



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10545 - Resumo Expandido - Trabalho - XIV ANPED SUL (2022)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: EM PAUTA A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

Priscila Vieira Ferraz de Melo - UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: EM PAUTA A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO

Esta pesquisa, no primeiro momento, traz consigo a discussão em torno do conceito de participação. No sentido de avançar o entendimento, valemo-nos da proposta de pesquisar a qualidade política da participação que se processa nos sistemas municipais de ensino, e, de modo especial, o Conselho Municipal de Educação. Logramo-nos em dizer que o estudo foi balizado pelo conceito de participação defendido por Bordenave (1985); Lisi, Marchi e Evans (2013); Bento (2003); Coelho (2007); Benhabib (1996); Marques (2010); Jacob (2000) e outros, que, na definição, asseguram o ato de participar como uma das necessidades humanas essenciais, por ser o homem um sujeito social, dependente das relações com outros sujeitos.

O debate no âmbito da gestão democrática da educação sugere que revisitemos conceitos que são fundamentais para esta pauta: concepção de Estado democrático de direito; qualidade política da participação e seus prováveis reflexos na compreensão e efetividade da democracia. No sentido de ampliar nossa compreensão acerca destes conceitos nos fundamentamos, dentre outros, em Sousa (2013); Lisi, Marchi e Evans (2013); Jacob (2000); Pinheiro (2014); Mesquita e Moisés (2016); Silveira Júnior (2009); Lima, Almenara e Santos (2018); Barreto (2020). Ancoramos a discussão inicial no conceito desenvolvido por Bordenave (1985, p. 12), o qual nos sugere que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”. Nesse sentido, o autor nos indica que a participação desenvolve o senso crítico e coletivo e, no campo da educação, propomo-nos a dizer que a participação promove a materialização da gestão democrática nos sistemas e nos espaços institucionalizados.

A participação está associada à presunção de que as pessoas obtêm satisfação pelo seu envolvimento nos processos de decisão coletiva (LISI; MARCHI; EVANS, 2013; BORDENAVE, 1985). Nesse entendimento, Bento (2003) advoga a ideia de que conceder espaço de participação aos indivíduos traz benefícios práticos à execução de políticas públicas, sendo que o sucesso das políticas públicas, conforme defende Coelho (2007), está condicionado ao conhecimento da população em relação às suas necessidades. Assim, quanto mais discursivo, aberto e coletivo for o expediente da participação, mais próximo estaremos de um ideal de legitimidade e racionalidade democráticas (BENHABIB, 1996).

Todavia, em conformidade com Marques (2010), é preciso enxergar que por trás do debate teórico acerca da desejabilidade, da extensão e da natureza que deve ter a participação, é preciso analisar duas frentes de igual relevo: a importância da participação para a manutenção, o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia e de sua legitimidade; outra questão tem a ver com as utilidades práticas que podem ser apontadas como argumentos favoráveis ao oferecimento de oportunidades de participação aos cidadãos. Compreender esses dois aspectos da participação, segundo o autor, sugere evidenciar o porquê da necessidade de se promover a participação como um dos valores mais importantes da democracia e de suas práticas e, ainda, amparar aquelas vertentes, no âmbito das teorias da democracia, cujo interesse se encontra na defesa de mecanismos de participação efetivos.

Os objetivos deste estudo são assim definidos: compreender o sentido da participação, enquanto direito político, consagrado pela Constituição Federal de 1988; compreender acerca da concepção de qualidade política; compreender o nível da qualidade da participação no âmbito do sistema municipal de ensino público, tomando como referência o Conselho Municipal de Educação como um espaço de participação.

A abordagem metodológica adotada foi a qualitativa, conduzida pela análise documental. Os documentos analisados foram: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB n. 9.394/96 (Art. 14 e 15); Lei Estadual n. 5.102/1999; Parecer CEE n. 054/2004; Lei de criação do sistema municipal de ensino do município referência para esta investigação (Lei n. 329/2005); Atas do Conselho Municipal de Educação (2013 a 2021) – para nos ajudar na compreensão acerca da qualidade da participação na gestão da educação no âmbito do sistema municipal de ensino. Quanto à constituição do espaço institucionalizado de participação coletiva (Conselho Municipal de Educação), analisamos: quem são os conselheiros (função institucional); como são eleitos ou indicados; principais matérias da política educacional local deliberadas no período em estudo; frequência da participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias; frequência do uso da palavra nas discussões das reuniões; coerência ou (in)coerência dos votos dos conselheiros nas matérias deliberadas e analisadas a partir das atas correspondentes a este estudo. A análise do conteúdo foi realizada segundo as orientações de Bardin (2010), definida como um conjunto de instrumentos que orientam o pesquisador no exercício de análise de dados na pesquisa qualitativa.

Feitas estas considerações teóricas que consideramos oportunas para desenvolver nossa discussão e nossas reflexões acerca da relação entre os termos gestão e participação, pontuaremos os achados de uma investigação empírica, especificamente, estudo de caso, acerca da gestão da educação e a qualidade política da participação dos membros do Conselho Municipal de Educação. O sistema municipal de ensino público do município estudado (Corrente-PI) foi institucionalizado pela Lei Municipal n. 329/2005, de 12 de julho de 2005, a qual dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, bem como sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. O sistema funciona como uma unidade autônoma, em regime de colaboração com o Sistema Federal e Estadual de ensino, tendo como premissa básica o princípio da participação na organização e funcionamento da gestão democrática do ensino público, em conformidade com o artigo 206 (BRASIL, 1988); e na deliberação acerca das políticas públicas educacionais de âmbito local.

A Lei n. 329/2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação, no município pesquisado, especifica nos Art. 8º e 9º algumas particularidades: a) a composição do Conselho é de nove membros; b) para cada conselheiro haverá um suplente; c) os conselheiros são escolhidos pelo(a) Secretário(a) Municipal de Educação, submetido à apreciação do Prefeito Municipal e nomeado livremente por este; d) pelo efetivo comparecimento às sessões do Conselho, o conselheiro receberá jetom em valor correspondente a 10% do salário mínimo; e) o mandato é de quatro anos, sendo permitida a recondução. Os dados oriundos do estudo documental indicam que com nove segmentos da sociedade civil representados no Conselho Municipal de Educação, este órgão tem capacidade de contribuir com a gestão municipal para a melhoria da qualidade da educação local (CORRENTE, 2005).

A pesquisa documental demonstra um retrato da atuação dos conselheiros em reuniões ordinárias e, também, a qualidade política da participação destes frente às deliberações acerca das matérias da educação municipal. Analisamos doze atas percorrendo o período de 2013 a 2021, passando pela gestão de dois prefeitos municipais, sendo o segundo reconduzido ao mandato. Em conformidade com a Lei n. 329/2005, os conselheiros são livremente nomeados pelo Prefeito Municipal. Os dados foram organizados considerando as pautas analisadas e deliberação pelo CME: pautas referentes ao Conselho Municipal de educação; pautas referentes às escolas da rede pública municipal; pautas referentes aos professores da rede pública municipal; pautas referentes às ações pedagógicas das escolas da rede pública municipal: pautas referentes a órgãos externos ao Sistema Municipal de Ensino Público.

Além das pautas analisadas, procuramos analisar os aspectos voltados à atuação do conselheiro e ao nível de participação nas matérias deliberadas. Outros aspectos que procuramos identificar nas Atas analisadas foi sobre o uso da palavra pelos conselheiros, além do presidente, no sentido de identificar se houve discordâncias e/ou conflitos de ideias quanto às matérias apresentadas como pautas. Justificamos as escolhas das categorias para a análise, por assim reconhecermos o CME como um órgão colegiado e deliberativo, de natureza participativa, dotado de autonomia, com vistas a assessorar a Secretaria Municipal

de Educação na gestão da educação municipal.

Ressaltamos que a participação vai além da presença física nas sessões ordinárias e extraordinárias; e o debate das ideias, muito além da aceitação e concordância das deliberações indicadas pelo presidente. A não aceitação das determinações não indica embates no plano pessoal, mas a discordância é, também, sinal de amadurecimento, comprometimento e engajamentos dos partícipes do Conselho Municipal de Educação. Para todas as matérias levadas à discussão e deliberação, conforme consta nas Atas, os membros não se posicionavam de forma contrária ao que dizia a palavra do presidente. Quando um membro pedia a palavra, ou era para concordar ou reforçar a ideia de outro conselheiro, via de regra, a palavra do próprio presidente.

O que as atas demonstram é que as reuniões eram rápidas, nas quais se faziam cumprir as pautas dentro do tempo da reunião, os embates de ideias não são demonstrados nos documentos, as deliberações por meio de votação, segundo consta, eram a favor da proposição do presidente e, pelo que analisamos, a favor por unanimidade. É possível identificar, com base nas Atas analisadas, que há uma baixa qualidade política na participação dos conselheiros de um importante espaço político, de ação participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, mas que nos parece ser um espaço democrático apenas do ponto de vista formal, no contexto do sistema municipal de ensino.

A declaração de que o Conselho Municipal de Educação é um órgão de natureza participativa e deliberativa, sem contudo, ampliar para as outras funções (consultiva, normativa e fiscalizadora), remete-nos ao argumento de Lima, Almenara e Santos (2018), de que o debate sobre conselhos municipais de educação manifesta-se frequentemente por meio de movimentos, com o objetivo de superar a herança colonial da centralização de poder, das decisões que desconsideram a capacidade da comunidade local para gerir seus caminhos e contra o centralismo sobre a vida da municipalidade. No sentido de privilegiar a participação popular, um Conselho deve ser representado por meio de pluralidades, expressando as expectativas e as vozes do grupo social; e, ainda, possibilitar a construção da consciência coletiva para um projeto de educação capaz de atender às expectativas sociais.

Algumas considerações podemos pontuar a respeito do caso estudado, o Conselho Municipal de Educação: a) presença x participação: os documentos analisados indicam a presença dos conselheiros nas reuniões, com exceção do representante dos alunos, porém a presença física nas reuniões não configura necessariamente efetiva participação; b) controle x autonomia: o Conselho é um espaço democrático, onde todos têm igual direito político de participar com responsabilidade, de modo a imprimir-lhe a autonomia; c) indicação x composição democrática: a composição do Conselho pela via democrática é um expediente que pode evitar a aceitação do controle, que geralmente acontece quando os conselheiros são indicados; d) cerceamento x pluralidade: o Conselho é um lugar construído pela pluralidade de ideias, de modo que a unanimidade pode ser conduzida pelo cerceamento.

É, também, possível compreender que, embora o município pesquisado tenha sistema de ensino institucionalizado, a gestão democrática é uma tarefa em processo, de modo que os referenciais de qualidade política da participação necessitam ser repensados e colocados em prática nos espaços públicos de decisões coletivas. No entanto, é pela via do CME, órgão deliberativo e normativo, que o sistema municipal de ensino pode garantir a extensão da autonomia conferida ao município pela Constituição Federal.

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

REFERÊNCIAS

BARRETO, Alessandra Carla. Conselho Municipal de Educação de Tatuí/SP: criação, implementação e gestão democrática. **Ensaios Pedagógicos**, Sorocaba, v. 4, n. 2, p. 62-68, maio/ago. 2020.

BENHABIB, Seyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. *In*: BENHABIB, Seyla (ed.). **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole, 2003.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases n. 9394/96**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996.

COELHO, Vera S. Schattan P. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 8, p. 77-92, 2007.

CORRENTE. **Lei n. 329/2005 de 12 de julho de 2005**. Dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino, bem como sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Disponível em <https://corrente.pi.gov.br/corrente/informacoesgerais/leis?tipolei=434>. Acesso em: 07 fev. 2022.

JACOB, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez. 2000.

LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018.

LISI, Marco; MARCHI, Ricardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. *In*: PINTO, António Costa; SOUSA, Luíz de; MAGALHÃES, Pedro (org.). **A qualidade da democracia em Portugal**: a visão dos cidadãos. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, PT, 2013. p. 51-78.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, set./dez. 2010.

MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro. Introdução Participação Política e Qualidade da Democracia. *In*: MESQUITA, Nuno Coimbra (org.). **Brasil, 25 anos de Democracia: Participação, Sociedade Civil e Cultura Política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. v. 1, p. 7-13.

PIAUI. Lei n. 5.101 de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Piauí, 25 nov. 1999.

PIAUI. **Parecer CEE/PI nº 054, de 03 de dezembro de 2004**. Orienta os municípios do Piauí sobre a organização de seus Sistemas de Ensino e dá outras providências. Teresina: Conselho Estadual de Educação, 2004.

PINHEIRO, Cláudia Aparecida Vieira. A descentralização e a democratização da gestão escolar: perspectivas da efetividade da gestão democrática da escola no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/claudia-aparecida-vieira-pinheiro.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2022.

SOUSA, Luíz de. Estado de direito e qualidade da democracia. *In*: PINTO, António Costa; SOUSA, Luíz de; MAGALHÃES, Pedro (org.). **A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos**. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, PT, 2013. p. 29-50.