desse estudo, da vontade e do desejo despertados de aprofundar os nossos conhecimentos sobre as políticas educacionais, que descobrimos a possibilidade de estudar sobre o Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN, em virtude das afirmações positivas que um dos sujeitos dessa última pesquisa frisava a respeito da benéfica funcionalidade do órgão dentro do sistema municipal de ensino. Então, questionamo-nos como se daria a continuidade desse estudo. A resposta para essa pergunta parecia evidente: pós-graduação.

No ano de 2010, ingressamos no quadro de discentes do Curso de Especialização em Educação da UERN e tivemos a oportunidade de amadurecer a ideia. Foi na construção desse cenário que gestamos o interesse pela discussão, no campo da educação, sobre as políticas educacionais, em geral, e, em particular, sobre os seus mecanismos de controle social, como é o caso dos conselhos de educação.

Produzir uma reflexão fecunda dessa natureza ajudou-nos a entender por que a gestação desse objeto de estudo não nasce por acaso ou da exaustiva reflexão sobre uma mesa de escritório. É preciso entender as condições sociais, culturais, econômicas e políticas que deram origem ao nosso interesse por caminhar pelos labirintos das políticas educacionais, em particular, pelo processo decisório enquanto possibilidade de descentralização do poder local, porque a nossa trajetória acadêmica tem certa relação com as escolhas que fazemos no universo da pesquisa. Estas são baseadas em alguns “andaimes de percurso³” construídos durante a nossa formação, que tentamos de certa forma situar no âmbito da gestação de um objeto que se inicia desde a nossa desmotivação com o curso de Pedagogia e da mudança desse quadro diante da descoberta da pesquisa na graduação.

³ Embora não estejamos trabalhando com a ideia de “jornal de pesquisa”, apropriamo-nos da noção de “andaimes de percurso” como estratégia para atribuir sentido e implicações expressas por Barbosa (2010), demonstrando que alguns aspectos da escrita e da construção de um texto podem ou não ser evidenciadas. O sentido de andaimes remete-nos a pensar na necessidade de ocultação destes quando em processo de construção, mas que podem ser apresentados quando estes carregam as nossas implicações. Segundo Barbosa (2010, p. 36), “Nossas implicações são nossas ‘armações internas’ que não aparecem, mas são determinantes para que o que aparece como pronto se apresente da forma que se apresenta”. Nesse sentido, o autor justifica que é através das nossas implicações psicoafetivas, estruturais-profissionais e histórico-existenciais que produzimos o que produzimos com a nossa marca. Recorrendo às ideias de Jacques Ardoino sobre o conceito de implicações, ele afirma que “a implicação está igualmente ligada à autorização enquanto capacidade de autorizar-se, de fazer-se a si mesmo, ao menos coautor do que será produzido socialmente” (ARDOINO, 1993, p. 122 *apud* BARBOSA, 2010, p. 36).

1.1 A gestação e o crescimento de um objeto de estudo

Os primeiros sintomas que nos levaram a estudar os conselhos municipais de educação foram evidenciados diante de nossa última participação, voluntária, no projeto de pesquisa de Iniciação Científica que discutia a democratização dos mecanismos de escolha de diretores escolares nos municípios do Oeste Potiguar, quando evidenciamos a existência dos colegiados nos oito municípios integrantes da pesquisa.

Nesta seção, abordaremos como se deu o processo de crescimento do objeto de pesquisa, especialmente porque foi a partir do cenário descrito na seção anterior que descobrimos a possibilidade de investigar a tomada de decisão no interior do Conselho Municipal de Educação de Mossoró, em decorrência de estudos realizados anteriormente sobre o conselho de educação. Esses estudos se destacaram principalmente na especialização realizada na Faculdade de Educação, na qual discutimos o Conselho Municipal de Educação de Mossoró enquanto possibilidade de democratização do sistema municipal de ensino via a descentralização do poder através do controle social, por meio de sua característica híbrida, já que consegue em sua composição aglutinar os interesses da Sociedade Civil e da Administração Pública.

Percebemos, durante as discussões nos seminários de pesquisa e no Ateliê Sociológico, que o processo de construção, desconstrução e reconstrução de um objeto de estudo não é tão simples nem harmonioso, pois envolve uma dolorosa ruptura com as pré-noções presentes em nossa trajetória acadêmica, e até mesmo com a nossa relação pessoal com o objeto. Para Durkheim (2004), essa ruptura é necessária para o alcance do conhecimento científico. Assim, será com a ajuda do conhecimento científico⁴ que possivelmente nos libertaremos dos pré-conceitos, sairemos do estado das coisas e observaremos os fenômenos como fatos sociais exteriores ao indivíduo.

Na reconstrução do objeto de pesquisa, foi possível observar alguns “andaimos de percursos”, que foram aos poucos sendo retirados de acordo com as teorias que traziam inteligibilidade ao processo reconstutivo. Para que houvesse esse rompimento, percebemos a necessidade de abrímos mão de certas amarras que nos impediam de nos desnudarmos e nos olharmos enquanto sensíveis às mudanças.

⁴ Essa era a preocupação de Durkheim (2004) ao estudar os fatos sociais como coisas na preocupação de estas passarem de fenômenos ao conhecimento científico. Isto pode ser percebido tanto na obra *As regras do Método Sociológico* quanto em *Le Suicid*.

Essas questões puderam ser notadas desde o nosso ingresso no POSEDUC/UERN, quando apresentamos uma proposta de pesquisa sobre o funcionamento de oito conselhos municipais de educação localizados na Mesorregião Oeste Potiguar – Areia Branca, Baraúna, Governador Dix-sept Rosado, Grossos, Mossoró, Serra do Mel e Tibau – e suas ações com vistas à qualidade do ensino dessas localidades. Porém, a ideia inicial não amadureceu, porque ao passar pela avaliação dos seminários de pesquisa e pela problematização nos grupos de pesquisa, como as intervenções do Ateliê Sociológico e com os membros do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade (GEPEES), verificaram-se sérias dificuldades de viabilidade e exequibilidade do estudo em um curto espaço de tempo. Por essas razões, optamos por redimensionar o estudo.

Diante desse quadro, formulamos a possibilidade de estudar sobre o Conselho Municipal de Educação de Mossoró e sua relação com a qualidade do ensino. Ao fazer um levantamento de trabalhos que fazem essa discussão, identificamos a inexistência de estudos com essa preocupação. Até porque pensar, hoje, sobre a qualidade de ensino já é um grande desafio, apresentando-se sérias dificuldades de definir parâmetros para o aferimento, bem como de relacionar a atuação do conselho desembocada diretamente nas escolas, que são o lócus de produção dessa possível qualidade. Durante as atividades de orientação, os seminários de pesquisa e a participação em simpósios, analisamos esses casos e novamente chegamos à conclusão de que era necessário mudar o foco, devendo seguir o universo de leituras realizadas durante a nossa trajetória acadêmica e os campos de pesquisa dos quais havíamos participado.

Vários títulos já compuseram as nossas intenções de pesquisa até chegarmos ao estudo que temos:

- **1ª versão:** “Os conselhos municipais de educação e a democratização do sistema de ensino na região oeste potiguar” – submetido à seleção do mestrado em educação de 2011;
- **2ª versão:** “Os conselhos municipais de educação e a qualidade de ensino na mesorregião oeste potiguar” – formulação dada durante meados da disciplina Pesquisa em Educação, do semestre 2011.2;
- **3ª versão:** “Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN (1997-2010): uma reflexão acerca da democratização do sistema municipal de ensino”.

Este último título foi apresentado durante o II Simpósio de Pós-Graduação em Educação da UERN, em 2011, e analisado com o grupo de trabalho “Política e Gestão da Educação”, com grande contribuição do Professor Dr. Joaquim Gonçalves Barbosa e do

Professor Dr. Carlos Alberto Nascimento de Andrade, que nos propuseram pensar mais sobre as questões de pesquisa, de modo que estivessem mais direcionadas para o processo de tomada de decisão.

A reflexão sobre o trabalho monográfico produzido na pós-graduação *lato sensu* foi fundamental para delinear a continuidade do estudo acerca do Conselho Municipal de Educação. Nesse curso, realizamos uma pesquisa qualitativa a respeito do funcionamento do conselho municipal de educação de Mossoró-RN, entendendo-o como mecanismo de democratização da educação na cidade. Os resultados desse estudo apontaram a necessidade de aprofundar as questões e direcionar caminhos relativos à democracia participativa enquanto possibilidade de funcionamento, pois se verificaram diversos tipos de fenômenos, como a ausência de participação de parte dos representantes e a centralização das mesmas atividades sobre todas as câmaras de ensino – como está sendo o caso da regularização das escolas. Com esses fenômenos em evidência, desenvolvemos o seguinte problema: como é o processo de tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN? Demos, assim, o seguinte título à 4ª versão:

- **4ª versão:** “Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN: estudo sobre a tomada de decisão para os rumos da educação local (1997-2010)” – título apresentado para exame de qualificação.

Durante o exame de qualificação, foi sugerido que repensássemos a expressão “para os rumos da educação local”, pois esta poderia levar ao entendimento de que estaríamos estudando dois aspectos do Conselho: o processo de tomada de decisão e as contribuições do conselho para a educação local. Diante dessas observações, acatamos a sugestão de inserir o estudo apenas na dinâmica do processo de tomada de decisão, já que o objetivo desse trabalho era fazer esse exercício reflexivo:

- **5ª versão:** “Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN: estudo sobre o processo da tomada de decisão (1999-2012)”.

As atividades do “Seminário de Pesquisa em Política e Gestão da Educação” e o “Exame de Qualificação”, realizado em 27 de agosto de 2012, foram fundamentais para a definição dos rumos da pesquisa, a organização da metodologia e a construção dos dados, pois estes são formados à base de teorias, compreendendo-as a partir da sua natureza epistemológica, sem as quais haveria, talvez, a impossibilidade de se chegar a um conhecimento inteligível da realidade investigada. Caso isso não ocorresse, os trabalhos não passariam de pseudocientíficos. Finalmente, chegamos à 6ª versão, que é esta que vos

apresento: “Estudo sobre a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN (1997-2010)”.

Os clássicos da Teoria Política e sobre Estado ajudaram a formular uma compreensão mais organizada acerca da democracia moderna e contemporânea, construída com base em regras e interesses divergentes e contraditórios, porém, dialéticos. Os trabalhos que abordam especificamente os mecanismos de controle social por meio dos conselhos municipais como panópticos da educação ajudam a elaborar uma visão sobre as realidades de funcionamento dos colegiados municipais enquanto fiscalizadores, acompanhadores e deliberativos da educação local. Gestado o objeto de pesquisa, é chegado o momento de pensarmos em seu amadurecimento por meio do aprofundamento dos caminhos metodológicos desbravados e, para isso, é necessário apontar alguns objetivos deste trabalho, que são:

- Analisar, à luz da teoria de Estado, a construção dos conceitos de democracia representativa e participativa;
- Relacionar as discussões atuais acerca da democracia, por meio do controle da sociedade, via conselhos municipais de educação;
- Estudar o processo de tomada de decisão configurado nas questões sobre Estado e participação democrática no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN.

1.2 Aprofundamentos dos caminhos da pesquisa

Para a realização deste estudo, utilizamos uma abordagem qualitativa, pois entendemos que um estudo dessa natureza visa averiguar a complexidade do objeto de estudo e agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características.

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos valores, das atitudes, das aspirações e até mesmo das crenças dos sujeitos. Assim, consideramos de suma importância compreender um fenômeno eminentemente humano, que é a tomada de decisão, e certamente a pesquisa quantitativa não ajuda a compreender esse processo humanamente linguístico. Com isso, não é pretensão deste trabalho entrar em um campo de disputa entre abordagens qualitativa e quantitativa, pois compartilhamos da ideia de que, quando necessário, é possível a complementaridade entre a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa.

Entretanto, é salutar pensar de acordo com Minayo (2011, p. 21), que afirma: “O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos”.

Em suma, a pesquisa qualitativa preocupa-se com o estudo dos significados produzidos pelo homem em seu contexto social, político, cultural e econômico. Portanto, conforme reforça a autora, esse tipo de pesquisa, a partir desse conjunto de fenômenos humanos gerados socialmente, busca compreender e interpretar a realidade.

Como uma prática necessária à construção do trabalho acadêmico, para alimentar a construção e a produção dos dados da pesquisa, segue-se a realização do levantamento bibliográfico com diversos autores da área, que surgem espontaneamente no corpo do texto, observando suas relações com o objeto de estudo e buscando o referencial teórico que contempla discussões em torno dos debates sobre a tríade conceitual desta pesquisa: democracia, participação e representação, pois se entende que o Conselho Municipal de Educação aglutina essas perspectivas. Assim, o levantamento da literatura específica ocorreu durante todo o processo de condução da pesquisa, priorizando o uso da teoria necessária à análise dos dados.

Além do levantamento bibliográfico, realizamos a seleção dos documentos referentes à institucionalização e à regulamentação do Conselho Municipal de Educação de Mossoró, os quais se fizeram necessários porque nos ajudaram a compreender a existência dos dados preexistentes, pois os documentos estavam à disposição para inferências antes mesmo de se iniciar o processo investigativo. Os documentos que constituem parte do *corpus* da pesquisa são: conjunto de leis (Lei 1.109/1997 – institucionaliza o Sistema Municipal de Ensino de Mossoró-RN –; Lei 1.110/1997 – institucionaliza o Conselho Municipal de Educação como órgão do Sistema Municipal de Ensino) que regulamentam a criação e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN; atas de reuniões (1999-2010)⁵; Regimento Interno do Conselho; e Plano Municipal de Educação (2001-2010).

⁵ No projeto, estava previsto o estudo das atas. Porém, durante a leitura das atas, percebeu-se que estas iriam contribuir pouco com a discussão sobre o processo de tomada de decisão, visto que os conteúdos deliberados se encontravam sucintamente trabalhados, portando apenas o registro das decisões e dos conselheiros que as aprovaram.

1.3 Conselhos municipais de educação: panorama da produção acadêmica no país

Esta seção trata do levantamento das teses e dissertações publicadas no Banco de Teses e Dissertações da CAPES a respeito da temática trabalhada nesta pesquisa. Quando pensamos nesse levantamento, buscamos uma ferramenta que pudesse aproximar de imediato o pesquisador do problema da pesquisa.

Atualmente, o Banco de Teses e Dissertações da CAPES tem sido uma excelente ferramenta para pesquisadores que querem iniciar seus estudos sobre determinado conteúdo, assunto, datas de publicações de determinadas referências e até mesmo sobre autores. Neste trabalho, o uso dessa ferramenta foi o passo inicial para a busca dos objetivos da pesquisa. Ela está disponível no sítio <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Após o acesso, clicamos no *link* resumo, localizado no centro da página. Em seguida, abrimos a página de consulta.

Ao realizar a consulta no sítio, através da opção “pesquisa por assunto”, identificamos as produções desde 2001 e construímos uma planilha no aplicativo Excel versão 2011, segundo as seguintes categorias: autor, título do trabalho, instituição, região do país, área de conhecimento e ano da defesa. Com base nessas informações, formulamos o seguinte quadro:

Região do país	Autor	Título	Instituição	Nível	Área do Conhecimento	Ano de defesa
Nordeste	José Cláudio Rocha	A Participação Popular nos conselhos municipais de educação na Bahia	UFBA	M	Educação/Administração de Sistemas Educacionais/Planejamento Educacional/Política Educacional	23/05/2001
	Celiane de Moraes Melo	A participação da sociedade civil no conselho municipal de educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004	UFPB	M	Educação	01/11/2005

	Maria Amélia Silva Nascimento	Conselho Municipal de Educação: uma análise de sua participação no Sistema Municipal de Ensino de Santa Luz – Bahia	UEBA	M	Educação e Contemporaneidade	01/03/2007
	Assis Souza de Moura	Democracia, Participação e Controle Social nos conselhos municipais de educação	UFPB	M	Educação	01/11/2010
	Ana de Fátima P. de Sousa Abranches	O conselho municipal de educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade	UFPE	D	Educação	01/06/2009
Sudeste	Rosângela Mendonça Teles	Conselho municipal de Educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação	UFMG	M	Educação	01/04/2003
	Daniele Maria Vieira Alves	Conselho municipal de educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia	UFJF	M	Educação	01/03/2006
	Claudia Aparecida Hardt Da Silva	Gestão democrática do ensino público: um estudo do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro no período de 1997 a 2004	UNESP-Rio Claro	M	Educação	01/03/2009
	Olney Bruno Da Silveira Junior	O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores: o caso do Conselho Municipal de Educação do município de Poços de Caldas	USP – Ribeirão Preto	M	Administração de Organizações/Administração	01/03/2009
	Renata Brandao Faria Zanetti	Conselho Municipal de Educação de Limeira – SP: análise de sua situação no período de 1997 a 2001	Universidade Metodista de Piracicaba	M	Educação/Política Educacional	01/08/2009

Sonia Regina Da Silva Martins Calabrez	O Conselho Municipal de Educação em Poá: espaço público e cidadania	Universidade São Marcos	M	Educação/Administração/Comunicação	01/08/2009
Otávio Cordeiro De Paula	Breve estudo da implementação do princípio de descentralização do estado: a ação política do conselho municipal de educação de Campos dos Goytacazes	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	M	Políticas Sociais/Educação	01/02/2010
Ben-Hur Ulisses Da Silva	O Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto: participação e cidadania	UNESP – Araraquara	M	Educação	01/12/2010
Ines Maria Da Costa Marques	Conselho Municipal de Educação: trajetória e impasses no processo de democratização do ensino público em Cuiabá-MT	Universidade Estácio de Sá	M	Educação/Avaliação de Sistemas/Planos e Programas Educacionais/Política Educacional/Tópicos Específicos de Educação	01/03/2011
Juliano Soares Rangel	Participação e representação política dos atores sociais no conselho municipal de educação de Campos dos Goytacazes nos anos 2009 e 2010	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	M	Políticas Sociais/Direito/Política Educacional	01/10/2011
Carlos Betlinski	Conselhos municipais de educação: participação e cultura política	PUC-SP	D	Educação (Currículo)	01/06/2006
Otair Fernandes de Oliveira	O Conselho Municipal de Educação no Brasil: Práticas Políticas e Deliberação Pública em Nova Iguaçu	UERJ	D	Ciências Sociais Aplicadas	01/02/2008

Sul	Wanderlan Barreto da Rosa	Estilo de Gestão em Conselhos Municipais e seu Impacto numa Administração Pública Municipal: caso do Conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito – RS	UFRGS	M	Administração Pública	01/12/2001
	Lúcio José Dutra Lord	O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico	UFRGS	M	Educação	01/01/2005
	Lina Gláucia Dantas Elias	O Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém/PA	UFPA	M	Educação	01/04/2008
	Izalde Hilgemberg De Oliveira	Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa: aspectos históricos, funções e contribuições	UEPG	M	Educação/Política Educacional	01/06/2008
	Darci Bueno da Silva	Conselhos Municipais de Educação na Instituição dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul	UFRGS	M	Educação/Política Educacional	01/01/2009
	Maria Celeste Gomes De Farias	O CME do Município de Ananindeua na Construção da Política Educacional: a busca pela participação social	UFPA	M	Educação	01/02/2009
	Elmari Moreschi	Os conselhos municipais de educação: o caso do município de São José dos Pinhais	Universidade Tuiutu do Paraná	M	Educação	01/07/2010

	Maria de Fátima Marcelino	Conselho municipal de educação e ensino escolar: limites, perspectivas e possibilidades	Universidade do Planalto Catarinense	M	Educação	01/11/2011
Centro-Oeste	Edson Ferreira Alves	Conselhos municipais de educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades	UFG	M	Educação	01/06/2011
	Lázaro Moreira de Magalhães	O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação	UnB	M	Educação	01/06/2011

Quadro 1: Panorama de Teses e Dissertações sobre CME no Brasil (2001-2011)

Fonte: Dados compilados do BDTD – CAPES.

Legenda: M= mestrado D=Doutorado

A partir desse quadro, percebemos que foram registradas, no Banco de Teses e Dissertações, 26 dissertações e 03 teses sobre os conselhos municipais de educação. De maneira descritiva, obtivemos o seguinte número panorâmico no Brasil entre 2001 e 2011, a partir do seguinte gráfico:

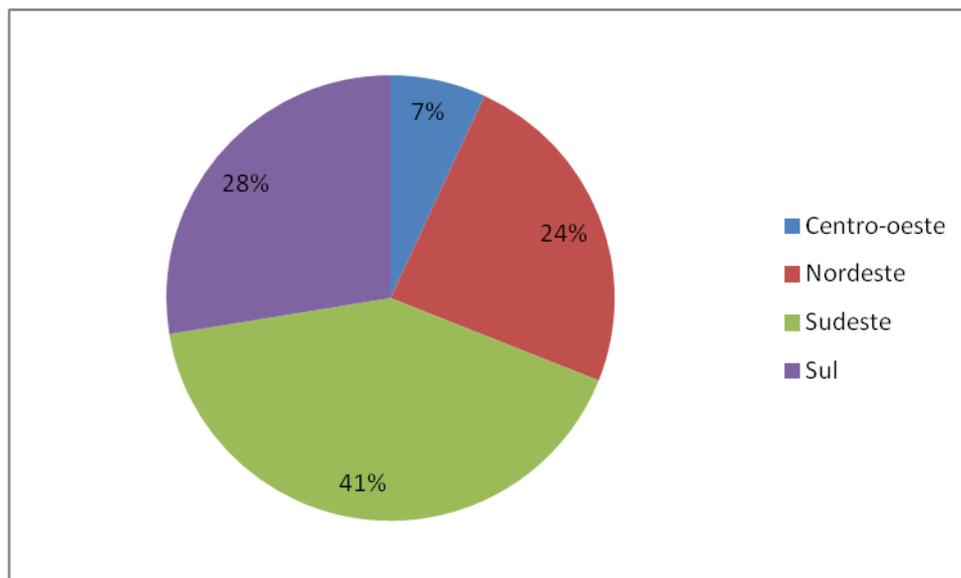


Gráfico 1: Número de Teses e Dissertações sobre CME no Brasil (2001-2011)

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

À luz do gráfico, percebemos que os estudos estão concentrados, em primeiro lugar, na região Sudeste, em segundo na região Sul, em terceiro no Nordeste, seguido da região Centro-oeste. Na região Norte, não houve registro de estudos sobre CME. Esse dado reforça a afirmação de Souza e Vasconcelos (2006), que mostraram que a produção científica na área dos CME ocorre mais na região Sudeste do país, e nos últimos lugares nas regiões Centro-oeste e Norte. Nesses estudos, a problemática preponderante corresponde aos pressupostos da participação da sociedade local nos conselhos.

Historicamente, a região Sudeste acompanha, desde meados da década de 1960, a produção de conhecimento de forma sistematizada. Com a institucionalização da pesquisa e da pós-graduação, as Instituições de Ensino Superior (IES) foram estimuladas a investir na criação e no fortalecimento de programas de pós-graduação *stricto sensu* nas diversas áreas do conhecimento, o que aconteceu apenas nas regiões do país onde já havia IES consolidadas (MENEGUEL *et al.*, 2007). Segundo esses autores, naquele momento, havia poucas instituições em condições de promover o desenvolvimento do ensino e da pesquisa em nível de pós-graduação e, em geral, elas estavam instaladas nas cidades mais industrializadas do país (região Sudeste). A nova expansão deu-se no final da década de 1980 e se estendeu pela década de 1990.

Meneguel *et al.* (2007) reforçam que em 2004, de um modo geral, após a avaliação trienal da CAPES (2001-2003), a produção de conhecimento em diversas

áreas permaneceu concentrada na região Sudeste, sendo, inclusive, a região que obteve maiores investimentos e incentivos de bolsa para pós-graduandos de mestrado e doutorado.

Ao refletir a respeito da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em educação no Norte e no Nordeste, Ramalho e Madeira (2005) afirmam que, se comparado com o que é ofertado no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os desafios da pós-graduação são maiores. As pesquisas que foram realizadas sobre os conselhos municipais de educação permanecem concentradas nos Programas de Pós-Graduação em Educação da região Sudeste. Sabe-se que esses Programas não podem se limitar única e exclusivamente a pesquisar sobre esse fenômeno da educação, pois ela não se limita apenas aos conselhos. A questão é bem mais ampla.

Porém, com relação às pesquisas em educação no campo das políticas educacionais, postulamos a necessidade de melhor compreender a natureza e o funcionamento desses conselhos por meio de investigações quantitativas e qualitativas.

Concluimos, nesse aspecto, que ainda há muitos caminhos a serem percorridos no debate sobre os CME, principalmente, quando se trata de se construir mais teses, cujo número é reduzido se considerarmos que a política de conselho de educação foi de fato implementada a partir da década de 1990. Depois de 20 anos, é possível afirmar que pouco se produziu nesses termos. É preciso considerar que mais teses acerca dos CME poderiam apontar novos caminhos por meio de elementos teóricos e metodológicos para responderem às investigações provocadas por questionamentos recentes sobre a natureza e o funcionamento dos CME, descobrindo quem são os atores que os compõem, que decisões são tomadas, as estratégias e os critérios para decidir assim como sobre os efeitos e os impactos desses conselhos na política de educação municipal.

Observado esse panorama geral, podemos concluir que houve avanço na produção, ainda que paulatino. É possível observar que a área que mais produz conhecimento a respeito dos conselhos municipais de educação está situada em primeiro lugar nos programas de pós-graduação em Educação, seguida pela conexão entre Educação e Política Educacional e Educação e Contemporaneidade. As demais áreas individualmente ocupam os últimos lugares. As três áreas que mais produzem estudos sobre CME são: Educação, Educação e Políticas Educacionais e Educação e Contemporaneidade.

Como pode ser observado com relação à região Nordeste, localizamos 05 dissertações e 01 tese. Dessas, 03 estão na Universidade Federal da Paraíba (MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; MELO, 2005), na área “Educação”, 01 está na Universidade Estadual da Bahia (SILVA NASCIMENTO, 2007), na área “Educação e Contemporaneidade”, e 01 está na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (COELHO, 2006). A tese de Abranches (2009), como uma das principais referências para este estudo, sem dispensar uma leitura exploratória das demais, foi defendida na Universidade Federal de Pernambuco.

Vale a pena ressaltar que os resultados e as conclusões dos estudos revelam que os conselhos municipais de educação em algumas realidades têm contribuído de forma precária para estabelecer um processo de interlocução pública entre as entidades e seus representantes em diferentes momentos do processo de acompanhamento e avaliação das políticas de educação para o município (MELO, 2005).

O Poder Executivo municipal, por não oferecer a estrutura mínima de funcionamento aos CME, negando-lhes autonomia, é o responsável por inviabilizar a atuação desses órgãos, restringindo a participação dos conselheiros, tanto representantes do governo como da Sociedade Civil, e impedindo o efetivo controle social da gestão educacional, sendo, com capacidade de intervenção reduzida, regulados pelas secretarias municipais de educação (MOURA, 2010).

Além disso, o estudo de Martiniano (2010) aponta fragilidades e lacunas no Conselho estudado, pois revela que estas são reflexos não só de práticas individuais, mas, sobretudo, das formas e das condições de participação vivenciadas nessa gestão e em outros contextos por esse Conselho, de acordo com os limites próprios da educação brasileira.

1.4 O recorte temporal do estudo: por que 1997 a 2010?

O recorte temporal escolhido para este estudo está no intervalo entre o fim da década de 1990 e início da primeira década do novo milênio, 2010, mais precisamente, nos anos de 1997 a 2010, período de implementação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Mossoró.

A escolha desse recorte justifica-se pelo fato de que é um período de relevância e desdobramentos na política nacional brasileira, pois compreende a gestão de duas

propostas de governos, respectivamente a gestão dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), distintas em termos educacionais, estabelecendo continuidades e rupturas. Trata-se de uma fase de efervescência da democratização da educação, principalmente do ponto de vista do acesso, levando em consideração que sua universalização ainda é um desafio, pois, de acordo com o relatório técnico do MEC, entre 2005 e 2009, o atendimento educacional à população entre 0 e 17 anos passou de 74% para 78,4%.

Verifica-se também, no contexto de 1997 a 2010, a implementação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), que justifica a necessidade de os municípios, diante da autonomia conquistada através da Constituição Federal de 1988, legislarem sobre assuntos educacionais, criarem os seus próprios sistemas municipais de ensino e, com isso, estabelecerem estratégias de gestão democrática.

Neste estudo, mostramos não apenas a participação de representantes de diferentes atores da Sociedade Civil e da Administração Pública no interior do conselho, mas um estudo acerca da tomada de decisão nesse órgão, uma vez que, segundo Vieira (2011), o poder local refere-se aos órgãos e espaços decisórios mais próximos do cidadão. O Conselho Municipal de Educação é o órgão de participação direta dos atores locais.

A análise dos documentos permitiu-nos encontrar informações sobre o funcionamento do CME, a regulamentação da participação na escolha dos representantes bem como sua dinâmica de tomada de decisão, que estão à disposição para dialogar, em certa medida, com as entrevistas. Os documentos que foram analisados nos mostram os pressupostos democráticos e/ou arbitrários. Estes são considerados dados preexistentes. A recolha de dados preexistentes (QUIVY; CAMPEGNOUDT, 1992), nesse caso, os documentos⁶, incide principalmente sobre a autenticidade das informações que contêm assim como sobre a correspondência entre o campo dos documentos e o campo das entrevistas.

De acordo com o Regimento do Conselho Municipal de Educação de Mossoró, a composição do órgão é de 14 membros titulares e 14 membros suplentes, sendo ao todo 28 membros representantes, distribuídos de igual modo em dois segmentos representados: Administração Pública e Sociedade Civil. Desses 28, optamos por

⁶ De acordo com Quivy e Campegnoudt (1992), podem ser considerados dados preexistentes dados estatísticos e documentos (leis, decretos, portarias, atas de reunião). Porém, é possível que outros dados preexistentes existam para além destes, como é o caso do uso de outras fontes, secundárias, terciárias ou outras, para a pesquisa.

realizar entrevistas com um quadro misto de representantes, de modo que contemplou a diversidade de segmentos representados nesse órgão decisório. Para esse fim, as entrevistas foram realizadas com a participação de 50% dos membros titulares, correspondendo a 7 conselheiros entrevistados.

As entrevistas semiestruturadas com os membros do Conselho trouxeram mais clareza sobre o processo de tomada de decisão, nas quais mantivemos o anonimato dos sujeitos partícipes da pesquisa. A entrevista tratou de questões relativas à tomada de decisão e foi realizada por meio de uma conversação de natureza profissional entre duas pessoas, pesquisador e representante (LAKATOS; MARCONI, 1994).

Para análise das entrevistas e dos documentos, tomamos como técnica alguns aspectos da análise de conteúdo, segundo considerações apresentadas por Bardin (1977) e Franco (2008), não nos limitando exclusivamente ao uso desta, mas adotando certos procedimentos considerados importantes para este estudo, sem a pretensão, entretanto, de levantar a defesa de uma única técnica para um estudo dessa natureza. Nesse sentido, não pretendemos adotar uma postura rígida com relação à técnica de análise, mas antes utilizar essa técnica de maneira flexível, com capacidade inovadora, sem perder o rigor do trabalho científico, que buscou garantir a cientificidade e ao mesmo tempo a criatividade do pesquisador social, pois se fundamentou no princípio de que esse profissional tem a capacidade de inventar e reinventar as suas próprias técnicas de análise. Nesse sentido, tem-se a consciência de que a análise de conteúdo “pura”, tal como é delineada, obedece até certo ponto a uma lógica cartesiana. Não nos prendemos a essa lógica porque entendemos que esta não é compatível com o tipo de pesquisa a que nos propomos fazer.

Sob a perspectiva clássica de Bardin (1977), a análise de conteúdo foi usada para descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos das transcrições das entrevistas. Essa análise ajudou a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. Desse modo, “a primeira atividade consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto, deixando-se invadir pelas interpretações” (BARDIN, 1977, p. 96). Em seguida, foi feita a seleção dos documentos: Regimento e Leis que regulamentam o conselho, construindo parte do *corpus* analisado e as unidades de contexto para descrevê-las, interpretá-las e analisá-las.

A análise do conteúdo se justifica em certa medida neste estudo, pois, segundo Franco (2008), permite ao pesquisador fazer inferências sobre qualquer um dos

elementos da comunicação, buscando responder a algumas perguntas, como: quem são os produtores, os receptores da mensagem? Por que elas são veiculadas? Que efeitos produzem segundo os interesses de classes? Colocando-nos no desafio de que se exige do analista maior bagagem teórica, buscamos um referencial da Teoria Política e de Estado, bem como das teorias educacionais sobre conselhos municipais de educação.

Para Franco (2008), existem pelo menos três pressupostos básicos: primeiro, de que toda palavra falada, escrita ou sensorial contém uma grande quantidade de informações a respeito de seu autor, desde concepções teóricas a interesses de classe. Segundo, que o produtor é antes de tudo um selecionador não arbitrário, pois seleciona o que é mais importante “para dar o seu recado”. Terceiro, a teoria que orienta sua concepção de realidade é filtrada mediante seu discurso, resultando em implicações importantes. Por isso, na pré-análise, consideramos as unidades de contexto extraídas das mensagens para buscar as implicações analíticas presentes ou obscurecidas nelas. Assim, não nos limitamos às unidades de contexto, pois, sempre que foi preciso recorrer novamente às entrevistas no todo, o fizemos para selecionar trechos que nos ajudaram a confrontar com a teoria estudada e comparar os discursos dos conselheiros, embora em alguns momentos de maneira mais descritiva. No entanto, não identificamos empecilhos para encontrarmos resultados nas análises por meio de inferências nas unidades de contexto e nas entrevistas no todo.

Por entendermos que é possível, a análise da legislação que institucionaliza e regulamenta o CME foi realizada concomitantemente com a análise das entrevistas dos representantes, não havendo um tipo de aplicação exclusiva para análise desse tipo de documento. Nesse sentido, adotou-se a perspectiva de que esse tipo de documento é utilizado nesse trabalho para reforçar ou refutar algumas inferências. Porém, para análise das entrevistas, foram empregados alguns procedimentos da análise de conteúdo, como a criação de identificação de registros, os quais serviram para classificar os representantes em 1, 2, 3, 4, 5; em seguida, realizou-se a pré-análise, que ajudou na organização dos dados por unidades de contexto (APÊNDICE 2); por fim, a construção dos eixos de análise, a qual reuniu as unidades de contextos em três eixos, a saber: a) atuação do CME-Mossoró: composição, contribuições e articulação com a rede e o sistema municipal de ensino; b) o processo de tomada de decisão: reuniões, pautas, divulgação das decisões; e c) as dificuldades e facilidades relativas à aceitação das opiniões.

A leitura flutuante das unidades de contexto e o retorno à leitura das entrevistas foram fundamentais para a construção de uma análise descritiva-interpretativa que buscou no referencial teórico estudado as bases para a fundamentação das análises e a capacidade criativa do pesquisador para construir o caminho da pesquisa.

Segundo Franco (2008), a questão “com que efeito?” é considerada por muitos estudiosos como um pergunta fundamental do paradigma da comunicação, embora não nos detenhamos a este, porém essa indagação é valiosa para o avanço do conhecimento na área das ciências sociais. Não é por acaso que indagamos aos sujeitos da pesquisa se sua participação interfere nas decisões do conselho, se estes apresentam sugestões, opiniões e se estas são aceitas com facilidade ou com dificuldade, entre outras questões dessa natureza, ou seja, se a sua participação produz efeito nas decisões do conselho.

Portanto, o desenho da pesquisa pode ser observado a partir dos passos destacados a seguir:

a) Levantamento bibliográfico, compreendendo a leitura e o fichamento de textos sobre democracia, participação, representação, conselhos municipais de educação;

b) Análise de documentos referentes à efetivação do Conselho Municipal de Educação mossoroense, pois a exploração dos documentos nos permite inferir o contexto de aprovação das leis, as atribuições dadas ao Conselho, os setores da sociedade representados, as condições para o exercício das atribuições e, se está, de fato, havendo ampliação de possibilidades de democratização das políticas educacionais no município durante o processo de tomada de decisão;

c) Entrevista semiestruturada com membros do conselho de Mossoró, abordando os temas centrais da pesquisa (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

d) Análise dos dados que num primeiro momento implicarão a preparação das informações extraídas de todo o material, transformando o conteúdo em unidades e classificando-as em categorias, para, em seguida, descrevê-las e interpretá-las.

1.5 Estrutura da dissertação

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a construção dos caminhos desta pesquisa e justifica a pesquisa qualitativa como guisa

de condução do processo investigativo, enfocando os crescimentos durante a construção do objeto de estudo e seu amadurecimento.

O segundo capítulo expõe as discussões em torno da construção do Estado capitalista e da democracia moderna, as quais resultaram das mudanças na relação entre Estado e sociedade, explicitando na primeira seção os “problemas estruturais do Estado capitalista e a concepção de democracia”, com foco na democracia representativa, seus dilemas e potencialidades.

O terceiro capítulo indaga se os conselhos municipais de educação no Brasil se constituíram como mecanismos de democratização ou de controle estatal. Está dividido em duas seções: a primeira discute a dimensão da participação e a segunda aborda as dimensões intrínsecas à tomada de decisão nos conselhos referente à dimensão da participação e à dimensão do controle estatal.

O último capítulo apresenta os resultados da pesquisa alinhados às discussões teóricas, em que são apresentados os limites e as possibilidades do processo de tomada de decisão no conselho municipal de educação em Mossoró-RN, situando-o a partir dos dados populacionais e educacionais em uma seção e abordando, em outra, o CME-Mossoró, tendo como ponto de partida a legislação até chegar no processo de tomada de decisão. Em seguida, realiza-se a caracterização dos representantes entrevistados. Em uma seção, verifica-se a atuação do CME-Mossoró, sua composição, as contribuições e articulação com a rede e o sistema municipal de ensino; em outra seção, identifica-se a visão dos representantes sobre reuniões, pautas e critérios de decisões, finalizando com uma seção sobre as dificuldades e facilidades relativas à democratização da educação no município. Nas conclusões, são referendados novos caminhos de pesquisa descobertos a partir deste estudo, os quais podem tratar de diversos temas e questões levantados.

2 O ESTADO CAPITALISTA E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA MODERNA: DA REPRESENTAÇÃO À PARTICIPAÇÃO

Este capítulo estuda as concepções de Estado e de democracia que vêm sendo gestadas desde a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), cujos conceitos têm sido interpretados e reduzidos como sinônimo de *procedimento*. Esse fenômeno histórico foi considerado de suma importância para historiadores e pensadores do século XX, pois foi a partir da Guerra que houve mudanças nas correlações de forças entre o declínio da Europa e a ascensão dos Estados Unidos à condição de potência mundial. No cenário mundial, os únicos países que não estavam sob o domínio da Europa eram os EUA e o Japão, visto que se apresentavam como os países capazes de ameaçar a supremacia colonizadora europeia em alguns lugares do globo, como na América Latina e no extremo oriente. É necessário observar que essa (a Primeira) Guerra plantou as sementes de uma Segunda Guerra Mundial, uma vez que, com o fim da Primeira, o militarismo e o totalitarismo não desapareceram e as economias despertaram para um planejamento mais central e para o uso racional da força de trabalho.

Nessa conjuntura mundial, Caetano (2010, p. 58) afirma que

[...] o Estado comporta diferentes regimes políticos (democracia ou ditadura) e, em consequência, os mesmos sujeitos (classes e frações dominantes) podem ser ora “democráticos” ora “ditadores”. As “opções” entre um regime e outro, para os dominantes, não passam pelas preferências filosóficas, mas pela correlação de forças, pelos interesses políticos e econômicos que estão em jogo em determinada conjuntura. Quando se trata da “escolha”, se foi possível esvaziar o conteúdo popular da democracia, não faltaram teóricos liberais para dar forma institucional ao seu esvaziamento, como fez Schumpeter (entre outros), para quem a democracia não passa de um procedimento, de um método para escolha de governantes.

Esse aspecto pode ser observado numa determinada conjuntura, quando se investiga como o Estado e a democracia vêm se constituindo mediante transformações provocadas em um mundo capitalista pós-guerra, no qual ainda hoje se presencia a tentativa de construir um conceito de Estado democrático (OFFE, 1984).

Este estudo busca compreender esse processo a partir da concepção político-sociológica apresentada por Offe (1984) ao expor os problemas estruturais do Estado capitalista, segundo as mudanças nas relações entre Estado e Sociedade.

Para compreender essas questões e apresentar alternativas para as análises sociológicas sobre os problemas estruturais do Estado capitalista, Offe (1984) reúne

uma série de estudos realizados individualmente e com diversos autores⁷, os quais fazem parte da obra intitulada *Problemas estruturais do Estado capitalista*, que se divide em duas partes. Na primeira parte, o autor estuda a respeito da “Força de Trabalho e Poder da Sociedade”, analisada por meio da teoria de Estado e política social, observando duas lógicas da ação coletiva: classe social e forma organizacional. Na segunda parte, aprofunda a reflexão sobre o poder da sociedade e as instituições políticas, averiguando as teses a respeito do conceito de Estado capitalista e das pesquisas de orientação materialista, o problema da dominação de classes e o sistema político baseado na seletividade (democracia representativa). Mostra a atualidade e as hipóteses do problema de legitimação política, questionando o processo de legitimação política por decisão majoritária.

A questão da democracia no Estado capitalista é evidenciada como um procedimento seletivo da técnica estatal, cujo fenômeno social é observado por meio da escolha de representantes, que se dá através do sufrágio universal.

Caetano (2010, p. 63), à luz de Poulantzas, afirma que

o sufrágio nada mais é que um jogo institucional que permite o exercício das classes dominantes no exercício da dominação. O sufrágio alarga a relação do Estado capitalista com a existência particular de várias classes e frações dominantes. Dessa forma, o sufrágio é um momento importante de disputa do poder entre as frações de classe. A burguesia no modo de produção capitalista apresenta-se dividida em frações de classe; nem sempre as frações correspondem às formações concretas de produção, ou do bloco, ou do Estado. Essa é uma característica importante do Estado moderno, que se caracteriza pela autonomia relativa do Estado.

Porém, evidenciamos a emergente necessidade de ampliação do conceito democrático com vistas à construção de uma democracia social e não apenas de uma democracia de direito, pois, nos últimos dois séculos (XIX e XX), os

[...] Estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não seriam mais simples, tanto que as discussões se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas (BOBBIO, 2006, p. 54).

Com o crescimento volumoso da população nos estados, uma democracia em que todos participam tornou-se inviável, pois nem todos estão em condições de conhecer os demais. Admitir que a conquista da democracia representativa foi um

⁷ Lenhardt e Offe (1984), Offe e Ronge (1984) e Offe (1984).

avanço nessa conjuntura é importante. Porém, se a sua forma e o seu conteúdo não forem ampliados, não passará de uma técnica procedimental para a escolha de governos.

Santos e Avritzer (2002) mostram que durante o século XX perdurou e ainda existe, nas sociedades ocidentais, uma concepção hegemônica de democracia, a qual a identifica com as regras do processo eleitoral.

Esses autores acrescentam que essa discussão não soluciona o problema de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização dos cidadãos nem se a representação esgota o problema da diferença (MARTINS, 2005), tornando-se necessário passar de uma visão de democracia burguesa (procedimentalista) para uma democracia participativa, na qual se promove e se enxerga a ampliação dos locais onde as pessoas decidem os rumos da vida em sociedade. Todavia, é preciso relativizar essa questão, pois, no presente século é possível que a democracia burguesa também incorpore aspectos participativos como formas de governo que se complementam, não se excluindo em sua totalidade. Entendemos que nesse sentido, os conselhos de educação se configuram como mais um lócus de decisão da política educacional que ora pode incorporar aspectos da democracia burguesa complementada pela participativa.

Este estudo busca perceber como os problemas apresentados interferem nas decisões da política educacional, diante de um cenário dualista de responsabilização para com o bem educacional, cujo debate não necessariamente deverá responder se em fins do século XX o Estado deve ou não, por que e para que se ocupar da educação. Porém, é evidente que se discutirá um eixo importante acerca do Estado e da educação, que se concentra na forma como o Estado adota processos descentralizadores (CASASSUS, 1995).

2.1 Problemas estruturais do Estado capitalista e a concepção de democracia

O estudo em questão está baseado na tríade de valores cognitivos elaborados pela Teoria Política (de Estado), que compreende a democracia como participação, representação e tomada de decisão. Situa-se entre as discussões sobre a construção da democracia no século passado e os seus espaços de efetivação, pensando-a pelo Conselho Municipal de Educação de Mossoró enquanto uma das possibilidades democratizantes da gestão da educação no município.

No ensejo, buscamos desvendar a concepção de democracia gestada com o advento da modernidade⁸, sem dispensar as construções e contribuições que Rousseau, entre outros, trouxe para a construção de uma teoria de Estado. Nesse sentido, torna-se necessário compreender o que é o Estado e não apenas limitar-se a expor o que este deve ser, como ilustrou Maquiavel no livro *O príncipe*.

A noção de Estado que tem sido amplamente difundida na sociedade, em especial aquela inserida no arcabouço teórico que situa o Estado Mínimo como oriundo da crise do Estado de Bem-Estar social e do fracasso das teses keynesianas, é a concepção weberiana, segundo a qual é um “*instituto político* de atividade continuada (cuyo) cuadro administrativo (mantiene) com êxito la pretensión al *monopólio legitimo* de la coacción física para el mantenimiento de la orden vigente” (FANFANNI, 2004, p. 20, grifo do autor).

O Estado é uma instituição que consiste em uma associação territorial, sobre a qual possui autoridade para exercer a coação respaldada em sua ordem, reconhecida ao grupo de funcionários. Poulantzas (*apud* LEITE, 2002) compreende o Estado não apenas em sua dimensão territorial e coercitiva, mas como condensação material de forças, permeado de conflitos, contradições e micropoderes. Desse modo, esse estudioso assimila elaborações de Michel Foucault para estruturar uma definição da materialidade do Estado, até porque o cenário favorável à concepção de Estado que temos hoje advém do nascimento dos Estados-nação.

O surgimento dos Estados-nação se deu por meio de três grandes eventos: a urbanização, a reforma protestante e o desenvolvimento da economia de troca. Esses eventos estão diretamente ligados ao poder local, pois se remetem a condições políticas, econômicas e culturais bem como ao seu enfraquecimento e o da igreja, demarcando a consolidação deles. O poder local concentrava-se nas mãos de nobres, dos reis e do papado, na medida em que os artesãos e comerciantes temiam a perda de autonomia conquistada pelo desenvolvimento comercial, que era independente do poder real.

Portanto, a urbanização favoreceu o crescimento dos poderes incipientes do Estado através da coalizão entre nobres e burgueses. Com o desenvolvimento da

⁸ Atribui-se a datação do surgimento do Estado Moderno a partir do começo dos estados absolutistas, balizado por um triplo movimento: consolidação da ideia de soberania, despatrimonialização e despersonalização do poder. O primeiro teve um papel importante na reconstrução da ordem e do espaço público como resultado de concentração e centralização do poder. O segundo foi essencial na substituição progressiva das rendas senhoriais por impostos, que possibilitaram a despesa do governo com mudanças nos planos político, jurídico, administrativo, militar e financeiro, consolidando uma esfera público-estatal. Por fim, o terceiro baseou-se no movimento entre o poder público e o seu titular (MENDONÇA, 2000).

economia de troca, a partir do século XVI, foram notadas mudanças na circulação dos bens produzidos, o que implicou uma cobrança de tributos pelo Estado e uma transformação radical.

Quanto à Reforma Protestante, esta contribuiu para o fortalecimento do Estado em três sentidos: primeiro, na consolidação de uma estrutura institucional paralela à da hierarquia católica; segundo, como o conflito entre protestantes e católicos derivou largas e sangrentas guerras, fortaleceu-se a necessidade de uma instituição para trazer a ordem; terceiro e último, trouxe a transformação na produção das ideias e identidades.

Diante desse contexto, a educação torna-se um elemento fundamental que contribuiu para a reconstrução de um sentimento de pertença, preenchendo o vazio deixado pelo sistema de governo passado. Esse preenchimento pode ser observado quando se deu a difusão da ideia de nação (uma identidade nacional, sentir-se partícipe de uma única comunidade).

Para isso, o Estado criou os sistemas educativos de alcance nacional, pois estes nem sempre existiram, os quais serviram para construir uma identidade coletiva que tinha como propósito homogeneizar e estimular o sentimento de pertença comum entre os indivíduos sujeitos à autoridade do Estado.

A escolarização constituiu-se uma das ferramentas institucionais mais eficazes no processo de homogeneização, indispensável para a constituição da nacionalidade e o fortalecimento do poder estatal. Porém, isso não representou a extinção dos sistemas religiosos, pois, em países em que o poder católico era predominante, este permanecia. Desse modo, compreendemos como o surgimento dos Estados-nação se relaciona com a questão educacional.

Assim, é possível aferir que o poder se faz presente não apenas na figura do representante, mas também nas estruturas administrativas pertencentes aos diferentes níveis do governo. No caso brasileiro, aparece em três momentos na educação e na escola: 1) governo: níveis federal, estadual e municipal; 2) educação: Conselho Nacional de Educação/Ministérios da Educação (MEC), Conselhos Estaduais de Educação/Secretarias de Estaduais de Educação e Conselhos Municipais de Educação/Secretarias Municipais de Educação; 3) escola: direção, vice-direção, supervisores, professores, orientador, aluno e funcionários (RIBEIRO, 2004).

A partir de uma dimensão político-sociológica, Lehardt e Offe (1984) propõem-se a analisar as funções e os processos inovadores da política social, no intuito de

avançar diante da necessidade intelectual de uma definição *funcional* de conteúdo do Estado, a qual não foi percebida pelos cientistas sociais marxistas.

Para os autores citados, recebemos dos cientistas sociais marxistas apenas informações acerca dos critérios com os quais certas pessoas *avaliam* o Estado, permanecendo duvidosa a relevância política de tais indicações. Por isso, deveríamos exigir das pesquisas sociológicas sobre a política social uma indicação de como ela pensa que deve ser solucionado o dilema político e metodológico.

As definições formalistas e normativistas evitam dar uma resposta à pergunta clássica que se encontra no centro da discussão atual sobre a teoria do Estado. Não se esgotam possibilidades a respeito de como *surge* a política estatal a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre, bem como sobre quais são as funções que lhe competem, considerando-se essas estruturas (LENHARDT; OFFE, 1984).

Trata-se de como uma sociedade histórica se reproduz, de forma idêntica ou não; quais as estruturas e os mecanismos que geram, tanto sua continuidade e identidade como suas discontinuidades. A hipótese levantada por Lenhardt e Offe (1984) faz alusão à força política e ao caráter estatal da sociedade burguesa, pois estes sempre desempenharam um papel importante dentro da tradição teórica do materialismo histórico, precisando confirmar se a função especificamente repressiva, reguladora e ideológica do aparelho estatal, de seus componentes organizacionais e de suas políticas é verdadeira.

Lenhardt e Offe (1984) tentam responder ao problema através de duas reflexões: sobre o conceito de política social e sobre as teses da proletarização ativa e passiva. Os autores conceituam que a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado (proletarização passiva)* em *trabalho assalariado (proletarização ativa)* (LENHARDT; OFFE, 1984).

Segundo Hofling (2001), o Estado capitalista se encarregou não somente de promover qualificação profissional permanentemente para a mão de obra direcionada ao mercado (proletarização ativa), como também manteve o controle sobre parcelas da população não inseridas no processo produtivo por meio de programas e políticas sociais (proletarização passiva).

Com isso, é fundamental perceber que se existem dois processos de proletarização, logo, é possível refletir a respeito de quem são os sujeitos que os

compõem. Nesse caso, torna-se necessário entender que não são apenas proletários, mas também trabalhadores, cidadãos.

Por isso, é fulcral perceber qual a concepção de cidadão que os programas e as políticas sociais trazem em seu bojo, quem são os atores que compõem os órgãos e organismos que aglutinam representação política de diferentes segmentos da sociedade, em especial dos conselhos de políticas sociais, no intuito de entender o que fazem, o que decidem e em observância a quais influências decidem.

De acordo com Lenhardt e Offe (1984), para entender a tese sobre proletarianização ativa acompanhada de proletarianização passiva, é necessário resolver três problemas: o trabalhador oferece a força de trabalho nos mercados como uma mercadoria e aceita os riscos; constituir condições socioestruturais para que o trabalho assalariado funcione efetivamente; estabelecer necessária correspondência entre o número de indivíduos que são proletarianizados de forma passiva e o número daqueles que, em vista de demandas do mercado de trabalho, podem encontrar ocupação como trabalhadores assalariados.

Como pré-requisito para que as formas de existência externa ao mercado sejam organizadas e sancionadas *pelo Estado*, existem dois argumentos. O primeiro é o de que os subsistemas na fase pré-industrial e no início da industrialização tinham assumido funções assistenciais, mas perderam em eficiência, tendo que ser substituídos por regulamentações políticas formalizadas. O segundo, compatível com o primeiro, consiste no fato de que somente a estatização dos subsistemas periféricos (família, igreja, assistência de caridade) permitirá controlar as condições de vida e as pessoas para as quais o acesso às formas de vida e de subsistência situadas fora do mercado foi dispensado da pressão de venda no mercado de trabalho (LENHARDT; OFFE, 1984).

No Brasil, é possível verificar que, na década de 1990, houve uma forte implementação de políticas que formalizaram os mecanismos de controle social por meio de leis, resoluções, diretrizes e normas institucionais, como será visto a seguir. Os mecanismos de controle social foram implementados como estratégia de descentralização. Alguns críticos entenderam esse processo como parte de um projeto de desresponsabilização do Estado em relação à redução do seu papel para com as políticas sociais.

Outros estudiosos viram esse processo como possibilidade de inserir a Sociedade Civil na gestão pública. É salutar ressaltar que não se trata de apostar em uma ou outra concepção, mas de perceber uma possível e necessária convergência entre os papéis do Estado e da sociedade.

O ponto-chave desse argumento está na base de que, para assegurar o controle sobre o trabalhador assalariado, o Estado necessita definir, através de uma decisão, quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado, eliminando o cidadão-trabalhador do poder de decisão. Para ganhar legitimidade, o Estado aplica uma lei, baseado no argumento de que a decisão está fundamentada na regra universal da “maioria” e não leva em consideração que a decisão de uma maioria afeta outros que não os próprios cidadãos que delas participam (HELD, 1991).

Segundo Mendonça (2000), no Estado Moderno, a participação direta dos cidadãos nos espaços públicos, locais de decisão, foi praticamente inviabilizada por diferentes fatores. Um dos fatores fundamentais dessa inviabilidade está diretamente ligado à ausência de participação dos indivíduos nos espaços públicos por causa das suas obrigações concernentes à sobrevivência material.

Mais um problema difícil de ser explicado se refere à instituição de sistemas escolares universais. Assim, é complicado explicar por que a introdução de um sistema escolar universal veio acompanhada da introdução da obrigatoriedade escolar geral temporariamente definida (ou seja, a organização da obrigatoriedade de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho).

Para Lenhardt e Offe (1984, p. 18),

quando as condições sob as quais a não participação no mercado de trabalho estiverem regulamentadas pelo poder público e quando a escolha entre as formas de subsistência externa ao mercado de trabalho não depender mais da decisão do próprio trabalhador, podemos contar com uma integração confiável.

Esse fator evidencia por que a constituição de uma classe trabalhadora assalariada tem como pré-requisito a institucionalização política de diversas categorias de trabalhadores não assalariados.

Com a propriedade privada dos meios de produção, os trabalhadores perderam a possibilidade de estruturar e organizar o trabalho autonomamente, segundo os seus próprios interesses. É necessário reagir a esse problema constante da integração social do operariado assalariado com ferramentas de controle social que são geradas de maneira não confiável pelos mecanismos do mercado de trabalho. Mesmo quando o trabalho é pouco regulamentado e, portanto, permite maior autonomia decisória aos operários, os trabalhadores estão sob a pressão de tomar decisões cujas consequências podem afetar a sua saúde e educação.

Danificada a força de trabalho de um empregado, as empresas ficam livres para contratar novas forças de trabalho. Por outro lado, não se pode esperar das empresas que ponham à disposição de seus empregados instalações educacionais e de saúde dispendiosas, pois o contrato pode ser rescindido a qualquer hora, seja por decisão do empregado, seja por decisão da empresa, já que esta, especificamente, não tem qualquer garantia de retorno para o investimento educacional e de saúde.

A função mais importante da política social no contexto capitalista consiste no “controle quantitativo do processo de proletarização” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 22), o qual se configura como terceiro componente da política social, visto que o problema estrutural, no que diz respeito a um excedente potencial de oferta da venda de força de trabalho, exige mecanismos reguladores de volumes quantitativos, capazes de estabelecer o equilíbrio entre a proletarização “passiva” e “ativa”.

Assim, a socialização não ocorre apenas através do mercado, pois ele necessita *da sanção de uma associação política de dominação – do poder estatal*. O proprietário da força de trabalho somente se torna trabalhador assalariado enquanto *cidadão*. Os incentivos materiais não bastam para assegurar a disposição para o trabalho.

Cabe ao Estado, além de prescrições e imposições, criar possibilidades de informação e impor disposições sociais destinadas a melhorar as condições de saúde do trabalhador. Além disso, as políticas educacional e de profissionalização não asseguram a correspondência entre força de trabalho e a demanda, também do ponto de vista qualitativo. Porém, as medidas legislativas para a melhoria das condições e relações de trabalho alteram minimamente a estrutura da divisão de trabalho e as leis de processo econômico capitalista.

Os órgãos de cogestão praticamente não podem fazer valer pontos de vista contrários às imposições do processo de produção capitalista, respeitadas as suas possibilidades legais de influenciar os processos decisórios das empresas.

A política social não se limita apenas a oferecer prestações de serviços, mas a controlá-los de forma adequada, evitando que os trabalhadores recorram correntemente aos serviços de seguros. Somente o Estado permite ajustar de forma flexível as medidas político-sociais às exigências do mercado, visto que é uma das vantagens consideráveis para o capital, pois outra está em que “somente um sistema de seguro social permite que a figura do ‘trabalhador médio’ se transforme na base de cálculo para a gestão racional da empresa” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 30). O propósito dos autores Lenhardt e Offe (1984, p. 31) é elucidar a relação funcional entre as instituições da política social e

o problema da socialização através do trabalho assalariado em três diferentes problemas – disposição para o trabalho, capacidade de trabalho individual e “oportunidades objetivas de venda da força de trabalho”.

Percebemos que predominam instituições multifuncionais que visam o controle das motivações, a adaptação das capacidades de trabalho e a regulamentação quantitativa da oferta de força de trabalho. Parece absurdo excluir do conceito de política social as medidas para os problemas na área social (educação, saúde, habitação, emprego), uma vez que o aparelho administrativo tem clara consciência das inter-relações entre todas essas categorias (LENHARDT; OFFE, 1984).

Por analogia ao que vem sendo discutido no âmbito da concepção de Estado e da relação com a sociedade, no que diz respeito às relações com a classe trabalhadora, os conselhos de educação funcionam atualmente como órgãos de cogestão das políticas educacionais pensadas por órgãos da educação (Ministério da Educação e Cultura, Secretarias de Estado e de Municípios).

No entanto, não é salutar confundir a função dos conselhos com as funções de órgãos de gestão, os quais exercem atividades eminentemente executivas, que não se configuram como as finalidades dos conselhos. Cabem a estes as funções propositivas, consultivas, fiscalizadoras e avaliativas para garantir o controle social. O quadro de representantes é composto de membros que tanto representam interesses da Sociedade Civil como do Estado. Estes geralmente são designados por meio dos seus pares emanados dos movimentos sociais, como também dos sindicatos dos trabalhadores da educação, dos representantes de bairros e de escolas particulares e até mesmo das instâncias legislativas, como é caso de representações das Câmaras dos deputados, sejam estaduais, sejam federais, e dos vereadores.

O que há em comum entre esses profissionais é que eles ou são trabalhadores do funcionalismo público ou de entidades autônomas, como Organizações Não Governamentais. Logo, como mencionado anteriormente, são trabalhadores que exercem função de relevância pública, mas que na maioria dos casos não são motivados para a participação em órgãos colegiados e participativos, gerando descontentamento na função que ocupam.

Com isso, consideramos três questões de suma importância para a participação: disposição para participar, capacidade de participar individualmente e oportunidades objetivas de participação. A necessidade de tornar a participação uma realidade é emergente e esta encontra obstáculos estruturais e funcionais diante do controle das

motivações, da adaptação das capacidades participativas e da regulamentação quantitativa da oferta de participante, os quais precisam ser superados por meio de medidas mais objetivas.

Assim, é urgente pensar em medidas solutivas para os problemas estruturais e funcionais, uma vez que, segundo Lenhardt e Offe (1984), o aparelho do Estado tem consciência das inter-relações entre todas essas categorias. Por outro lado, entende-se ainda que não basta criar condições objetivas. Cabe ao Estado, além de propor prescrições e imposições, instituir possibilidades de informação e dispor de incentivos sociais para melhorar a participação dos conselheiros, considerando que estes são trabalhadores, cidadãos. Esse aspecto possivelmente ajudaria os membros dos conselhos de educação a saírem de uma condição de participação passiva para uma situação de participação ativa e com sentido.

Em suma, Lenhardt e Offe (1984) apresentam algumas estratégias de explicação para os processos de inovação política na área de política social através de modelos evolutivos, os quais podem estar fundamentados na teoria de interesses e necessidades (baseada num estudo de caso sobre a implementação de um projeto de lei na área) e nos imperativos do processo de produção capitalista (mercado de trabalho), sem desconsiderar a importância de explicar as regularidades que presidem as “leis de movimento” do desenvolvimento da política social.

Na primeira tentativa, verificamos primeiro a factualidade do processo de industrialização capitalista; na segunda, a força de organização da classe operária, “na medida em que corresponda à estrutura objetiva dos riscos, por um lado, e às condições de formação política dessas organizações” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 33). Isso mostra que os problemas das políticas sociais não podem ser explicados apenas por meio das necessidades, exigências e interesses, mas da transformação das exigências em políticas, processo mediatizado por estruturas internas de organização do sistema político.

Os conselhos de controle social em geral, particularmente os conselhos de educação, podem ser considerados hoje organizações implementadas segundo as exigências dos movimentos sociais da década de 1980, bem como da incorporação do discurso neoliberal sobre a gestão democrática, abrigando uma espécie de capital decisório de acordo com o “autointeresse bem compreendido” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 35).

Quanto à segunda tentativa, Lenhardt e Offe (1984) elucidam que, primeiramente, é preciso esclarecer em que medida é sustentável o pressuposto de que as agências estatais dispõem da perspectiva ampla e da capacidade de análise interna, necessárias para que sejam avaliadas as exigências funcionais pelos próprios agentes do processo de produção. Em segundo lugar, é necessário que os atores inseridos na administração fossem verdadeiros “supersociólogos”, sendo as circunstâncias que os habilitariam a corresponder com medidas políticas e inovações adequadas às exigências identificadas. Entretanto, o autor ressalta o caráter dessas explicações “harmonicistas” e afirma que, ao contrário disso tudo,

para a explicação da trajetória evolutiva da política social, precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes *tanto* “exigências” quanto “necessidades”, tanto problema da “integração social” quanto problemas da “integração sistêmica” (Lockwood), tanto a elaboração política de *conflitos de classe* quanto a elaboração de *crises do processo de acumulação* (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 36, grifo do autor).

Nesse caso, Lenhardt e Offe (1984) chegam à conclusão de que não há paralelismo entre esses problemas do desenvolvimento da política social. Assim, o problema funcional a ser analisado é a compatibilidade precária das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às exigências quanto às necessidades, segundo as instituições políticas e as relações de força canalizadas.

Desse modo, os autores tomam como referência para a explicação de inovações políticas a *racionalização interna* dos sistemas de prestação de serviços, isso porque a pressão para a racionalização resulta do fato de que necessidades e exigências conflitantes põem em questão a conciliabilidade e a praticabilidade das instituições políticas existentes.

Ao analisarem algumas estratégias de inovação das instituições sociopolíticas, Lenhardt e Offe (1984) concluem que a política social não está a serviço das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, mas reage a problemas estruturais do aparelho estatal de dominação e prestação de serviços.

A ideia de dominação compõe um dos conceitos sociológicos fundamentais, a qual não se reduz única e exclusivamente ao exercício de influência sobre as pessoas. Para Weber (1991 *apud* MENDONÇA, 2000, p. 41), dominação “é a probabilidade de

encontrar obediência a uma determinada ordem de conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”.

Mendonça (2000, p. 41) reforça o conceito afirmando que “[...] chamamos de dominação a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas” (MENDONÇA, 2000, p. 41).

Portanto, a ideia de dominação está ligada a diferentes motivos de submissão e à crença na legitimidade da dominação racional, tradicional ou carismática. A dominação racional ocorre quando a crença está baseada nas ordens estatuídas e no direito de mando, nomeados para exercer a dominação, por obediência a uma ordem impessoal, cujo regime de dominação legal é considerado a forma moderna de administração vinculada às regras e à fixação de meios coercitivos para todos, independentemente de ter participado ou não da elaboração dos estatutos, permitindo a existência de uma hierarquia oficial.

Segundo Mendonça (2000), para que a racionalidade plena seja atingida, é necessária uma qualificação profissional para compor o quadro administrativo. No quadro administrativo burocrático, ressaltam-se algumas características: a) liberdade pessoal do funcionário que obedece às regras; b) nomeação (e não eleição); c) competências funcionais; d) contrato a partir de seleção para averiguar qualificação profissional; e) remuneração com salários fixos em dinheiro; entre outras.

No tipo de dominação racional, a seleção dos profissionais se dá por qualificações profissionais aferidas por exame e/ou atestadas por diploma. Admite minimamente formas democráticas de participação, como, por exemplo, seleção simplificada ou concurso público para ocupar cargo e exercer a profissão. A qualificação profissional é dispensável somente para os cargos de ministros e presidente do Estado Moderno (MENDONÇA, 2000).

O tipo de dominação tradicional difere da forma racional por usar a nomeação segundo critérios políticos. Nesse tipo de dominação, o quadro administrativo é composto por servidores pessoais que devem fidelidade pessoal e decisiva ao senhor que o indicou para o quadro administrativo, dando origem ao patrimonialismo que assume forma pura ou estamental. Na primeira, existe a separação total entre administradores e meios de administração, cuja apropriação é do senhor. Na segunda, os membros do quadro administrativo têm a posse de parte essencial dos meios de produção (MENDONÇA, 2000). O senhor seleciona os servidores com base na confiança pessoal, sem delimitação clara das funções.

O terceiro tipo de dominação é a carismática, que se refere às qualidades pessoais em virtude de poderes, cujo reconhecimento se dá em virtude de provas, milagres. O quadro administrativo é composto segundo qualidades carismáticas, valendo a criação de um direito para cada caso. Esse tipo de dominação é extracotidiana, diferente das duas primeiras, que são cotidianas, podendo assumir um caráter de relação permanente, modificando-se por meio de um processo de racionalização ou tradicionalização. É considerado por Weber um princípio de legitimidade autoritário.

Mendonça (2000, p. 50-51), a partir dos conceitos de dominação apresentados, resume:

Tendo em vista os conceitos aqui elencados, é possível, resumidamente, compreender o patrimonialismo como uma forma de organização baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição.

Apresentadas essas concepções de dominação, é preciso considerar também que qualquer tipo de dominação é desumano, pois concorre para negar a própria especificidade histórica do homem (PARO, 2000), o que o torna cidadão livre: o trabalho. É por meio do trabalho que ele busca não apenas satisfazer as necessidades nesse mundo, mas também viver bem, considerando que não é somente pelo trabalho que o homem se faz histórico, mas pela divisão social do trabalho, que o põe em contato com os demais componentes da sociedade.

De acordo com Paro (2000, p. 17), esse debate leva a uma das maiores questões da filosofia: “a construção de sua liberdade em convivência com os demais seres humanos”. Essa questão comporta duas dimensões que se complementam: admitir que a relação homem-homem seja de horizontalidade e que a inevitabilidade da relação dos homens entre si, na construção de sua especificidade histórico-humana, apresentada pelos problemas que se mostram nessa relação, garanta que a liberdade seja respeitada e construída coletivamente. Para esse autor, coloca-se, assim, a necessidade de uma mediação, a qual se chama democracia, não apenas como governo do povo ou governo da maioria, mas em uma concepção alargada, que inclui os meios e os esforços para concretizar o entendimento entre os grupos e as pessoas, para que o trabalho seja mediação para o bem viver, numa sociedade em que predomine a liberdade e não apenas a necessidade.

Todo tipo de dominação provoca impactos. Mendonça (2000) afirma que todo tipo de dominação pode estar limitado por meios específicos de dominação. Assim, mostra, à luz de Weber, que todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático, pelo princípio da colegialidade.

Os colegiados são, por isso, uma forma de divisão de poderes e, por consequência, limitadores da dominação. Os sentidos de colegialidade abordados na teoria weberiana são diversos, [...]. podem ser destacados pela analogia com os coletivos organizados nos sistemas de ensino brasileiro como resposta ao princípio constitucional de gestão democrática (MENDONÇA, 200, p. 63).

Os colegiados possuem a característica de serem monocráticos ou não monocráticos. Nos primeiros, não há debates nem votações. Os segundos, como é o caso dos conselhos de controle social, podem ser considerados dessa forma porque são promulgados por autoridades institucionais após debates e votações, valorizando o princípio da colegialidade. A colegialidade é aquela em que, para as deliberações, cabe a decisão de todos por meio de votação, embora nem sempre seja democrática.

Para justificar essa afirmação negativa sobre a colegialidade, Mendonça (2000) recorre à teoria weberiana, mostrando que a colegialidade de dominação ocorre quando se reúnem poderes da administração com a finalidade de aconselhar a administração monocrática na tomada de decisão. Nesse sentido, é possível que os conselhos de controle social reúnam especialistas da administração para o exercício consultivo e não avancem como aparelhos democráticos.

O Estado, em sua atividade política inovadora, a qual abstrai de objetivos concretos, não gera apenas efeitos que se restringem à esfera interna da administração estatal, mas também cada medida de racionalização interna acarreta efeitos externos, que se referem aos níveis de assistência e às oportunidades de poder dos grupos sociais. Então, na prática, quais são esses efeitos?

Casassus (1995, p. 53) explica que esses efeitos, consubstanciados em uma aspiração à modernidade, afetam nossas sociedades, traduzindo-se em “processos de racionalização, privatização, descentralização, informatização e outros, que se justificam e se orientam principalmente em termos de redução da esfera de influência”, que tem sido atribuída até o momento ao Estado.

Nesse caso, merecem atenção as correlações de forças entre a atuação dos conselhos de educação, os partidos políticos, as associações, os sindicatos e as instituições sociais.

Segundo Oliveira *et al.* (2011), os partidos políticos são responsáveis pela indicação dos atores nos cargos públicos com funções diretivas nos seus mais variados escalões, tornando-se responsáveis pela elaboração das políticas implementadas pelas equipes de governo.

Quanto às associações, em termos da relação indivíduo-Estado, posicionam-se como entidades de equilíbrio do poder central e como instrumentos para a compreensão dos processos sociais (CESAREO, 1998). A estrutura dos conselhos pode conter, em seu quadro de membros, representantes das associações, visto que é possível que os conselhos de educação atraiam ações dessas instituições em virtude das realidades e demandas sociais.

Desse modo, é possível inferir que os conselhos de educação não podem estar apenas a serviço das necessidades e exigências do sistema, como mecanismo de racionalização interna, mas sua ação enquanto estratégia de inovação sociopolítica deve acarretar medidas de ações externas, em que o processo de tomada de decisão poderá se dar de acordo com os níveis de assistência e as oportunidades de poder de grupos sociais como associações, sindicatos e instituições.

Se os conselhos de educação não ultrapassarem as suas ações referentes às necessidades e às exigências dos sistemas de ensino, é possível que estes se tornem apenas tentáculos do sistema que não gozam de autonomia para refletir sobre os problemas estruturais da educação que ocorrem tanto nos eixos centrais quanto locais. Caso funcionem nesse aspecto, ajudam a reforçar a colegialidade de dominação, expressa por Mendonça (2000) anteriormente.

No processo de solução dos problemas, Lenhardt e Offe (1984) chamam a atenção para o fato de que as inovações políticas, tais como novas leis, novos regulamentos e novos mecanismos de controle social, modificam explicitamente as relações de favorecimento/desfavorecimento entre certas categorias de pessoas.

Por essa razão, mostram que nenhuma reforma administrativa é apenas uma reforma administrativa, ou seja, há mudança tanto na qualidade da prestação de serviços sociais quanto nas suas condições de acesso por parte da clientela e na composição dessa clientela.

Nesse sentido, observamos que esses autores estão interessados por inovações políticas produzidas pelos conflitos sociais (implementação extraestatal), para os quais a política social estatal limita-se a fixar o lugar de arbitragem, o momento, a temática e as “regras do jogo”, isto é, a política estatal não fixa situações concretas, “mas demarca os temas do conflito e pré-define, através do maior ou menor poder conferido aos grupos em presença, na medida em que as instituições de política social podem ser efetivamente aproveitadas” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 39).

Portanto, o desenvolvimento de inovações não pode ser conceituado como causa concreta de estados societários ou de mudanças definidas, mas como condição inicial que desencadeia interações conflitivas, cujo resultado decide relações de poder estruturais e constelações de interesses. Assim, as pesquisas na área prioritariamente precisam ser vistas a partir da elucidação descritiva das condições sociais de implementação da regulamentação política.

Dessa forma, entende-se que a tomada de decisão é um momento oportuno de interações conflitivas, pois não aponta apenas o desenvolvimento e inovações políticas, mas também apresenta os resultados das relações de poder adicionadas à construção da rede de interesses de grupos sociais.

Nesse sentido, Lenhardt e Offe (1984) propõem um esquema de análise sociológica do desenvolvimento político-social em três etapas:

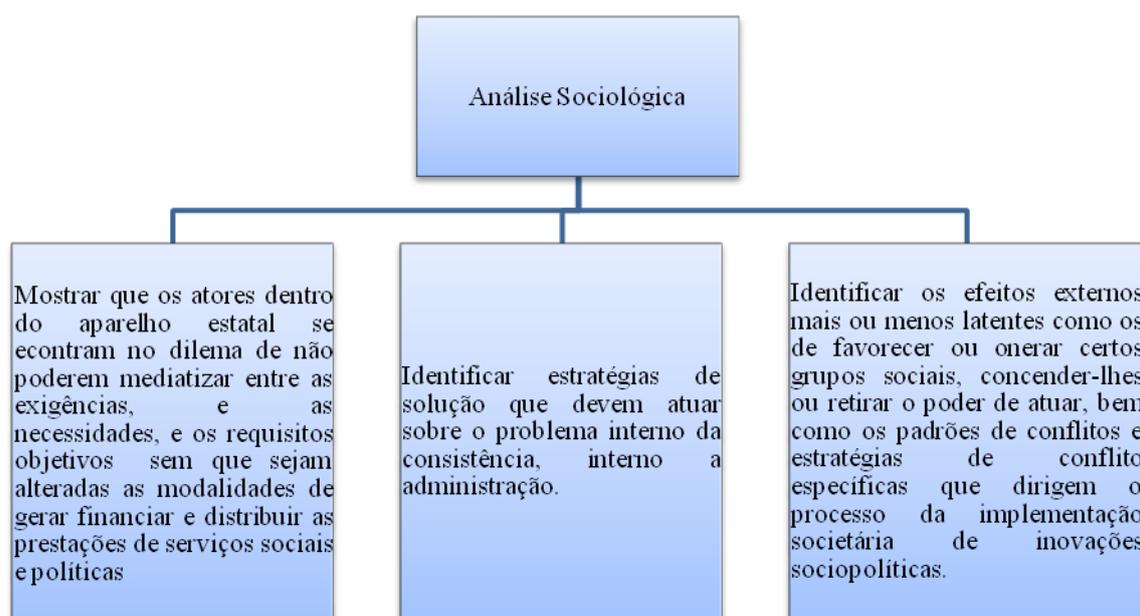


Figura 1: Esquema de Análise Sociológica segundo Offe e Lenhardt (1984)

Fonte: Elaborado com base em Lenhardt e Offe (1984).

A obstrução de poder gera problemas de consistência no aparelho estatal, o qual, por sua vez, reage a problemas internos por meio da ambivalência básica (exigências e necessidades), que pode ser demonstrada via correlação extraestatal de *outputs* em *impacts*.

Esses esquemas podem ser encontrados em relatórios oficiais que recomendam ou descrevem explicitamente estratégias que incidem sobre setores específicos. Para Lehardt e Offe (1984), é o caso do aumento da eficiência da política social através do reforço de estratégias preventivas de solução de problemas. Os interesses dos órgãos estatais estão em dispender atenção apenas às reivindicações e às funções institucionalizadas.

Esse aspecto pode ser observado no caso da implementação dos conselhos de educação no Brasil, na década de 1990, frente às pressões dos movimentos sociais pela conquista da participação por meio de mecanismos de controle social, o que forçou o Estado brasileiro a viabilizar estratégias a partir do texto constitucional de 1988, quando institucionalizou em seu Artigo 206 a gestão democrática do ensino, a autonomia para os municípios legislarem sobre questões educacionais e o reconhecimento de um ensino público gratuito e de qualidade. Essa tese foi reforçada quando se aprovou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 9.394/1996, bem como com a implementação do Plano Nacional de Educação (2001-2010), que incentivou o fortalecimento e a criação de conselhos municipais de educação.

Por analogia, no caso do conselho municipal de educação de Mossoró-RN, quando analisamos o conteúdo das entrevistas aplicadas aos conselheiros, verificamos o conselho funcionando como órgão estatal cujo interesse nas decisões está em dispender atenção às reivindicações e às funções institucionalizadas pelas políticas nacionais e locais, acatando as sugestões e opiniões dos profissionais da rede, tais como: calendário escolar, regulamentação das escolas, diretriz curricular da rede municipal de ensino, aprovação de leis do sistema, Plano Municipal de Educação, segurança nas escolas, eleição dos representantes e premiação para as escolas.

[...] são muitas leis pra aprovar, mas nós estamos fazendo o possível para dar andamento aos processos. [...] mas nós temos um outro [tema], que é o prêmio escola de qualidade, que eu pedi, solicitei para mudar a maneira de avaliar as escolas e que os supervisores, e diretores, que contemple todos os funcionários [...] E foi aprovado agora, viu?! [...] (REPRESENTANTE 3).

[...] O caso da segurança nas escolas. Porque dentro daqui da nossa escola houve um caso de agressão de uma mãe com uma professora, uma mãe agrediu uma professora. E aí eu levei esse tema pra ser colocado e ficou da gerência estudar pra levar uma proposta pra ver como é que pode ser resolvida essa questão (REPRESENTANTE 4).

[...] Agora o que a gente está discutindo o currículo do município, as diretrizes curriculares do município de Mossoró. Outro documento também é com relação. Ah, fugiu. O Plano Municipal de Educação passa por a gente também. [...] a nossa rede tanto municipal como estadual tá com uma carência muito grande de segurança, as nossas escolas hoje estão aí à mercê dos bandidos. E num é escola B ou C não. São todas as escolas. Que eles chegam na frente das escolas, tentam passar drogas, tentam se infiltrar, certo? Então eu já solicitei através do conselho segurança para as escolas. Então um tema bastante discutido (REPRESENTANTE 5).

[...] recentemente que eu digo assim, no final do ano nós tínhamos uma ideia e que realmente a ideia era assim, graças a Deus vai ajudar muito ao município, é a gente ter uma diretriz assim curricular bem definida do município, da rede municipal. Uma diretriz curricular municipal. E para isso as escolas foram convocadas todas foram adeptas a essa ideia de se colocar como documento padrão para servir de modelo e servir de orientação. Não é modelo. Servir de base para todo mundo (REPRESENTANTE 6).

Esses são dados para reforçar o argumento de que os aparelhos de Estado, como é o caso do conselho, diante das necessidades e exigências, operam em uma corrida para outorgar as reivindicações e as ações institucionalizadas por meio de estratégias de inovação política, como se configuram as leis e os regulamentos mencionados que são prerrogativas do poder legislativo.

Entretanto, o atendimento emergencial (necessidades e exigências) a essas leis não definem a implementação de políticas democráticas, pois são os espaços de atuação que vão determinar em que medida elas são reais, é a força das representações ou o grau de imunidade dos educadores a ameaças no nível de sua função, resultantes do processo de conjuntura ou do processo de racionalização, que vão determinar se as políticas funcionarão no sentido preventivo desejado.

Outro exemplo pode ser observado nas políticas de focalização no campo educacional no Brasil, na década de 1990, por meio da Emenda 14/1996, que originou posteriormente a aprovação da Lei 9.424/1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), cuja vigência impôs alguns pontos a serem considerados, conforme aponta Cury (2002, p. 174, grifo nosso), a saber:

a manutenção de vínculos orçamentários constitucionais, a subvinculação obrigatória de recursos ante os entes federativos, a criação de Conselhos

Civis com incumbências fiscais e de controle, a presença ativa dos Tribunais de Contas, o cumprimento exato das disposições legais e questões federativas pendentes.

Como pode ser observado, a política do FUNDEF considerou necessária a criação de conselhos civis com funções fiscais e de controle dos recursos para o Ensino Fundamental. Essa política de focalização pode significar o amortecimento ou o retardamento de outras etapas da educação.

Cury (2002) mostra que a criação de conselhos civis com incumbências fiscais e de controle possui pontos e contrapontos. O ponto fulcral está em estes se constituírem enquanto espaços democráticos para a tomada de decisão, pois podem controlar desmandos do poder e têm a função de democratizar a informação a todos os cidadãos.

Porém, o contraponto reside na questão de que há no Brasil uma fraca tradição no que se refere à presença e à institucionalização de conselhos de controle da cidadania, visto que nem todos os municípios implementaram conselhos de educação ou que aqueles que se constituíram não conseguiram ser transparentes, tornando-se “um instrumental público que se vê privatizado pelos interesses avessos à transparência do poder” (CURY, 2000, p. 176).

Portanto, a transferência de tarefas públicas, a realização de objetivos políticos, a equiparação salarial e a autoparticipação são exemplos dessa estratégia de racionalização da política social pública que acompanha a ampliação dos espaços decisórios na medida em que aglutina diferentes interesses e modifica massivamente a relação entre Estado e sociedade, como veremos a seguir. Os conselhos municipais de educação não são espaços de autoparticipação, mas são espaços de participação direta daqueles que foram indicados para compor o quadro de representantes da sociedade política e da Sociedade Civil.

Desse modo, a política focalizadora objetivou atingir metas e objetivos com especial atenção a casos urgentes e necessários. Esse fato converge para reforçar as análises apresentadas por Lehardt e Offe (1984), quando mostram que o Estado tem operado diante de necessidades e emergências.

Quando o Estado atua apenas nas duas condições anteriormente apresentadas, considera-se que a sua operacionalidade possui uma dinâmica focalizadora de funcionamento, o que o impede de visualizar as outras questões sociais de corte educacional numa perspectiva ampla.

Com o fim do FUNDEF, em 2006, e a continuidade da política de fundos, que não deixou de ser focalizadora, pois a prioridade do novo fundo objetivou atender emergencialmente a educação regular, ficando em segundo plano as modalidades de ensino, mesmo reconhecendo-se o seu atendimento, Davies (2006) afirma que, na visão dos proponentes e defensores do FUNDEB, esse novo fundo pretende corrigir as falhas que foram apontadas no FUNDEF, como a exclusão da Educação Infantil, do EJA e do Ensino Médio e de seus profissionais, bem como a irrisória complementação federal.

Lenhardt e Offe (1984) mostram que a flexibilização de estruturas legais vincula os direitos e as exigências à introdução de critérios decisórios, que dependem de cada situação, da avaliação de caso por caso. Nesse tipo de inovação, também é perceptível o problema de consistência interna do Estado, em circunstâncias concretas, bem como a atenuação de que deveria ser possível rejeitar exigências cuja satisfação não é oportuna nas circunstâncias concretas.

Segundo Lenhardt e Offe (1984), cresce continuamente a proporção de prestações não monetárias em bens e serviços nos gastos sociais do Estado, na tentativa de poupar recursos fiscais, com destaque para sistemas financeiros parafiscais e as formas de organização (autogeridas ou semipúblicas) do processo decisório.

A fundamentação das decisões depende, via de regra, das constelações de poder entre os interesses sociais e de seu respectivo potencial de ameaça e de sanções. No caso do FUNDEF e do FUNDEB, é possível verificar que, caso os municípios que recebem os recursos financeiros não invistam em educação, eles são penalizados com ameaças e sanções, dentre as quais o não recebimento de recursos, observando as competências redistributivas, competitivas e comuns aos entes federados, consubstanciadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96.

O Estado pode ser compreendido como o instrumento das classes dominantes, já que sua atividade e estrutura consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe de uma sociedade capitalista, defendendo os interesses comuns de uma sociedade capitalista de classe (OFFE; RONGE, 1984). Portanto, no Estado capitalista, o que está em jogo não são apenas os interesses de uma classe em particular, mas de uma sociedade capitalista de classe, demonstrando certa mudança nas relações entre Estado e sociedade.

Concomitante a isso, Bobbio (2010) afirma que ao longo dos séculos o que mudou na reflexão sobre o problema do Estado foi justamente a relação entre Estado e

sociedade. Essa mudança foi possível principalmente devido à emancipação da sociedade civil burguesa, a qual inverteu a relação entre instituições políticas e sociedade. Foi nesse contexto que surgiu a ideia comum tanto ao socialismo científico quanto ao socialismo utópico sobre a inevitável extinção do Estado, ou a sua redução aos mínimos termos, como evidenciado nos estudos de Offe (1984).

Não é por acaso que a sociedade tem assistido nos dois últimos séculos (XIX e XX) a redução do papel do Estado na promoção de políticas sociais, deixando a cargo dos indivíduos a responsabilidade de buscarem as condições sociais necessárias à sua subsistência. Por hora, esse Estado também tem sido denominado de neoliberal, o qual concebe o indivíduo como responsável por seu progresso e desenvolvimento para que haja a sua ascensão social.

Desse modo, é ao Estado que o neoliberalismo dá maior atenção, pois atribui a este as características de uma pessoa necessária, porém, em alguns momentos, inconveniente, com poderes acumulados, como a figura de um Leviatã (BIANCHETTI, 2001).

O referido autor, a partir de uma perspectiva crítica, aponta como uma das principais funções do Estado capitalista a capacidade de coerção, que obstaculiza a liberdade ligada aos interesses das classes sociais hegemônicas em função da reprodução de uma ordem social, em que a burocracia é a sua própria base de poder. Para Bianchetti (2001, p. 80), “toda problemática dos neoliberais está em relação com o conflito entre concentração e distribuição do poder, como também com os mecanismos utilizados para tomada de decisões”.

Tendo o Estado como uma instituição política resultante das relações econômicas existentes na sociedade, como produto das relações de mercado e da centralização do poder, o modelo neoliberal é partidário da distribuição do poder nas instituições sociais de alcance reduzido, afastando a democratização ampliada da sociedade por temor a uma possível “tirania da maioria”. Por essa razão, os neoliberais temem a ampliação do Estado democrático, pois este, regra geral para a tomada de decisões, pressupõe a opinião da maioria.

De acordo com Offe e Ronge (1984), o Estado capitalista é uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material, que se desdobra em quatro características funcionais: a) *privatização da produção*; b) *dependência dos impostos*; c) *acumulação como ponto de referência* – são os agentes do poder estatal e não os agentes do processo de acumulação os responsáveis por obedecerem ao

imperativo da constituição e consolidação de um “desenvolvimento econômico favorável” –; e d) *legitimação democrática*. A respeito dessa última característica, percebemos que um partido político só consegue se apropriar do poder por meio de eleições gerais, modalidade na qual se legitima democraticamente a escolha de um representante.

De modo mais profundo, percebemos que o Estado está sujeito a uma dupla determinação do poder capitalista, que se consubstancia na forma institucional através dos mecanismos democrático-representativos da formação das vontades e da regulamentação de conflitos segundo o seu conteúdo.

Podemos compreender ainda o Estado capitalista, à luz de Offe e Ronge (1984), como o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem o acordo e a compatibilidade entre as determinações estruturais (privatização da produção, dependência dos impostos, acumulação como ponto de referência e legitimação das decisões).

Nesse contexto, averiguamos que a política capitalista funciona como o aspecto dinâmico da estrutura estatal. Para isso, existe uma resposta para descrever a estratégia geral de ação do Estado: criar as condições segundo as quais “*cada cidadão é incluído nas relações de troca*” (OFFE; RONGE, 1984, p. 125, grifo do autor).

Segundo Offe e Ronge (1984), a estrutura do Estado⁹ só começa a ser problemática quando não se dá a incorporação das unidades individuais de valor às relações de troca. O elo entre as estruturas políticas e as econômicas da sociedade capitalista é a forma-mercadoria, conteúdo da luta do movimento operário para libertar-se das condições que subordinam a situação de vida de trabalhadores.

Desse ponto em diante, Offe e Ronge (1984) evidenciam que o problema histórico e empírico da dinâmica do desenvolvimento capitalista está sob uma tendência permanente de paralisação da viabilidade de mercado dos valores. Desse modo, os autores mostram que os proprietários da força de trabalho ou de capital são constantemente desincorporados das relações de troca.

Assim, a estratégia mais geral do Estado capitalista não visa a uma proteção de certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral de todas as classes nas bases das relações de troca. Exemplo disso está no fato de que certas análises marxistas da

⁹ Por estrutura do estado compreendem um conjunto de formas políticas que são institucionalizadas e que geralmente definem em que medida os cidadãos, como membros de classes e grupos, têm permissão para participar da formação da autoridade pública.

educação estão equivocadas, pois quando estas assumem o compromisso de afirmar que o objetivo da política educacional consiste em qualificar a força de trabalho para indústrias e empresas, acabam caindo no reducionismo de mercado com relação à função social da educação (OFFE, 1984).

Nesse cenário, a escola se reveste de uma dupla responsabilidade social: mediação indispensável para a cidadania e seleção do saber historicamente produzido. Com relação à primeira, provê, de modo sistemático e organizado, uma educação que atualiza historicamente as novas gerações. A segunda responsabilidade prioriza aquilo que é mais relevante para a formação do cidadão. Na prática, o que aparece de imediato sempre como perspectiva essencial para seus usuários é o mercado de trabalho, o emprego imediato (PARO, 2000).

Paro (2000) afirma que seus estudos têm demonstrado que as tentativas recentes de aplicação pela gerência da qualidade total, típica das empresas capitalistas, são concebidas para dar conta da eficiência interna e do controle do trabalho alheio nas escolas. Ou seja, os objetivos que são buscados nas empresas capitalistas têm sido implementados na escola. Porém, isso é antagônico, porque na empresa produtora de bens e serviços o produto é visível, palpável e com vistas ao lucro. Por sua vez, na escola, os fins são abstratos e dizem respeito à constituição de sujeitos. Por isso, escola e empresa apresentam fins que são diferentes entre si, gerando um dos principais objetos de análise quando o assunto é a aplicação da lógica de mercado nas instituições educativas.

Uma das críticas que mais se sobressaem nesse debate se refere à matriz do liberalismo econômico, que tem como principal característica a crença na qualidade do mercado livre para dirigir as relações de troca (relações sociais) de forma adequada ao cidadão (PARO, 2000). Para esse autor, o liberalismo econômico não abre mão do conceito de “liberdade natural” como sinônimo de livre mercado, tendo a natureza como o domínio da necessidade, que é oposto à liberdade. No domínio das necessidades, vigoram apenas leis naturais que podem ser conhecidas pelo homem, por ele dominadas, mas que podem ser ignoradas e constituir empecilhos ao seu desenvolvimento.

É por essa razão que Paro (2000, p. 16, grifo do autor) afirma que a expressão “liberdade natural”, no contexto capitalista, possui conotação de livre mercado, em que se defende “liberdade para os representados e *necessidade* para os demais”. Não deixa

de ser antagônico o fato de que a palavra liberdade está a serviço da ideologia que hoje mais despreza a emancipação humana.

Sob o ponto de vista estratégico ou do mercado, é mais interessante estabelecer o máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho. Entretanto, não é apenas com essa função que a perspectiva sociocrítica está preocupada.

Offe e Ronge (1984) analisam duas alternativas. Na primeira, a experiência revela que os indivíduos têm a opção de se conectarem por meio de outras relações de troca. A segunda consiste em oferecer certas condições de segurança às unidades de valor que não conseguem se manter nas relações de troca. Diante desses problemas, sustentam a tese de que o Estado usa uma terceira estratégia: a criação de condições políticas nas quais se torna possível uma relação de troca eficaz entre sujeitos jurídicos e econômicos.

As compreensões até então tecidas com relação à concepção de Estado capitalista e às suas estratégias de criação de condições políticas para garantir a eficácia das relações de troca mostram que há o objetivo geral de reorganizar as relações de troca, preservá-las e generalizá-las, utilizando instrumentos de direcionamento político distinguidos através de ordens, proibições legais e incentivos financeiros para proteger em geral a parte mais fraca.

Outro aspecto a ser considerado consiste na categoria de métodos que é dada pelos investimentos estatais em infraestrutura para assegurar a participação nas relações de troca. Essas tessituras correspondem, finalmente, às tentativas de alcance de decisões que permitam a certos grupos fora do processo de troca negociar suas condições de troca entre eles próprios não apenas no sistema salarial, mas também no sistema educacional.

É preciso que se coloque no centro das discussões a função educativa global da escola, se entendermos que ela é responsável pela atualização histórica e se estivermos comprometidos com a superação do estado geral de injustiça social. Com isso, é preciso que nossas escolas concorram para a formação de cidadãos atualizados, capazes de participar politicamente, usufruindo daquilo que o homem histórico produziu não apenas para a satisfação das suas necessidades, considerado supérfluo, mas para o viver bem (PARO, 2000).

2.2 A democracia representativa: dilemas e potencialidades

A democracia, para fins deste estudo, é construída conceitualmente a partir da distinção entre a democracia direta e a democracia representativa. Assumimos a concepção de democracia como possibilidade de descentralização do poder através da tomada de decisões coletivas, por meio da participação direta de todos os sujeitos sociais que compõem um dado espaço de atuação.

Segundo Bobbio (2006), a democracia pode ser entendida como contraproposta a todas as formas de governo autoritário na tomada de decisão. Além disso, para uma compreensão da prática democrática, pelo menos três aspectos devem ser considerados: regras claras, procedimentos alternativos e possibilidades de escolha, isto é, a regra da maioria é a base para a tomada de decisão, portanto, nessa estratégia de governo, é preciso que aqueles que são chamados a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de várias possibilidades de escolha. Nesse processo, torna-se de suma importância compreender quem governa, como governa e em favor de quais grupos bem como se as condições emergenciais determinam os mecanismos de governo.

Para Rousseau (2002), a democracia direta constitui-se como a maneira de governo ideal, a qual não existiu nem jamais existirá. O que existem são formas diferentes de governo e de democracia, como é o caso da tirania, da monarquia, da aristocracia, da oligarquia. Sendo assim, não há governo nem forma perfeitos. A democracia em seu entendimento é a forma de governo segundo a qual “o soberano pode confiar o governo a todo o povo, ou maior parte dele, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que cidadãos simples particulares” (ROUSSEAU, 2011, p. 63). Essa forma goza de latitude, porque pode abranger todo o povo ou metade dele.

Bobbio (2006), ao analisar a discussão levantada por Rousseau sobre a democracia direta, observa que a soberania do povo não pode ser representada, pois requer condições difíceis de serem reunidas. Nos últimos dois séculos, Bobbio (2006, p. 54) reconhece que os “[...] Estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não seriam mais simples, tanto que as discussões se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas [...]”.

Assim, o alargamento da democracia representativa não significa diretamente a participação de todos os cidadãos, já que a aceção de que todos decidam sobre tudo em sociedades complexas, como as sociedades industriais e modernas, é algo materialmente

impossível. Pensar dessa forma seria conceber o indivíduo como cidadão total, como ilustrou Rousseau, ou como o homem total, apresentado por Marx como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Por essas razões, Bobbio (2006) crê não existir alguém que, invocando a democracia direta, pretenda fazer tal solicitação.

Segundo o mesmo autor, qualquer fórmula política de transformação da democracia representativa em democracia direta deve transformar uma fórmula de efeito em uma proposta operativa. Nesse sentido, o autor se propõe a distinguir a noção dos sentimentos do conteúdo real. Para ele, o primeiro equívoco a ser superado é o de que a democracia representativa não significa o mesmo que democracia parlamentar, democracia e socialismo.

De acordo com Bobbio (2006, p. 56),

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Sendo assim, o Estado Parlamentar seria um aplicação particular do princípio da representação, no qual é representativo o órgão central (parlamentar), em que chegam as reivindicações e partem as decisões coletivas.

Portanto, atualmente, não existe nenhum Estado representativo em que o princípio da representação se concentre no parlamento. Por essa razão, “um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.” (BOBBIO, 2006, p. 57).

Os pressupostos da democracia atenuam basicamente duas posições que não podem ser confundidas. Uma coisa é a forma da democracia, outra coisa é o seu conteúdo. Por isso, nem toda forma de democracia é, do ponto de vista do conteúdo, representativa ou democrática. O Brasil é um exemplo de que seu regime de governo republicano representativo poderia ser essencialmente democrático, participativo, porém as análises que por ora se apresentam mostram o nascimento de uma democracia autoritária, por meio de uma participação decretada e de uma autonomia relativa para decidir a partir das orientações oriundas do poder central (TORQUATO, 2012). Por

isso, não se pode confundir forma e conteúdo da democracia. Assim, é possível aludir que nem toda crítica à democracia representativa leva diretamente à democracia direta.

Na concepção de Bobbio (2006), o que caracteriza uma democracia representativa é relacionar-se à questão de quem a representa: fiduciário ou delegado. O primeiro representa os interesses gerais, e não os interesses particulares, como ocorre com o segundo.

Porém, Bobbio (2006) apresenta o risco de que se constituam categorias dos “políticos de profissão¹⁰”, que, quando eleitos, não representam mais os interesses particulares, mas os interesses gerais. Portanto, suas discussões se concentram na análise de duas críticas: a relação fiduciária (revogável – substituída a qualquer momento) e a representação orgânica (não revogável – funcional, desejável, aceitável principalmente nos conselhos).

Desse modo, Bobbio (2006, p. 63) salienta que,

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

Porém, é salutar que uma democracia com representantes revogáveis possa se tornar uma democracia direta, com a clareza de que democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas dois sistemas que se integram reciprocamente (BOBBIO, 2006).

Bobbio (2006) reforça que o *referendum* é o único instituto da democracia direta de completa aplicabilidade e efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada, porém reconhece que não há dúvidas quanto ao alargamento da democracia, ou seja, das modificações do fluxo de poder ascendente, de baixo para cima, por meio da democratização das esferas da sociedade nas relações sociais, nas quais o indivíduo é considerado cidadão.

Nesse sentido, Bobbio (2006) acredita em uma reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas por meio da democratização do Estado e da democratização da sociedade. O autor afirma que os dois grandes blocos de poder descendente (empresas e Administração Pública), de cima para baixo, não foram tocados.

¹⁰ Expressão de Max Weber que alude àqueles que não vivem apenas para a política, mas da política.

Assim, Bobbio assume o cuidado com a distinção entre uma sociedade pluralista e uma não pluralista, em que na primeira não há nem houve compromisso com o significado democrático, como foi a sociedade feudal. Já na segunda, para Rousseau, a sociedade dos antigos era democrática, porém, não pluralista. A incorporação da população no jogo democrático não é algo novo e, historicamente, trouxe em si algumas contradições (CABRAL NETO, 1997).

O pluralismo permite afirmar que uma característica fundamental da democracia dos tempos modernos em comparação com a democracia dos antigos é a liberdade do dissenso, pois, desde que mantido dentro de certos limites, não é destruidor da sociedade, mas estimulante (BOBBIO, 2006). Contudo, o que se faz com os que dissidentem?

O dissenso é a base do processo democrático, pois segundo ele existe uma diferença entre aceitar todas as formas de organização política e excluir todas formas de organização política, existindo sempre entre uma forma e outra centenas de formas intermediárias (BOBBIO, 2006).

Para finalizar, o autor afirma que

tudo portanto se completa: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir necessita de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil, e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política (BOBBIO, 2006, p. 76).

Cabem alguns questionamentos frente às reflexões provocadas, e que não devem ser esgotadas neste momento: será que o conselho municipal de educação dará conta de ser democrático numa sociedade plural como a de Mossoró? Essa pergunta é fundamental porque o destino da educação mossoroense está nas mãos de seus atores. Outras perguntas importantes nesse processo são: a serviço de quem estão os representantes que atuam no conselho, se a sua composição incorpora diferentes representações do Estado e da sociedade? Até que ponto o professor eleito está representando os interesses da categoria ou da coletividade? Como construir consensos racionalmente motivados? Será que o Conselho possui voz própria ou é apenas delegado de uma política local?

Bobbio (2006) traz para o cenário do debate a discussão realizada por Rousseau sobre a democracia direta, seguindo o princípio de que a soberania do povo não pode ser

representada. Para Rousseau (2002), nunca existiu nem existirá uma verdadeira democracia, pois esta requer muitas condições difíceis de serem reunidas.

Segundo Rousseau (2002), contraria a ordem natural o grande número governar e o pequeno ser governado. Ou seja, para esse autor, a democracia “verdadeira” somente é possível em pequenos territórios. Nos Estados em que se vislumbram um governo democrático, com a participação do povo para cuidar dos negócios públicos, “é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração” (ROUSSEAU, 2002, p. 65). As mudanças que ocorrem hodiernamente em nível global e local nas formas de governo expressamente democráticas são dados importantes para essa conclusão de Rousseau.

O argumento clássico contra a democracia de que ela somente é possível em Estados pequenos, nos quais o povo é fácil de governar, como presumiu o próprio Rousseau, e a defesa de uma monarquia constitucional, nos ideais de Hegel, como única forma de se definir o espírito do mundo após a Revolução Francesa não consideraram que já havia nascido um governo republicano nos Estados Unidos da América (BOBBIO, 2010).

Embora se reconheça a proximidade da democracia e da república, ambas não devem ser confundidas, pois nem toda democracia é uma república e nem toda república é necessariamente uma democracia. Porém, atribuímos a república como sendo um Estado representativo que se configura como uma forma possível de governo democrático.

Países em desenvolvimento têm lutado pela construção de um governo democrático na medida em que promovem a ampliação dos espaços de participação não somente por meio da criação de leis, mas também através da institucionalização de mecanismos de participação e controle social.

Santos e Avritzer (2002), ao realizarem uma reflexão crítica sobre a democracia representativa, forma existente de democracia diagnosticada por Bobbio nos séculos XIX e XX, mostram-nos que enquanto esta não se transformar em uma democracia participativa não passará de uma concepção hegemônica, fruto das ideias do liberalismo. Os conselhos e outras formas de participação têm sido fortes instrumentos na construção da democracia participativa na América Latina. Portanto, essa forma de governo democrático representativo não impede a construção de caminhos para a democracia direta, ajudando na passagem de uma democracia formal para uma democracia substancial.

Vale ressaltar que essa não é a única perspectiva de democracia difundida na sociedade. A perspectiva neoliberal também constrói um sentido para essa forma de governo, apropriando-se, inclusive, de conceitos democráticos para propor um novo projeto de sociedade. Na perspectiva neoliberal, a democracia é uma forma de governo em que os indivíduos logram o reconhecimento pleno dos direitos naturais.

Substituíram-se as planificações dos governos que podiam contemplar as políticas sociais pela planificação dos grupos financeiros internacionais, responsáveis pelo investimento em redução das desigualdades por meio de empréstimos aos governos que foram prejudicados com o fim da Segunda Guerra Mundial. A fim de favorecer seus interesses, a ação política transformou-se em uma democracia de negociação em que a maioria da assembleia representativa faz o que pode para comprar o apoio dos distintos interesses. Essa concepção não nos interessa, pois os valores que consubstanciam essa perspectiva reforçam os interesses de uma sociedade capitalista de classe.

O discurso neoliberal constrói uma crítica à democracia, “buscando transmitir uma imagem desvalorizada da ação política” (BIANCHETTI, 2001, p. 86). A proposta neoliberal, embora defenda o discurso da participação, da gestão democrática, com outra roupagem, permite certa dose de democracia, porém,

[...] não propõe a ampliação da participação democrática para fortalecer os controles sobre o aparelho político, e sim opta por uma perspectiva elitista onde os erros da democracia são combatidos com menos democracia e não com maior participação dos historicamente excluídos (BIANCHETTI, 2001, p. 86).

Entretanto, conhecendo as razões neoliberais de crítica à democracia, verificamos que elas não são suficientes para impedir o crescente movimento na América Latina de experiências democráticas nos últimos trinta anos, como as experiências de orçamento participativo em Porto Alegre, dentre outros (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Martins (2005), ao realizar uma reflexão sobre os vinte anos de “democracia” no Brasil, afirma que, mesmo com o movimento crescente dessas experiências, ainda convivemos em um cenário antagônico, em que democracia e autoritarismo convergem para o mesmo objetivo. Após 1988, a tese da transição do autoritarismo para a democracia no país não chegou a se concretizar. Passados vinte anos, o autor chega à conclusão de que “dois corpos antagônicos que ocupam, inexplicavelmente, o mesmo lugar no espaço social” (MARTINS, 2005, p. 18), em vez de se situarem em sequência

histórica, “apresentam-se numa simultaneidade sem sentido” (MARTINS, 2005, p. 19). Ou seja, há no Brasil uma combinação entre democracia e liberalismo convergindo sem negar um ao outro.

Para analisar esse processo, Martins (2005) busca responder questões fundamentais, como: com o que ficamos? Com o liberalismo triunfante ou com o simultâneo advento da democracia? Na opinião do autor, estas são duas coisas que se excluem, afirmando:

Dada a incompatibilidade entre essas duas versões de uma mesma realidade, não há como concordar com uma sem excluir a outra. E se é praticamente unânime a noção de que a hegemonia liberal não pode ser descrita como uma ocorrência “porcina” (aquela que foi sem nunca ter sido), a tese de transição fica forçosamente prejudicada. De fato, não faz qualquer sentido o desenrolar de um processo em que o liberalismo renasça das cinzas, elimine seus adversários, torne-se incontestavelmente hegemônico, assuma o comando e, para surpresa de todos e perplexidade geral da nação, instale, em seu lugar, o regime democrático (MARTINS, 2005, p. 19).

Para esse autor, do final do século XX ao início do século XXI, os movimentos sociais estiveram temporariamente passivos, atuantes de forma tímida, com sindicatos, partidos e associações que se transformaram presos aos governos e às empresas. Portanto, na perspectiva desse autor, há um pluralismo liberal reinante e pouco democrático.

Esse argumento ganha força ao se relacionar com as discussões em torno dos conselhos de educação no Brasil, ao observarmos que no panorama dos conselhos municipais de educação é notório o funcionamento desses organismos como aparelho de dominação do governo. O processo decisório e a participação ocorrem por meio do controle estatal, apesar de esses mecanismos terem sido objetivados enquanto possibilidade de democratização dos sistemas educacionais na década de 1990.

Para Martins (2005), estaríamos vivendo em tempos de despolitização, tendo em vista os limites da convergência entre democracia e autoritarismo no Brasil? Ele responde que, de fato, estamos vivendo tempos de despolitização até o limite temporal de sua análise, o que justifica afirmando que os sindicatos, os sistemas partidários e os movimentos sociais levam uma vida de perfeita encarnação dos sonhos liberais, pois, na medida em que conseguiram se institucionalizar, entraram numa espécie de refluxo de vitalidade e de representatividade, já que “aquele militante que comparecia regularmente às reuniões do PT e que queria que a semana tivesse um dia a mais para

poder participar mais, como disse Lula certa vez, ‘esse militante não existe mais’” (MARTINS, 2005, p. 21).

O cenário político atual mudou em alguns aspectos do que foi analisado por Martins (2005), não desconsiderando as suas afirmações, pois o autor aponta pontos críticos e importantes para a reflexão sobre a construção inconclusa da “democracia” no Brasil. Ele tem razão em todos os aspectos destacados para aquela época, os quais nos deixaram alguns vestígios, como a permanência, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, em nível nacional, de representantes de partidos políticos envolvidos em escândalos, como corrupção em diferentes categorias, mensalão, sanguessugas, entre outros. Até mesmo o Partido dos Trabalhadores, que gozou por muito tempo de certo prestígio nacional, por ter encabeçado lutas importantes no contexto de “democratização da sociedade brasileira” e por causa da sua luta para ter acesso à presidência da república, encontra-se hoje com a reputação fragilizada em virtude dos escândalos em que alguns membros do partido estão envolvidos.

De acordo com Ferreira e Ferreira (2013, p. 125), os conselhos precisam se juntar aos movimentos sociais em prol da “luta pela radicalização da democracia e da cidadania como ação estratégica de fortalecimento da participação política e da ampliação da esfera pública”. Porventura, essa participação pode ser incorporada como possibilidade de fortalecimento e visibilidade pública dos conselhos de educação.

De acordo com Cabral Neto (1997), é possível que nesse embate político a democracia assuma perspectivas diversas, que tanto podem esboçar uma perspectiva crítica como neoliberal. Tomara que consigamos construir caminhos para a superação do autoritarismo por meio de práticas participativas conscientes e cidadãs, lutando contra o avanço do neoliberalismo e defendendo o alargamento da democracia participativa como mecanismo de cidadania.

Finalmente, se por um lado tentam justificar que capitalismo e democracia se incompatibilizam, atualmente, observamos que as medidas de enxugamento do Estado, ou redução do seu papel, surgem acompanhadas do enxugamento da democracia direta e representativa. No campo das políticas educacionais, isso pode ser evidenciado no esvaziamento do poder político quando os programas de ajuste neoliberal têm lançado mão de medidas autoritárias, restritivas de democracia e participação (MENDONÇA, 2000). Portanto, a descentralização e a distribuição de poder nesse contexto é a aparente democracia de mecanismos concentradores de poder.

Na seção a seguir, analisamos os avanços e os recuos da “democracia” no Brasil, diante de diferentes cenários da sociedade brasileira, desde uma formação social agroexportadora até a construção de uma sociedade urbano-industrial. Isso provocou sérias mudanças nas relações sociais e revelou, ao longo dos séculos, práticas autoritárias, patrimonialistas. Assim, é indispensável observar o descortinar das questões políticas que ajudaram nesse processo de construção da democracia brasileira, porque foram fundamentais para entender a questão educacional.

3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO OU CONTROLE ESTATAL?

Este capítulo discute a democratização da educação via conselhos municipais de educação e está dividido em duas seções. Na primeira, abordamos a face da descentralização, por meio de conselhos municipais de educação, como estratégia de democratização da gestão da educação municipal e espaço decisivo para a opinião pública da Sociedade Civil e do governo. Porém, defendemos a desarticulação desses colegiados quando se tornam apenas face das decisões dos governos partidários. Na segunda, discutimos sobre funções e poder de decisão nos conselhos municipais de educação no Brasil, com ênfase no debate a respeito da dimensão da participação e a do controle estatal.

No decorrer deste estudo, tornam-se perceptíveis os embates teóricos a respeito da criação, competência e difusão dos conselhos municipais de educação como mecanismos democratizadores da gestão dos sistemas e das redes municipais de ensino, considerando-se tanto as discussões que são favoráveis quanto aquelas que são contrárias à descentralização via municipalização. Como percebemos, esse é um campo de disputas em permanente conflito. Porém, resta analisar esse fenômeno sem paixão e movidos por racionalidade, de modo que se tornará possível encontrar um ponto de convergência sem desprezar ou supervalorizar uma determinada corrente teórica em detrimento de outra. Somente assim será possível compreender se os conselhos municipais de educação têm sido construídos como mecanismo de democratização e gestão democrática para a tomada de decisão nos municípios.

A palavra conselho é de origem latina e pode significar ouvir ou ser ouvido, ou seja, “tanto [...] ouvir alguém como submeter algo à deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso” (CURY, 2000, p. 47).

Desse modo, segundo Werle (2003), os conselhos são órgãos colegiados para promover a participação democrática, bem como possibilitar a aprendizagem teórica da democracia. Isso implica dizer que esses mecanismos são espaços de aprendizagem democrática, sendo, portanto, canais de gestão democrática, baseados em um processo decisório participativo e na deliberação pública, cujo anseio é o crescimento dos indivíduos como cidadãos e da sociedade enquanto democrática (MARQUES, 2011).

As discussões sobre os conselhos de educação se articulam com o debate a respeito das questões das políticas e da gestão da educação, gestadas desde a segunda

metade do século XX. Segundo Barroso (2002), as questões das políticas e da gestão da educação resultam de uma crise geral do modelo de organização e administração do ensino, as quais trouxeram à tona tentativas de superação da crise por meio da descentralização municipal, do reforço da autonomia das escolas, assim como da contratualização da administração, responsável pela sua modernização e alteração na relação entre Estado e sociedade. Além disso, os tipos de autonomia surgiram da tentativa de implementação da avaliação do sistema e da escola, tendo em vista a introdução de mecanismos de prestação de contas e controle da qualidade e eficácia, visto que as reformas neoliberais na educação objetivaram conciliar o papel tradicional do Estado com algumas das vantagens do funcionamento do mercado.

De acordo com Barroso (2002), essa autonomia pode ocorrer de duas maneiras: “autonomia dura e autonomia mole”. A primeira corresponde à iniciativa de governos conservadores de introduzirem a lógica do mercado na organização e no funcionamento dos sistemas e instituições de ensino. A segunda maneira se refere ao fato de que as principais iniciativas tomadas são setoriais e limitadas ao estritamente necessário para aliviar a pressão sobre o Estado, preservando o seu poder e controle.

3.1 Conselhos municipais de educação: estratégia ou mecanismo de democratização?

Esta seção trata dos conselhos municipais de educação, dando ênfase à democratização da sociedade que redefiniu a participação dos sujeitos sociais em virtude das mudanças ocorridas na relação entre Estado e sociedade. No capítulo anterior, observamos a construção de um “Estado democrático” em uma sociedade capitalista de classe. O viés marcante dessa concepção, pensada pelos ideais neoliberais, foi exatamente apostar em uma visão de democracia limitada a regras gerais baseadas na tradição para salvaguardar os direitos de propriedade e competição, segundo constelações de forças (OFFE; RONGE, 1984) para diminuir o poder de decisão da classe trabalhadora.

A descentralização é um dos pressupostos centrais da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, entendida nessa perspectiva como forma de gerenciar com maior eficiência as atividades do setor público. Para o Plano de Reforma do Estado, o conceito de descentralização passou a ser entendido como desobrigação do Estado para com as políticas sociais, portando uma desconcentração de tarefas e recentralizando o

poder de decisão através do Estado. No campo educacional, a conclusão de que a centralização leva necessariamente à prática do clientelismo nas instituições públicas estatais conduziu à definição de diretrizes especiais para impedir tal prática. Com isso, definiram que a descentralização e a gestão democrática seriam também objetivos a serem alcançados (ANDRADE, 2005). É salutar resgatar que, para entender o processo de descentralização na atual conjuntura, faz-se necessário buscar convergência entre as responsabilidades do Estado e da sociedade.

Ainda no tocante a esse tema, Cabral Neto e Castro (2011) argumentam que nem sempre a descentralização funciona como elemento estimulador da democratização, porque na maioria das vezes se apresenta como forma eficiente de controle dos gastos públicos. Por isso, esse processo no sistema educativo, no Brasil, não foi resultado somente dos movimentos sociais, mesmo que se reconheça a sua grande contribuição.

Os autores concluem que a descentralização foi motivada, entre outros fatores, pelo enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiram acomodar novas demandas de interesse da população. Sendo assim, essa visão foi incorporada pelo Estado brasileiro para nortear as reformas, construindo o entendimento de que os cidadãos conseguem resolver, na esfera local, todos os problemas do setor público.

Corroborando nossa ideia, Barroso (2002, p. 189) defende:

A salvaguarda dos interesses e dos direitos de todos os cidadãos, no domínio educativo, tem que passar pela afirmação de um projeto político nacional claro, incitativo e pensado na globalidade que incorpore os particularismos locais sem cair no “localismo”.

Barroso (2002) apresenta a perspectiva de mudanças nas relações entre Estado e sociedade dentro de um sistema de alianças, expresso por diversas estratégias: Estado/Família, Estado/Profissionais da Educação, Estado/Governo. O Estado, ao entregar totalmente à comunidade o controle sobre os meios e modos de organização, assume a forma de uma aliança, ou parceria, entre o Estado e as famílias, com evidente perda da equidade e coesão social dos serviços públicos de educação e clara redução do poder profissional dos professores (BARROSO, 2002). Por outro lado, a aliança entre o Estado e os professores contribui para a construção de “burocracias profissionais” em que os docentes procuram assegurar não o controle sobre o seu trabalho, mas influenciar coletivamente as decisões administrativas.

Por fim, é necessário chegar a um denominador comum de que é possível e urgente a articulação entre as três esferas (Estado, famílias e professores) para que o governo das escolas e da educação, assim como de suas estruturas administrativas, possa assumir o compromisso de preservar a ética do serviço público, na qual o professor, prestador desse serviço, desenvolve sua ação como agente dos interesses do aluno-cidadão e de suas famílias (BARROSO, 2002).

Tanto para Cabral Neto e Castro (2011) quanto para Barroso (2002), a descentralização no âmbito da educação não vem sendo utilizada apenas como mecanismo de democratização, mais também como estratégia para melhorar a gestão de processos e recursos.

A criação de conselhos de educação está intimamente ligada ao processo de redemocratização da sociedade e à busca do controle social. Como o conselho é um espaço público, regido pelo princípio constitucional da impessoalidade, legalidade, moralidade publicidade e eficiência, não está isento de se tornar um espaço envolvido pela questão público/privado, o que é, na perspectiva de Peroni (2008), um obstáculo a transpor. Para isso, faz-se necessário compreender quais são as forças sociais em disputa, se são necessariamente de interesse público ou privado. A conjuntura brasileira revela os entraves e as conquistas que os governos municipais vêm passando ao longo dessa dialética histórica de transferência de tarefas ou de poder.

Quando se pensa em conselhos de educação, vem à tona a questão da redemocratização da sociedade segundo as mudanças nas relações entre Estado e sociedade. O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, revelou a redefinição da competência política dos entes federativos com a notabilidade da atuação e o escopo dos municípios ao conquistarem “a mais ampla autonomia política da história republicana” (TOMIO, 2002, p. 61). Dessa feita, a Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia municipal e estabeleceu o regime de cooperação técnica e financeira entre municípios, União e Estados-membro.

Barreto e Vigevani (2004) afirmam que desde esse período se evidencia a maior capacidade de gestão financeira e de prestação de serviços públicos pelos governos municipais. A autonomia municipal emerge como condição tanto para a atuação estratégica dos governos locais, voltada para o desenvolvimento regional, quanto para o enfrentamento de restrição orçamentária das cidades.

O reconhecimento da autonomia dos entes municipais proporcionou a necessidade de os municípios organizarem seus sistemas de ensino (SOUZA, 2010) –

conforme Artigo 211, da Constituição federal de 1988 –, uma vez que passaram a ser responsáveis pela manutenção do ensino, de acordo com o regime de colaboração com os sistemas estadual e federal.

No Brasil, a relação entre descentralização e municipalização não é nova nem restrita ao processo democrático. A proposta descentralizante surgiu associada ao clamor dos movimentos sociais por democratização e participação nos processos decisórios da sociedade, vislumbrando a ampliação do campo de atuação dos estados e municípios como forma de obter ganhos, eficiência e efetividade, além da ampliação da fiscalização e do controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas (OLIVEIRA, 2003).

Segundo Oliveira (2003), a proposição da municipalização como estratégia de descentralização do ensino no Brasil está sustentada sob duas matrizes ideológicas: pensamento católico e organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial. A primeira matriz entende a educação como função da família, com a liberdade de escolher o tipo de educação a ser destinada aos filhos, articulando a ideia de municipalização com a privatização.

De acordo com o autor, “no período final da ditadura militar de 1964, tempo em que a ‘Teologia da Libertação’ possuía a hegemonia na Igreja Brasileira, difundiu-se a concepção corrente de municipalização” (OLIVEIRA, 2003, p. 176), posicionando dois argumentos sistemáticos: o da descentralização administrativa e o da participação. Porém, o que se entende por descentralização e por municipalização? Será que a municipalização garante a descentralização de tarefas ou poder?

Para Oliveira (2003, p. 177),

descentralização pode ser entendida tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de “democratização”, sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum.

Dessa maneira, a municipalização aparece como estratégia de descentralização, mas não garante a democratização do poder. Ou seja, o fato de a União e/ou os estados transferirem a responsabilidade com a educação, em especial a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, aos municípios – conforme prescrição da CF de 1988 e da nova LDB 9.394/96 bem como de acordo com o senso comum, que entende que “é no município onde as pessoas vivem” – não determina que a gestão da educação aconteça

de forma democrática, já que o argumento de possibilitar maior participação, porque está mais próximo do centro das decisões (o segundo argumento), perde força. Esse fato ocorre por quê? Porque, concordando com Oliveira (2003), “o argumento é pobre”, pois se o resultado fosse positivo, o sistema de saúde, já municipalizado, apresentaria melhorias na prestação de serviços e maior democratização na sua gestão, porém não é o que tem sido diagnosticado.

Por outro lado, há consenso de que a descentralização é uma importante via de participação. Entretanto, é notório que há dentro desse debate os que são favoráveis e aqueles que são contrários. Segundo Ribeiro (2004), os que são favoráveis à descentralização do ensino apontam alguns contributos, como: 1) maior proximidade com a comunidade; 2) democratização da sociedade; 3) elemento formador da cidadania; 4) aprimoramento das instituições democráticas. Já os que não são favoráveis contra-argumentam: 1) acerca da fragilidade do município brasileiro; 2) da desincumbência do Estado; 3) da necessidade de uma reforma tributária.

No entanto, corroboramos a ideia de Ribeiro (2004, p. 46) de que é necessário conhecer essas duas vias, apontar as contradições existentes na descentralização ou desconcentração e analisar a questão sem paixão, “com discernimento, acima de plataformas eleitorais, [só assim] a municipalização do ensino poderá ser uma das soluções para as mazelas do sistema educacional brasileiro”.

A realidade dos conselhos de educação no Brasil mostra diferentes dimensões da participação, desde a participação manipulada pelos governos até a que ocorre nas estruturas governamentais de decisão (TEIXEIRA, 1997).

Historicamente, os conselhos, como forma de gestão de grupos sociais, podem ser encontrados no mundo greco-romano, precedendo a organização do Estado Moderno e originando os parlamentos (MARQUES, 2011). Para a autora, os conselhos passaram por um aperfeiçoamento, consagrando, no século XVIII, as modernas democracias nas *res publica*, “que se caracterizaram pelo processo de participação popular nas eleições do parlamento” (MARQUES, 2011, p. 219).

A trajetória histórica tem mostrado lados obscuros na implementação de conselhos no Brasil, embora esse fato não esteja diretamente ligado à educação, buscando maior profundidade para o contexto histórico brasileiro, especialmente quando da saída do Império. Observamos que, mesmo com o advento da República, a

concepção patrimonialista de Estado continuou prevalecente, o que levou à adoção de Conselhos Notáveis¹¹.

Esses ranços históricos evidenciam uma tendência patrimonialista para implementação de mecanismos de gestão de grupos sociais no país. Porém, na contramão dessa concepção, os movimentos populares e sindicais desenvolveram nos anos 1970/1980, de modo informal, “experiências que tinham como objetivo organizar a Sociedade Civil, tais como Conselhos Populares de Saúde, na cidade de São Paulo, comissões de fábricas e conselhos comunitários de bairros” (MARQUES, 2011, p. 219).

Segundo Gohn (2007), historicamente, a tradição dominante na política brasileira tem demonstrado, especialmente na área de educação, o predomínio de restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: professores, dirigente, funcionários, alunos e funcionários das escolas. Em raros casos, lembram-se de outras instituições, organizações ou associações que fazem parte da comunidade local.

Quando se trata dos conselhos municipais de educação, o caso não é diferente, basta observar que parte dos sujeitos da sociedade desconhece os espaços públicos de participação da Sociedade Civil nas novas políticas, dando-se espaços para que as próprias autoridades não cumpram a lei.

Os conselhos de educação foram instituídos historicamente como órgãos colegiados reais de elo entre a sociedade e o Estado, embora com uma relação nem sempre harmoniosa. Por esse lado, é possível que os debates sejam conduzidos para estabelecer fortes críticas, principalmente quando não dão certo, no sentido de que, quando funcionam, a participação não é efetiva e de que não há transparência, o que se justifica pelo fato de que “quem está no poder não pode dar todas as armas” (PERONI, 2008, p. 192).

Tal fato é reforçado por Gohn (2007), tendo em vista que, para ela, a participação não é uma tarefa dos cidadãos isolados, pois uma sociedade participativa, autônoma, também se constrói com vontade política dos governantes, tornando as informações públicas e transparentes.

Gohn (2007) afirma que os conselhos na área de educação são inovações recentes, ainda não apropriadas pela população como espaço real de participação.

¹¹ A partir do surgimento dos Estados nacionais, passaram a atuar como conselhos técnicos, funcionando como mecanismos de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. As comunidades primitivas tinham no princípio da sabedoria e do respeito a base para os conselhos de anciãos ou notáveis (BRASIL, 2004).

Justifica essa afirmação citando o exemplo do Conselho do Fundo de Desenvolvimento e valorização do Ensino Fundamental (FUNDEF), o qual deveria ser fiscalizado pelos conselhos destinados ao controle e à aplicação correta desse recurso. No entanto, segundo a autora, quem tem assumido esse papel é a mídia, fazendo denúncias de desvios dos recursos e das finalidades desse fundo.

Souza, Duarte e Oliveira (2013), ao construírem uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos na atualidade brasileira, verificam a presença de órgãos colegiados na gestão dos sistemas e redes municipais de ensino, com atuação na educação básica e capacidade diversa de intervenção na escola pública brasileira, conforme quadro a seguir:

Nome	Sigla	Norma de criação/competência
Conselho Municipal de Educação	CME	Reconhecido com objetivo político e estratégico de gestão pela Lei 10.172/2001, que aprovou o PNE (2001-2011)
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CONDICA	Art. 51, Lei 8.069/1990 (ECA)
Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	CACS FUNDEB	Art. 24, Lei 11.494/2007 (FUNDEB)
Conselho de Alimentação Escolar	CAE	Art. 18, Lei 11.947/2009
Conselho Escolar	CE	Art. 14, Lei 9.394/96 (LDB)
Conselho Tutelar	CONANDA	Art. 10, Lei 8.242/1991

Quadro 2: Órgãos colegiados presentes na gestão dos sistemas e das redes municipais de ensino
Fonte: Souza, Duarte e Oliveira (2013).

Desses órgãos colegiados, o CME não possui norma nacional de criação ou de competência. Porém, isso não obstaculizou a difusão nos municípios, pois até 2009 apenas 1.161 cidades brasileiras não possuíam esse tipo de conselho, dado que pressupõe um ideal de gestão democrática da educação municipal (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013).

Desse modo, entendemos que é preciso não apenas descentralizar tarefas, mas também poder de decisão. Entretanto, na política não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso, pois os conselhos também são espaços de conflitos, frutos das diferenças entre pontos de vista, necessário e natural em um contexto de participação democrática.

Com isso, torna-se urgente superar o descrédito e a desconfiança por parte dos profissionais da educação básica e passar a enxergar que os conselhos são possibilidades de atuação em mecanismos democráticos de gestão social, até mesmo porque

[...] ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas que se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos; é uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Os conselhos devem ser espaço e mecanismo optativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (GOHN, 2007, p. 105).

Observando a composição do Conselho Municipal de Educação de Mossoró, percebemos em sua estrutura que praticamente inexistem representantes da Sociedade Civil, apesar de estar definido o termo Sociedade Civil para designar representantes de professores, de escolas particulares, da universidade, dentre outros, como pode ser observado na citação a seguir.

Art. 4º - A nomeação dos membros do Conselho Municipal de Educação será feita obedecendo-se formação:

I - Representantes da Administração Pública Municipal:

- a) 02 (dois) representantes da secretária Municipal de educação;
- b) 01(um) representante da Assessoria Jurídica do Município;
- c) 01 (um) representante do magistério público municipal com atuação na educação infantil;
- d) 01 (um) representante do magistério público municipal com atuação no ensino fundamental;
- e) 01 (um) representante dos dirigentes de escola da Rede Municipal de Ensino;
- f) 01(um) representante técnico-pedagógico da Rede Municipal de Ensino;

II - Representantes da Sociedade Civil:

- a) 01 (um) representante da rede filantrópica de ensino;
 - b) 01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - c) 01 (um) representante da Universidade Regional do Rio Grande do Norte - UERN
 - d) 01 (um) representante dos conselhos das Escolas da Rede Municipal de Ensino;
 - e) 01 (um) representante do Sistema Estadual de Ensino;
 - f) 01 (um) representante da Rede Privada de Ensino;
 - g) 01 (um) representante da Câmara Municipal de Vereadores
- (PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ – LEI 1.110/97).

Em linhas gerais, essa composição reduz a Sociedade Civil aos profissionais do ensino (magistério público municipal da Educação Infantil e Ensino Fundamental, dirigentes de escola, rede filantrópica de ensino, conselhos de escola, sistema estadual de ensino, rede privada de ensino, técnico-pedagógico, universidade) e instâncias ligadas à Administração Municipal (Assessoria Jurídica do Município, Câmara dos Vereadores), com exceção do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como ao Executivo e ao Legislativo. No conselho municipal de educação de Mossoró, verificamos que não há representação dos pais e dos alunos. De acordo com Bobbio (2010), o significado predominante de Sociedade Civil esteve atrelado à limitação da participação de alguns sujeitos, no caso observado, à ausência da participação de pais e alunos.

Todavia, entendemos que os conselhos são elos entre Estado e sociedade e vislumbram a participação da sociedade nos processos decisórios, conciliando dilemas enfrentados pelo Estado democrático em uma sociedade capitalista. Para isso, a luta por uma democracia participativa deve combinar as lutas sociais com as institucionais para acabar com as distorções do mercado e não apenas corrigir suas iniquidades, além de “lutar para coibir os desmandos políticos e administradores inescrupulosos” (GOHN, 2007, p. 106).

Na implementação dos sistemas municipais de ensino, os conselhos municipais de educação são órgãos que se constituem de representantes da Sociedade Civil e da Administração Pública, portando característica híbrida que é capaz de aglutinar diferentes interesses do Estado (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

A literatura da área aponta o CME como um dos caminhos necessários à gestão democrática da educação nos municípios, sendo, portanto, um importante instrumento na democratização dos sistemas municipais de ensino para fortalecer o enunciado sobre gestão democrática e autonomia dos sistemas de ensino preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela nova Lei de Diretrizes Bases da Educação, 9.394/96 (RIBEIRO, 2004; TEIXEIRA, 2001; WERLE, 2006; SOUZA; VASCONCELOS, 2006)

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os processos de democratização e descentralização política e a Reforma do Estado fizeram surgir novos atores públicos e privados na inclusão de direitos sociais e coletivos no que se refere à gestão democrática dos âmbitos locais. Assim, os conselhos intensificaram-se no início

da década de 1990, caracterizados no pós-período constitucional pelo hibridismo, com funções normativas, consultivas e deliberativas.

Os conselhos municipais de educação constituem-se como alternativa de superação do patrimonialismo do Estado. Assim sendo, apresentam-se como possíveis desregulamentadores do clientelismo e viabilizadores da democratização do ensino e da gestão das políticas educacionais implementadas no âmbito dos sistemas educacionais, embora em alguns casos esses instrumentalizadores apresentem limitações para o seu bom funcionamento, a saber: grande duração dos mandatos, indicação partidária dos membros, além de o presidente, na maioria dos casos, ser indicado pelo poder público (ROMÃO, 1992).

Esse fenômeno pode ser traduzido no Brasil pelas políticas de focalização ocorridas na década de 1990, como foi o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em 1996, com vigência até o ano de 2006, o qual foi modificado para atender a educação básica em sua totalidade, passando a ser denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento e Valorização do Magistério da Educação Básica (FUNDEB). A criação do FUNDEF impulsionou a criação de conselhos de controle dos recursos oriundos desse fundo.

Na análise de Barroso (2002), as reformas não surgem isoladamente, pois integram movimentos vastos de alteração política e administrativa, desde a redistribuição do poder e dos recursos do Estado, o que pode levar a pelo menos três impactos: descentralização, recentralização e redescentralização, até a reinvenção das formas de governo e modernização da gestão pública, com o *new public management*, ou Nova Gestão Pública, além da liberalização e privatização do setor público, com políticas baseadas em modelos de mercado.

Segundo Dale (2010), a Nova Gestão Pública tem como uma das suas características-chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar *contra* o Estado, mas *através* dele. Com isso, esse autor afirma que com a Nova Gestão Pública o Estado não é mais apenas um Estado nacional, executivo, eficiente, mas

continua sendo o coordenador em último recurso, e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham [...]. E continua sendo o único recurso quando os problemas centrais parecem não estar resolvidos (e os acontecimentos dos dois últimos anos devem certamente ter convencido do contrário os que duvidavam dessa última alegação) (DALE, 2010, p. 1106).

Diante disso, podemos inferir que, quando os aparelhos de Estado falham, este acaba se tornando o responsável por resolver os problemas estruturais provocados pelas estruturas sociais.

O Brasil foi marcado por práticas escravocráticas, clientelistas e favoritistas que se traduziam em autoritarismo, como, por exemplo, o voto de cabresto. No entanto, é notória a contribuição dos movimentos sociais, pois se mostram importantes no combate a esses tipos de práticas ao lutarem por uma sociedade mais democrática, a qual tem marcado a história do Brasil com práticas contrárias a todo e qualquer pensamento colonial ou subordinador, como foram os diferentes movimentos: abolicionistas, estudantil, feministas, ambientalistas, ainda que, no Brasil, as mudanças tenham ocorrido por intermédio de pactos sem consulta às bases, possibilitando que grupos conservadores se mantivessem no poder.

De acordo com Peroni (2008), depois de um longo período de Ditadura, os anos de 1980 foram marcados por um processo de abertura política, com a participação popular e a organização da sociedade na luta pelos seus direitos, incluindo o direito a educação, gestão democrática e participação da comunidade de forma igualitária. Porém, na medida em que o país estava passando por esse processo, sofreu os impactos das estratégias do capital para superação de sua crise, quais sejam: neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, que estavam em curso no mundo, provocando na América Latina, em relação ao plano político, a chamada “democracia sem adjetivos”, isto é, não era popular, social nem participativa, sendo atribuído a ela apenas valor universal, “sem adjetivos” (VIZENTINI, 1992 *apud* PERONI, 2008).

Desse modo, para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Diante disso, a única saída seria reformar o Estado, deixando o mercado livre para atuar corrigindo as falhas para que ele próprio se tornasse eficiente e produtivo, chegando a assumir que a democracia serve apenas para proteger a propriedade e os indivíduos, podendo tornar-se totalitária quando avançar para o planejamento que visa à distribuição de renda (PERONI, 2008).

As principais críticas estavam justamente nas políticas de planejamento com vistas ao Estado de bem-estar e aos países socialistas. No caso brasileiro, o ministro Bresser Pereira tomou emprestado do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca das funções do Estado. Porém, a estratégia adotada por ele foi a reforma do Estado por meio do enxugamento dos gastos públicos.

Portanto, o Plano Diretor da reforma do aparelho do estado, quando propõe a administração gerencial que tem a lógica do mercado, e ainda quando propõe as organizações públicas não estatais, não está apenas utilizando a teoria para o diagnóstico, mas também para a própria implementação da reforma (PERONI, 2008, p. 199).

Com isso, percebemos que essa estratégia não foi utilizada apenas para diagnóstico, mas também para a implementação da reforma, sofrendo influência também da Terceira Via, pois tanto o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, quanto o Ministro da Reforma eram intelectuais orgânicos dessa proposta alternativa ao neoliberalismo que propunha a reconstrução do Estado, e não a sua expansão, como apregoavam os sociais-democratas, ou o encolhimento, como queriam os neoliberais, principalmente com Hayek.

Segundo Peroni (2008), os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais quanto à noção de que a crise está no Estado, porém diferenciam-se em suas estratégias para superação da crise. Os neoliberais defendem a privatização e o Estado Mínimo. Já a Terceira Via acredita na atuação do terceiro setor, bem como propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a Sociedade Civil. O que eles querem em comum é racionalizar o recurso e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e reduzir o papel das instituições públicas, que são permeáveis à correlação de forças. A ideia é a sinergia entre os setores público e privado, com dinamismo de mercado, tendo em mente o interesse público.

Finalmente, é possível chegar a algumas considerações pontuais que são substancialmente fundamentais para pensarmos sobre os conselhos municipais de educação, principalmente porque sua conjuntura está diretamente ligada a diferentes cenários: político, ideológico, mercadológico.

Enquanto conjuntura política, torna-se evidente o debate sobre os conselhos de educação como estratégias de municipalização das políticas educacionais emergidas de um cenário contraditório

- Que ora posiciona a transferência de tarefas de responsabilidade do Estado para a sociedade, provocando a desoneração do Estado com relação a suas responsabilidades referentes ao serviço público, alimentada também por uma estratégia de serviço ao público. Assim, em vez de transferir poder, ocorre a transferência de tarefas e encargos, representando forte risco para cair no mal do localismo e isentando os

governantes, enquanto representantes eleitos do Estado, de suas responsabilidades;

- Ora atribui o peso que os movimentos sociais trouxeram na busca pela democratização da sociedade, reivindicando maior participação nos processos decisórios para os rumos da vida pública, maior transparência nos serviços públicos para que os cidadãos possam tomar consciência das deliberações e distribuição de recursos sociais para fins sociais.

É emergente o debate sobre a descentralização da educação via conselhos municipais de educação sem esgotá-lo. A Constituição bahiana de 1947, à luz dos ideais de Anísio Teixeira, já defendia um modelo mais autônomo para a educação que somente seria concretizado via municípios. Assim, a participação enseja contribuir para melhorar a qualidade das decisões por meio do debate público, da prestação de contas e da responsabilização dos gestores. Com essa ação, é possível compatibilizar participação com representação (TEIXEIRA, 2001).

3.2 Os conselhos municipais de educação no Brasil: funções e poder de decisão

Consideramos a origem dos Conselhos Municipais de Educação (CME), no Brasil, a partir do reconhecimento e da publicação de normas institucionais que lhes deram legitimidade segundo a racionalidade legal.

Nesse sentido, o pioneirismo na criação dos CME coube ao estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Estadual 5.044, de 13 de junho de 1954, colocando na prática o que foi preconizado por Anísio Teixeira na Constituição de 1946, a qual defendia um modelo de gestão descentralizado em seu formato administrativo e pedagógico e expressava o espírito do Manifesto dos Pioneiros da Educação, cuja contribuição veio onze anos mais tarde com a elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 4.024/61.

Segundo Ribeiro (2004), a Lei 4.024/61 não fazia referência aos conselhos municipais de educação, mas a tendência de descentralização se concretizaria em legislações posteriores, como na Lei 5.692/71, a qual constitui em seu Art. 41 a educação como dever da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios, dos municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, entrosando recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la. Já o Art. 58 dessa mesma Lei deixava para a

legislação estadual supletiva, conforme o disposto no Art. 15 da Constituição Federal (1969), as responsabilidades do próprio estado e de seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, dispondo de medidas mais eficientes à aplicação de recursos públicos destinados à educação, com a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços da educação, especialmente os de 1º grau.

Ainda em seu Art. 71, definiu que os Conselhos Estaduais de Educação delegariam parte de suas atribuições aos conselhos de educação que se organizassem nos municípios. Porém, até aquele momento o município não tinha um sistema reconhecido pela legislação da educação, pois as municipalidades não podiam estabelecer normas pedagógicas.

Em 1988, com a nova Constituição da República Federativa do Brasil, os municípios passaram a ter, juntamente com a União, os estados e o Distrito Federal, responsabilidades com seu sistema de educação, o que se tornou uma das maiores inovações para a esfera do poder local no estabelecimento de normas pedagógicas, vindo ao encontro de uma política municipalista em voga (RIBEIRO, 2004).

A década de 1990 é decisiva para a efetivação dos conselhos municipais de educação no Brasil, principalmente porque esse decênio traz conquistas importantes em termos educacionais para a Sociedade Civil e o Estado brasileiro, apesar das contradições visíveis nas propostas de ação e planejamento educacional no país, apresentando compreensões antagônicas que levariam a interpretações diversas com relação aos compromissos educacionais assumidos pela União, pelos estados e municípios e pelo Distrito Federal através do Regime de Colaboração.

Esse cenário corrobora a afirmação de Rodrigues (2010) de que nas duas últimas décadas do século XX o cenário político do Brasil foi perpassado pela retomada da democracia política e pela confrontação de projetos divergentes que correspondem a concepções antagônicas de democracia.

A partir da década de 1980, os municípios passam a gozar de autonomia para legislar sobre assuntos educacionais, independentes ou em cooperação com o Estado, o qual entra em ação nos casos em que os municípios não conseguem assumir os compromissos administrativos e financeiros, bem como via cooperação técnica.

Por isso, os conselhos municipais de educação apresentam basicamente quatro funções, o que não impede que outras sejam evidenciadas, porém o poder público não pode se furtar de exercer pelo menos estas quatro:

- a) Consultivas, quando respondem indagações e consultas sobre questões atinentes à educação;
- b) Normativas, quando estabelecem regras, normas, e dispositivos a serem observados no sistema sob sua jurisdição;
- c) Deliberativas, quando decidem questões submetidas à sua apreciação;
- d) Fiscalizadoras, quando acompanham o cumprimento das normas sob sua jurisdição (RIBEIRO, 2004, p. 52).

Diante do exposto, é importante observar que não é tarefa fácil organizar um pensamento sobre a tomada de decisão ligada a esses conselhos, sendo ainda um obstáculo a se vencer.

Segundo o documento sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2010, p. 51), no que trata da educação,

A MUNIC registra o crescimento no número de municípios que declararam possuir Conselho de Educação local, passando de 68,0%, em 2006, para 79,1% do total, em 2009. No mesmo intervalo, o percentual de conselhos com constituição paritária salta de 48,0% para 70,8%, bem como a indicação de conselhos com caráter consultivo passa de 53,0% para 64,8%, com caráter deliberativo vai de 51,0% para 65,0%, com função normativa sai de 41,0% para 51,1% e de perfil fiscalizador vai de 49,0% para 60,0% (Gráfico 5). Sobre estes dados, parece coerente que o Conselho Municipal de Educação seja chamado a desempenhar mais e mais amplas funções, na medida em que assume verdadeiro papel de agente do poder administrativo.

No entanto, Rodrigues (2010) não corrobora essa realidade. Segundo a autora, os conselhos municipais de educação não devem se tornar agentes do poder administrativo, pois se corre o risco de se defender uma concepção de participação legitimada pelo Estado, cuja compreensão está carregada de conteúdo liberal-burguês, ou seja, do isolamento dos cidadãos. Atualmente, os órgãos de controle social correm o risco de se transmutarem de espaço público a organismo governamental (RODRIGUES, 2010). Com isso, é necessário avançar para não se cair nas armadilhas de um pensamento colonizador e não se deslegitimar o poder de decisão conquistado pelos cidadãos, embora de forma tímida.

De acordo com o referido documento, os órgãos gestores da educação, em termos percentuais de municípios que possuem conselhos municipais de educação, têm concentrado suas ações em diferentes áreas educacionais, de maneira incisiva de 2006 a 2009, dentre elas: capacitação de professores, diminuição da evasão escolar, regulamentação e valorização da carreira do magistério, melhoria do transporte escolar, campanha para matricular criança na escola, participação da comunidade na gestão da

escola, melhoria ou implementação de programas na assistência escolar, contratação de professores, investimentos em organizações administrativas, ampliação de atendimento a alunos com necessidades especiais, desenvolvimento de projetos para a Educação de Jovens e Adultos, autonomia financeira da escola, estabelecimento de projetos para a educação do campo, indígena e ambiental, desenvolvimento de projetos para promoção de uma educação racista, instituição de curso profissionalizante.

Esse mesmo documento afirma que os municípios indicam baixa sinergia nas relações interinstitucionais com os diversos atores da educação. Essa poderá ser a realidade dos sistemas municipais de ensino com os mecanismos de controle social da educação, em particular os conselhos de educação local, uma vez que estes são compostos por diversos atores da educação local.

3.2.1 A dimensão da participação

Tendo situado o debate sobre os conselhos municipais de educação, esta seção objetiva apresentar os conselhos municipais de educação no Brasil como dispositivo de participação para o alcance dos objetivos educacionais da, na e pela educação municipal.

A concepção de participação amplamente difundida na sociedade tem íntima relação com o comparecimento a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas, protestos, marchas, ocupações de prédios. Com isso, observamos que a participação implica diferentes situações de constelação de poderes, em que existem o consenso e a contradição (TEIXEIRA, 2001).

Para Lima (2003), participação é uma palavra onipresente nos discursos político, normativo e pedagógico. Por isso, afirma que o estudo da participação deve ser entendido,

por referência a um projeto político democrático, como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, fator quer de conflitos, quer de consensos negociados, [...] admitindo-se a não participação [...] (LIMA, 2003, p. 71).

Nesse contexto, a concepção de participação transitou de uma forma espontânea e foi sucessivamente sendo organizada, na medida em que se constituiu como conquista, um princípio democrático consubstanciado no que se designa por *participação consagrada*. Consagrada como direito e instrumento da democracia, a participação na educação e na escola assume contornos normativos. Todavia, “conquistada como princípio e consagrada enquanto direito, a participação deve constituir uma prática *normal, esperada e institucionalmente justificada*” (LIMA, 2003, p. 71).

O autor observa na conjuntura portuguesa que como direito a participação está sujeita à regulamentação formal-legal, por isso aparece nos documentos oficiais como um dos princípios de gestão democrática da educação e da escola.

No Brasil, esse preceito formal-legal da participação é reconhecido na Constituição Federal de 1988, a qual subscreve como princípio da educação nacional a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, em seu Artigo 206, inciso IV. Esse mesmo preceito é ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), conforme Art. 3º, inciso VIII, como sendo um dos princípios em que o ensino será ministrado.

Em seu Artigo 14, estabelece que os sistemas de ensino definem normas de gestão democrática de acordo com suas peculiaridades e os seguinte princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2010, p. 17).

De acordo com Lima (2003), no plano das orientações, é importante considerar a participação do ponto de vista dos atores participantes, os quais eventualmente estão dispostos a outras orientações, tomando por base outros tipos de regras formais e não formais. As regras formais são instituídas por normas predeterminadas pelas organizações, são frutos de orientações externas; as regras não formais compõem um quadro de construções dos próprios atores, à luz de orientações internas.

Na perspectiva do autor, isso pode conduzir à distinção entre *participação regulada por regras não formais* (ou *participação não formal*) e *participação regulada por regras informais* (ou *participação informal*), cujas regras apresentam níveis menores de estruturação e de formalização, “ao ponto de, no tocante às regras informais

reguladoras da participação, se poder falar com maior rigor em regularidades” (LIMA, 2003, p. 72).

A participação consagrada e a decretada decorrem de um plano de orientações externas. No trânsito teórico das orientações externas para o plano das orientações internas do plano da ação organizacional, o estudo da participação há de considerar o estudo da *participação praticada*.

Segundo Lima (2003), a participação praticada é classificada de acordo com quatro critérios: a) democraticidade; b) regulamentação; c) envolvimento; d) orientação, distinguindo-se em vários tipos e níveis:

- a) **Democraticidade:** diz respeito ao acesso e à capacidade de influenciar na decisão:

Formas de intervenção	
Participação Direta	Participação Indireta
Dispensa a mediação e a representação de interesses e assume figurinos de caráter representativo, cuja interferência no processo de tomada de decisão se dá pelo exercício do voto (assembleias, unidades e departamentos).	Participação mediatizada por representantes revogáveis que podem ser fiduciários (interesses gerais) ou delegados (interesses particulares).

Fonte: Elaborado com base em Lima (2003).

Os conselhos são órgãos de participação direta. Porém, os estudos têm mostrado que em algumas realidades a participação dos representantes, principalmente suplentes, tem se dado indiretamente, havendo mais participação direta por parte dos titulares.

- b) **Regulamentação:** relaciona-se a regras instituídas e instituintes justificáveis em termos operativos:

Tipos de regras de participação		
Formais	Não formais	Informais

Estruturada por meio de documento, como estatuto, regulamento etc.; as regras instituídas são aplicadas legalmente em nível universal.	Regras menos estruturadas, construídas no âmbito das organizações com intervenção dos atores (instituintes); interpretação local das regras organizacionais.	Não estruturadas e produzidas em pequeno grupo; acrescenta algo a participação formal e não formal; oposição a certas regras.
--	--	---

Fonte: Elaborado com base em Lima (2003).

Geralmente, os conselhos municipais de educação atendem a regras mais institucionalizadas, reguladas, mas é possível também que os CME construam suas próprias regras de participação, não formais ou informais.

- c) **Envolvimento:** toma como referência formas de ação e de comprometimento mais ou menos militante, ou pela rejeição do ativismo:

Níveis de mobilização da participação		
Ativa	Reservada	Passiva
Elevado envolvimento na organização individual ou coletiva; conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades, atenção, vigilância, afirmação, capacidade de influenciar nas decisões; desenvolve garantias formais e conquista outras; utiliza gama de recursos até formas de contestações e de oposição.	Sentido tático que pode evoluir para o nível ativo ou passivo; é mais expectante e calculista para tomar uma posição mais definida; não revela posição de imediato; representa posição de largos setores; negocia e condiciona a sua intervenção.	Desinteresse e alheamento à organização; comparece pouco às reuniões; desconhece a regulamentação em vigor da organização; estratégia de não envolvimento ou envolvimento mínimo; indiferente ao tipo de política e às decisões tomadas, pois descrê nas possibilidades de

		influenciar as decisões.
--	--	--------------------------

Fonte: Elaborado com base em Lima (2003).

Espera-se que nos CME o nível de mobilização da participação esteja relacionado ao nível de envolvimento ativo dos conselheiros. Por outro lado, é possível que em algumas realidades os níveis de mobilização estejam abaixo do esperado entre uma participação reservada e uma participação passiva.

- d) **Orientação:** a participação toma por referência objetivos desenvolvidos, estruturados *da, na e pela* organização, coexistindo consensuais e divergentes:

Tipos de objetivos	
Convergentes	Divergentes
Apresentam objetivos formais; cedem lugar ao formalismo e à ritualização; legitimam formas alternativas de intervenção.	Resultam da ruptura transitória temporária com os objetivos formais e oficiais.

Fonte: Elaborado com base em Lima (2003).

Finalmente, mais um aspecto a ser considerado na prática da participação está relacionado ao tipo de orientação que os conselheiros recebem concernente aos objetivos dos conselheiros, se convergentes, se divergentes, os quais poderão revelar as influências e os interesses de classe nas decisões. Para Ferreira e Ferreira (2013), os conselhos, para além de órgãos municipais de educação, correspondem a espaços de disputas de poder, correlação de forças e mobilização da constelação de poderes para interferir direta ou indiretamente nas decisões, especialmente porque as estruturas burocráticas dos CME colaboram para contribuir com a luta de classes e interesses.

Portanto, segundo Lima (2003, p. 81), “com base nos critérios enunciados, e através de um processo de conjunção de diferentes formas e tipos de participação, [é] possível estudar e qualificar a participação praticada pelos atores da organização”.

Consoante ao autor, confirmamos a ideia de que não é legítimo valorizar certos tipos de participação sem o exame da situação, mesmo de um ponto de vista político.

Teixeira (2001), ao analisar determinadas situações de participação, verificou que há diversos tipos de participação e construiu suas próprias categorias de análise: popular, social e comunitária e cidadã. Na perspectiva do autor, essas categorias assumem papel importante na tomada de decisão pelos atores sociais.

A participação popular é muito utilizada para designar a ação dos movimentos, em sua maioria de caráter reivindicativo, tendo o Estado como alvo de suas reivindicações. A expressão participação popular foi cunhada com sentido ideológico, reduzindo os atores aos segmentos mais explorados, excluindo setores médios, intelectuais (também dominados) do campo popular. Além disso, tem sido utilizada por governos e organismos internacionais como estratégia de redução de custos, pretendendo conferir legitimidade aos efeitos das políticas de ajuste estrutural.

Já a participação social e comunitária trata-se de uma simples participação que objetiva prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada em grupos de interesses específicos, uma vez que se sustenta na Sociedade Civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder (TEIXEIRA, 2001).

Por fim, há a participação cidadã, que se consubstancia na tomada de decisão e não deve ser confundida com participação comunitária ou popular porque seus objetivos são mais amplos. Essa participação não se utiliza apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas também está articulada a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Assim, não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo através da responsabilização política e jurídica, do controle social e da transparência nas decisões.

Essa última concepção é a que mais se adequa a um trabalho cujo objetivo é compreender a tomada de decisão em um mecanismo institucional que foi legitimado pelo Estado como canal de participação dos representantes do Estado e da Sociedade Civil, uma vez que o processo decisório torna-se o elemento central de uma teoria da democracia (TEIXEIRA, 2001).

Diante disso, torna-se evidente que os conselhos municipais de educação não são apenas mecanismos ou canais de participação, mas instrumentos importantes na tomada de decisão em um Estado democrático-representativo, além de forte mecanismo para compatibilizar participação com representação. Por isso, é importante ressaltar o fato de que a dimensão decisória está presente nas discussões sobre o tema da democracia.

Segundo Teixeira (2001, p. 34), Rousseau já salientava a importância da tomada de decisão com o envolvimento direto e permanente do cidadão, pois “[...] é nula toda lei que o povo diretamente não ratificar”. Ao se negar a influência da opinião pública como competência do cidadão comum, desconsideram-se aspectos centrais do conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, entre outros.

Diante do que vem sendo exposto, percebemos que a participação existe tanto como força material quanto como construto ideológico. Segundo Dale (2010), o construto ideológico tende a dominar e a espalhar-se como agenda da “boa governança”. Eis o grande desafio, não assumir um conceito de participação substanciado apenas nas ideias do Estado ou do mercado, sendo necessária uma concepção de participação construída através da Sociedade Civil para nos libertarmos das construções antagônicas em torno da concepção de participação.

Conforme Rodrigues (2010), esse antagonismo na participação dos cidadãos – indivíduos isolados – nas decisões é histórico e tem origem na extremada versão liberal-burguesa. A atuação isolada dos indivíduos se dá indiretamente, mediante o sufrágio universal e a representação. Na versão neoliberal, outra forma de participação política é considerada extremamente ameaçadora à governabilidade.

Considerando-se os governos neoliberais brasileiros a partir da década de 1990, evidencia-se a participação popular restrita ao voto, nos pleitos eleitorais. Se por um lado a concentração de poder nas mãos do Executivo fragiliza o instituto da democracia representativa de cunho liberal-burguês (o parlamento) e reduz a visibilidade das decisões como direito dos cidadãos, bem como o acesso à informação, uma vez que os governos não estabelecem canais de articulação com a Sociedade Civil que possam interferir na definição de políticas públicas, rejeitando, portanto, a participação da Sociedade Civil organizada como mecanismo de socialização do poder; por outro lado, admite e estimula uma participação despolitizada, transferindo para a sociedade encargos outrora pertencentes ao Estado (RODRIGUES, 2010), o que gera uma pseudoparticipação.

A contraproposta surge de um projeto de esquerda que defende a participação alargada com a ação popular na tomada de decisões para garantir o aumento do controle social na definição das políticas do Estado, na defesa do fim do isolamento, e a desalienação política dos cidadãos. Isso será possível com a democratização das instâncias estatais responsáveis pela tomada de decisão, mediante criação de mecanismos que articulem Estado e sociedade. No campo educacional, especificamente

nos sistemas de ensino, é salutar a democratização das decisões por meio da participação da Sociedade Civil organizada na definição e no controle das políticas do Estado para ampliar a esfera pública de decisões e permitir uma intervenção instituinte das organizações populares, reduzindo a dicotomia entre governantes e governados (RODRIGUES, 2010).

Esperamos que a participação cidadã ou alargada leve em consideração a necessidade de ampliação do conceito de participação como tomada de decisão. No sentido apresentado, a participação se torna responsável por reduzir a distância entre aqueles que foram escolhidos para decidir e a sociedade. O que há em comum entre essas duas concepções é o fato de compreenderem a tomada de decisão como ampliação ou alargamento da democracia, corroborando justamente com a expectativa de Bobbio (2006) com relação à ampliação dos espaços de decisão.

O lugar onde as pessoas decidem possui fundamental importância para se perceber como elas decidem e em favor de que grupo está disponível, porque não basta saber quem decide ou como se decide, mas também em favor de quem está se decidindo. Por isso, torna-se emergente a construção de uma democracia fundamentada na descentralização do poder de decisão, portanto não restrita ao voto ou à escolha de representantes.

Pensar a dimensão da participação nos conselhos municipais de educação remete-se a transitar por caminhos que levem à autonomia dos dispositivos de decisão. O CME como mecanismo de decisão é um fato novo. Historicamente, esses mecanismos exerciam funções estritamente burocráticas definidas pela Coroa Portuguesa. Ao longo de sua atualização histórica, conquistaram diversas funções: normativa, consultiva, fiscalizadora e deliberativa.

3.2.2 Dimensão de controle estatal

Em análise das leis que contribuem para a consolidação do CME no Brasil e em Mossoró-RN, averiguamos que os conselhos exercem uma função panóptica, em analogia à arquitetura do Panóptico de Bentham, tornando-se as torres de vigia, no plano da legislação, da educação nacional e local (SOUZA, 2012).

As relações de poder durante o século XX nas instituições (prisões, escolas, hospitais) foram marcadas pela disciplina para a produção de corpos dóceis,

disciplinados, economicamente eficazes e politicamente submissos. Segundo Michel Foucault (1999), o panóptico é um projeto arquitetônico que tem como função principal a vigilância permanente dos sujeitos, planejado segundo os ideais de Bentham. Enquanto dispositivo, organiza unidades espaciais que permitem ver sem parar e reconhecer imediatamente os vigiados, gerando um efeito para induzir no indivíduo um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder, funcionando como uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que exerce.

Na perspectiva do autor, observa-se que o panóptico, como mecanismo de regulação das relações de poder, torna-se um dispositivo importante, pois automatiza e desindividualiza o poder e tem seu princípio não apenas voltado para uma pessoa, mas também para uma certa distribuição concertada dos corpos, das superfícies, das luzes, dos olhares. Por fim, Foucault (1999) leva em consideração que o panóptico pode até constituir-se em aparelho de controle sobre seus próprios mecanismos.

A ideia de panoptismo remonta ao princípio de vigilância formulado pelo – ou atribuído ao – jurista britânico Jeremy Bentham, no século XIX, tendo como base a inspeção, o acompanhamento, o controle, enfim, a vigilância, funcionando permanentemente com o olhar alerta em toda parte, coagindo através do controle sobre as condutas individuais e coletivas. O controle, a vigilância e a punição encontram-se como condições necessárias ao panoptismo. A vigilância ocorre não apenas de maneira visível, mas é possível que o fiscalizador acompanhe as ações dos corpos por meio de diferentes dispositivos, como os mencionados anteriormente, especialmente o controle.

Para Goifman (1999, p. 69),

o ponto central do panoptismo, sobre o qual parecem concordar diversos autores, é a sensação incorporada de estar sendo vigiado, que é mais importante inclusive do que a observação de fato. Não vendo o olho do vigia, a possibilidade deste estar distraído é ausente, a torre em si torna contínuo o olhar da direção.

De acordo com Michel Foucault (1999), a sociedade do século XX funcionava como um panóptico, em que todos os dias o encarregado pelo controle cumpria o papel de fiscalizar atos, o intendente visitava o quarteirão de que estava encarregado, verificava se os síndicos cumpriam suas tarefas, se os habitantes tinham queixas; eles “fiscalizam seus atos”. Conforme esse autor, essa vigilância se apoiava num sistema de

registro permanente: relatórios dos síndicos aos intendentess, dos intendentess aos almotacés.

Para Foucault (1999), esses fiscalizadores buscavam ter o controle inserido em diferentes relações. A relação de cada um com sua doença e sua morte passava pelas instâncias do poder, pelo registro que delas era feito, pelas decisões que se tomava e pelo estabelecimento de uma educação vigiada.

Portanto, Foucault afirma que o esquema panóptico é um intensificador para qualquer aparelho de poder, assegurando sua economia, sua eficácia por seu caráter preventivo, seu funcionamento contínuo e seus mecanismos automáticos. Além disso, é uma maneira de obter poder.

Finalmente, Foucault chega à conclusão de que o panóptico é polivalente em suas aplicações, pois

serve para emendar os prisioneiros, mas também para cuidar dos doentes, instruir os escolares, guardar os loucos, fiscalizar os operários, fazer trabalhar os mendigos e ociosos. É um tipo de implantação dos corpos no espaço, de distribuição dos indivíduos em relação mútua, de organização hierárquica, de disposição dos centros e dos canais de poder, de definição de seus instrumentos e de modos de intervenção, que se podem utilizar nos hospitais, nas oficinas, nas escolas, nas prisões. Cada vez que se tratar de uma multiplicidade de indivíduos a que se deve impor uma tarefa ou um comportamento, o esquema panóptico poderá ser utilizado (FOUCAULT, 1999, p. 170).

A ideia de controle social na educação, como fruto dos movimentos sociais suscitados na América Latina desde o século XX, vem demonstrando a necessidade de um deslocamento do poder que acompanha uma corrida pela tomada do controle por parte da sociedade como estratégia de desacorrentamento do pensamento eurocêntrico. Os sujeitos incorporaram a ideia de necessidade de controle não apenas nas mãos de poucos, mas também distribuído em unidades diferentes de poder.

Trazer uma reflexão sobre os conselhos de educação em geral e, em particular, os conselhos municipais de educação, a partir do panoptismo abordado em Foucault, é um desafio que pode nos levar a diferentes aproximações. O sentido da palavra panóptico em Foucault possui diferentes significados, podendo ser traduzida como vigilância, controle, fiscalização, acompanhamento, como faz um soldado que vigia os quarteirões.

Segundo Alvarez (2004), a noção de controle social, historicamente, foi construída como um aspecto ora negativo, ora positivo. O caráter negativo foi difundido

nas pesquisas sobre prisões, asilos e hospitais, realizadas a partir da década de 1960 do século XX, ganhando importância tanto na Sociologia como na História.

Alvarez (2004, p. 171) mostra que Foucault

pergunta por que a prisão se tornou a pena por excelência, pena esta não mais voltada para o suplício ou o castigo simbólico e exemplar, mas sim para a disciplina do corpo e da “alma” do detento. Na verdade, a análise procura mostrar que as práticas disciplinares próprias da prisão têm um alcance que irá muito além dos muros da instituição, ao constituírem tecnologias de poder que, partindo das práticas prisionais, espalham-se por toda a sociedade, em instituições como fábricas, hospitais, escolas, etc.

Com base nessa afirmação, podemos dizer que as práticas disciplinares têm um alcance que vai além dos muros das instituições e se espalha por toda a sociedade. Certamente, os conselhos municipais de educação, enquanto órgãos do sistema municipal de ensino, assumem essa postura de difusão de práticas disciplinares via controle, acompanhamento e fiscalização das ações educacionais que visam as práticas de poder como produtoras de comportamento, de formas de subjetividade e de saber. É possível pensar sobre a função panóptica dos conselhos de educação, em especial os conselhos municipais de educação, sem a tentativa de dispensar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, o Conselho de Merenda Escolar, entre outros.

Por analogia, aproximamos os conselhos de educação do panóptico por meio da sua função, dialogando com a sua dimensão arquitetônica, sem a qual talvez não fosse possível compreender o papel dessa máquina de criar e sustentar as relações de poder. Com as expressões utilizadas nos textos que legitimam a educação no Brasil, é possível identificar que tais conselhos assumem o caráter panóptico de vigilância da educação nacional e local.

Como um dos princípios do panóptico não é tanto a concentração de poder em uma única pessoa, mas sim certa distribuição concertada dos corpos, os conselhos de educação são compostos por representantes de diferentes segmentos da sociedade que compõem a representação tanto do Poder Executivo quanto da Sociedade Civil, sendo a hibridez uma das suas principais características, por aglutinar diferentes interesses. A hibridez é uma das características das novas instituições sociais que passam a eclodir juntamente com a necessidade de participação da sociedade nos processos decisórios da vida social desde o surgimento do Estado Moderno.

Para ilustrar a discussão que vem sendo levantada no começo desta seção, por meio da leitura da Lei 9.424/96, que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, podemos fazer uma aproximação dos conselhos de educação com a função do panóptico abordada por Foucault, especificamente em relação ao Conselho Municipal de Educação, tratado no Art. 4º:

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e aplicação de recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei (BRASIL, 1996, p. 9).

Para além dos recursos, conforme a Lei estabelece no mesmo Artigo, no parágrafo 3º, incumbe aos conselhos a supervisão do censo escolar. Portanto, os conselhos assumem uma condição de vigilância da educação nacional, outrossim, a função de um panóptico, no sentido do acompanhamento e do controle. Ficam ainda sob os olhos dos conselhos os registros contábeis para acompanhamento e controle.

Atualmente, o Fundo atende à Educação Básica – da Educação Infantil ao Ensino Médio – quando promulgada a Lei 11.494/2007, a qual

regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências (BRASIL, 2007).

Essa Lei amplia a concepção de controle social ao dedicar o capítulo VI ao acompanhamento e controle social dos recursos da educação e ao censo escolar, como pode ser observado a partir do Art. 24, que afirma:

§ 9º. Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos (BRASIL, 2007).

Como pode ser observado no capítulo VI da Lei 11.494/2007 – “Do acompanhamento e Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos” –, os conselhos gestores surgem como possibilidade de controle social e carregam em seu

arcabouço o ideário de distribuição do poder e de democratização da tomada de decisão sobre os rumos da educação local, construindo na sociedade um poder ascendente para superar o poder descendente que geralmente surge de práticas autoritárias, disciplinares ou de regimes monárquicos. A luta da sociedade pelo controle das ações públicas mostra a necessidade do controle, embora não centralizado na figura de monarca.

Reportando-nos a uma realidade local, a de Mossoró, em particular, podemos observar, no âmbito da legislação que regulamenta e institucionaliza o CME desse município, aspectos que reforçam o panoptismo de um conselho municipal de educação, sendo esta uma característica apenas desse conselho, mas de todos aqueles tipos de mecanismos de controle social na educação brasileira que precedem da representação das sociedades civil e política.

Quando analisamos a própria estrutura funcional do corpo de representantes do conselho municipal de educação, conseguimos identificar a ação das práticas disciplinares. Segundo Foucault, a prática disciplinar tem o objetivo de distribuir os indivíduos em espaços fechados e heterogêneos para exercer uma função útil, sendo a multiplicidade dos indivíduos distribuída espacialmente para tirar o maior número de efeitos possíveis (FOUCAULT *apud* ALVAREZ, 2004). Assim o conselho municipal de educação de Mossoró é constituído por Câmaras, conforme a lei que o rege (11.110/97), que são os lugares onde acontecem os estudos, as discussões, as análises dos problemas e das dificuldades e da construção de pareceres.

A função panóptica do CME de Mossoró pode ainda ser vista por meio do que determina a Lei 11. 110/1997, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação em seu Art. 6º, no que compete seu inciso II – “acompanhar a aplicação de recursos para Educação, nos termos estabelecidos na Constituição Federal” (PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, 1997). Além disso, observa-se no inciso XII: “acompanhar o processo de ensino no município de Mossoró, com enfoque no Fundamental e na Educação Infantil, inclusive nas escolas da Rede Particular” (PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, 1997). Nos demais aspectos, compete ao conselho emitir pareceres e relatórios sobre questões da Rede Municipal de Ensino.

Pensar o panoptismo na função dos conselhos municipais de educação, portanto, pode ser traduzido como possibilidade de incorporar a vigilância dos serviços públicos, uma vez que os dispositivos de controle social adotam como medidas práticas acompanhamento, controle e fiscalização da política educacional. Assim, os corpos que compõem a função do conselho assumem uma postura panóptica no acompanhamento

da educação local. Percebendo o registro como ferramenta de trabalho do encarregado pelo quartirão que lhe cabia, transportamos essa ideia para a realidade dos conselhos, que precisam alimentar por meio de registros o Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), ao disponibilizarem questões relativas à realidade do conselho e da educação local. No entanto, somente o representante do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação tem acesso ao SICME. Em síntese, a educação é vigiada pelos corpos representantes que compõem a educação local e, ao mesmo tempo, pela tecnologia.

Para ampliar o debate, podemos dizer que a educação caminha sob panópticos na medida em que está sob o controle das avaliações externas, internas, bem como quando presta conta dos seus serviços. Antes, é necessário que as avaliações encontrem os caminhos de acordo com as suas realidades, pois a perspectiva homogeneizadora precisa ser reelaborada para construirmos uma concepção heterogênea sem perder de vista a necessidade também de tornar iguais os diferentes e respeitar os diferentes na igualdade.

O conselho municipal de educação pode ser entendido como um mecanismo¹² de controle da sociedade quando é instituído e entra em ação para o acompanhamento da educação local. Se o conselho fiscaliza a educação local, quem fiscaliza o conselho, ou seja, quem fiscaliza os fiscalizadores? Se existe a ideia de controle da fiscalização da educação por meio dos conselhos, é necessário um mecanismo de fiscalização do conselho na promoção do acompanhamento de suas ações.

Na medida em que se ampliam, com a democracia representativa, os espaços de participação para fiscalização dos serviços públicos, dando oportunidade para que existam outros fiscalizadores da prestação dos serviços públicos, a democracia necessita ser repensada no sentido de encontrar um espaço para fiscalizar os fiscalizadores, uma vez que a tecnologia não poderá ser a única via de controle dos mecanismos de controle social, por mais que a comunicação, pelo meio tecnológico, tenha avançado, como nos mostra a efetivação da internet, que tem sido um espaço de comunicação e democracia. Entretanto, não se trata aqui de democratização da tecnologia ou que a internet seja o espaço mais democrático; vale ressaltar também acerca do serviço que esta pode prestar para a democracia (GOMES, 2008).

¹² Os CME são considerados instituições locais de educação, que podem se transformar em mecanismos de democratização do poder decisório, como também em estratégias de desconcentração de responsabilidades numa perspectiva neoliberal.

4 TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM MOSSORÓ-RN: LIMITES E POSSIBILIDADES

Este capítulo apresenta a caracterização do contexto socioeducacional de Mossoró-RN e desenvolve uma análise a partir dos dados construídos com a realização da pesquisa de campo através de entrevista semiestruturada (APÊNDICE 1) gravada. Discorre sobre as questões cruciais que estão sincronizadas com a pergunta de partida, no sentido de descobrir como é a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró, consubstanciada segundo a representação, participação e tomada de decisão na educação local.

4.1 O município de Mossoró-RN: dados populacionais e educacionais

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil – ADH (2003) e com dados compilados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), o município de Mossoró pertence à mesorregião Oeste Potiguar, foi instalado no ano 1852, após se emancipar do município de Açu, e está a 245,6 km de distância da capital do Rio Grande do Norte – Natal –, cuja densidade demográfica é de 123,76. O município possui o bioma caatinga e uma área de 2.099km².

Do ponto de vista demográfico, possui uma população total de 259.815 habitantes, de acordo com dados do IBGE (2010), distribuídos entre a zona urbana e a rural, sendo um município mais urbano do que rural, conforme quadro abaixo:

População por Situação de Domicílio, 1991, 2000 e 2010			
	1991	2000	2010
População Total	192.267	213.841	259.815
Urbana	177.331	199.081	237.241
Rural	14.936	14.760	22.574

Tabela 1: Crescimento da População por Situação de Domicílio, 1991, 2000 e 2010

Fonte: Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2003) e do IBGE (2010).

Um dado curioso desse quadro é o fato de que a população domiciliada na zona rural no ano de 2000 teve seu número reduzido em relação ao ano de 1991. Essa é uma questão a ser resolvida, pois se conjectura que esse movimento tenha a ver com os movimentos internos migratórios no país nas últimas seis décadas. Esse tipo de movimento pode ocorrer de uma cidade para outra, como do campo para a cidade, por isso é considerado um movimento interno. Porém, em 2010 há um salto numérico quanto ao número de habitantes nessa população, sendo elevado para mais de 34,6%, considerando a diferença entre 2000 e 2010. Em relação à população urbana, o crescimento entre 2000 e 2010 o crescimento é de 16%. Nos últimos 20 anos, registra-se crescimento de mais de 25,2%. Quanto à população total, houve crescimento de mais de 17,7%, se se subtrair o ano de 2010 ao ano de 2000, descobrindo a porcentagem por meio de uma regra de três simples. Com isso, nos últimos 20 anos, esse crescimento da população total chega a quase 26% em 2010.

Os dados educacionais publicados pelo órgão central da educação, o Ministério da Educação (MEC), através da política dos Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica, mostram que o município de Mossoró-RN avança em seus indicadores, como expõe Gráfico 2. Os dados ainda mostram que o município avança na linha do indicador, conforme as metas projetadas para serem alcançadas em 2017, cujo resultado já foi obtido no ano de 2011.



Gráfico 2: IDEB 2011 e suas projeções para o município de Mossoró-RN

Os dados acima demonstram a evolução do município para o alcance de suas metas projetadas pelo IDEB, considerando-se a mais importante mudança ocorrida na

educação nos últimos 10 dez anos, como afirma a Secretaria de Educação, em resposta a um questionário aplicado durante as atividades de pesquisa proporcionadas nas disciplinas cursadas no mestrado (SOUZA; MEDEIROS; LEITE, 2013).

4.2 CME-Mossoró: da legislação ao processo de tomada de decisão

Este item compreende o CME como aparelho de Estado que funciona como órgão consultivo, normativo, fiscalizador e de deliberação sobre assuntos e temáticas presentes nas matérias educacionais no município que estão permeadas pelas políticas públicas nacionais de educação. Sua atuação ocorre mediante o contexto do município e sua articulação com as leis e diretrizes nacionais e locais, em condições estruturais e infraestruturais de funcionamento com sala de reuniões, Secretária Executiva, material de expediente, computador, rede telefônica, entre outras condições objetivas.

A estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação em Mossoró estão relacionados com a base jurídica, que delega funções e competências ao CME, e com os seus problemas estruturais para funcionamento. Mesmo diante deles, o conselho consegue desempenhar seu papel, ainda que relativamente, o qual se consolida nas Leis 1.109/97, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Mossoró, e na Lei 1.110/97, que cria o Conselho Municipal de Educação.

A Lei 1.109/97, que institui o sistema municipal de ensino e que precede à criação do CME, em seu Artigo 5º, inciso II, afirma que o CME integra os órgãos de ação do sistema, cujas funções são: elaborar políticas para a secretaria municipal de educação; aprovar o plano municipal de educação; melhorar a qualidade e os índices de produtividade em relação aos custos; complementar os currículos escolares e deliberar sobre alterações nos currículos; emitir parecer quanto a situações inadequadas ao processo educacional; acompanhar a aplicação dos recursos destinados à educação nos termos estabelecidos na CF de 1988 e demais normas legais; fixar normas para inspeção e supervisão das escolas integrantes do sistema municipal de ensino; avaliar os rendimentos das escolas e estudos de recuperação; e aprovar o regimento das escolas da Rede Municipal de Ensino.

Precedente a Lei 1.109/97, que institui o Sistema Municipal de Ensino, aprovou-se a Lei que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN, que veio ratificar e ampliar as esferas de atuação do conselho no município, cuja

iniciativa mediou no município mossoroense a iniciativa de política de descentralização da educação via CME.

A municipalização do ensino em Mossoró-RN ocorre na medida em que acontece a implementação do sistema e seus mecanismos de gestão, Conselho Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação. Isso ocorre embora se reconheça que o sentido histórico dessa estratégia de descentralização advém da transferência de encargos financeiros e tarefas dos estados para os municípios.

É salutar destacar que, de acordo com a Lei 1.110/97, o CME-Mossoró possui autonomia para elaborar anualmente sua proposta orçamentária para manutenção das atividades a seu cargo, uma vez que integra o sistema orçamentário da Secretaria de Educação. O mesmo conselho funciona em uma sala do prédio no Centro Administrativo da cidade, anexo da Secretaria Municipal de Educação, o qual possui mesa para reunião e linha telefônica que está desativada, como afirma o representante:

[...] Você também não tem viaturas, coisas assim, carro para você se deslocar precisamos ter. Hoje você não tem nenhum telefone próprio para o conselho. Você tem que telefonar para portaria, chamar uma pessoa, pra pessoa chamar a secretária, que tá não sei onde. E você fica aqui na linha esperando ou você liga direto [...] (REPRESENTANTE 6).

Outras competências cabem ao CME de maneira autônoma, ainda que relativa, como elaborar e alterar seu regimento interno, a ser aprovado por decreto municipal do prefeito; promover seminários e debates com a Sociedade Civil, relativos à educação e ao ensino; transparecer as suas atividades por meio de relatórios; acompanhar o ensino no município de Mossoró, inclusive da rede particular de ensino. Nesse último aspecto, verificamos em uma entrevista que há pouca articulação entre as escolas particulares e o CME, pois sempre que as escolas particulares necessitam de orientações recorrem ao Conselho Estadual de Educação (REPRESENTANTE 6).

Todavia, para o funcionamento do Conselho, de acordo com o Artigo 7º, o Conselho Municipal de Educação é presidido por 01 presidente eleito por seus pares, em eleição secreta, mediante a apresentação de chapas, incluindo vice-presidente, para mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução consecutiva nos mesmos cargos, nomeados pelo Chefe do Executivo Municipal.

Segundo a Lei 1.110/97, em seu Artigo 8º, os servidores do CME são cedidos do quadro de carreira da Secretaria Municipal de Educação, coordenados por um Secretário

Executivo nomeado pelo presidente. O representante 6 reitera esse aspecto, mostrando que o conselho possui uma secretaria ativa.

O conselho funciona com sua secretaria ativa, todos os dias o conselho está aberto, por meio da secretaria executiva. A secretária é funcionária [...] A Secretária Executiva é funcionária da secretaria e aí há uma interação muito grande, que tudo que está acontecendo no conselho, há essa interação (REPRESENTANTE 3).

Embora esse representante reconheça a importância da Secretária Executiva do CME por ser da secretaria, por outro lado, ao cruzar esse dado, percebemos que a situação de funcionamento do CME não é tão harmônica. Nesse sentido, o representante 6 faz referência aos problemas que o CME enfrenta para funcionar de modo mais efetivo.

A própria estrutura nossa do conselho é um estrutura bem precária. Estrutura para funcionamento é bem precária. Não é questão de sala, mas questão mesmo de equipamento, uma secretária permanente, que a gente só tem um horário, não tem no outro. Não tem um digitador. A secretária não digitava (REPRESENTANTE 6).

Com isso, percebemos que o CME enfrenta problemas estruturais de funcionamento que envolvem questões, como falta de equipamento, secretária permanente, funcionário qualificado para digitação, transporte para visita às escolas, linha telefônica funcionando, entre outras.

4.3 Caracterização dos representantes do CME-Mossoró

Este item trata da caracterização dos representantes entrevistados, cuja finalidade é apresentar o perfil acadêmico e profissional. Para a pesquisa, foram entrevistados 06 representantes titulares do CME, o que corresponde a 43% do total de 14 conselheiros. Os perfis e a representação são heterogêneos, trazendo a participação na pesquisa de representantes dos diferentes segmentos que compõem o CME, sendo 04 representantes da Sociedade Civil e 02 representantes da Administração Pública municipal, conforme expressam a Lei 11.110/97 e o Regimento do CME. Algumas dificuldades foram encontradas para agendamento e realização das entrevistas com os representantes da Administração Pública Municipal, dentre elas, a falta de tempo do

peçoal, visto que suas funções exigem muito. Entretanto, esse aspecto não foi empecilho para conseguirmos 43% dos representantes, número satisfatório de sujeitos participantes na pesquisa, os quais se mostraram abertos e disponíveis para contribuir com o trabalho.

Primeiramente, identificamos a formação inicial dos representantes, dos quais 100% possuem nível superior em distintas áreas: 50% Pedagogia (UERN), 17% Letras (UERN), 17% Geografia (UERN) e 16% Pedagogia/Letras (UFRN).

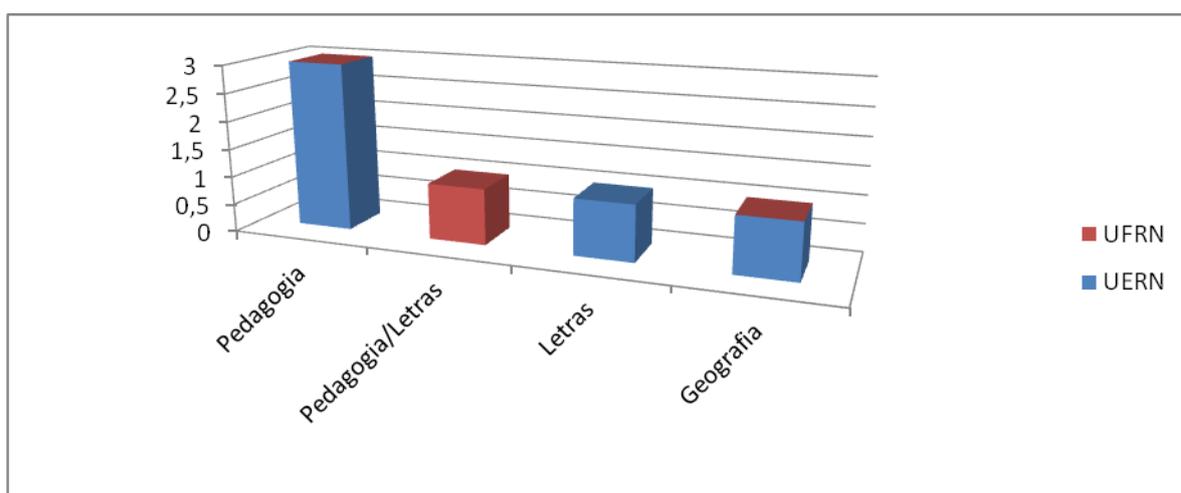


Gráfico 3: Formação Inicial dos Representantes do CME

Fonte: Dados construídos na pesquisa (2013).

De acordo com o gráfico, é possível perceber que, somadas as porcentagens calculadas a partir da frequência apresentada, 84% são graduados pela Universidade do estado do Rio Grande do Norte e 16% pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e 100% possuem Especialização. Desse total de especialistas, 16% possuem Mestrado em Educação na área de Política e Gestão da Educação pela UFRN e 17% estão no curso de Mestrado em Educação por uma universidade estrangeira. No gráfico a seguir, apresenta-se a área de pós-graduação:

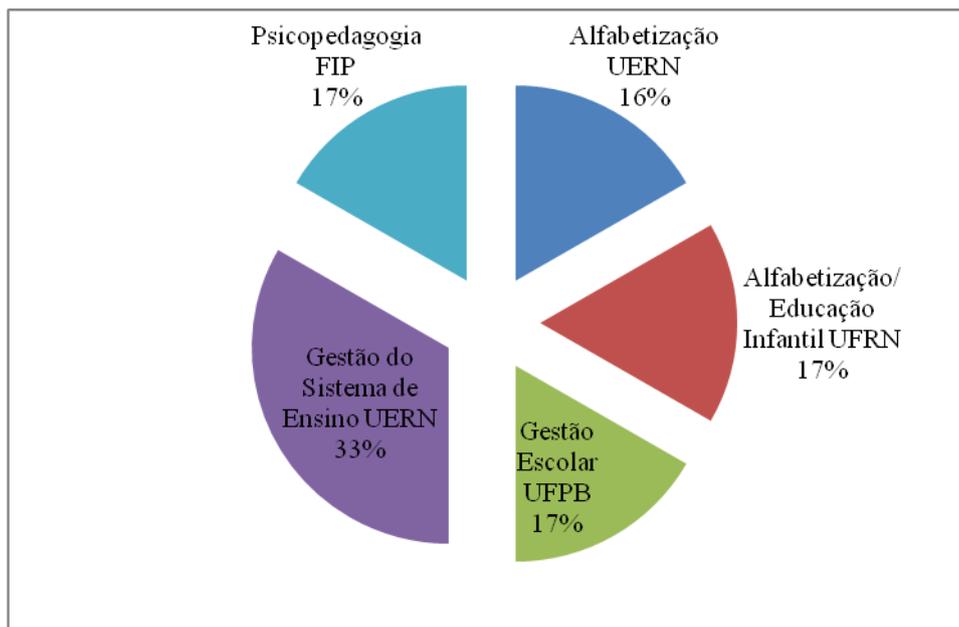


Gráfico 4: Pós-graduação em nível de Especialização
Fonte: Dados da pesquisa (2013).

É possível inferir que diante da conjuntura os representantes, em sua maioria, são pós-graduados em nível *lato sensu*, concentrando metade dos representantes com formação na área de gestão escolar ou do sistema de ensino, seguida pela Especialização em Alfabetização e Psicopedagogia, ampliando o quadro das universidades que têm contribuído com essa formação, como é o caso da Universidade Federal da Paraíba. No entanto, a UERN predomina como instituição promotora dessa oferta formativa em nível de pós-graduação *lato sensu*.

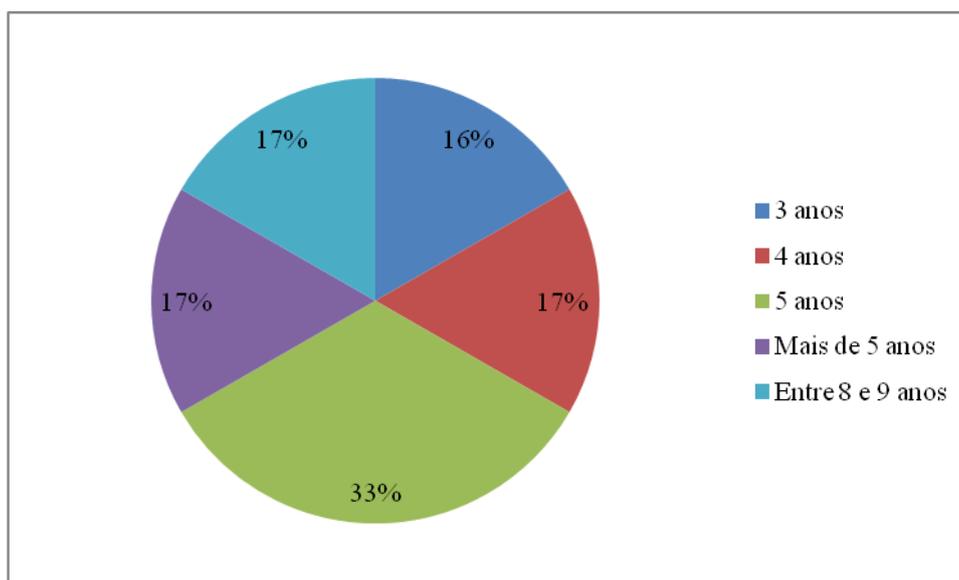


Gráfico 5: Tempo de atuação no Conselho Municipal de Educação

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Ao observarmos o gráfico, podemos identificar que o tempo de atuação desses representantes possui uma média de mais de 5 anos na função que ocupam, portanto não homogêneo. Ao confrontarmos com o que afirma o regimento do CME, percebemos que há descumprimento sobre o período previsto, pois este determina o mandato de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período, conforme Artigo 4º, § 2º: “O mandato dos Conselheiros Titulares e Suplentes será de 2 (dois) anos, prorrogável uma única vez e por igual período”. Isso mostra que os conselheiros não cumprem o instituído, não porque estão criando o instituinte, portanto algo diferente, mas devido às circunstâncias e às dificuldades de participação.

Portanto, inferimos que a tomada de decisão no conselho municipal de educação de Mossoró tem promovido pouca rotatividade nas funções que esses sujeitos representam, o que acontece ou porque ninguém quer assumir a função e o mesmo conselheiro que está há alguns anos assume, ou pelo fato de não haver abertura para que outros atores participem; um dado curioso para ilustrar essa afirmação refere-se à existência de um representante com praticamente nove anos na função. Esse tipo de situação é questionável no sentido de que é preciso desvendar o que leva um conselheiro a permanecer tanto tempo no mesmo cargo, mesmo desconsiderando “a regra do jogo”.

Assim, entendemos que o CME deve ter uma renovação parcial de seus membros, evitando-se a paralisação das atividades como também que os mandatos não coincidam com a gestão de prefeitos, conforme alertou Ribeiro (2004), ao fazer exame a respeito dos conselhos municipais de educação na Bahia.

Outro componente para a caracterização dos representantes está relacionado com o mecanismo de escolha. É importante conhecer como os representantes chegam à função que ocupam porque nos leva a refletir sobre as práticas que são utilizadas como estratégia de favorecer ou desonerar determinados grupos. Os representantes entrevistados apresentaram as seguintes vias de acesso à função.

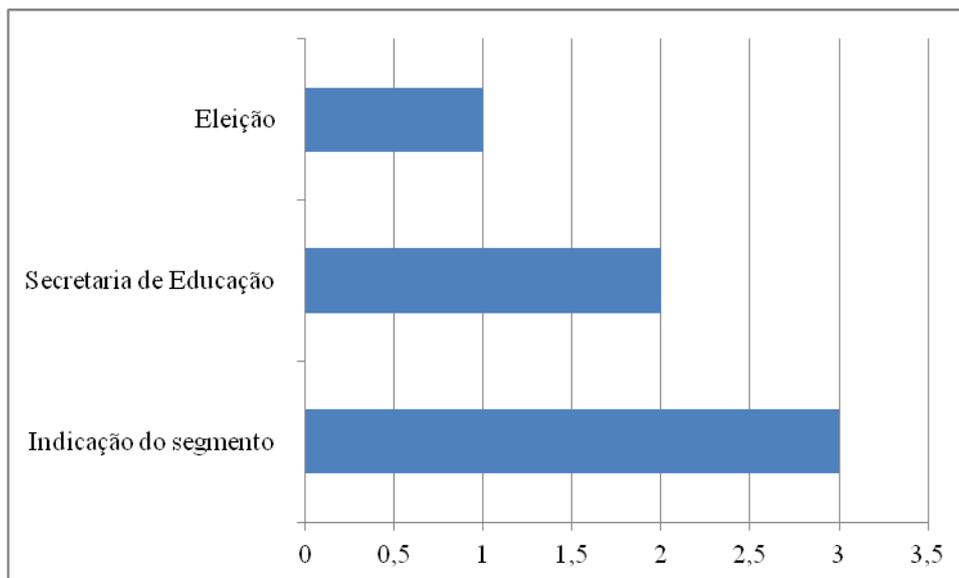


Gráfico 6: Mecanismo de Escolha de Representante

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Com esses dados, percebemos que o CME mantém como característica de sua atuação e composição a heterogeneidade de mecanismos de acesso à função de representantes, dos quais o acesso de 50% dos entrevistados se deu por meio da indicação do segmento, já 34% pela via de indicação da Secretaria de Educação e 16% tiveram acesso mediante eleição entre os pares em assembleia de diretores, o que demonstra um avanço mínimo, ou seja, indício na democratização da escolha dos seus representantes.

A indicação, na perspectiva de Weber, é um dos caminhos que podem levar à dominação, pois, para esse autor, esta é mais do que o exercício de influenciar pessoas, é também a probabilidade de encontrar obediência a uma dada ordem de conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.

Esse dado pode conduzir os representantes indicados ao que Mendonça (2000) chama de dominação racional, cujas decisões estão baseadas nas ordens estabelecidas, no direito de representação dos nomeados, em que o regime de decisão legal é considerado a forma moderna de administração vinculada às regras, com fixação de meios coercitivos para todos, independentemente de terem participado ou não da elaboração dos estatutos, permitindo a existência de uma hierarquia oficial. Essas questões se confirmam quando a maioria dos representantes adota como critério de decisão o aspecto legal do sistema.

4. 4 Atuação do CME-Mossoró: composição, contribuições e articulação com a rede e o sistema municipal de ensino

A análise de conteúdo foi utilizada buscando encontrar convergências e divergências nas frequências de certas unidades de contexto (ANEXO 2), nas questões relacionadas. Assim inferimos a partir de uma perspectiva de análise sociológica, a qual intenciona mostrar que os atores dentro do aparelho estatal se encontram no dilema de não poderem mediatizar entre as exigências, as necessidades e os requisitos objetivos sem que sejam alteradas as modalidades de gerar, financiar e distribuir as prestações de serviços sociais e políticos, em virtude das dificuldades internas e externas que os conselheiros enfrentam no percurso de sua atuação.

Além disso, consegue identificar os efeitos externos mais ou menos latentes, como os de beneficiar ou não a educação no município, conceder ou retirar a decisão favorável ao processo de democratização, bem como os padrões de conflitos e estratégias específicas que dirigem o processo da implementação societária de inovações sociopolíticas.

Esse eixo discute uma questão fundamental para focar no debate que vem se desenvolvendo em torno da teoria de Estado e democracia, na perspectiva da tomada de decisão. Com isso, está sendo discutido segundo o pressuposto da atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), por meio de sua composição e articulação com a rede municipal de ensino.

A frequência apresentada mostra que todos concordam que a composição do CME contribui para a atuação no município, na medida em que está constituído por representantes, tanto da Administração Pública quanto da Sociedade Civil, ocorrendo o hibridismo na formação do órgão colegiado, o que é típico de uma realidade em que há mudanças nas relações entre Estado e sociedade (AVRITZER; PEREIRA, 2005; SANTOS; AVRITZER, 2002). As justificativas apresentadas pelos sujeitos da pesquisa para essa questão são:

Sim e Não. Sim, porque tem pessoas específicas da área. Não, porque algumas pessoas não participam por falta de tempo (REPRESENTANTE 1).

Sim. Porque tem pessoas da rede municipal, da sociedade civil e presença do sindicato (REPRESENTANTE 2).

Sim. Porque a sociedade participa (REPRESENTANTE 3).

Sim. Porque tem representação de todos os segmentos pra que a decisão seja a melhor (REPRESENTANTE 4).

Sim. Apesar de todas as dificuldades para que todos os conselheiros participem (REPRESENTANTE 5).

Sim. Porque tem representante de todos os segmentos (REPRESENTANTE 6).

Entretanto, evidencia-se que essa contribuição enfrenta algumas dificuldades, tornando a questão não tão consensual entre os conselheiros, pois alguns não participam por falta de tempo, mesmo permanecendo na representação de seu segmento, como se observa nestas falas:

É porque assim [...] a gente sabe que não pode tá discriminando, falando de outras pessoas que a gente não pode tá dizendo exatamente o porquê. Por exemplo, a gente não pode fazer isso. Exatamente porque tem algumas pessoas que não participam. Tem gente que é do conselho... Acredito que seja pela falta do tempo [...] (REPRESENTANTE 1).

Apesar de muitas dificuldades, porque todos os conselheiros têm os seus afazeres (REPRESENTANTE 5).

A falta de tempo dos conselheiros é um indicador que se apresenta durante o percurso da pesquisa como dificuldade que emperra a participação ativa dos membros. Ainda, leva alguns conselheiros a não consultarem os representados antes da tomada de decisão.

Conforme Lenhardt e Offe (1984), esse aspecto revela o problema de consistência interna desse aparelho de Estado, em circunstâncias concretas, como é a contribuição da composição para atuação do conselho no processo da tomada de decisão. Nesse sentido, tona-se exigente e necessário elevar o nível de satisfação dos conselheiros no que se refere à melhoria das condições objetivas de participação, de modo que a falta de tempo e outras dificuldades apresentadas sejam solucionadas. Criadas as condições objetivas de participação, cabe a esse órgão proporcionar possibilidades de informação e dispor de incentivos sociais (LENHARDT; OFFE, 1984) para incentivar a participação dos conselheiros, considerando que estes são trabalhadores, cidadãos.

Essa perspectiva possivelmente ajuda os membros dos conselhos de educação a saírem de uma condição de participação passiva para uma situação de participação ativa

e com sentido, possibilitando, assim, a passagem de uma cidadania passiva para uma cidadania ativa (SOARES, 2004).

A análise identifica articulação entre o CME e a Rede Municipal de Ensino, aparecendo as atividades meio e as atividades fim. As atividades são os processos que ocorrem na formulação da relação entre o órgão da educação e o sistema de ensino: comunicação entre a secretária de educação e a presidência do conselho, via trocas interativas de informação, conforme observa o representante 3. É consensual aos conselheiros que o CME possui uma relação harmoniosa com a Rede Municipal de Ensino. Portanto, podemos considerar que os representantes tentam trazer explicações “harmonicistas” para o processo de tomada de decisões. Em todo momento, percebe-se que os representantes, no contexto das entrevistas, ressaltam que não existem conflitos internos. Para Lenhardt e Offe (1984), nem sempre essas relações são harmoniosas, principalmente quando a regra do jogo democrático representativo é sempre a opinião da maioria. Na busca de esclarecimento, é preciso questionar em que medida é sustentável o pressuposto da capacidade de análise interna, necessária para que sejam avaliadas as exigências funcionais pelos próprios agentes do processo de decisão. Conforme Lenhardt e Offe (1984), mesmo que os representantes inseridos no conselho fossem por analogia “superconselheiros”, seria preciso explicar quais as circunstâncias que os habilitariam a corresponder com medidas políticas e inovações adequadas às exigências identificadas. Os autores ressaltam que essas explicações “harmonicistas” devem ser colocadas para explicação da trajetória evolutiva da política social, levando-se em conta fatores causais concomitantes: tanto “exigências” quanto “necessidades”; tanto problemas de “integração social” quanto problemas da “integração sistêmica”; tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de explicações plausíveis para as crises do processo de decisão, pois nem tudo é tão harmônico quanto os representantes consideram.

Nesse caso, Lenhardt e Offe (1984) chegam à conclusão de que não há paralelismo entre esses problemas do desenvolvimento da política social. Assim, o problema funcional a ser analisado é a compatibilidade precária das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às exigências quanto às necessidades, segundo as instituições políticas e as relações de força canalizadas.

Desse modo, os autores tomam como referência para a explicação de inovações políticas a *racionalização interna* dos sistemas de prestação de serviços, na medida em

que a pressão para a racionalização resulta do fato de que necessidades e exigências conflitantes põem em questão a conciliabilidade e a praticabilidade das instituições políticas existentes.

A maior frequência para essa atividade identifica que a capacidade de articulação entre o CME e a Rede Municipal de Ensino se dá para concatenar os devidos fins, tais como: aprovação de ações da secretaria, discussão do que a secretaria encaminha, sistematização do ensino e funcionamento das escolas, encaminhamento de processos às Câmaras do conselho, desenvolvendo o trabalho em parceria com o governo, cujas decisões são tomadas junto com o pessoal da secretaria de educação.

[...] a rede municipal de ensino tem uma parceria muito articulada entre Ieda e a Professora Mariazinha, vou até dizer o nome porque todo mundo sabe quem é a secretária de educação e quem é a presidente do conselho. Então assim, tudo que vai ser feito, apesar de ele ser um órgão independente, ele não depende da Secretaria de Educação. Ele é um órgão independente, mesmo assim existe essa comunicação, essa integração entre a secretária e a professora Syrleide e, vice-versa (REPRESENTANTE 1).

[...] A gente tem uma articulação muito boa e mais de sistematizar o ensino, da forma organizacional porque assim há muito tempo que a gente, o conselho vem tentando organizar todos os processos das escolas, né?, a questão do PPP, a questão do funcionamento das escolas e tinha muitas escolas irregulares e a gente deu um determinado prazo para algumas escolas reverem seus processos e graças a Deus a gente fechou o ano de 2012 com esses processos quase todos concluídos (REPRESENTANTE 2).

[...] Ela tem uma articulação muito presente, muito forte mesmo. A própria sede do conselho fica aqui dentro de nossa secretaria. Esse é um ponto muito forte, muito importante porque tá sempre pertinho. O conselho funciona com sua secretaria ativa, todos os dias o conselho está aberto, por meio da secretaria executiva. A secretária é funcionária [cedida pela secretaria]. A Secretária Executiva é funcionária da secretaria e aí há uma interação muito grande, que tudo que está acontecendo no conselho. Há essa interação! (REPRESENTANTE 3).

[...] tem a representação do executivo, né? Aí o pessoal da gerência também compõe o conselho. Então há uma articulação muito próxima, entendeu?, é muito próxima mesmo a relação entre a secretaria e o conselho. É uma relação boa (REPRESENTANTE 4).

Com isso, é possível inferir que a maior parte das ações do conselho tem o objetivo de atender as necessidades da secretaria de educação, funcionando como órgão de discussões das políticas de governo. As escolas são atendidas na medida em que formalizam processos que apresentam as dificuldades de funcionamento. Nesse sentido, o resultado dessa articulação parece desembocar em uma relação formal entre CME e escola, cuja instituição deveria ser o centro de acompanhamento e de decisão do

conselho, embora se reconheça que a secretaria atua sobre questões pertinentes às escolas municipais.

O representante 1 afirma que o CME é um órgão independente da Secretaria de Educação Municipal, que goza de autonomia para decidir. No entanto, no interior de seu discurso o que aparece de forma latente é o fato de o conselho estar discutindo e aprovando mais ações da secretaria do que da própria escola e da educação em sentido amplo.

Nesse caso, é possível inferir que a autonomia acontece de forma concedida ao CME, e em suas práticas há uma submissão herdada. Essa herança pode ser verificada ao extrairmos a raiz histórica de implementação do CME, a qual evidencia que no início do CME, em 1997, seu presidente era o próprio responsável pela pasta de educação. Nesse sentido, Souza (2010) identificou que, na sua implementação, o presidente do CME era o Secretário de Educação. Atualmente, essa função passou a ser presidida por um membro eleito entre os pares, representando, de certo modo, avanço na escolha do presidente.

Porém, os demais representantes continuam assumindo o cargo via indicação. Reconhecemos que a eleição como mecanismo de escolha não garante democracia, entretanto sem ela fica difícil construir práticas mais democráticas, pois os sujeitos precisam ser submetidos à avaliação da maioria, já que a vontade de todos é impossível de se alcançar, especialmente em estados com grande número de habitantes (BOBBIO, 2010).

Por esse motivo, analisamos que nossa compreensão a respeito da atuação do conselho de educação pode ser mais ampla. A própria composição do CME evidencia essa necessidade, tanto na Lei 1.110/97, a qual define uma diversidade de segmentos da sociedade e da Administração Pública, quanto no discurso dos conselheiros para o exercício da representação. Considerando que a educação no município precisa ser o centro das decisões a serem tomadas pelo CME, a indagação sobre se o conselho é órgão da educação no município ou órgão da secretaria de educação torna-se inevitável, uma vez que se trata de uma questão de identidade do CME. Ao longo dos estudos, temos percebido que essa questão não está resolvida em nosso país (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013), pois muitos conselhos continuam funcionando sem reconhecer suas respectivas atribuições, pois, na maioria das vezes, seu papel se confunde com os demais conselhos de educação, como Conselho do FUNDEB, o Conselho de Alimentação Escolar, e até mesmo frente a questões a serem resolvidas

pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando as discussões giram em torno de menores infratores ou de problemas relacionados com a assistência familiar.

Essa reflexão possibilita mostrar uma alternativa para a crise de identidade que os CME enfrentam em nosso país. Esse é o ponto inicial para se construir a identidade dos CME, já que o mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil (SOUZA, 2013) evidencia que há uma confusão com o papel de outros conselhos da área. Nessa perspectiva, muitos conselheiros desconhecem seu papel e sua função; por esse motivo, para aqueles que ainda têm dúvida quanto a esse assunto, o primeiro passo a ser dado é afirmar que cumpre ao CME atuar de acordo com a educação e seus processos no município. Entendemos que, independentemente de classificações – se é formal, não formal ou informal –, o que importa é que a educação ocorre em todos os lugares, diferenciando-se pelas instituições que a promovem.

Vale salientar que não pode haver confusão entre a secretaria de educação, o sistema municipal de educação e a Rede Municipal de Ensino. Não é a mesma coisa; possuem papéis e objetivos diferentes que podem ser complementares ou convergentes, mas não iguais. Desse modo, torna-se uma exigência aos representantes da educação do nosso município saber que estamos lidando com coisas diferentes, portanto não podemos confundir o papel de cada uma dessas instituições. Propõe-se que é necessário definir os objetivos e as ações do sistema, da secretaria e da rede, de modo que os conselheiros tenham clareza sobre o papel do conselho municipal de educação, o qual não deverá apenas legislar e decidir sobre assuntos da escola e da secretaria de educação. A esse respeito, há a exceção de um conselheiro, o qual compreende o papel do CME de forma ampla e afirma:

[...] já temos escolas privadas que já solicitaram apoio do conselho em algum processo. Então foi, o conselho atuou lá de forma muito bacana, foi lá e atendeu. Empresas que em relação à questão de certificações buscou orientações junto ao conselho porque como ela poderia certificar seus profissionais, se o conselho seria esse órgão. Então o conselho fez um trabalho bacana sobre essa questão, foi buscar todos os informes [para] como orientar essa empresa na organização dessa demanda que ele estava buscando. E assim as decisões do conselho, elas sempre são pautadas no objetivo de quê: de beneficiar a comunidade naquilo que é proposto pela legislação (REPRESENTANTE 3).

Desse modo, é possível aludir que o CME tem ampliado timidamente seu raio de atuação, porém vem amadurecendo para compreender melhor seu papel na educação no município de Mossoró-RN, por meio de decisões pautadas na legislação.

Contraditoriamente, o CME, se comparado com os conselhos de educação identificados no Brasil, não possui regulamentação no quadro das leis maiores da educação. Não é anunciado em nenhum Artigo da Constituição Federal de 1988, sequer na LDB 9.394/96, que reconhecem apenas os conselhos de escola como mecanismos de gestão democrática. Portanto, essa timidez é resquício histórico das legislações maiores da educação, que não reconheceram a legitimidade do órgão que existe desde o Império. Na aprovação dessas leis, passou despercebido, restando ao Plano Nacional de Educação de 2001-2010 mencionar a necessidade de criar e fortalecer esses órgãos, bem como a própria lei do extinto FUNDEF, que passou a ser FUNDEB.

Quando questionados se o CME contribui para a superação das dificuldades que a rede apresenta, a maioria (4) concorda incisivamente: “Com certeza, com certeza!”, “Tem sim, tem sim”, “Tem sim, tem contribuído sim”, reforçando que o CME “atende a tudo o que a secretaria encaminha” e que sempre são consultados. Sendo assim, acompanham, estudam e analisam as dificuldades de ordem pedagógica (currículo, avaliação e expedição de documentos) e política (análise das leis).

Com certeza, com certeza! Porque a gente analisa e assim algumas situações que não estão de acordo, por exemplo, no calendário mesmo, na frente tem alguns questionamentos que a gente fez, eu mesmo como conselheira com a professora X de políticas que estava apresentando pra gente. Teve alguns questionamentos com relação ao calendário. E perguntei por que é que com relação a feriados e datas, mas aí elas mostraram, justificaram. Então assim, tudo que acontece a gente dá opinião, a gente discute. E eles acatam (REPRESENTANTE 1).

Tem sim. Porque sempre que solicitado a gente se reúne e estuda. E a gente tem colaborado, tem contribuído. E às vezes quando o teor não é aquilo que a gente quer que a gente gosta, a gente manda pra eles refazerem, a gente coloca a nossa posição, a posição do conselho, né?, e eles refazem de acordo com nossas orientações (REPRESENTANTE 2).

Tem contribuído sim, porque sempre o conselho, como sua maior, precisa ser consultado, aí ele precisa deliberar, então nós temos sim, tem contribuído bastante. A gente sabe que pode e deve contribuir mais, né? O conselho precisa realmente fortalecer a sua ação em toda comunidade (REPRESENTANTE 3).

Tem na medida do possível, tem, porque sempre que há um caso, alguma coisa assim que está incomodando ou que não está num bom andamento ela vai para o conselho. E a gente discute e as decisões do conselho são respeitadas (REPRESENTANTE 4).

Tem, tem sim, todos os problemas, nós estamos, a gente tende a resolver através das comissões, nós temos as comissões, cada comissão toma de conta dos processos, certo?, então a gente sempre está, toda reunião que acontece a gente está sempre dando parecer aos processos que chegam (REPRESENTANTE 5).

As dificuldades de ordem pedagógica e legal têm sido bem mais possíveis. Essa contribuição de modo que as de ordem mais política a gente faz só mais os encaminhamentos, certo? [...] Solicita urgências nas questões de carências estruturais e materiais (REPRESENTANTE 6).

Entretanto, podemos inferir ainda que não há um consenso entre os representantes, pois existe uma variação no que diz respeito a esse assunto no discurso do representante 4, o qual apresenta elementos que mostram que isso ocorre na medida do possível, variando de acordo com o caso. Esse elemento ainda aparece por trás do discurso do representante 6, quando pontua em que aspectos “tem sido mais possível” o conselho contribuir, sendo as questões de ordem política feitas especialmente via encaminhamentos. Nessa perspectiva, o CME tem encaminhado a opinião dos conselheiros para outras instâncias da secretaria de educação e da Prefeitura.

Conjectura-se assim que encontramos um conselho de natureza técnica, cuja dimensão política vem sendo obstruída. Considerando que política também é poder e que nesse sentido é possível pensar no poder político do conselho, Lenhardt e Offe (1984) mostram que a obstrução de poder gera problemas de consistência no aparelho estatal, o qual, por sua vez, reage a problemas internos por meio da ambivalência básica (exigências e necessidades) que pode ser demonstrada via correlação extraestatal de *outputs* em *impacts* (LENHARDT; OFFE, 1984).

Portanto, a obstrução do poder político do conselho tem se dado frente à atuação dentro de um contexto de necessidades e exigências apresentadas pelo Sistema Municipal de Ensino e da própria Rede de Ensino, inviabilizando a capacidade de atuação ampliada do CME, comprometendo a maior parte da sua atuação com problemas de ordem pedagógica e obstruindo os de ordem política.

Pela composição do CME, poderíamos inferir uma atuação ampliada coerente com os segmentos que possuem representantes, uma vez que nos dá o sinal de que o órgão está atuando nos diferentes problemas escolares e não escolares da educação no município. Nesse caso, cabe em outro momento investigar qual é a concepção do CME sobre representantes da, na e para a educação no município, pois engloba a hibridez de representantes que atuam.

Esse dado se justifica porque dois representantes afirmam que representam um determinado segmento da educação, porém praticamente não se decidem assuntos ou temas relativos ao tipo de representante exigido para a composição do CME, porque:

Talvez as pessoas nem saibam que tenha essa [...] representação lá no conselho. Essa situação é um pouco desconhecida pela [representação] (REPRESENTANTE 2).

Os problemas se referem principalmente à escola pública [...] municipal [...] a rede [que represento] [...] ela tem muita ligação, muita não, ela tem ligação direta com o Conselho Estadual de Educação. Qualquer dúvida se dirige pra lá. Nunca municipal (REPRESENTANTE 6).

Desse modo, tem-se um conselho que necessita refletir sobre seus problemas estruturais e estruturantes, pensando criticamente acerca da composição do CME, em favor de quais classes se decide, para que possam encontrar o caminho de uma participação consciente necessária à reconfiguração da dimensão política em convergência com a dimensão pedagógica. Essa participação consciente se dá na *participação praticada* (LIMA, 2003), ou seja, na atuação. Tal atuação é decisiva na medida em que é por ela que conseguiremos identificar os efeitos externos das decisões mais ou menos latentes, como os de beneficiar ou não a educação no município, conceder ou retirar decisão favorável ao processo de democratização, bem como os padrões de conflitos e estratégias específicas que dirigem o processo da implementação societária de inovações sociopolíticas.

Os representantes conselheiros foram indagados sobre qual a decisão tomada pelo conselho que mais beneficiou a educação local e a que menos beneficiou. Os representantes tiveram a oportunidade de justificar as suas opiniões. Nesse sentido, todos indicaram algumas decisões, dentre as quais aparece com maior frequência a Lei de Responsabilidade Educacional, conforme o gráfico. Para a construção desse gráfico, recorremos ao aplicativo *Excel for Windows 2011*, que nos possibilitou fazer uma triagem das unidades de contexto para chegarmos ao seguinte resultado:

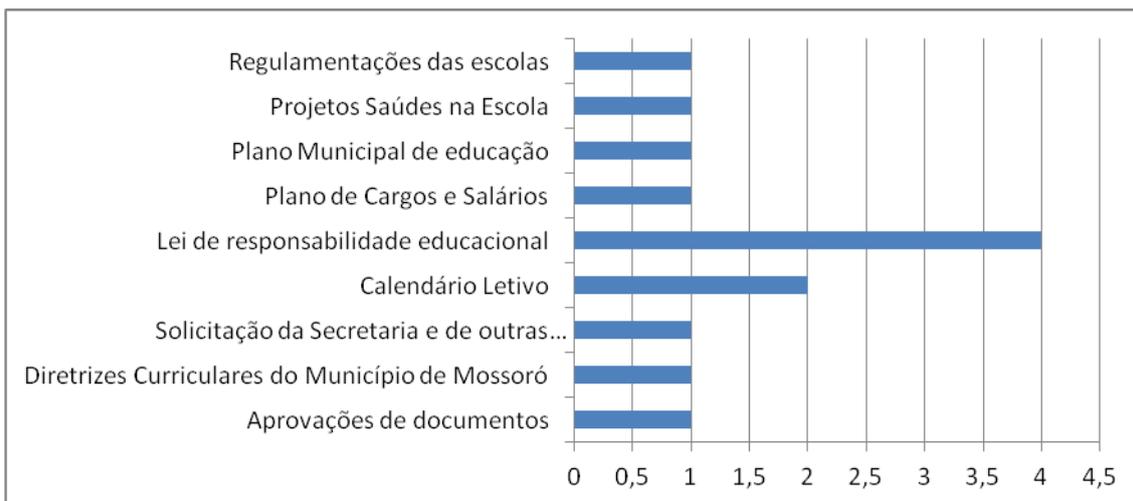


Gráfico 7: Decisão que mais beneficiou a educação no município

Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

É possível inferir que essas decisões compõem o quadro de inovações sociopolíticas apresentadas pelo CME de Mossoró. Dentre as justificativas que aparecem, aquela que mais se relaciona à decisão que trouxe benefícios à educação no município diz respeito à Lei de Responsabilidade Educacional¹³, que veio incorporar avaliação institucional no município e premiação às escolas que cumprirem os desígnios dessa lei.

É importante deixar claro que o conselho não aprovou a lei, pois esta é uma condição do poder legislativo e não pode ser confundida como sendo uma função do conselho. Entretanto, coube ao conselho, em virtude de uma solicitação da Secretaria de Educação, discutir e propor uma minuta que se transformaria posteriormente na Lei de Responsabilidade Educacional (Lei Niná Rebouças).

Do ponto de vista da literatura, essa política compõe uma notável expressão da avaliação como pretexto para a responsabilização dos atores escolares. De acordo com Janela (2001), a presença do Estado-Avaliador se expressa, sobretudo, por um *ethos* competitivo quando se notam as pressões sobre as escolas através das avaliações e do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que sobrevaloriza indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis, sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos.

¹³ LEI Nº 2.717, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2010, Lei Niná Rebouças. De acordo com o Artigo 2º dessa Lei, o Conselho Municipal de Educação compõe as instituições com responsabilidade colaborativa, tendo a qualidade da educação como compromisso de toda a sociedade, trabalhada em regime de colaboração por equilibrada divisão de responsabilidades, de modo a garantir um sistema de educação estável e cooperativo.

Vale a pena investir em estudos posteriores a essa investigação, buscando descobrir os impactos da Lei de Responsabilidade Educacional no sistema municipal de ensino de Mossoró. Entretanto, baseando-se nos discursos dos representantes, é possível lançar algumas hipóteses, pois, para eles:

A partir da lei, várias situações foram definidas. As escolas trabalham em cima do que está posto ali, entendeu? Então elas procuram melhorar, melhorar, melhorar e melhorar, porque ela está sendo avaliada. [...] Você tá sendo avaliado desde o início do ano, frequência do aluno, do professor, o rendimento. Então, tudo leva a crer que as escolas vão melhorar porque elas têm um caminho, têm uma trajetória. Que é partir daí que a gente vai alcançar um resultado, né? [...] Você vai tá sendo monitorado, acompanhado (REPRESENTANTE 1).

A Lei de responsabilidade fiscal [educacional] que beneficiou muito (REPRESENTANTE 2).

Essa decisão fundamental do conselho. Enviou pra lá, nós aprovamos, foi. É um espetáculo. Ela tá engatilhando [engatinhando] ainda, né? Mas tá dando resultado, você veja que o IDEB da cidade de Mossoró, da rede municipal, ele cresceu muito [ênfatisou]. Muito, muito as nossas escolas municipais têm outra cara hoje. Deu a escola, a escola tem gestão, tá certo, gestão democrática. Como é que tem gestão democrática se não tem eleição de diretor? Gestão democrática não é só eleição para diretor. A gestão democrática é a escola que faz [...] (REPRESENTANTE 5).

Pra mim é a coroa. A Lei de Responsabilidade Educacional veio corrigir muitas coisas, inclusive, não corrigir assim distorções não, mas, ela veio como uma luz para estimular a melhoria do próprio sistema. Eu achei fundamental. Reconhecer o potencial de dentro das escolas. Reconhecer a equipe que quer trabalhar, que gosta de trabalhar, que trabalha bem. Premiá-los até, premiá-los até. O próprio sistema investir naquelas escolas que mais rendimento apresentam [...] (REPRESENTANTE 6).

Na perspectiva dos representantes, essa lei trouxe luz para a melhoria do sistema. A lei foi estudada, discutida, analisada e aprovada pelos iluminados do conselho e da secretaria de educação, cujos impactos podem se dar na gestão democrática, mesmo as escolas não tendo diretores eleitos, e valorizou o potencial das escolas ao premiá-las quando se saem bem na avaliação relativa à frequência do aluno e do professor e ao rendimento, pois, agora, segundo esse representante, a escola está sendo monitorada, acompanhada.

A ideia apresentada pelo representante 1 corrobora para reforçar a função panóptica (FOUCAULT, 1999) na educação, tratada no capítulo anterior, cujos membros do conselho e da secretaria por analogia representam os soldados que vigiam os quarteirões, as escolas produtivas e improdutivas, cujos resultados apresentados em

relatórios poderão servir para a realização de premiação ou punição das organizações educativas.

Nesse sentido, é possível levantar mais outra questão importante, a ser aprofundada em trabalhos posteriores, que poderão buscar saber o que acontece com as escolas que não apresentam resultados consoantes aos dispositivos disciplinadores apresentados pela Lei de Responsabilidade Educacional, uma vez que as escolas que demonstram um bom desempenho terão o reconhecimento por meio da remuneração de um décimo quarto salário.

Com isso, inferimos que esse tipo de ação gera o que Mendonça (2000) chama de dominação racional. Essa racionalidade possui algumas características como as que são apresentadas na Lei de Responsabilidade Educacional, por exemplo, remuneração com salários fixos em dinheiro e seleção para averiguar qualificação profissional. Além dessas, outra característica é a de obediência às regras de modo a conseguir permanecer nas regras para alcançar os objetivos e as metas impostas na lei.

Por outro lado, essa lei pode ajudar na melhoria do ensino na medida em que estiver baseada no princípio de que é possível compartilhar responsabilidades, poderes e tarefas entre Estado e sociedade. Acreditamos que somente com a realização de outros estudos sobre a prática dessa lei é que conseguiremos apontar até que ponto ela se consolida como dispositivo de dominação ou de emancipação.

Outra questão importante que aparece como dado curioso à medida que observamos as entrevistas refere-se ao debate sobre o Plano Municipal de Educação – PME – (2004-2013) do município subintitulado “a cidade como espaço educador”. Ao fazermos o exame do PME do município, verificamos que esse documento menciona sucintamente a atuação do Conselho Municipal de Educação de Mossoró.

Em nenhum momento o PME (2004-2013) prevê ações para o fortalecimento do CME no município, mesmo considerando importante o papel do CME no acompanhamento e avaliação do plano, embora não expresse como se efetivará a atuação do conselho nesse processo.

Em termos de conselhos de educação, o PME imprime, enquanto objetivo, instituir em todos os níveis do SME Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à educação não incluídos no FUNDEF.

Nesse sentido, mostra-se diferente do Plano Nacional de Educação (2001-2010), que foi o documento pioneiro no quadro das bases jurídicas da educação, como a CF de 1988 e a LDB 9.394, em fazer referência à necessidade de criação e fortalecimento dos

conselhos municipais de educação no Brasil como mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle social. Portanto, percebe-se que a política nacional não influencia diretamente na elaboração da política local.

Os representantes ainda foram indagados sobre a existência de alguma decisão que tenha beneficiado menos a educação. Nesse sentido, todos afirmaram que não houve qualquer decisão do conselho que não tenha apresentado resultado positivo.

Porém, o representante 1 aponta que foi a retirada da Câmara do FUNDEB, para criação de um conselho próprio do FUNDEB, haja vista ter sido uma imposição da Secretaria da Educação, que não seguiu a sugestão do conselho. Esse conselheiro argumenta que, na prática, os representantes desse conselho pertencem ao CME, como mostra seu discurso:

Foi com relação ao conselho do FUNDEB, de acordo com a lei, você poderia, você ter conselho, como atualmente a gente tem independente. E a princípio quando a gente olhou a documentação a gente sugeriu foi decisão do conselho que ele seria uma câmara do conselho municipal de educação. Mas só que a secretaria não se pode assim, não foi aprovado. O documento não foi aprovado nem pela Câmara Municipal nem pela prefeitura. E que seria assim, que ele seria um conselho independente. Ele é um conselho independente. Quem é o presidente lá do conselho? É um membro do CME. Então nós estamos na verdade... E foi eleição. Foi porque tem um representante do conselho do FUNDEB. Foi eleição. Ele foi eleito e eu fui eleita como secretária (REPRESENTANTE 1).

Fundamentados nesse discurso, é possível inferir que há decisões do conselho que a secretaria de educação, a Câmara Municipal e a Prefeitura não implementam. Portanto, nem tudo que o conselho decide os órgãos da administração pública implementam. Esse dado altera a capacidade de gerir do conselho, pois o coloca no dilema mostrado no contexto de atuar entre exigências e necessidades.

4.5 O processo de tomada de decisão: a visão de representantes sobre reuniões, pautas e critérios de decisões

Este item trata de mais uma questão importante para o Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN, que se refere ao processo de tomada de decisão em seu interior e os impactos dessas decisões na educação no município. O termo “educação no município” (ROMÃO, 1992) justifica-se porque entendemos que o CME é um órgão da educação em um contexto local, não devendo se configurar como apêndice ou subordinado à Secretaria de Educação ou, ainda, à Rede Municipal de Ensino, tendo em

vista que no município existem ensino filantrópico, escolas particulares de ensino, entre outras modalidades.

Portanto, este estudo objetiva analisar o que é dito pelos representantes sobre as reuniões e o que é observado ao confrontar os seus discursos com a teoria estudada. Nessa perspectiva, as reuniões não são pensadas exclusivamente pelo seu aspecto instrumental como meio de tomada de decisão, ou pela discussão de assuntos de interesses dos representantes, mas podem ser vistas também como elemento relevante para a construção de consensos, no sentido de atenuar conflitos em torno de questões de suma importância para a educação no município. Assim, é possível perceber que os representantes estabelecem alguns parâmetros e mecanismos para tomada de decisão.

O termo “reunião” se refere a um tipo de encontro convocado por algum órgão (conselhos, secretarias, entre outros) ou organização (sindicato, associação, movimento etc.), agrupando um conjunto de pessoas em torno de um objetivo previamente definido, contando com uma pauta e uma coordenação. Geralmente ocorre em local “público”, cujo objetivo será chegar a uma conclusão em forma de proposta ou decisão documentada em formato de relatório, resolução ou parecer (COMERFORD, 1999).

Segundo o Regimento do Conselho Municipal de Educação de Mossoró, as reuniões são sinônimo de sessões, as quais são abertas e ocorrem com no mínimo 50% dos membros, em que se estabelecem as deliberações com o quadro de maioria absoluta dos representantes presentes. As sessões plenas ordinárias acontecem, independentemente de convocação, toda primeira quinta-feira do mês, às 16 horas. Portanto, a convocação é automática.

Conforme o Regimento, em Artigo 39, §1º, a cada dois meses uma das sessões será dedicada ao debate e à reflexão sobre assuntos educacionais não vinculados a processos protocolados em andamento, com a temática estabelecida por proposta do conselheiro ou da Câmara.

O Artigo 43 do referido Regimento afirma que nas sessões haverá leitura da ata, expediente, ordem do dia e informações. De acordo com os representantes entrevistados, essa prerrogativa das sessões aparece de maneira clara, demonstrando destreza quando da condução das sessões, que serão realizadas pelo presidente ou representante responsável por pareceres construídos e emitidos nas Câmaras.

Segundo o regimento, serão considerados demitentes os conselheiros que não comparecerem a três reuniões consecutivas ou cinco reuniões intercaladas. Com o cumprimento integral, o conselheiro é legitimado por meio de um certificado emitido

pela Prefeitura de Mossoró, reconhecendo que seu serviço foi de relevância pública para o município, dispensando-se qualquer forma de remuneração, conforme o Artigo 49 do regimento do CME.

Observamos na leitura do regimento que caso não haja número suficiente para votação, as reuniões seguem com discussão da matéria constante na ordem do dia, retornando à votação na sessão seguinte. Desse modo, o regimento e a lei funcionam como um tipo de regulamentação da participação, o qual possui regras instituídas que são aplicadas a todos os conselheiros.

Partindo dessa concepção, os representantes foram entrevistados sobre se nas reuniões do CME há discussões antes das decisões, tentando identificar como ocorrem essas discussões ou por que não acontecem, se comunicam aos seus suplentes suas ausências, se faltam às reuniões, se a participação interfere nas decisões do conselho, entre outros aspectos da participação no processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, identificou-se que para todos os representantes do CME há discussões antes de decidirem na plenária, nas Câmaras, nas comissões e subcomissões, o que evidencia o funcionamento dos órgãos integrantes do conselho, conforme seu regimento.

De acordo com os ditos dos representantes, as discussões acontecem tanto na plenária do CME, segundo a ordem do dia, assim como nas Câmaras, comissões e subcomissões destinadas a estudos e elaboração de pareceres. Esse fator corrobora a afirmação de Cortez (2007 *apud* SOUZA, 2013, p. 29), ao lembrar que “a participação em espaços públicos institucionalizados não asseguram que as decisões ocorram aí”.

Para os representantes 2 e 3, as discussões acontecem após a abertura da pauta do dia. Nesse momento, quando se identifica a necessidade de estudo sobre determinado documento ou processo que está em pauta, é feito encaminhamento para se estudar nas Câmaras ou nas comissões e subcomissões para elaboração de pareceres, conforme se observa nos ditos dos representantes:

Então, tudo [que] é decidido é discutido antes das reuniões. [...] Quando não são aprovados a gente faz o encaminhamento e ele volta pra aprovação novamente, tá certo? Quando não é aprovado faz o encaminhamento e vai tudo pra discussão. Tudo vai pras comissões vai depender do tipo de documento que vai aprovar (REPRESENTANTE 1).

As discussões acontecem depois que a presidente do conselho abre a pauta, coloca na ordem do dia o que está em discussão e todos os conselheiros eles têm a vez de dar o seu posicionamento em relação ao que está sendo discutido e cada um coloca o seu posicionamento e depois abre para votação.

Quem tiver alguma coisa contra, se coloca contra e quem tiver a favor se coloca a favor e o que tiver contra a gente vai pra novas discussões, vamos rever e vamos estudar a posição do companheiro da gente. [...] Quando é maioria, é claro, vota a favor. Então o caso já tá consolidado. Mas quando não acontece a gente vai ouvir o companheiro, vamos ver porque que ele tá colocando aquele parecer e a gente vai analisar de uma forma mais detalhada pra gente ter uma visão mais ou menos parecida para o companheiro da gente (REPRESENTANTE 2).

Há sim, todas. Quando nós encaminhamos qualquer solicitação para o conselho, a senhora presidente, nas reuniões, encaminha para as subcomissões de acordo com a pauta, com aquele assunto, então é encaminhado as subcomissões, que se reúnem, discutem, apresentam um parecer nas reuniões, por uma reunião específica e as câmaras, elas ficam nessa incumbência, de competência normal de fazer estudos sobre aquele determinado assunto, encaminham os pareceres pra a senhora presidente que discute na Assembleia Geral com o conselho para buscar suas deliberações (REPRESENTANTE 3).

Como é possível observar, as discussões antes das decisões ocorrem em diferentes tipos de reuniões, cujo resultado é a elaboração de pareceres que vão para votação. Caso seja consenso da maioria, o parecer é aprovado e a minoria conta como voto vencido. Portanto, a regra que prevalece é a regra da maioria.

Essa é uma das principais características de uma democracia representativa, conforme observa Bobbio (2010). Na democracia representativa, a decisão está fundamentada na regra universal da “maioria” e não leva em consideração que a decisão de uma maioria afeta outros que não os próprios cidadãos que delas participam (HELD, 1991).

Por outro lado, quando a maioria não aprova o parecer, este retorna para as Câmaras para mais estudos e discussões sobre os elementos questionados na matéria. Isso leva a inferir que, de alguma forma, a tomada de decisões no conselho é realizada por meio de um processo de conscientização dos conselheiros e que há decisões conscientes, porque, conforme há nos ditos, os representantes estudam, discutem e votam.

Esses dados nos levam a admitir que, no plano da construção dos consensos sobre o que está sendo decidido no CME, o que é observado na resolução dos problemas que se dão na relação entre os representantes refere-se à questão de que estes resguardam o princípio de garantir, nessa relação, que as decisões sejam respeitadas e construídas coletivamente.

Conforme visto anteriormente, isso coloca a necessidade de uma mediação, a qual se denomina democracia, não apenas como governo da maioria, mas em uma

concepção alargada, que inclui os meios e esforços para concretizar o entendimento entre os grupos e as pessoas, para que o trabalho seja mediação para o bem viver, numa sociedade onde predomine a liberdade e não apenas a necessidade.

Por outro lado, ao cruzarmos esse aspecto com a questão que discute o acesso às pautas antes das reuniões, os representantes enfrentam momentos de tomada de decisões imediatas, as quais ocorrem quando os representantes são convocados para as reuniões ordinárias, pois eles geralmente não têm acesso às pautas antes das reuniões e quando se trata da análise delas, há também a obstrução dessa competência dos representantes em detrimento das questões emergenciais ou de necessidade do Sistema, da Rede e ou até mesmo por causa da falta de tempo dos conselheiros do CME.

Não. Nós não temos. A gente tenta, mas, aí a [representante] exige sempre, mas a gente não tem. Só quando ela liga. A secretária liga uma extraordinária, a do mês não (REPRESENTANTE 1).

Às vezes sim, quando são necessários, quando tem conteúdos, conteúdos mais extensos. É necessário que eles mandem a pauta com antecedência que é pra gente analisar, fazer a nossa leitura pra quando chegar a gente já ter o nosso posicionamento em relação ao conteúdo apresentado (REPRESENTANTE 2).

Quando dá tempo eles enviam, chega o envelopezinho com documento. E às vezes não dá tempo deles enviarem esse material com antecedência. No caso das extraordinárias (REPRESENTANTE 4).

Com antecedência. Sempre com antecedência. Correto (REPRESENTANTE 5).

As pautas têm pouco tempo de prática da pauta chegar antecedentemente. A pauta chegar antecedentemente. Mas a prática mesmo era pegar a pauta na hora. Então a pauta na hora já não possibilita muita análise. Você sabe. Você vê o problema dali e muitas vezes não dava nem pra fechar a reunião porque a pauta na discussão, às vezes não chegava nem atingir todos os pontos (REPRESENTANTE 6).

Com exceção do representante 5, não é uma prática no CME que os representantes conselheiros recebam a pauta com antecedência. Diferentemente do que ocorre quando há necessidade de reuniões extraordinárias, em que os representantes conselheiros têm acesso às pautas antes de irem para as reuniões.

Segundo o Regimento do Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN, em Artigo 41, as reuniões extraordinárias poderão ser realizadas com antecedência, se formalizadas no dia da reunião ou sessão. Quando não houver essa formalização, a convocação deverá ocorrer três dias antes de sua realização.

Nossa análise nos leva a entender que, nesse caso, entendemos que acontece um processo inverso no funcionamento que o próprio CME construiu para seu funcionamento, já que as reuniões ordinárias possuem um dia definido para acontecer, sendo em cada primeira quinta-feira de cada mês, conforme seu regimento.

O provável seria a existência de uma pauta planejada com, no mínimo, uma semana antes das reuniões. Então, o improvável acontece, pois há acesso em casos de extraordinárias, cujas deliberações ocorrem para atender questões emergenciais, como é observado nos ditos dos representantes. Entretanto, segundo o Regimento do CME, cabe ao presidente do CME “fixar o programa para as reuniões ordinárias e aprovar a Ordem do Dia de cada sessão” (p. 5). Resta saber se o programa é elaborado apenas na perspectiva de existir um cronograma de reuniões com calendário previamente definido, no qual se verifiquem assuntos recorrentes para serem debatidos no CME.

Em linhas gerais nas reuniões, dependendo do tipo (ordinárias ou extraordinárias) e das pautas (assuntos ou temas de necessidade, emergenciais e polêmicos), as decisões podem ser classificadas como sendo imediatas e conscientes, em que todos podem e devem participar das discussões, concordando ou discordando, e ao final conduzindo à votação, o que nos leva a inferir que o voto constitui um dos instrumentos no processo de tomada de decisão. O voto se configura com um dos meios de expressão da decisão da maioria, ao definir quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2006).

Os representantes foram levados a refletir, por meio da entrevista semiestruturada, sobre se já apresentaram temas, sugestões e/ou opiniões para discussão no CME. A esse respeito, 83,3% dos representantes já fizeram sugestões nas discussões que vão desde temas nacionais, como os debates em torno da Conferência Nacional de Educação, que será realizada em 2014, até temas locais: segurança nas escolas, diretrizes curriculares para escolas municipais, prêmio escola de qualidade, orientações para refacção de documentos, eleição para escolher representantes do CME, regulamentação de escolas, normas de avaliação para alunos com deficiência, discussão sobre a educação de tempo integral na Lei de Responsabilidade Educacional do município. Já 16,3% disseram ter apresentado temas. Os discursos reforçam essa afirmação:

[...] eu tô sempre fazendo, colocações sugestões, porque assim sinceramente, tudo eu questiono. Eu sou muito questionadora. Porque assim a gente que trabalha com educação, que vivencia. Então não é que eu seja contra, que

tenha que ser contra. Faço questionamentos pra perguntar, porque, né?, assim eu faço sugestões e vai pra votação. Às vezes é aceita! Às vezes não é aceita! (REPRESENTANTE 1).

Não. Temas não. Mas sugestões a gente sempre dá com relação aos procedimentos lá, né? Existem procedimentos que a gente não está de acordo. E a gente tem o nosso direcionamento, temos nossa visão. (REPRESENTANTE 2).

Sim, isso é comum aos conselheiros, né? A gente sugere, nós temos algumas competências no conselho, a rede municipal em si que a gente precisa avançar, a gente já tem discutido isso, tem proposto ao conselho, né? Em trabalhar, e também algumas pautas, que a gente trabalha no dia a dia, a gente discute e sempre sugere assim que a gente possa tá fortalecendo as relações (REPRESENTANTE 3).

Já. Pronto! Eu levei o caso da segurança nas escolas. Porque dentro daqui da nossa escola houve um caso de agressão de uma mãe com uma professora, uma mãe agrediu uma professora. E aí eu levei esse tema pra ser colocado e ficou da gerência estudar pra levar uma proposta pra ver como é que pode ser resolvida essa questão (REPRESENTANTE 4).

[...] Então eu já solicitei através do conselho segurança para as escolas. Então um tema bastante discutido, e a gente vê o que acontece todos os anos aí em escolas, bandidos invadem, matam o aluno, mata aluno, num sei o que. Então eu já solicitei segurança nas escolas (REPRESENTANTE 5).

Portanto, o conselho se apresenta como espaço onde os representantes participam com voz sem que as sugestões ou temas apresentados ao CME sejam necessariamente colocados em discussão, pois é mais uma questão que depende da aceitação por meio do voto. É possível inferir que os conselheiros usufruem de uma autonomia relativa para sugerirem nos debates, nos processos, incluindo temas.

Outro aspecto a ser considerado nesta pesquisa refere-se à participação dos suplentes no CME, embora estes não tenham sido entrevistados. A análise que apresentamos consiste na visão dos titulares, os quais foram impulsionados a refletir se discutem com o suplente o posicionamento relativo às questões de pauta quando não podem comparecer à reunião.

As unidades de contexto mostram uma heterogeneidade de compreensões, em que representante 1 afirma que seu suplente não é atuante, porque participa de todas as reuniões que o conselho realiza, dispensando a participação formal do suplente. Não comunica ao suplente, somente ao conselho, porque a suplência se configura apenas como prerrogativa para legitimar a estrutura estabelecida pelo Regimento do CME.

O representante 2 possui um discurso próximo ao do representante 1, pois, segundo o representante: “Nunca aconteceu de não comparecer à reunião. Sempre que

solicitado, convidada a participar. Já tive de faltar algumas reuniões por falta de comunicação. Quando falta a comunicação aí não tem quórum”.

Já os representantes 3, 4 e 5 afirmam que comunicar aos suplentes para que estes possam se preparar para ir às reuniões do CME é uma prática recorrente entre eles.

Sim, é um ponto comum a todos os conselhos, os conselheiros terem esse contato com seu suplente, pra que ele se mantenha atualizado, pra que no momento que ele precisar substituir, ele também está por dentro do que está acontecendo. Então, não só eu, mas todos os colegas conselheiros também atuam dessa forma. Sempre está conversando com o seu suplente (REPRESENTANTE 3).

Nunca eu falto, é muito difícil. E quando eu não posso ir eu sempre ligo pra minha suplente [...], coloco pra ela o que vai ser discutido, porque sempre quando eles não mandam a pauta, mas eles, a secretária liga e informa o que vai ser discutido (REPRESENTANTE 4).

Sim, sim a gente com antecedência liga para o suplente, comunica, certo, recebemos a pauta também através de *e-mail* e a gente repassa para ele. Não discute porque na verdade a discussão, as pautas são geradas em torno dos processos, certo? (REPRESENTANTE 5).

Já o representante 6 apresenta uma outra situação, que é a do momento que estava vivendo no CME, pois seu suplente não era da mesma instituição, justificando:

Então fica muito difícil assim, contato, não tem tempo de lá, não tem tempo de cá. Finalmente às vezes a gente só por telefone dizia “foi discutido isso, foi discutido aquilo”. Esse objetivo de sentar, discutir, do que a gente levaria para a próxima reunião, isso ficou bem complicado. Não foi feito. Nesses termos reais. Nos termos reais. E chegou um momento que a gente disse que não dá certo ser de escola diferente, tem que ser da mesma escola porque pelo menos facilita o contato (REPRESENTANTE 6).

Verifica-se que o contato com o suplente não é uma prática comum entre todos os conselheiros e que nem todos atuam com ele, haja vista as dificuldades que se apresentam, principalmente a de ausência de comunicação por não serem da mesma escola, como afirma o representante 6. O representante 5, mesmo comunicando ao suplente, justifica que não discute com este porque as discussões no CME giram em torno de processos, não esclarecendo sobre que tipos de processos estava se referindo, se políticos, pedagógicos, administrativos etc.

Averigua-se ainda que quando a comunicação acontece esta se dá por meio de ligação telefônica (representantes 4, 5 e 6), o que limita o potencial de discussão e as relações de troca de experiência entre os conselheiros. Com isso, inferimos que a participação do suplente é restrita à possibilidade de ser comunicado por seu titular. Por

outro lado, é possível que o titular não comunique ao suplente suas ausências em virtude de sua não participação, por causa do baixo nível de envolvimento.

O envolvimento é um dos critérios importantes para classificar o tipo e o nível de participação praticada (LIMA, 2003) no CME. Assim, nos discursos, podemos identificar diferentes níveis de mobilização da participação dos conselheiros titulares, que variam entre ativos e reservados. Entretanto, quando retratam a participação dos seus suplentes, torna-se evidente que estes os veem dentro de uma participação restrita e passiva. No CME de Mossoró-RN, não podemos dizer que os suplentes estão em condição de não envolvimento, porém é possível deduzir que estes podem ser considerados dentro de um estado de envolvimento mínimo.

Verificou-se, conforme os discursos, que a participação praticada pelos suplentes na visão dos titulares depende da orientação para que estes sejam incluídos nas reuniões do CME. A orientação que predomina é a de objetivo convergente, cuja participação toma por referência os objetivos desenvolvidos e estruturados *no e para* o conselho.

Dentro desse contexto, os representantes foram indagados se sua participação interfere ou não nas decisões do conselho. Essa questão nos permitiu analisar a correlação de forças existentes na participação, além de observar o tipo, o nível e os critérios de participação indicados pelos representantes titulares. É importante ressaltar que as respostas mantiveram uma característica heterogênea nos discursos, ora demonstrando convergência, ora apresentando divergência entre as falas dos sujeitos.

Ao realizar o cruzamento dos discursos, identificam-se quatro representantes afirmando que sua participação interfere na hora da votação, pois o voto faz diferença (representantes 1, 2, 4, 5). Torna-se visível que a interferência da participação ocorre mediante perspectiva procedimental, inserindo no debate da democracia como procedimento. Assim, é possível ainda fazer a inferência de que a participação praticada segundo o critério de democraticidade ocorre via participação direta para 66,7% dos representantes.

Essa forma de intervenção, segundo Lima (2003), dispensa a mediação e a representação de interesses e assume figurinos de caráter representativo, cuja interferência no processo de tomada de decisão se dá pelo exercício do voto. Para além do voto, os representantes demonstram satisfação nas discussões, o que mais uma vez corrobora a consolidação da participação com voz no conselho, reforçando o princípio da colegialidade, como observado por Mendonça (2000).

Para as deliberações cabe a decisão da maioria, por meio do debate e da votação. Essa ação não elimina a possibilidade de esse princípio representar a colegialidade de dominação, que ocorre quando se reúnem poderes ou especialistas da administração aconselhando a administração monocrática na tomada de decisão. Em tese, os conselhos são considerados aparelhos não monocráticos, porém a experiência tem demonstrado que este atua de forma monocrática, o que emperra a possibilidade de ser órgão democrático da educação para ser órgão do sistema de ensino de Mossoró.

Os representantes foram colocados diante da questão sobre consulta aos representados antes das decisões, em que 66,7% responderam que não consultam. Essa questão demonstra que os representantes, em sua maioria, não mantêm os representados atualizados com relação ao que está sendo discutido e decidido no CME, cuja análise nos leva a admitir que há um tipo de representação indireta ao tornarem-se fiduciários da educação, na medida em que não há socialização das discussões para a construção das decisões no conselho.

Inferimos que o sentido da representação do segmento se perde em alguns momentos, como acontece durante o processamento das problemáticas que surgem do sistema municipal de ensino ou da rede municipal de ensino. Já 16,7% afirmam que consultam os representados por meio de reuniões e 16,7%, fazem a consulta aos representados em caso de votação para fortalecer as decisões.

A justificativa para os que não consultam os representados diz respeito às dificuldades que os conselheiros enfrentam de comunicação entre representantes e representados, como pode ser observado nos discursos:

Pelo meu tempo não. [...] Já faz muito tempo que eu estou lá, agora sim, às vezes tem a dificuldade de ir. Tem a dificuldade de deslocamento (REPRESENTANTE 1).

Olhe, essa pergunta você me pegou! Não tenho, não. A gente não tem feito isso não, certo? Porque [...] as poucas¹⁴ que têm a gente não tem esse contato, sabe. Talvez as pessoas nem saibam que tenha essa, a filantropia nem saiba que tenha essa representação lá no conselho. Essa situação é um pouco desconhecida pela filantropia (REPRESENTANTE 2).

[...] se há algo que precisa ser, ter um aprimoramento, se for que precisa de uma decisão, vai ser uma votação, uma decisão, lógico que a gente faz uma consulta [...]. Não é uma coisa muito frequente, mas acontece (REPRESENTANTE 3).

¹⁴ Referindo-se ao segmento que representa. Foram feitos recortes nos discursos para manter o anonimato dos representantes, porque muito do que estes dizem revela quem são os representantes e que segmentos representam.

Olhe, no caso, lá não tenho como. Não vou dizer que vou sair de escola em escola pra fazer isso. É até meio complicado, porque eu sou professora e trabalho os dois horários. Mas por exemplo na minha atuação aqui dentro da escola [...] eu faço isso (REPRESENTANTE 4).

Sim, a gente manda chamar eles para uma reunião, conversa com eles, certo, e quando tal dia vai ser o parecer a gente envia o relatório para eles do parecer e, se eles não concordarem, eles mandam o ofício de volta questionando, solicitando reuniões e a gente tá pronto lá pra atender (REPRESENTANTE 5).

Não tem acontecido com muita frequência essa consulta, não. Por quê? Porque a temática, os assuntos, os problemas que chegam ao conselho dizem muito respeito à escola pública. Principalmente municipal (REPRESENTANTE 6).

Diante das falas, podemos constatar que a falta de tempo para participar é outro dilema a ser enfrentado pelos conselheiros, como é o caso do representante 6, que assim se justifica porque a consulta aos representados não acontece com muita frequência. O representante 5 afirma que faz a consulta, mas, no momento da entrevista, refere-se aos membros da Câmara e não à consulta relativa aos representados do segmento em que atua.

O argumento apresentado pelo representante 6, de que os problemas que chegam ao conselho são de escola pública municipal, leva-nos a inferir que os problemas que são debatidos no CME se restringem às questões do sistema municipal de ensino e da rede municipal. Por isso, torna-se possível problematizar sobre qual o sentido da existência de representantes de segmentos cujos problemas não são levados para o CME, como é caso da rede particular de ensino e da rede filantrópica de ensino. Nesse sentido, inferimos que esses segmentos existem para compor o quadro de representantes da Sociedade Civil no CME, porém não discutem os problemas de seus representados.

Portanto, torna-se inevitável o questionamento: por que essa representação existe se os problemas de seus representados não são levados para as discussões? Longe de qualquer presunção, acreditamos que a concepção de representação dos representantes entrevistados reforça a análise crítica apresentada por Bobbio (2006), no capítulo 3, de que a representação pode passar de uma relação fiduciária para uma representação orgânica, ou seja, não revogável, funcional, desejável, aceitável. Essa afirmação pode ser cruzada com o que expressa o representante 1, ao mostrar que está há muito tempo no conselho e não está achando bom porque vai sair, pois pretendia continuar por mais tempo.

Isso é um indicativo de que há pouca rotatividade no segmento que representa. Essa situação pode ser explicada de duas maneiras: ou por que ninguém do segmento se habilita, ou por que esse representante goza de certo prestígio social entre os conselheiros e o seu segmento, de modo que sua permanência pode torná-lo um “conselheiro de profissão”, como acontece analogamente com os políticos de profissão, apesar de este primeiro não usufruir de benefício, auxílio ou salário para atuar na função.

O representante 4 revelou um aspecto importante que tem inviabilizado a participação dos cidadãos nos espaços públicos de decisão por causa das suas obrigações ligadas à sobrevivência material. Como citado posteriormente, os conselheiros necessitam também de condições objetivas para garantir sua participação nos espaços públicos de decisão.

No processo de tomada de decisão, é fundamental saber dos representantes se na hora de decidir eles adotam ou não algum critério, e por que. Esse tipo de questionamento objetiva refletir sobre os critérios de legitimação política e não apenas mostrar que existem critérios.

Em linhas gerais, para 50% dos representantes entrevistados o principal critério é analisar se a decisão está em consonância com a legislação nacional e local. Outros critérios aparecem dentro desse contexto de entrevistas, quais sejam: 16% bom senso, 17% coerência e democratização da informação e 17% maioria, como pode ser observado no gráfico a seguir:

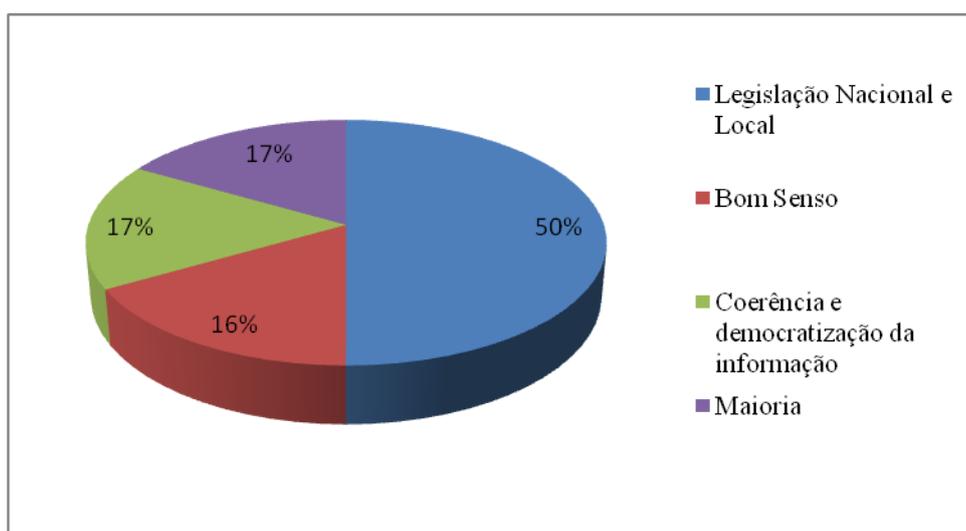


Gráfico 8: Critérios de decisão para os representantes do CME
Fonte: Dados da pesquisa (2013).

As unidades de contexto são reforçadas a partir de uma leitura atenta dos discursos que selecionamos para demonstrarem que os critérios de decisão são:

Pela legislação se está de acordo com a legislação em vigor. Aí sim. E na verdade o município sempre eles colocam, eles trabalham. Porque é um primeiro ponto que a gente tem que ver. Tem que analisar a partir daí. [...] Então assim, de acordo com legislação, é o critério que eu utilizo. E na maioria das vezes se eu não concordar eu faço alguns questionamentos (REPRESENTANTE 1)

A questão da coerência, né? [...] se foi lido com antecedência [...] se todos tiveram conhecimento (REPRESENTANTE 2).

É, o critério é sempre assim, é de você perceber que aquela decisão, ela vai ser tomada não para o conselho, mas o conselho tá ali decidindo algo para a sociedade, sempre é voltado para o ensino, a educação, as instituições, então assim, o critério é de perceber que aquilo que a gente tá definindo realmente corresponde com a política de educação, com as normas de educação, com as diretrizes que são baixadas por parte dos órgãos competentes (REPRESENTANTE 3).

O critério que eu sempre uso é o bom senso, porque tem coisas que se não for, que se forem de encontro aos meus interesses, e aos interesses da minha categoria, eu vou votar a favor (REPRESENTANTE 4).

Não, o critério é sempre, a gente a maioria. O voto que a maioria decide, entendeu. Sempre a gente. Quem concorda, quem não concorda [risos] se manifeste. Permaneça como está (REPRESENTANTE 5).

O critério tem sido sempre o legal. Qualquer decisão do conselho, eu primo muito por isso, sabe. Eu acho que o conselho ele não pode fugir do que é legal em termos nacionais, estaduais e municipais (REPRESENTANTE 6).

Portanto, compreende-se que os representantes possuem critérios distintos de decisão que influenciam diretamente na forma como pensam sobre a tomada de decisão no conselho. É perceptível que a metade dos representantes entende que as decisões não podem fugir da **legislação**. No plano da regulamentação, esse tipo de regra está em consonância com o plano formal, cujas decisões estão estruturadas em regulamentos, estatutos, leis.

A análise que pode ser relacionada a esse critério de decisão leva-nos a deduzir que a forma como os representantes chegam às suas funções influencia nos critérios de decisão. A maioria dos representantes teve acesso por meio de indicação, ou do segmento ou da secretaria de educação, o que, para Mendonça (2000), gera um tipo consciência legal para a tomada de decisão baseada na dominação racional.

Outro tipo de critério que emerge das entrevistas está nas regras não formais de decisão, que é a regra do **bom senso e da coerência**. Esses dois critérios podem ser

caracterizados como regra não formal, porque são estruturados com base na interpretação local das regras organizacionais, como pode ser observado no discurso do representante 4. Com isso, também podem carregar consigo as características de critérios informais, pois, nesse caso, não dispensam os critérios de decisão formal e não formal, mas acrescentam algo a esses dois tipos de critérios decisórios.

Outro tipo de critério que surge no decorrer das entrevistas é o da **maioria**. O critério da maioria é a regra universal de uma democracia representativa. Bobbio (2006) alerta para essa questão mostrando que nesse tipo de critério é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de várias possibilidades de escolha. Acrescente-se a isso que não estamos tratando de realizar qualquer escolha, mas escolhas conscientes. A **democratização da informação** que aparece nas liminaridades dos discursos pode ser o início para a realização desse tipo de escolha.

4.6 Dificuldades e facilidades relativas à democratização

Este eixo aborda mais questões importantes no processo de tomada de decisão que está consubstanciado na capacidade de o Estado criar possibilidades de informação. Segundo o regimento do CME-Mossoró, é competência do Plenário publicar o boletim do conselho, contendo notícias dos pareceres, resoluções e indicações aprovados (Artigo 6º, inciso XXV).

Os representantes foram indagados se após as reuniões do CME-Mossoró estes informam aos representados sobre as decisões tomadas. Observou-se que 33% informam e 33% não informam, enquanto 17% não informam na maioria das vezes e 17% informam dependendo do assunto, como pode ser observado no gráfico a seguir:

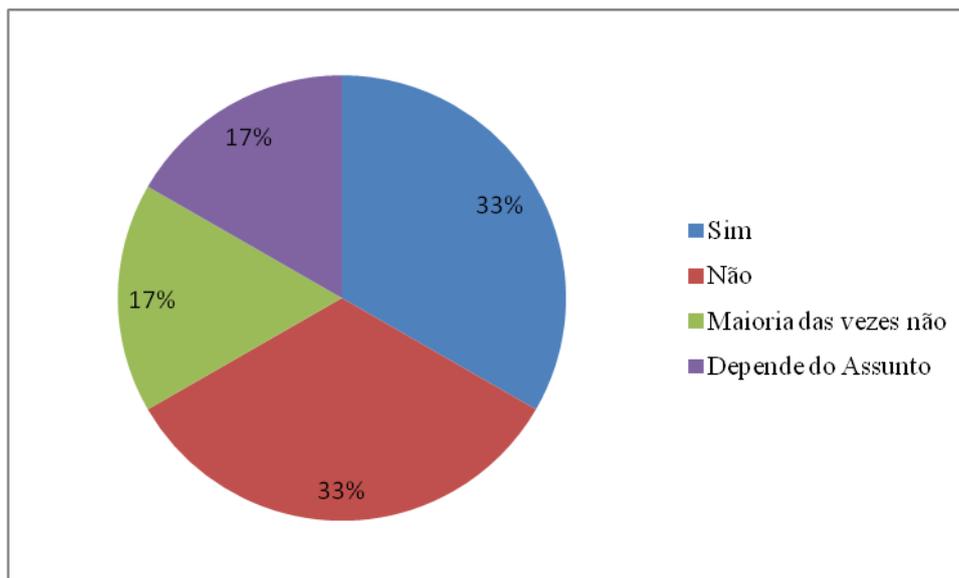


Gráfico 9: Informação das decisões aos representados
Fonte: Dados da Pesquisa (2013).

Com base nesse percentual, é possível perceber que não é uma prática corrente entre os representantes informarem oficialmente acerca das decisões que são tomadas no conselho. Isso pode ser atribuído não apenas como função dos representantes, mas mostra a necessidade de o conselho possuir seu boletim informativo, conforme previsto no regimento, no entanto este ainda não existe.

As decisões são informadas por meio de diferentes canais de veiculação da informação, tais como: o Jornal Oficial de Mossoró-JOM, ofício direcionado às escolas quando os assuntos são de seu interesse, reuniões com representados ou ainda por meio de telefone quando os assuntos são relevantes para a classe.

Vale ressaltar que o JOM não é veículo de informação exclusivo de publicação do conselho, mas também da Prefeitura, em que os atos, as portarias, os editais, os pregões, as leis e as resoluções são publicados de acordo com as demandas dos poderes executivo, legislativo e judiciário. É preciso adentrar no JOM para verificar que tipo de ações do conselho é publicado nesse jornal. A hipótese que temos para essa questão é a de que sejam leis, resoluções, portarias e pareceres emitidos pelo conselho.

Verificamos que para 33% dos conselheiros as informações são repassadas no local de trabalho. Não é demais lembrar que o conselho não possui um boletim de circulação das decisões, portanto inferimos que estas acontecem informalmente ou, quando se trata de assuntos ligados ao poder Executivo, circulam por meio de mídia oficial.

Assim, os discursos expressam claramente a posição dos representantes com relação a essa questão, os quais afirmam:

Na maioria das vezes, não. [...] Mas, na maioria das vezes, não. Realmente. Só oralmente, informal. Eu acho que ninguém faz isso no conselho, nunca parei para pensar. Assim, pensar (REPRESENTANTE 1).

Não. Só aqui na instituição mesmo [...] (REPRESENTANTE 2).

Sim, sim, sim. Nas reuniões, assim, às vezes a gente no próprio setor de trabalho a gente já entra assim, tem aquele hábito de todo dia. Quando eu chego do meu trabalho, eu já entro nas salas conversando com todas as equipes [...] (REPRESENTANTE 3).

[...] Eu não tenho como reunir as pessoas para informar. Como é que as pessoas são informadas? As decisões que saem no conselho saem no JOM. E saem em todas as escolas. Isso a própria secretaria se encarrega de fazer [...] (REPRESENTANTE 4).

[...] A gente fala, divulga, mas o nosso conselho ele sempre manda, certo, ofício pras escolas. Quando é de interesse das escolas, algum processo, a gente envia as respostas para todos os diretores através de ofício. Geralmente tudo vai para a reportagem. Vai pra tudo não, vai pro *site* e tudo da prefeitura tudo. [...] todas as decisões do Conselho Municipal de Educação saem no JOM, publicado (REPRESENTANTE 5).

[...] Se assuntos deliberados forem de interesse eu telefono, é mais fácil eu telefonar do que reunir. Porque reunir é complicado. É melhor telefonar [...] (REPRESENTANTE 6).

Por um lado, essa questão serviu como oportunidade para que o representante 1 refletisse sobre a prestação de contas de sua atuação no CME. Por outro, verificamos que o conselho utiliza do veículo de informação que o Executivo dispõe para tornar público o que está sendo realizado no conselho, embora o representante 1 ache que “ninguém faça isso”. Todavia, é perceptível que a divulgação das informações sobre o que está sendo decidido no CME diz respeito às decisões de classe.

Esse princípio fortalece a tese de que o CME está sendo utilizado como um instrumento de classe, no entanto o que está não diz respeito apenas aos interesses de uma classe, mas os de uma sociedade capitalista de classes que opera mediante problemas estruturais de funcionamento e que gera uma espécie de capitalismo desestruturado, por maior que seja a tentativa de sua organização.

Inferimos que esse aspecto favorece o fortalecimento do estreitamento das relações entre o CME e a secretaria, demonstrando alteração profunda nas relações entre Estado e Sociedade nos processos decisórios sobre a educação no município de

Mossoró-RN. Importa saber até que ponto essa relação está a serviço de desígnios ou interesses de uma sociedade de classes.

Os representantes foram indagados sobre se as decisões deliberadas pelo conselho são de fato implementadas. Esse tipo de pergunta favoreceu para que eles fossem unânimes ao responderem que sim, justificando a princípio devido à existência de parceria entre secretaria e conselho e ao usufruto da autonomia relativa que o conselho possui para decidir a respeito das questões que lhes são propostas ou impostas.

Segundo o representante 3, o conselho é tratado como órgão maior da educação e possui ampla visibilidade externa. O representante 5 ressalta que todas as decisões são cumpridas porque há acompanhamento da promotoria. Entretanto, o representante 6 relativiza as decisões a ponto de afirmar que com maior ou menor facilidade porque depende do tipo de decisão.

Para o representante 6, as decisões de cunho político são mais difíceis de serem implementadas, ao contrário daquelas de cunho pedagógico. Conforme esse representante, na maioria das vezes, a implementação das decisões depende da vontade política dos representantes e do embate político entre Câmara dos Vereadores e Poder Executivo Municipal.

Entretanto, vale ressaltar que os representantes atribuem vários adjetivos positivos ao conselho que nos levam a refletir mais sobre tais condições, ao afirmarem que “ele tem credibilidade”, “tem autonomia”, “respeitado pela secretaria”. Com isso, é preciso entender o que significa o conselho ser respeitado pela secretaria de educação, porque usufrui de credibilidade diante da secretaria. Para essas indagações, alguns apontamentos podem ser retirados à luz da literatura que envolve esse debate.

Esses dispositivos funcionam como formas de legitimar a tomada de decisão do conselho, no sentido de reforçar as ações do sistema, uma vez que o conselho goza de certa credibilidade frente ao sistema. Basta retomarmos e observarmos mais um pouco quais os assuntos e os temas discutidos no conselho e perceberemos que estes estão conectados segundo os interesses da própria secretaria. Por esse motivo, torna-se fundamental questionar o papel do conselho nas políticas locais de educação.

Para finalizar esse debate, os representantes foram indagados sobre se nas reuniões enfrentam dificuldades ou facilidades na aceitação de suas opiniões. Segundo eles, não enfrentam dificuldades para aceitação das opiniões, pois no conselho há um clima harmonioso (REPRESENTANTE 1), sem competição (REPRESENTANTE 1 e 3) e tudo vai para votação (REPRESENTANTE 1).

Entretanto, torna-se peculiar o fato de que, embora tudo vá para votação, o representante 3 afirma que não há voto decisivo e que tudo é aprovado por unanimidade. Ora, esse critério mostra-se contraditório, pois os representantes vêm discorrendo que a tomada de decisão acontece por bom senso e coerência e que o critério na hora da votação é o da maioria, como observado nas análises anteriores. Porém, os discursos dos representantes são enfáticos ao mostrar que os conselheiros não encontram dificuldades para se posicionar no conselho.

É aquele clima bem harmonioso. Existe aquela harmonia no conselho. Então lá é um canto que não tem competição, pelo menos com relação a minha pessoa não. [...] Quando a gente discorda, se alguém discorda de alguma situação vai ser discutido. E geralmente eu me considero como bem aceita. Lógico que tem horas que você questiona e vai pra votação. Se o meu voto é vencido, é normal. Eu não vejo isso como rejeição ou não aceitação da minha opinião. Você analisa [...] você começa a discutir e vê que realmente não é aquilo, e acredita que pode ser (REPRESENTANTE 1).

Não encontro dificuldades de forma alguma. Eu nunca coloquei nada assim no conselho que eu tivesse aquele sentimento de não ter sido ouvida, de não ter sido discutida, embora que não seja aprovada. Mas teve o respeito de alguém se colocar. Se era contra dizer por que, se era a favor dizer por que. A gente tem sempre esse cuidado de respeitar muito as posições dos conselheiros [...] (REPRESENTANTE 2).

Assim, eu individualmente não tenho nenhuma dificuldade porque a gente sempre. Enquanto conselheira eu não tenho nenhuma dificuldade, porque de repente se nós tivermos discutindo e for pra sugerir, se sugere, não só uma pessoa sugere, não sugere. Às vezes o que um fala, na fala do outro há só uma complementação. [...] Então assim, não há, nunca me senti prejudicada, dificuldade [eufórica], por causa de uma fala ou de repente que não é aceita daquela forma tanto como nunca teve nenhum conselheiro também essa dificuldade. [...] A nossa presidente sempre em uma forma muito dinâmica de socializar, de tá abrindo espaço para todos. Toda nossa reunião tem momentozinho de informe, exatamente para que cada conselheiro às vezes tem uma novidade em sua instituição que ele representa, ele socializa e aí se é pra pautar, se é para propor alguma definição, é proposto por alguém. Se às vezes precisa a fala do outro complementa e já forma uma proposta só, aí é aceita por unanimidade. Nunca teve votações de tarem lá aquela coisa tanto a tanto. Voto de fulano vai decidir. Não tem esse clima de competições assim (REPRESENTANTE 3).

Não, não encontro dificuldade não. O pessoal ouve, discute. Se não estão de acordo, mas aí eu sou convencida e eu não vejo que isso seja uma forma negativa. Não é uma dificuldade, apenas a gente tem uma opinião e o outro com outros argumentos, a gente vê que a nossa não tá bem coerente. Eu tenho a humildade de reconhecer quando estou errada. Então eu não tenho dificuldade nenhuma (REPRESENTANTE 4).

O conselho nosso é muito democrático. Todos escutam todo mundo. Vai só pra votação (REPRESENTANTE 5).

Eu encontro muita facilidade. Graças a Deus eu desfruto de um conceito bom lá dentro do, fora de modéstia, do conselho, porque eles me veem assim com experiência de algum tempo de trabalho, em nível de universidade. Eu

trabalhei vinte e dois anos na universidade [UERN]. Então eles me veem assim com uma experiência maior e também de uma eterna leitora. E aí, não é que a minha palavra seja “a decisão”, mas eles gostam de me ouvir sempre (REPRESENTANTE 6).

As dificuldades e facilidades são apresentadas na votação. Os representantes compartilham da ideia de que todos no conselho são ouvidos e consideram normal que haja concordância e discordância de opiniões. Nesse sentido, os representantes pensam individualmente sobre o assunto, afirmando: “eu desfruto de um bom conceito”, “individualmente não tenho nenhuma dificuldade”. Portanto, trazem explicações “harmonicistas” acerca das votações, de modo que esse procedimento tem se tornado comum para a tomada de decisão. Porém, em um conselho onde a maioria dos representantes é indicada, apenas o presidente e uma pequena parcela são escolhidos por meio de eleição, e a conclusão dos processos de decisão se dá mediante votação, seria novo algo diferente daquilo que tem marcado a trajetória da democracia representativa como procedimento.

Não há nada de novo nessa explicação dos conselheiros, já se esperava que os representantes fizessem referência ao procedimento de votação. Entretanto, é preciso clareza de que somente o voto não garante a democratização das relações no conselho. Mas a construção de uma cultura democrática no cotidiano desse conselho pode ser também um indicador favorável à ampliação da democracia nesse espaço. Uma vez que a democracia não é limitada a procedimentos, propiciar a ampliação dos espaços onde as pessoas decidem e colocá-las diante de várias possibilidades de escolha pode ser um começo importante para a democratização das decisões no CME.

Embora anteriormente tenhamos verificado nos discursos dos representantes o dado que para algumas não há voto decisivo no CME, essa é uma questão contraditória, pois o representante 1 afirma que se for voto vencido considera normal, o que demonstra conflitos nos processos de votação. Assim, podemos conjecturar que há no CME votos vencidos e votos derrotados, existindo situações de conflitos, e que no final o voto é quem vai decidir o resultado da reunião, baseado na regra da maioria.

Portanto, é possível inferir que no conselho, uma vez que é fundamentado na democracia representativa, os votos são decisivos para legitimar a tomada de decisão. Na democracia nem tudo é harmonioso, o próprio processo de votação é conflituoso, em que vence a regra da maioria. Se por um lado os cidadãos são autônomos para definir seus votos individualmente, no final, a maioria dos votos é que define as decisões do conselho porque a coletividade prevalece.

Por outro lado, é evidente que a participação desses conselheiros reforça o princípio de que a democracia é um aprendizado, em que a participação é despertada dentro do processo na medida em que os cidadãos se tornam, se sentem e agem de forma responsável, particular, social e política (MORAIS, 2006).

5 CONCLUSÕES: DO PONTO DE PARTIDA AO PONTO DE CHEGADA

A construção deste trabalho se deu na perspectiva da continuidade de estudos realizados durante a formação acadêmica, sendo possível devido à participação em pesquisas no campo das políticas educacionais no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade – GEPEES/CNPQ/UERN –, desde 2006. O problema de pesquisa que se construiu ao longo dessa trajetória para ser investigado neste trabalho consiste em responder à seguinte pergunta de partida: como é a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró?

O quadro teórico que ajudou na condução desse processo de pesquisa buscou referenciar as questões que apresentaram mudanças nas relações entre Estado e sociedade ao longo dos séculos XIX e XX, os quais apresentaram cenários contraditórios tanto na América Latina como nos demais países do mundo, variando de acordo com as formas de governo democrática e autoritária. Os conselhos de educação são considerados mecanismos que caracterizam essa relação, pois conseguem reunir representantes tanto da Sociedade Civil Como da sociedade política. Com isso, tornou-se possível descobrir que a concepção atual de Estado foi fruto das mudanças que ocorreram ao longo desses dois séculos, com mais precisão após a Primeira Guerra Mundial. Identificamos, nesse contexto, que novas formas de relação entre Estado e Sociedade foram produzidas, favorecendo novas relações de troca, que geraram de forma antagônica concepções de cidadãos e políticas sociais, consubstanciadas na perspectiva de Estado capitalista.

Observamos que o Estado capitalista se tornou um aparelho de dominação de uma sociedade de classes. As teses discutidas nos levaram à conclusão de que esse Estado fragmentou e obstruiu o poder de decisão da classe trabalhadora para favorecer as necessidades, urgências e emergências do capital. Dentre essas classes, o novo tipo trabalhador assalariado passou a ser considerado condição *sine qua non* para alguém se tornar cidadão.

A análise sociológica tratou de mostrar que as novas relações de troca entre Estado e sociedade favoreceram a existência de dois tipos de proletarização: ativa e passiva, as quais não estão desarticuladas. Verificamos que esses dois tipos de proletarização estão acompanhados, na perspectiva do Estado capitalista, para que este mantenha o controle sobre o número daqueles que podem se tornar cidadãos ativos ou

passivos, ou seja, aqueles que estão inseridos no mercado e aqueles que estão fora. Os que estão fora do mercado são atendidos por meio de políticas sociais de cunho assistencial, ficando assegurados por tempo determinado ao comprovarem situação de desemprego. A regra de que o mercado é para todos perde força e ganha sentido a regra da maioria como princípio regulador das decisões sobre a vida social.

A redução do papel do Estado na promoção e gestão das políticas sociais foi um ponto crucial para entender as novas relações de troca, com a crise do Estado de Bem-Estar Social na Europa e das teses keynesianas. Por isso, concluímos que os dois séculos foram importantes para trazer luz sobre os problemas estruturais apresentados pelo Estado em questão, cujo modelo expôs um tipo de capitalismo desestruturado. Portanto, o Estado passou a funcionar de forma precária no que diz respeito à redução do seu papel nas políticas sociais e de modo máximo com relação ao aumento das políticas de mercado para resolver o problema do desemprego estrutural por meio de políticas de formação profissional para os indivíduos que estão em condições adversas de subemprego ou desempregados.

Sendo assim, nessa conjuntura, a questão de um governo democrático representativo tornou-se necessária, colocando em evidência o aspecto educacional em virtude dos problemas estruturais apresentados pelo Estado capitalista. Nesse sentido, passa-se a exigir mais formação qualificada para sanar os problemas de um Estado que se apresenta de maneira desestrutural, como se a formação tivesse condições de viabilizar soluções estruturais e estruturantes.

Percebemos ainda que com o pós-guerra presenciaram-se diferentes regimes de governos, democráticos ou autoritários, que objetivavam corresponder às necessidades da sociedade emergente. A democracia direta é e foi impossível historicamente, principalmente se considerarmos o aumento dos números populacionais e a ampliação dos territórios geográficos, os quais contribuíram para que os estados se tornassem cada vez maiores de modo que o poder de decisão de todos se visualizou mais que inviável. A forma de governo pautada na democracia representativa contribuiu para atender às necessidades apresentadas, tendo como regra fundamental do jogo a decisão pela maioria.

É possível inferir também que se, por um lado, o controle do Estado sobre a classe trabalhadora foi uma característica do novo tipo de proletarização duplicada, por outro, a classe trabalhadora conseguiu entrar no jogo prezando por convergência na relação entre Estado e sociedade, na medida em que favoreceu o controle da sociedade

sobre as ações do Estado. Como via de mão dupla, os mecanismos de controle social tornaram-se avenidas decisivas para os rumos das políticas sociais ao se disponibilizarem no acompanhamento, fiscalização e controle sobre a atuação do Estado.

As relações de troca entre Estado e sociedade foram construídas com base em princípios ora antagônicos, ora consensuais, sem fugir da sua complexidade para o novo tipo de sociedade que nascia no pós-guerra. Por um lado, a sociedade foi alicerçada no princípio da vigilância por meio da dominação e da punição; por outro, na luta por uma sociedade democrática e emancipada. Com isso, percebe-se que a relação entre Estado e sociedade é bastante controversa.

No contexto brasileiro, os conselhos municipais de educação são fortalecidos no Rio Grande do Sul, devido ao seu pioneirismo na implementação desse tipo de mecanismo de descentralização, como mecanismo de democratização dos sistemas de ensino. As características principais desses órgãos encontram-se justamente na capacidade de mobilizar a participação de diferentes segmentos da sociedade, o que representa na prática novas formas de relações entre Estado e sociedade. A década de 1990 foi decisiva nesse processo, em que se verificaram as bases jurídicas da educação como instrumentos de inovação políticas no campo educacional. Não queremos retroceder no tempo, mas é sempre fundamental lembrar que os conselhos de educação no Brasil surgiram no Império.

Os estudos que versam sobre os conselhos municipais de educação no Brasil, a partir dos anos 2000, mostram em certa medida as conquistas, os avanços, as funções, as dificuldades e os desafios que esses conselhos enfrentam para funcionar, como foi percebido no levantamento de estudos publicados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Evidenciam ainda que, do ponto de vista da democratização, muitos conselhos enfrentam problemas estruturais, que vão desde a escolha do seu presidente, como acontece em algumas realidades do Brasil, em que o presidente ainda é o representante da pasta de educação. Poucas experiências mostram que o presidente é eleito entre os pares, como é o caso do Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN.

No plano teórico, descobriu-se que os conselhos de educação exercem, para além de suas funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e acompanhadoras das políticas educacionais, a função panóptica. Ou seja, os conselhos podem atuar, dependendo dos contextos nos quais foram criados e implementados, como mecanismo que contribui para a democratização da gestão dos sistemas de ensino ou para controle

estatal. No plano do controle estatal, percebemos uma atuação passiva dos conselheiros, obstruindo as possibilidades de avanço da democracia participativa.

Por meio da análise das leis da política educacional nacional e do município de Mossoró-RN, bem como a partir das entrevistas realizadas, o CME geralmente tem sido utilizado como soldado na posição de vigilância, “panóptico da educação”, cujas ações são de controle estatal, acompanhamento e elaboração de relatórios e pareceres.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que este estudo contribuiu para ampliar o leque de possibilidades de investigação em contextos locais desses órgãos enquanto mecanismos de gestão democrática da educação no município, tornando possível a produção de mais um estudo a respeito do CME no Nordeste, com enfoque na tomada de decisão, o que, de certa maneira, torna-se inovador, sem cair no modismo. Os estudos que foram levantados geralmente discutem acerca da função do conselho, da participação dos conselheiros nas reuniões e da função da representação de determinados segmentos no funcionamento do CME. Entendemos que nossa pesquisa contribui para o debate local e regional, na medida em que apresenta o processo de tomada de decisão do CME em Mossoró. Com isso, alcançamos o objetivo de analisar, à luz da teoria de Estado e da democracia, a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN.

Filtramos as análises com questões que nos ajudaram a compreender mais o problema por dentro e por fora com perguntas do tipo: quem decide? Como decide? Sobre o que se decide no conselho? De acordo com essas questões, o fundamental a considerar é como se decide e o que se decide no CME. Descobriu-se que a tomada de decisão no CME acontece por meio de reuniões, cujos assuntos constam na abertura da pauta apresentada pelo presidente, em que os pontos de pauta são levados às discussões coletivas e no final segue com a votação. Tudo isso demonstra os caminhos da democracia representativa. Os representantes entrevistados afirmam que todos os votos são importantes no processo de decisão. Entretanto, prevalece a regra da maioria. O voto da maioria decide se os assuntos, temas, pareceres e relatórios constantes nas pautas são aprovados.

Como regra geral da democracia representativa, os conselheiros têm voz e voto nas decisões. Com relação às pautas, os representantes reclamam que não é prática do conselho enviá-las com antecedência, tendo acesso na hora da reunião na maioria das vezes. No caso das reuniões ordinárias, são para votação, distribuição de comissões e processos para estudos e análises posteriores nas Câmaras. Já as reuniões

extraordinárias ocorrem para decidir sobre assuntos urgentes da secretaria de educação e os representantes têm acesso à pauta antes, pois são informados por telefone pela **S**ecretária do Conselho. Uma questão contraditória a ser considerada diz respeito às pautas das reuniões, uma vez que os conselheiros deveriam ter acesso antecipado às pautas de reuniões ordinárias, o que não acontece com muita frequência.

Sobre o conteúdo das decisões no CME, identificamos que são discutidos assuntos das políticas nacional e local, buscando sempre articular as decisões de acordo com essas políticas, ou seja, decidir segundo a própria legislação do país e do município. Do ponto de vista da literatura, são apontados aspectos da dominação racional, que acontece quando os representantes são indicados para a função e as decisões ocorrem sempre com base na lei. Entretanto, observamos que a legislação é um dos critérios para a tomada de decisão, sem desconsiderar outros critérios, como: o bom senso e a coerência. Essa perspectiva significa avanço importante na compreensão dos conselheiros, ao apontarem certo grau de democraticidade sobre o que e como se decide, não se limitando ao plano da regulamentação, mas demonstrando que é possível indicar diferentes tipos de orientação no processo de tomada de decisão, os quais podem convergir ou divergir sobre a forma e o conteúdo dos processos decisórios no CME.

Na pesquisa, foi possível identificar que a decisão que mais beneficiou a rede municipal de ensino foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, que contou com a participação indireta do sindicato. A propósito, este não possui representação no CME de Mossoró, o que podemos constatar como uma fragilidade na composição do Conselho, apesar de os representantes afirmarem que estão satisfeitos com os representantes que já existem no CME.

Não se verificou no conteúdo dos discursos dos representantes a necessidade de mudança ou inserção de novas representações da Sociedade Civil ou da administração municipal no CME. Entretanto, o CME não possui representante de pais, alunos e da promotoria, embora esta última tenha sido mencionada nos discursos como instância de consulta que acompanha e orienta processos jurídicos do CME. A ausência de pais e alunos representa limites da participação da Sociedade Civil no CME, uma vez que assuntos que lhes dizem respeito são tratados nas reuniões desse Conselho. Segundo nosso entender, o CME apresenta a necessidade de atualização nas representações que o compõem. Um caminho a ser tomado poderia ser iniciado pela reestruturação da representação no CME, com a inclusão de novos conselheiros.

Nas entrevistas, não identificamos tanta importância no discurso dos representantes sobre o PME, o que parece estranho, uma vez que essa matéria deveria ser uma prioridade dentro do Conselho. Com relação ainda ao PME, este apresenta limites referentes à atuação do conselho, pois define em seu bojo poucas ações para esse órgão. Aqui, deduzimos que o Conselho secundariza as discussões sobre o PME, porque este não evidencia uma política relativa a criação, implementação e atuação do CME. Portanto, uma questão de pesquisa que pode ser formulada para estudos posteriores diz respeito à compreensão do papel do CME no acompanhamento e no controle das ações e metas do Plano Municipal de Educação de Mossoró. Nesse sentido, esse estudo haverá de considerar os efeitos do PME não apenas em uma perspectiva diagnóstica, mas também intencionalmente propositiva.

Outra conclusão é a de que o conselho toma decisões conscientes e decisões imediatas. As decisões conscientes são aquelas em que os conselheiros se reúnem, estudam, elaboram relatórios e/ou pareceres e levam para a plenária aprovar por meio do voto da maioria. As decisões imediatas são aquelas em que os conselheiros são convocados extraordinariamente para decidir sobre questões emergenciais do sistema. Foi possível identificar no interior dessa questão, com base nos discursos dos representantes, a ocorrência da obstrução da dimensão política do CME, que é um aspecto que precisa ser recuperado como forma de viabilizar pautas ancoradas nas necessidades educacionais do município. Dizendo de outro modo, o CME precisa deixar de ser exclusivamente de controle estatal. Caso a dimensão política não seja recuperada, o conselho não passará de um órgão do sistema de ensino.

Pensando sobre os efeitos da participação dos representantes, chegamos à conclusão de que estes tentam apresentar explicações “harmonicistas”, justificando que todo mundo escuta e fala. Porém, reconhecemos que essa harmonia declarada pelos sujeitos da pesquisa é relativa, na medida em que na hora do voto o critério da maioria consiste numa iniciativa excludente. É preciso que a democracia alargue seu lastro para a participação ativa e consciente dos representantes. Os efeitos dessa participação podem ser percebidos no dado apresentado pelos discursos quando os sujeitos justificam que estão ativamente atuando e intervindo no cotidiano do conselho. Surge nesse aspecto mais uma possibilidade de investigação que poderá analisar o tipo de cultura que é cultivado no cotidiano das relações do CME, se democrática ou autoritária.

Ao que nos foi apresentado, o CME está no nível de democratização incipiente, pois goza de autonomia mínima para decidir sobre os assuntos educacionais, embora os

conselheiros tendam a justificar a existência de uma autonomia absoluta. Percebemos esse resultado nos assuntos discutidos e decididos no Conselho, uma vez que todos versam acerca de assuntos da rede municipal, ficando ausentes assuntos e decisões sobre escolas particulares, rede filantrópica, as quais constam no quadro de representações.

Podemos pontuar algumas questões que denotam limites e possibilidades na atuação do CME em Mossoró-RN. No plano teórico e prático da pesquisa, evidenciamos:

- Que os conselhos municipais de educação são frutos das mudanças nas relações entre Estado e sociedade, gestadas nos séculos XIX e XX, de modo que os conselhos reúnem no plano de suas funções instituídas a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios e, como panópticos da educação local, atuam na fiscalização, no acompanhamento e no controle estatal;
- Que por sua organização e distribuição, tanto como representantes da Sociedade Civil como da Administração Pública, o conselho, em sua composição, poderia inserir no quadro os representantes dos pais, dos alunos, do sindicato e da promotoria pública, uma vez que essas instâncias são consultadas, cabendo, portanto, a participação desses segmentos;
- Que os representantes são indicados pelos segmentos ou pela Secretaria de Educação, o que provoca a necessidade de redefinir a forma de acesso dos representantes. Propomos que a eleição se torne essa via, mesmo sabendo que não garante cultura democrática, mas ajudaria a dar legitimidade, credibilidade e visibilidade pública do conselho;
- Que a participação dos suplentes não se dê apenas no plano formal, mas que este também tenha oportunidade de participação alternada com o titular. Para tanto, o suplente precisa ter consciência da relevância de sua representação e entender que seu papel é tão importante quanto a função do titular, pois se identificamos que a participação do titular é ativa e a do suplente é passiva e informal. Acreditamos que é possível que os suplentes sejam também participativos tanto quanto os titulares, até mesmo para superar a ideia de que suplente é apêndice. Titulares e suplentes devem participar do conselho;

- Que as decisões, em sua maioria, dão-se por meio de critérios formais fundamentados na legislação. Poucas vezes, acontecem com base no bom senso e na coerência;
- Que há necessidade de recuperação da dimensão política, pois sem ela o conselho compromete mais ainda sua identidade enquanto mecanismo político da educação local.

Por fim, este estudo aponta novos pontos de partida no campo das políticas educacionais que foram despertados ao longo da construção deste trabalho. Dentre as possibilidades, elencamos:

- É preciso descobrir, discutir e aprofundar dentro do jogo democrático quem fiscaliza as ações do próprio conselho, pois este foi construído com base na ideia de aparelho fiscalizador. É possível que a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) cumpra esse papel, mas quem fiscaliza o fiscalizador? O Estado? A Sociedade Civil? Ambos de maneira complementar? São nós a serem desatados em outros estudos.
- A Lei de Responsabilidade Educacional no município de Mossoró se tornou no estudo a decisão mais importante do CME, no sentido de que foi o conselho que iniciou a discussão, provocada pela Secretaria de Educação, e propôs ao poder legislativo uma minuta de Lei para aprovação. Daí a importância de se questionar: Do que trata essa lei? Da premiação e da punição? Quais são os impactos que ela acarreta na educação municipal?
- O Plano Municipal de Educação de Mossoró-RN deixa lacunas no que diz respeito ao CME. Por que esse plano desconsidera essa matéria, se ela é evidenciada no Plano Nacional de Educação (2001-2010)? Qual a intenção que está por trás dessa ação?
- A articulação do CME com as escolas se apresenta de forma superficial. O que o CME faz para se articular com as escolas? Será que essa articulação não seria a possibilidade de o CME tornar-se menos aparelho de controle estatal?

Diante do exposto, é preciso admitir que a democracia no contexto do CME deve ser ampliada para que a participação ativa e consciente dos representantes seja o canal da construção da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Marcos C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, v. 1, p. 168-176, 2004.
- ANDRADE, Carlos A. N. **Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política** – RN 1995-2002. São Paulo: Annablume, 2005.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, p. 14-39, mar. 2005.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.
- ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Souza. **O conselho municipal de educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade**. 2009. 198f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BARRETO, Maria Inês; VIGEVANI, Tullo. Cenário Global e o espaço e intervenção dos governos locais. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 29-55.
- BARROSO, João. Gestão Local da Educação. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BELLOTTO, H. As fronteiras da documentação. **Caderno FUNDAP**, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 12-16, abr. 1984.
- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, n. 56).
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- _____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira: Paz e Terra, 2010.
- BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação**. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto, 1994.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. 5. ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 2005.

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

BRASIL. **Lei 11.494/2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: 9.394/96**. 5. ed. Brasília: Biblioteca Digital - Câmara dos Deputados, 2010.

_____. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2004.

CABRAL NETO, Antonio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Revista Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 287-312. 1997.

CABRAL NETO, Antonio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011.

CAETANO, Juliana Faria. Estado, democracia e lutas sociais. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI, 4., 14 a 17 de setembro de 2010, Londrina, UEL. **Anais...** Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/7_julianacaetano.pdf>. Acesso em: 08 maio 2013.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CESAREO, Vincenzo. Associacionismo voluntário. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale *et al.* Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. v. 1, p. 64-66.

COELHO, Jorge Tadeu. **Conselhos municipais de educação: resistência e mudanças - um estudo de caso dos municípios de Pintadas e Valente/BA**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2006.

COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a luta: sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MOSSORÓ. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Mossoró**. Mossoró, 1997.

COUTINHO, Maria Tereza da Cunha; CUNHA, Suzana Ezequiel. **Os caminhos da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora da PUC-Minas, 2004.

CUNHA, Luís Antonio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Ângela da S. **Gestão da Educação: impactos e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

_____. Educação Básica no Brasil. **Revista Brasileira Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DALE, Roger. A sociologia da Educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006 (Edição Especial).

DEMO, Pedro. **Política social, Educação e Cidadania**. 13. ed. São Paulo: Papirus, 2011. (Coleção Magistério, Formação e Trabalho Pedagógico).

FANFANI, Emilio T. La sistematización de las instituciones educativas y la consolidación de lo poder de los Estados. In: _____. **Sociologia de la Educación**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004. p. 19-31.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FERREIRA, Andrezza Alves. CMEs no estado Espírito Santo: a participação regulada. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). **Mapas dos conselhos municipais de educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013. p. 111-128.

FOUCAULT, Michel. O panoptismo. In: _____. **Vigiar e punir: história das violências nas prisões**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRANCO, Augusto de. **A revolução do local: globalização, glocalização, localização**. São Paulo: Cultura/AED, 2003.

FRANCO, Maria L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Distrito Federal: Liber Livros, 2008 (Série Pesquisa v. 6).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época).

GOIFMAN, Kiko. Das “duras” às máquinas do olhar: a violência e a vigilância na prisão. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 1. n. 03. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n3/v13n3a08.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2012.

GOMES, Wagner. Internet e Participação Política. In: GOMES, Wagner; MAIA, Rousiley. **Comunicação e Democracia**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 293-326.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, n. 23, mar. São Paulo, 1991.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2009. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JANEIRA, Ana Luísa. A técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais: natureza e aplicações. **Análise Social**, Lisboa. 2. sér., v. 9 n. 39, p. 370-399, 1972.

JANELA, Almerindo Afonso. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, ano XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1994. 270 p.

LEITE, Ivonaldo N. **Novas Tecnologias, Trabalho e educação**: desorganizando consensos. Lisboa: Dinossauro, 2002.

LENHARDT, Gero; OFFE, Clauss. Tentativas de Explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 09-53.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUES, Luciana Rosa. Os conselhos escolares e a construção de uma cultura democrática na escola. In: GOMES, Alfredo (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas: Mercado das Letras, 2011. (Série estudos em políticas públicas e Educação).

MARTINIANO, Marcia Santos. **Gestão democrática a Educação**: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação. 2010. 185f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Educação, 2010.

MARTINS, Angela Maria. **A municipalização do ensino na visão dos atores escolares**: entre a intenção e a realidade. Santos: Editora Universitária Leopoldianun, 2005.

MELO, Celiane de Moraes. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. 2005. 105f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2005.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MENEGUEL, Stela *et al.* Produção de conhecimento no contexto brasileiro: Perspectivas de instituições emergentes. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 2. n. 3, p. 444-460, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/756/632>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

MICELI, Sérgio. O conselho nacional de educação: esboço de uma análise de um aparelho de Estado. In: _____. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: 2001. p. 293-341.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORAIS, Pauleany Simões. **Os conselhos como mecanismos de democratização da política educacional: participação e poder de decisão nas ações do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no município de Parnamirim-RN (1998-2007)**. 2006. 237f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, Participação e Controle Social nos Conselhos Municipais de Educação**. 2010. 166f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SILVA NASCIMENTO, Maria Amélia. **Conselho Municipal de Educação: uma análise de sua participação no Sistema Municipal de Ensino de Santa Luz – Bahia**. 2007. 105f. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade Estadual da Bahia, Salvador, 2007.

OFFE, Clauss; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa de orientação materialista. In: OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-139.

OLIVEIRA, Dalila *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 174-198.

PARO, Vitor H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2000.

PERONI, Vera M. V. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, Donaldo Belo (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 191-210.

POWER, Sally; WHITTY, Geoff. Mercados educacionais e a comunidade. Tradução de Alain François. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 791-815, set. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. **Lei 11.110/1997**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Palácio da Resistência, Mossoró, 1997.

RAMALHO, Betânia Leite; MADEIRA, Vicente de Paulo Carvalho. A pós-graduação em educação no Norte e Nordeste: desafios, avanços e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, set.-out.-nov.-dez. 2005.

RIBEIRO, Wanerley. **Municipalização: os conselhos municipais de educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 118 p.

ROCHA, José Cláudio. **Participação popular nos conselhos municipais de educação na Bahia**. 2001. 285f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Federal da Bahia, Salvador, 2001.

RODRIGUES, Melânia M. De espaço Público a organismo governamental: transmutações de mecanismos de participação popular. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 39, p. 153-168, set. 2010.

RODRIGUEZ, Margarita Victória. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In: BITTAR, Marluce; OLIVEIRA, João F. (Org.). **Gestão e Políticas da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17 - 35.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos municipais de educação**. São Paulo: DP&A, 2004.

ROMÃO, José E. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROUSSEAU, Jean J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção Obra Prima de Cada Autor).

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78.

SOARES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e Direitos Humanos. In: CARVALHO, José S. (Org.). **Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 43-65.

SOUZA, Allan Solano. **O Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN: democratização e funcionamento**. 2010. 91f. Monografia (Especialização em Educação) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2010.

SOUZA, Allan Solano; MEDEIROS, Arilene. **Democratização dos sistemas municipais de ensino na Região Oeste Potiguar: estudo sobre os mecanismos de**

escolha dos diretores escolares na perspectiva dos dirigentes municipais. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. 2008. (Relatório de Pesquisa).

SOUZA, Allan S.; MEDEIROS, Arilene M. Soares; LEITE, Ivonaldo Neres Leite. Poder Local e o dirigente municipal de ensino em Mossoró. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 16. **Anais**. Recife-PE, 2013.

SOUZA, Donaldo B.; VASCONCELOS, Maria Celi. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais – 1996-2002. **Revista Ensaio Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14. n. 50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

SOUZA, Donaldo B.; DUARTE, Marisa R. T.; OLIVEIRA, Rosimar de F. CMEs no BRASIL: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos. In: SOUZA, Donaldo (Org.). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013. p. 23-56.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Dimensões da participação. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Lúcia H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set.-dez. 2004.

TOMIO, Fabrício. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, 2002.

VIEIRA, Sofia L. Poder Local e Educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cutrix, 2006.

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

_____. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - UERN

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PROPEG
Programa de Pós-Graduação em Educação – POSEDUC
Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação
Campus Universitário Br-110, KM-46 - Costa e Silva

ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBROS TITULARES

I – PERFIL DO(A) CONSELHEIRO(A):

1. Formação Inicial - Ensino Médio, Licenciatura, Bacharelado (Área e instituição):
2. Formação Pós-Graduada (Área e Instituição):
3. Segmento que representa:
4. Tempo de atuação no Conselho Municipal de Educação:
6. Forma de escolha para ser representante no Conselho Municipal de Educação:

II – QUESTÕES DA ENTREVISTA

1. A atual composição do CME (Administração Pública e Sociedade Civil) tem contribuído para a atuação do Conselho Municipal de Educação em Mossoró? Por quê?
2. Como o CME se articula com a Rede Municipal de Ensino de Mossoró?
3. O CME tem contribuído com a superação das dificuldades que a Rede de Ensino apresenta?
4. Nas reuniões do CME há discussões antes das decisões? Em caso afirmativo, como acontecem essas discussões? Em caso negativo, por que não acontecem?
5. O(a) Senhor(a) já apresentou sugestões, opiniões, temas para serem discutidos nas reuniões? Quais?

6. O(A) senhor(a) discute com o seu suplente o posicionamento relativo às questões de pauta quando você não pode comparecer as reuniões?
7. O senhor tem acesso às pautas das reuniões com antecedência e as alisa? Em caso negativo, por que não analisa?
8. A sua participação interfere nas decisões do Conselho? Em caso positivo, como? Em caso negativo, Por quê?
9. O Senhor consulta os representados antes da tomada de decisão? Justifique.
10. Na hora de decidir, o(a) senhor(a) adota algum critério para tomada de decisão? Caso sim, qual? Em caso negativo, por que não adota critérios?
11. Em sua opinião, qual foi a decisão tomada pelo conselho que mais beneficiou à educação local? E àquela em que menos beneficiou? Por quê? (impacts)
12. Após as reuniões o(a) senhor(a) informa aos representados sobre as decisões tomadas? De que forma? Em caso afirmativo, de que forma? Caso negativo, por quê?
13. As decisões deliberadas pelo Conselho são de fato implementadas? Como o senhor justifica?
14. Nas reuniões, o Senhor enfrenta dificuldades ou facilidades para aceitação de suas opiniões? Por quê? (Correlato subjetivo de desobediência – condições objetivas)

APÊNDICE 2 – UNIDADES DE CONTEXTO

1. A atual composição do CME (Administração Pública e Sociedade Civil) tem contribuído para a atuação do Conselho Municipal de Educação em Mossoró? Por quê?

Representantes	Unidades de Contexto
1	- Sim e Não. Porque tem pessoas específicas da área; - Não porque algumas pessoas não participam pela falta de tempo;
2	- Sim porque tem pessoas da rede municipal, da sociedade civil e presença do sindicato;
3	- Sim. Porque a sociedade participa;
4	- Sim porque tem representação de todos os segmentos pra que a decisão seja a melhor;
5	- Sim apesar das dificuldades para que todos os conselheiros participem;
6	- Sim. Porque tem representação de todos os segmentos.

2. Como o CME se articula com a Rede Municipal de Ensino de Mossoró?

Representante	Unidades de Contexto
1	- comunicação entre a secretária de educação e presidência do CME; - Aprovação de ações da Secretaria;
2	- Sistematização do ensino e o funcionamento das escolas;
3	- o conselho discute o que a secretaria encaminha, - troca interativa de informações;
4	- Decisões tomadas junto com o pessoal da secretaria e demais representantes; - Proximidade do Conselho com a Secretaria;
5	- Trabalha em parceria com apoio do governo;
6	- articulação através de documentos; - ajuda para superação das dificuldades das escolas via formalização processos que são encaminhados as câmaras;

3. O CME tem contribuído com a superação das dificuldades que a Rede de Ensino apresenta?

Representantes	Unidades de Contexto
1	- Sim. Porque acompanha, estuda e analisa as dificuldades da rede;
2	Sim. Porque estuda e orienta nas refações dos documentos;
3	- Sim. Mas precisa fortalecer as ações do Conselho junto a sociedade e na formação dos conselheiros; - atende a tudo o que a secretaria solicita;

4	- Sim. Porque o que está incomodando vai para o conselho;
5	- Sim. Porque cada comissão toma conta de processos;
6	- Sim, mais nas questões de ordem pedagógica (currículo, avaliação e expedição de documentos) do que política (analisa leis); - Solicita urgência na solução de carências (estruturais e materiais)

4. Nas reuniões do CME há discussões antes das decisões? Em caso afirmativo, como acontecem essas discussões? Em caso negativo, por que não acontecem?

Representantes	Unidades de Contexto
1	- Sim. Formação de comissões para discussão dos documentos e levado em plenária; -
2	- Sim. Nas reuniões depois que abre a pauta do dia;
3	- Sim. De acordo com a pauta encaminha para as subcomissões assuntos gerais e assuntos específicos nas câmaras que se reúne, estuda, discute e apresenta parecer;
4	Sim. Reúnem-se antes.
5	Sim. Toda quarta-feira do mês para discutir os processos (referindo-se a câmara em que atua)
6	Sim. Trabalho nas câmaras e nas reuniões expõem parecer;

5. O(a) Senhor(a) já apresentou sugestões, opiniões, temas para serem discutidos nas reuniões? Quais?

Representantes	Unidades de Contexto
1	Sugestões. - Lei de Responsabilidade Educacional sobre educação integral;
2	Sugestões. - Resolução para regulamentar as escolas em relação às notas, a conceitos, das pessoas com deficiência no processo de avaliação do ensino; - Calendários letivos;
3	Sugestão. - Adendo às pautas; - Discute temas nacionais (CONAE) e específicos (regulamentação de escolas);
4	Sugestões. - Segurança nas escolas; eleição escolher representante para o CME;
5	Sugestões. - Segurança nas escolas; -Prêmio escola de qualidade;
6	Sugestões. - Diretriz Curricular Municipal; - Orientação para refacção de documentos;

6. O(A) senhor(a) discute com o seu suplente o posicionamento relativo às questões de pauta quando você não pode comparecer as reuniões?

Representante	Unidades de Contexto
1	Não. Porque não é atuante, e a titular sim.
2	Nunca faltou as reuniões.
3	Faz contato com o suplente e justifica ao conselho.
4	Informa o que vai ser discutido por telefone;
5	Comunica o suplente por telefone;
6	Quando tinha suplente discutia na mesa da escola;

7. O senhor tem acesso às pautas das reuniões com antecedência e as alisa? Em caso negativo, por que não analisa?

Representante	Unidades de Contexto
1	As vezes, nos casos de extraordinárias, urgências.
2	Às vezes quando são necessários.
3	Não respondeu
4	As vezes. - No caso das extraordinárias. - Aprovação de documentos com leituras prévias ou nas câmaras;
5	Com antecedência, mas não respondeu se analisa.
6	Às vezes. - A pauta na hora não possibilita análise, tudo tem a sua causa;

8. A sua participação interfere nas decisões do Conselho? Em caso positivo, como? Em caso negativo, Por quê? (Correlato subjetivo)

Representante	Unidades de Contexto
1	- Nos consensos e conflitos; - Na hora da votação; - Nas discussões e análise da questões;
2	- Na hora da votação; - Nas discussões e debates; - Na formulação de entendimento;
3	- Nas decisões em comum; - Nas discussões de todos; - Na construção do entendimento entre todos; - Lógica de decisão: bom senso de cada um;
4	- Na votação o voto faz a diferença;
5	- Na votação; - Nas discussões e decisões;
6	- ajuda com opinião para tomar decisão;

9. O Senhor consulta os representados antes da tomada de decisão? Justifique.

Representante	Unidades de Contexto
1	Não. Por falta de tempo.
2	- Não. Por falta de contato. - Os representados desconhece essa representação no CME.
3	Em caso de votação para fortalecer a decisão;
4	Não. Por falta de tempo não tem como consultar os representados.
5	- Sim. Por meio de reuniões (Referindo-se aos representantes do conselho)
6	Não. Porque os assuntos são de escola pública. (representante da sociedade civil que não faz parte do conselho)

10. Na hora de decidir, o(a) senhor(a) adota algum critério para tomada de decisão?
Caso sim, qual? Em caso negativo, por que não adota critérios? (Critério de legitimação)

Representante	Unidade de Contexto
1	- Analisar a partir Legislação; - Democratização da informação;
2	- Coerência; - Democratização da informação entre os pares;
3	- Correspondência com a política de educação (legislação);
4	- Bom senso;
5	- A maioria;
6	- A legislação nacional, estadual e municipal;

11. Em sua opinião, qual foi a decisão tomada pelo conselho que mais beneficiou à educação local? E àquela em que menos beneficiou? Por quê? (impacts)

Representante	Unidade de contexto
1	Mais beneficiou: - Lei de Responsabilidade Educacional. Porque o município vai ter uma avaliação institucional e premiar as escolas; - As Diretrizes Curriculares do Município de Mossoró; - O Plano Municipal de Educação; Menos beneficiou: - Contradição “Não houve nenhuma decisão que o conselho tomou que menos beneficiou a educação do município”. Mas aponta que foi a extinção da câmara do FUNDEB. Porque na verdade os membros deste, são do CME, inclusive sua presidência e secretariado;
2	- Lei de responsabilidade educacional; - Projetos Saúdes na Escola; - Regulamentações das escolas; - Participação na resolução que aprovou o Plano de Cargos e Salários, porque votou a favor do sindicato; - Calendário Letivo; - Não houve que decisão que não tenha beneficiado;
3	- Atendimento as solicitações da Secretaria e de outras instituições (empresas, escolas particulares);

	<ul style="list-style-type: none"> - As decisões do conselho, sempre são pautadas no objetivo de beneficiar a comunidade naquilo que é proposto pela legislação; - As decisões do conselho são de “peso”; - Não houve nenhuma decisão que não fosse para beneficiar;
4	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as decisões faz diferença porque há discussões para aprovações de documentos; - porque fiscaliza as ações da prefeitura; - O calendário; - Não identifica nenhuma decisão que não tenha beneficiado;
5	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de responsabilidade educacional. Porque está ajudando a melhorar o IDEB das escolas e trouxe gestão democrática para a escola;
6	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de responsabilidade educacional, pois corrigiu muitas coisas, como luz para iluminar o sistema e reconhecer o trabalho dos profissionais da escola; - Não identifica nenhuma decisão que não tenha beneficiado;

12. Após as reuniões o(a) senhor(a) informa aos representados sobre as decisões tomadas? De que forma? Em caso afirmativo, de que forma? Caso negativo, por quê?

Representante	Unidades de Contexto
1	- Maioria das vezes não, oralmente, informalmente.
2	Não. Somente no local de trabalho.
3	Sim. No local de trabalho
4	Não. As pessoas são informadas por meio do JOM (Jornal Oficial de Mossoró)
5	<ul style="list-style-type: none"> - ofício para as escolas; - reuniões com diretores; - Jornal Oficial de Mossoró;
6	- Se for de interesse dos representados informa por telefone;

13. As decisões deliberadas pelo Conselho são de fato implementadas? Como o senhor justifica? (Critério ou crise de legitimação)

Representante	Unidades de Contexto
1	Sim. - existe parceria Secretaria e Conselho
2	Sim. - tem autonomia e gente que faz parte da Rede.
3	Sim. - delibera de acordo com a política de educação; - respeitado pela secretaria; - O conselho é o órgão maior da educação; - visibilidade externa;
4	Sim. Porque o conselho municipal ele tem credibilidade.
5	Sim. Pois todas as decisões são cumpridas e acompanhadas pela promotoria de educação;
6	Sim. Com maior e/ou menor facilidade dependendo do tipo de decisão:

	política ou escolar;
--	----------------------

14. Nas reuniões, o Senhor enfrenta dificuldades ou facilidades para aceitação de suas opiniões nas reuniões? Por quê? (Correlato subjetivo de desobediência – condições objetivas)

Representantes	Unidades de contexto
1	- Não enfrenta dificuldade; - clima harmonioso sem competição; - Não afirma se há facilidade;
2	Não encontra dificuldade
3	Não tem dificuldade. - Não competição, nem voto decisivo, tudo é aprovado por unanimidade;
4	Não encontra dificuldade.
5	Nenhuma dificuldade, pois tudo vai pra votação.
6	- Encontra muita facilidade, pois demonstra experiência e é respeitada por isso.