

IZOLDE HILGEMBERG DE OLIVEIRA

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA
GROSSA: ASPECTOS HISTÓRICOS, FUNÇÕES E
CONTRIBUIÇÕES**

PONTA GROSSA
2008

IZOLDE HILGEMBERG DE OLIVEIRA

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA
GROSSA: ASPECTOS HISTÓRICOS, FUNÇÕES E
CONTRIBUIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Mainardes

PONTA GROSSA
2008

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

O48c Oliveira, Izolde Hilgemberg de
Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa: aspectos
históricos, funções e contribuições. Ponta Grossa, 2008.
175 f.

Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade
Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Mainardes.

1. Conselho Municipal de Educação – Ponta Grossa. 2.
Democracia representativa. I. Mainardes, Jefferson. II.
Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em
Educação. III.T.

CDD: 370

TERMO DE APROVAÇÃO

IZOLDE HILGEMBERG DE OLIVEIRA

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA: ASPECTOS
HISTÓRICOS, FUNÇÕES E CONTRIBUIÇÕES**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Orientador


Prof. Dr. Jefferson Mainardes
UEPG


Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
UFPR


Profa. Dra. Ercília Maria Angeli Teixeira de Paula
UEPG


Profa. Dra. Maria José Dozza Subtil
UEPG

Ponta Grossa, 30 de Junho de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, minha inspiração.

O resultado final de um trabalho é sempre fruto da participação de pessoas que de forma direta ou indireta, contribuíram para a sua realização. A esses o meu agradecimento.

Ao meu orientador Prof. Dr. Jefferson Mainardes, por me aceitar como sua orientanda, pela paciência, carinho, dedicação e companheirismo durante todo o processo da presente pesquisa, como também por sua presença no meu momento de imensa alegria e de profunda tristeza.

À professora Dra. Esméria de Lourdes Saveli, por sua amizade e incentivo.

Aos conselheiros entrevistados, pela contribuição.

Ao Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa, por aceitar minha permanência nas reuniões durante todo o tempo de observação.

Aos professores Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Dra. Maria José Subtil e Ercília Maria A. T. de Paula, pelas preciosas contribuições que ofereceram por ocasião do Exame de Qualificação.

À colega Silvana Stremel, pelo apoio dado na finalização do trabalho.

À minha mãe (in memorian), por ter refletido em mim o seu gosto pelo estudo que sempre teve durante sua vida.

Ao meu esposo Leocadio Cesar e meu filho Julio César, pelo apoio, compreensão e companheirismo durante a realização deste trabalho.

À minha amiga Simone, por sua amizade especial, pelo incentivo, pelo carinho e companheirismo e principalmente por estar ao meu lado nos momentos mais difíceis de minha vida.

OLIVEIRA, Izolde Hilgemberg de. **Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa: aspectos históricos, funções e contribuições.** 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR. 2008.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar os principais aspectos da criação, da estrutura, do funcionamento e das contribuições do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa - PR, bem como investigar em que medida esse Conselho tem sido um instrumento de democratização das decisões educacionais. O referencial teórico é constituído por autores que fundamentam os conceitos de democracia, democracia representativa e as concepções de Estado e sociedade civil (Bobbio, Held, Chauí, Carnoy, Gramsci entre outros). A metodologia adotada foi a investigação qualitativa, constituída por um estudo de caso. A pesquisa de campo envolveu as seguintes estratégias de coleta de dados: análise documental (leis de criação e regimento interno do CME, decretos, atas, deliberações), observação não-participante de reuniões do CME, entrevista com o vereador que propôs a lei do Conselho e com 16 conselheiros. As principais conclusões são as seguintes: a) embora o CME investigado constitua-se em um importante espaço de participação da sociedade civil na gestão educacional do município, o mesmo tem assumido um papel mais legitimador das políticas educacionais emanadas da Secretaria Municipal de Educação do que propriamente propositivo e mobilizador; b) as contribuições do CME para a democratização efetiva das decisões educacionais, bem como para a democratização da educação, até o presente, foram frágeis e muito aquém do que poderia ser esperado. Buscou-se compreender tais conclusões a partir de um sistema de mediações (locais e outras mais amplas) o qual tem determinado/configurado a atuação do CME: o tempo de existência do CME, o conservadorismo político que caracteriza a sociedade ponta-grossense, a falta de oportunidades de vivência democrática e participativa, as relações de poder e autoridade no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, a ausência de mecanismos de formação de conselheiros e as características do processo de construção democrática na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Conselhos. Democracia representativa.

OLIVEIRA, Izolde Hilgemberg de. **Municipal Education Council of Ponta Grossa**: historical aspects, roles and contributions. 2008. 175 f. Dissertation (MA in Education) - State University of Ponta Grossa - PR. 2008.

ABSTRACT

This research aims at analyzing the trajectory, structure and functioning of the Municipal Council of Education of Ponta Grossa City – Paraná State – Brazil, as well as investigating the extent to which this Council has been a tool for democratization in educational decision-making. The theoretical framework is based on authors who discuss the concepts of democracy and representative democracy, as well as the concepts of State and civil society (Bobbio, Held, Chauí, Carnoy and Gramsci, among others). The fieldwork comprises the following strategies of data collection: documentary analysis (laws, internal rules of the Council, meeting reports, official documents approved by the Council); non-participatory observations of the Council's meetings; an interview with the town councilor who proposed the creation of the Municipal Council of Education; and interviews with 16 other councilors. The main findings are as follows: (a) although the Council investigated can be considered as an important means for the participation of civil society in education management, this Council has been legitimizing education policies formulated by the Municipal Secretariat of Education, rather than acting as a source of new proposals and their implementation; and (b) the contributions of the Municipal Council of Education of Ponta Grossa to the democratization of educational decision-making have, so far, been weak – and less than might have been expected. These conclusions must be understood in context, involving a range of factors (mediations), such as: the period of the Council's existence; the conservative features of local society; the few opportunities for effective democratic and participatory experiments; the power relations inside the Municipal Secretariat of Education; the lack of councilor training; and the features of the process of democratic construction in Brazilian society.

Key words: Municipal Council of Education. Councils. Representative democracy.

LISTA DE SIGLAS

AMAUC	Associações de Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMAVI	Associação de Municípios do Alto Vale do Rio Jacuí
APMs	Associações de Pais e Mestres
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COMED	Conselho Municipal de Educação de Blumenau
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB
MEC	Ministério da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRÓ-CONSELHO	Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SICME	Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
UAMPG	União das Associações de Moradores de Ponta Grossa
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Caracterização dos conselheiros entrevistados.....	126
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: ALGUNS MARCOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.....	19
1.1 DEMOCRACIA: CONCEITUAÇÃO E MODELOS	19
1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	25
1.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA	30
1.4 DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES EDUCACIONAIS: PRINCIPAIS ASPECTOS..	34
1.5 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	38
CAPÍTULO 2 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	45
2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONCEITUAÇÃO	45
2.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS	49
2.2.1 Os Conselhos no Brasil	51
2.2.2 Os Conselhos Municipais de Educação a partir da Constituição de 1988.....	54
2.2.3 Os Conselhos Municipais de Educação e suas funções.....	62
2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM PANORAMA DAS PESQUISAS ...	66
2.3.1 Pesquisas e publicações de cunho teórico	67
2.3.2 Pesquisas de natureza empírica	70
2.3.3 Revisão de literatura	80
2.3.4 Reflexão sobre a experiência e funcionamento de Conselhos Municipais de Educação	81
2.4 AS CONTRIBUIÇÕES	81
2.5 AS LACUNAS	83
CAPÍTULO 3 – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	85
3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA	87
3.2 O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO CME DE PONTA GROSSA	94
3.3 FASES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA.....	96

3.3.1 O CME no período de 1995 a 2002.....	96
3.3.2 O CME no período de 2002 a 2007	109
CAPÍTULO 4 – ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE DE DADOS	123
4.1 AS OBSERVAÇÕES DAS REUNIÕES	123
4.2 ENTREVISTAS	124
4.3 ANÁLISE DE DADOS	127
4.3.1 Aspectos relacionados à estrutura e funcionamento do CME	127
4.3.2 Opiniões dos conselheiros sobre a sistemática de funcionamento do Conselho	132
4.3.3 Dificuldades encontradas no funcionamento e na ação do CME	135
4.3.4 As contribuições do CME para a educação em Ponta Grossa.....	139
4.3.5 O CME e suas funções	143
4.3.6 A autonomia do CME e a sua relação com a Secretaria Municipal de Educação.....	148
4.3.7 Conhecimento e participação dos conselheiros em atividades do Programa de Formação de Conselheiros Municipais de Educação do MEC.....	151
4.3.8 O papel do CME no cenário da educação em Ponta Grossa	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
REFERÊNCIAS	164
ANEXO A – Roteiro de entrevista com o vereador que propôs a lei de criação do CME...	173
ANEXO B – Roteiro de entrevista com Conselheiros e Presidentes.....	174

INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta uma análise do processo de criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME) do Município de Ponta Grossa – PR, bem como de suas funções e contribuições para a democratização das decisões educacionais. O referido CME foi criado em 1995, pela Lei nº 5172 de 11 de abril de 1995, com caráter consultivo. A partir de 2003, em virtude da criação do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa, o CME passou a ter, também, um caráter deliberativo.

O interesse em investigar este tema surgiu a partir da experiência vivenciada pela autora, a qual atuou na Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa (SME) como coordenadora da Divisão de Ensino e, em virtude disso, atuou como Conselheira do CME na qualidade de representante da SME. Ao ingressar no CME, a autora integrou a Comissão do Ensino Fundamental e sentiu os dramas vividos pelos membros do grupo em virtude da falta de clareza acerca o papel do CME e do seu funcionamento. Outro motivo relevante foi o fato de que o CME de Ponta Grossa é relativamente novo e até o presente não foi alvo de pesquisas mais sistemáticas.

Assim, para orientar o processo da pesquisa foram definidos os seguintes objetivos:

- Destacar os principais aspectos da trajetória da criação e implementação do CME de Ponta Grossa;
- investigar em que medida o CME de Ponta Grossa tem sido um instrumento de democratização das decisões educacionais, a partir da análise de documentos e da opinião de conselheiros.

Tais objetivos da presente pesquisa foram delineados a partir das seguintes questões:

- Quais as razões que permitiram a criação do CME em Ponta Grossa e quais os papéis e funções que vem assumindo no contexto sócio-educacional do município?
- Qual a opinião dos conselheiros sobre as funções e papéis do CME, particularmente no que se refere à democratização das decisões educacionais no município de Ponta Grossa?
- Quais as possibilidades e limites de atuação do CME?

A fim de compreender o papel do CME e de atingir os objetivos definidos para esta pesquisa, procurou-se buscar autores que contribuíssem para uma melhor compreensão de aspectos relacionados à democracia representativa, ao Estado e sociedade civil e gestão democrática. Para tanto, no processo de construção do referencial teórico da pesquisa, foram buscadas contribuições de autores que discutem essas questões numa perspectiva crítica, tais como: Held (1987), Gramsci (1989), Apple & Beane (1997), Coutinho (2002), Dagnino *et al* (2006), entre outros.

No processo de pesquisa privilegiou-se, também, o levantamento e análise de trabalhos que tratam de diferentes tipos de Conselhos, principalmente Conselhos voltados à área de educação, tais como: livros, capítulos, artigos, teses, dissertações e outros textos. Constatou-se que as pesquisas sobre o tema conselhos têm sido realizadas em diferentes campos como: Direitos da Criança e do Adolescente (TATAGIBA, 2002; FUKS et al, 2003); Saúde (TATAGIBA, 2002; FUKS et al, 2003; FUKS, 2005; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; CORREIA, 2006; SIQUEIRA, 2006); Assistência Social (TATAGIBA, 2002; FUKS et al, 2003; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; SIQUEIRA, 2006) e Educação. É importante destacar que, segundo Tatagiba (2002), os Conselhos Municipais de Educação enquadram-se

no grupo dos Conselhos de Políticas por serem Conselhos ligados ao governo local, criados por lei municipal e por serem órgãos de universalização de direitos, defesa e garantia de uso desses direitos e também por possuírem diversos grupos sociais na sua composição.

Embora haja um número significativo de pesquisas relacionadas à temática proposta nesta dissertação, observa-se que muitos aspectos ainda precisam ser pesquisados com o objetivo de atualizar e aprofundar de forma crítica as discussões referentes à criação e ao funcionamento dos órgãos colegiados na gestão municipal, como também há necessidade de explorar a repercussão desses órgãos na comunidade.

Apesar de existirem trabalhos publicados acerca do CME desde 1982, o levantamento dos trabalhos realizados envolvendo esta temática permitiu a constatação de que o grande avanço na produção de trabalhos relacionados aos Conselhos Municipais de Educação se deu a partir do ano de 2000. Isso parece ter ocorrido em virtude do crescimento do número de Municípios que constituíram seus sistemas após a aprovação da LDB nº 9394/96 causando, conseqüentemente, um aumento na criação de Conselhos nos Municípios. Embora o número de pesquisas e publicações seja significativo, pode-se afirmar que há, ainda, muito a ser pesquisado nesse campo uma vez que, na maioria dos municípios, os CMEs são experiências recentes e pouco avaliadas até o momento presente.

A revisão de literatura realizada possibilitou a compreensão do Conselho Municipal de Educação enquanto um mecanismo de democracia representativa e dos papéis que esses Conselhos vêm desempenhando no decorrer da história da educação brasileira. Além disso, a revisão da literatura possibilitou a localização de textos que subsidiaram uma compreensão da trajetória histórica dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil.

Conforme será discutido no Capítulo 2, as funções geralmente atribuídas aos CMEs são as seguintes: consultiva, propositiva, deliberativa, normativa, mobilizadora, acompanhamento de controle social e fiscalização (BRASIL, 2004b). É importante destacar

que o exercício dessas funções depende de uma multiplicidade de fatores contextuais, tais como: forma de composição do CME, arquiteturas políticas locais, nível de autonomia do CME, vivência democrática acumulada no município entre outros fatores. A partir do estudo da literatura que trata dos CMEs, foi possível compreender que dispõem de um potencial extremamente relevante no processo de decisões educacionais no seu âmbito de abrangência. Além disso, os CMEs podem constituir-se em um instrumento vigoroso de debate em torno das questões educacionais e, também, funcionar como um canal de comunicação entre a população e o poder público para o atendimento das demandas educacionais. Desse modo, constituem-se em um espaço legítimo de intervenção da sociedade civil nas questões educacionais referentes, por exemplo, à democratização do acesso e da gestão, à qualidade da educação pública oferecida, entre outros aspectos.

O potencial dos CMEs se efetiva ao longo do processo histórico de cada Conselho, o que não ocorre de forma isolada do processo de construção democrática do sistema social mais amplo. A atuação mais ou menos efetiva do CME precisa ser compreendida no contexto de cada município, uma vez que se trata de um processo histórico de vivência e de construção democrática.

Com relação aos aspectos históricos dos Conselhos de Educação no Brasil, a literatura revisada evidenciou que a existência de tais Conselhos não é recente. Segundo Cury (2000), os Conselhos de Educação apareceram na educação brasileira desde a época do Império, estando atrelados ao Colégio Pedro II. Foi na busca de uma organização mais ordenada do ensino superior que os Conselhos de Educação aparecem de forma mais destacada. Werle (1998), ao investigar as origens dos Conselhos do Rio Grande do Sul, identificou que eles existiam desde o período imperial. A autora menciona a existência de Conselhos Paroquiais de 1871, Conselhos de 1888, Conselhos Distritais de 1897 e Conselhos Escolares de 1906.

Já os chamados Conselhos Municipais de Educação apareceram no cenário educacional brasileiro no início do século XX, relacionados aos sistemas de educação e a sua gestão. A Lei 5692/71, em seu artigo 71, apenas sugeria a criação de Conselhos Municipais de Educação, mas com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais. A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter autonomia para organizar e gerir o seu próprio sistema de ensino. Em decorrência disso, os Conselhos passaram a assumir o caráter normativo à medida que os municípios instituíam seus Sistemas de Ensino¹.

A criação de Conselhos Municipais de Educação passou a ter um crescimento significativo com a promulgação da Lei 9394/96, a qual regulamentou esse dispositivo da Constituição e dispõe no Artigo 8º, §2º, que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei, sem determinar a existência de Conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. No entanto, a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no seu Artigo 4º, IV, § 3º, menciona representantes dos Conselhos Municipais de Educação entre os integrantes do Conselho do FUNDEF no Município. O Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001), ao discorrer sobre financiamento e gestão, também evidencia a importância da existência do CME.

A consolidação da experiência dos Conselhos Municipais de Educação se insere no processo de gestão democrática do ensino público e descentralização das funções do Estado preconizadas pela Constituição. Para Luce e Farenzena (2006) os Conselhos são peças institucionais basilares indispensáveis. Sem eles, podem ficar ameaçados tanto os princípios

¹ Segundo o Art. 18 da Lei nº 9394/96, os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. Werle (2008) conceitua Sistema Municipal de Educação “como uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e se inscreverem na educação brasileira tendo como foco a educação escolar, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos)” (p. 190).

constitucionalmente definidos, como o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas e a gestão democrática, quanto a intemporalidade das ações governamentais.

Diante disso, percebe-se que a existência dos Conselhos de Educação nos municípios é de fundamental importância para a democratização das decisões educacionais, independentemente da instituição de sistema próprio.

Na área educacional, os Conselhos têm como fundamentação os princípios de gestão democrática do ensino público². A criação de Conselhos Municipais de Educação está diretamente relacionada aos processos de democratização da educação, uma vez que os conselheiros, enquanto representantes da população, têm a possibilidade de participar e intervir nas decisões educacionais. Trata-se nesse sentido, de uma ampliação essencial da participação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão educacional.

Os CMEs atuam no plano da legislação educacional do sistema municipal de ensino principalmente quando possuem as funções normativas e deliberativas. Tais legislações objetivam determinadas orientações educacionais que terão conseqüências materiais na educação oferecida à população. No entanto, para além dessas funções, os CMEs precisam ser entendidos como um importante mecanismo da democracia representativa que pode interferir no processo decisório e na definição das políticas educacionais.

Este trabalho foi estruturado a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre Conselhos Municipais de Educação (Capítulo 2) e de um estudo de caso a respeito do CME de Ponta Grossa, o qual envolveu estratégias de coleta de dados como:

² Segundo Cury (2006) a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais conseqüentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

- a) Análise documental: leitura das atas e análises de documentos oficiais (Leis, Regimento Interno, Decretos e Deliberações) do CME de Ponta Grossa;
- b) entrevista com o vereador que propôs a criação do CME;
- c) entrevista com 16 conselheiros;
- d) observação não-participante de 13 reuniões do CME.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta fundamentações teóricas relacionadas à democracia, democracia representativa, gestão democrática, democratização das decisões educacionais, Estado e sociedade civil. No decorrer da pesquisa, esses foram os conceitos que emergiram como relevantes para a compreensão do papel dos Conselhos Municipais de Educação.

O segundo capítulo apresenta aspectos históricos da emergência e desenvolvimento dos Conselhos no Brasil e, em especial, dos Conselhos Municipais de Educação. Neste mesmo capítulo, apresentamos a revisão de literatura acerca do tema, as contribuições e as lacunas dos trabalhos incluídos nessa revisão.

O terceiro capítulo aborda o contexto de criação do CME de Ponta Grossa, bem como uma análise da sua estrutura e funcionamento em suas duas fases (de 1995 a 2002 e a partir de 2002/2003). O quarto capítulo foi destinado para a análise de dados obtidos por meio de entrevistas e observações das reuniões do CME no período de agosto de 2006 a dezembro de 2007. Neste último capítulo são apresentadas as análises e discussões que tratam das contribuições do CME investigado. É importante destacar que, até o momento presente não foram realizados trabalhos sistematizados de pesquisas que abordassem o CME de Ponta Grossa. Em virtude disso, alguns aspectos históricos (Capítulo 2) e as opiniões dos conselheiros entrevistados (Capítulo 3) foram apresentados de forma mais detalhada. Ao final

de cada um dos capítulos, buscou-se estabelecer relações mais amplas a partir do estudo de caso realizado.

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: ALGUNS MARCOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Tendo em vista os objetivos da presente pesquisa, este capítulo apresenta uma discussão a respeito da democracia representativa, do Estado e da sociedade civil, conceitos considerados essenciais para a análise da trajetória de CME de Ponta Grossa, buscando investigar em que medida tal Conselho tem sido um instrumento de democratização das decisões educacionais.

1.1 DEMOCRACIA: CONCEITUAÇÃO E MODELOS

A palavra democracia originou-se do grego *Demokratia*. O prefixo *demos* significa povo e *kratos* significa governo, que nas suas origens significa “governo do povo”, contrapondo-se à monarquia e à aristocracia (HELD, 1987). A história revela que a democracia não possui um conceito único. No decorrer do tempo, diferentes conceitos foram formulados por teóricos com diferentes concepções sobre a teoria democrática.

Para Held (ibid.), a história do conceito de democracia é curiosa, complexa e marcada por diferentes concepções. A história da democracia é intrigante, pois a maioria das pessoas diz ser democrata, independentemente da posição política que ocupa. É, também, confusa porque, por um lado, a história da democracia ainda é ativa, viva, em andamento e, por outro, porque os problemas relacionados à democracia são muito complexos. Este autor entende democracia como uma forma de governo onde o povo governa, existindo alguma forma de igualdade política entre o povo e o Estado.

Held (1987) buscou explorar uma diversidade de modelos de democracia: os modelos clássicos de democracia e os modelos contemporâneos. No modelo clássico, o autor

destaca: a idéia clássica de democracia na antiga Atenas, os dois tipos de democracia liberal, a saber: democracia protetora e democracia desenvolvimentista, e o conceito marxista de democracia direta.

Os quatro modelos contemporâneos que, segundo o autor têm gerado intensas discussões e conflitos políticos, são: a democracia competitiva elitista, o pluralismo, a democracia legal e a democracia participativa. De forma mais específica, Held (ibid.) argumenta que os modelos contemporâneos podem ser divididos em dois tipos mais amplos:

- a) Democracia direta ou participativa: um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos, no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos;
- b) democracia liberal ou representativa: um sistema de governo que envolve “oficiais” eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do “governo da lei”.

Coutinho (2002) considera que a definição de democracia continua sendo um dos temas mais quentes nos debates teóricos entre as diferentes forças sociais em contraste. Para Betlinski (2006), democracia é um conceito em disputa e em construção. Com base em matrizes e paradigmas de democracia, a partir de textos e autores clássicos que, desde o século XVIII se ocuparam com o debate sobre democracia e suas implicações para a sociedade, este autor explicita os conceitos de democracia representativa elitista e democracia participativa.

A democracia representativa elitista está vinculada à teoria Shumpeteriana, fundamentada em princípios elitistas. Esta forma de democracia, na teoria de Shumpeter, está reduzida ao processo eleitoral com a liberdade para a apresentação de candidaturas. Para ele a maioria é incapaz de governar e só a minoria possui essa capacidade. Já a democracia

participativa originou-se na Grécia e é definida como governo do povo. Portanto, o povo presente na democracia clássica é formado pela coletividade, onde os interesses e objetivos não são individuais e, sim, coletivos. Na democracia participativa o povo tem participação direta nas decisões do governo, sem a interferência de intermediários. O povo é que exerce o poder ficando o governante limitado às decisões do povo. Betlinski (2006) afirma que:

As “democracias ocidentais” são retratos bastante fiéis do ideário elitista shumpeteriano, embora se apresentem como verdadeiras democracias. A participação do cidadão reduzida ao ato de votar e, mesmo assim, a democracia concorrencial é desprovida de qualquer conteúdo, pois não indica a vontade do povo. O método eleitoral tem caráter apenas legitimador para os governantes. Ao votar o povo não decide nada, apenas pensa que está decidindo e, por isso, dispõe-se a obedecer aos governantes. Os governantes eleitos em nome do povo não trabalham para encontrar arranjos institucionais para realizar a vontade dos que o elegeram. (p. 54)

As idéias do pensador liberal Aléxis de Tocqueville (século XIX) também influenciaram a conceituação de democracia. Para ele, a democracia é algo irreversível. Ele acreditava que o avanço da democracia não podia ser evitado sendo necessário ter cuidado para que a democracia não se tornasse o domínio das majorias. Tocqueville temia o poder do povo. Ele dizia que a igualdade eliminaria a liberdade e que a democracia, em si, é algo negativo, pois considera importante manter as liberdades individuais e os direitos privados. (COUTINHO, 2002).

Segundo Coutinho (ibid), o processo de democratização teorizado por Tocqueville está constantemente em choque com a lógica do capital. O sufrágio universal passa a ser uma arma não de ampliação da classe trabalhadora, mas de legitimação de governos carismáticos que, dizendo falar em nome do povo, estão visando à perpetuação da ordem capitalista. O autor afirma que houve épocas na história em que o liberalismo se apresentou como alternativa à democracia e que, a partir do século XX, esse conjunto de idéias e princípios passou a assumir a democracia, porém, de forma restrita, isto é, minimizando o significado de democracia e colocando-a a serviço da manutenção do capital.

A redução drástica do sentido da palavra democracia iniciou com Schumpeter, tendo sequência com Giovanni Sartori e continuou com Robert Dahl, com Norberto Bobbio e outros pensadores liberais do século XX (ibid).

No início do século XX, Gaetano Mosca apresentou a teoria das elites afirmando que toda sociedade precisava de uma elite no governo (PATEMAN, 1992). Ele não temia a tirania da maioria como Tocqueville, pois considerava que essa maioria não tinha poder político e a política é feita pelas minorias, ou seja, pelas elites. De acordo com Mosca, que se considerava liberal, mas não democrático, tanto a democracia, quanto o poder popular não passavam de isca que as elites usavam para se justificar e se manterem no poder. (COUTINHO, 2002).

Para Pateman (1992), Schumpeter apresenta um modelo ou método democrático e define tal método como moderno e realista. Neste modelo, a característica que diferencia o método democrático de outros métodos políticos é a competição pela liderança no governo através do voto do povo. O autor compara essa competição política pelo voto como a competição do mercado econômico. Para Pateman (ibid.), na teoria de Schumpeter, a participação não tem muita relevância. A única forma de participação dos cidadãos é o voto para a escolha do líder no governo, pois, para Schumpeter, a democracia é um meio para escolher e autorizar governo através do voto.

A filósofa Marilena Chauí (1989) afirma que a democracia é um enigma, pois, devido às inconstâncias históricas, é um tema que está constantemente em debate. Segundo esta autora, a democracia pode ser discutida como questão sociológica, filosófica e histórica. Exploraremos aqui a questão sociológica, pois nesta a autora explora o debate entre Schumpeter e McPherson a respeito da questão da democracia.

A teoria de democracia desenvolvida por Schumpeter é conhecida como “modelo democrático”, o qual apresenta alguns traços, tais como: a) a democracia é um

mecanismo para escolher e autorizar governos através do voto; b) a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los – “a política é uma questão de elites dirigentes” (p. 138); c) a função do sistema eleitoral, sendo a de criar o rodízio dos ocupantes no poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos da tirania; d) o modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda; e) a natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da “vontade geral”, através do aparelho do Estado, “que reforça acordos, aplaina conflitos e modera as aspirações” (CHAUÍ, 1989, p. 138).

Contrapondo-se a teoria de Schumpeter, McPherson propõe a teoria da democracia participativa. Ele critica a teoria de Shumpeter, a qual compara a disputa política com a disputa do mercado econômico, e ressalta os movimentos sociais sustentando-se na ampliação do espaço político pela sociedade civil (CHAUÍ, 1989).

Conforme Chauí (ibid), para McPherson, a democracia modelada sobre o mercado e a desigualdade econômica é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas para conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Então, se na tradição do pensamento democrático, democracia significa igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e da liberdade, torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo.

Para Apple e Beane (1997), o significado de democracia é ambíguo e confuso. Pode-se entender, por exemplo, que as alegações de democracia sejam usadas para embasar movimentos por direitos civis, por maiores privilégios eleitorais e proteção ao direito de livre expressão. Por outro lado, a democracia também é usada para favorecer as causas das

economias de livre mercado e dos fiadores para opções escolares, bem como para defender o predomínio dos partidos políticos maiores e mais fortes.

Paro (2001) considera que a democracia não deve ser entendida apenas como “governo do povo” ou “vontade da maioria”. Seu significado deve ter um sentido mais amplo e atual para a construção da liberdade e para a convivência social. Segundo o autor (2001),

A democracia, como meio para a construção da liberdade em sua dimensão histórica, faz parte dessa herança cultural. Entendida como processo vivo que perpassa toda a vida dos indivíduos, laborando na confluência entre o ser humano singular e sua necessária pluralidade social, ela se mostra imprescindível tanto para o desenvolvimento pessoal e formação da personalidade individual quanto para a convivência entre grupos e pessoas e a solução dos problemas sociais, colocando-se, portanto, como componente incontestável de uma educação de qualidade. (p.45).

Com base nos autores citados, é possível afirmar que o conceito de democracia, ou a idéia de democracia se modifica de acordo com a época, com a concepção de mundo que cada grupo possui e com os interesses políticos de cada governo. Portanto, o significado de democracia é e continuará sendo discutível, embora entendamos a democracia como uma forma de abertura política, de participação dos cidadãos nas decisões de assuntos de interesse da população, como também de igualdade econômica e de direitos iguais para toda pessoa, independente da posição que ocupam na sociedade.

As explanações apresentadas por Coutinho (2002), Boron (2003) e O'Donnell (2004) trazem elementos bastante claros para a compreensão do conceito de democracia. Para Coutinho (2002), não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos. E essa desigualdade material e econômica, “impede inclusive que haja uma democracia política efetiva” (p. 20). Em uma mesma direção, Boron (2003) diz que uma democracia integral e substantiva remete: (a) a uma formação social caracterizada por um nível relativamente elevado, ainda que historicamente variável, de bem-estar material e igualdade econômica, social e jurídica, que permita o pleno desenvolvimento das capacidades e tendências individuais, bem como a infinita pluralidade de expressões da

vida social; (b) garantia formal e factual do pleno gozo dos direitos e exercício dos mesmos na vida cotidiana (capacidade da comunidade ter um governo baseado no sufrágio universal e a mais ampla liberdade política). O'Donnell (2004) propõe que somente uma cidadania integral (isto é, o acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais) pode garantir a existência de uma verdadeira democracia. Enquanto o acesso ou desfrute dos direitos for parcial ou não existir para setores amplos da população, a democracia eleitoral será precária e manipulável.

As contribuições desses autores corroboram para uma compreensão clara do que seja uma sociedade genuinamente democrática, pois ultrapassam a visão do senso comum que relaciona a democracia com a escolha de governantes e representantes por meio do voto. Os conceitos desses autores auxiliam, também, a compreensão da afirmação de Boron (2002, p. 9) quando refere que “na América do Sul uma democracia genuína nunca existiu”. Também Lord (2006, p. 97) indica que a democracia não está consolidada nem no Brasil, nem nos países da América Latina, “devido a fatores históricos, culturais, políticos e econômicos, fatores internos e externos às suas nações”.

Segundo José Nun apud Boron (2002), uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; outra bem distinta é imaginá-la como “uma forma de vida, como um modo cotidiano de relações entre homens e mulheres que orienta e regula o conjunto das atividades de uma comunidade” (p. 9).

1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Levando em consideração que os Conselhos são mecanismos de democracia representativa, exploraremos a seguir alguns aspectos essenciais relacionados à democracia representativa. As afirmações de Bobbio (1997) contribuem, neste momento, esclarecendo que a democracia direta pressupõe a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, o que torna esse modelo de democracia “materialmente impossível” (p. 42).

A expressão “democracia representativa” significa genericamente, que as deliberações coletivas, ou seja, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas “por pessoas eleitas para essa finalidade” (p. 44). Para ele, nas democracias representativas, entende-se por representante a pessoa que tem características bem estabelecidas:

[...] na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria. (BOBBIO, 1997, p. 47).

Este autor ainda esclarece que a concepção de democracia representativa tem sido criticada em nome de uma democracia mais completa, ou seja, mais democrática. Entre as principais críticas, pode-se destacar o fato de que o representante eleito defenda interesses particulares de uma categoria específica, ao invés de defender os interesses gerais da sociedade. Embora a democracia representativa tenha limites, Bobbio (ibid.) ressalta que os representantes são substituíveis, o que aproxima a democracia representativa da democracia direta. Além disso, ele destaca que

[...] entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências. [...] Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes. (BOBBIO, 1997, p. 52).

Diversos pesquisadores da temática que envolve os Conselhos gestores de políticas públicas, principalmente da área de Ciências Sociais, relacionam os Conselhos à participação política. Alguns desses autores consideram os Conselhos gestores de políticas públicas como uma das principais experiências de democracia participativa (FUKS et al., 2003; DAGNINO et al., 2006). Provavelmente, esses autores têm optado por não empregar a distinção clássica entre democracia direta (participativa) e democracia representativa. De

qualquer modo, mesmo reafirmando os Conselhos como mecanismo de democracia representativa, pode-se argumentar que a questão da participação política está associada à atuação de representantes em Conselhos, pois tal representação os capacita para influenciarem no processo decisório.

Segundo Dagnino *et al* (2006), o debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada dessas democracias. O fundamento da democracia participativa, conforme Dagnino *et al* (ibid.), é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia “como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo” (p. 17).

No sentido atribuído por Dagnino *et al* (ibid.), a democracia participativa é fundamental para a existência e funcionamento de Conselhos gestores nas diferentes áreas do setor público garantindo, desse modo, a gestão democrática nas diferentes áreas e esferas públicas. No entanto, é importante ressaltar que existem diferentes formas e intensidades da participação nos espaços públicos. Com base na noção de espaço público de Nancy Fraser, Dagnino *et al* (ibid.) menciona dois tipos de espaços públicos. No espaço público “forte”, a deliberação se acopla com a decisão sobre os temas em debate. Entretanto, os espaços públicos “fracos” seriam aqueles “em que o debate não chega a decisões vinculantes” (p. 24).

Diferentes autores têm apontado as possibilidades da participação política nos espaços públicos, Conselhos ou outras estruturas participativas (ABERS, 2000a, 2000b; NOGUEIRA, 2004; SOUZA, 2006). Para Abers (2000b), é necessário fazer a distinção entre uma participação comprometida ou emancipatória (*empowering*) e uma participação instrumental. Enquanto a primeira tem por objetivo intensificar a influência de cidadãos na tomada de decisão e dar-lhes condições para o seu crescimento individual, a segunda é

simplesmente um meio mais eficiente de atingir os objetivos da política governamental. A sua definição de política participativa estabelece que ela deve ser aberta àqueles que ainda se encontram excluídos e que deve envolver mais discussão e, também, controle efetivo pelos cidadãos. Conforme a autora,

tentativas de redistribuição do poder de tomada de decisão e estabelecimento de recursos para grupos tradicionalmente excluídos, para serem duradouras, precisam contar com apoio político amplo. Grupos políticos progressistas devem descobrir como usar com criatividade a execução das políticas para atender aos interesses de um amplo espectro de grupos sem 'trair' seus programas radicais. (ABERS, 2000b, p. 81).

Ao discutir participação e democracia, Nogueira (2004) aponta a existência de quatro tipos de participação: assistencialista, corporativa, eleitoral e política. A participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária, tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva. A participação corporativa dedica-se à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais, tratando-se de uma participação “fechada em si” (ibid., p.131). A participação eleitoral refere-se ao exercício de direitos individuais e políticos (voto). Finalmente, a participação política inclui, complementa e supera a participação eleitoral e corporativa. Esta se realiza tendo em vista a comunidade como um todo e a organização da vida social em seu conjunto (Estado). É mediante esta forma de participação que a “vontade geral” – o pacto social – se objetiva, se recria e se fortalece, fazendo com que certas “desigualdades físicas ou naturais entre os homens sejam substituídas por uma igualdade moral e legítima”. (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

³ Com relação à democracia participativa, na concepção de Dagnino (2006), a participação é concebida como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões de interesse público, diferenciando-se da concepção de participação que se limita à consulta à população (eleições). Segundo esta autora, além da participação das decisões antes monopolizada pelo Estado, a necessidade de controle e acompanhamento na atuação do Estado por parte da sociedade civil tem sido denominada de prestação de contas. A idéia da prestação de contas tem sido incorporada por dois projetos em disputa, o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal. No projeto democrático participativo a prestação de contas se vincula a outras formas de participação dos cidadãos orientados pela perspectiva de garantir direitos e garantir o controle social público. Diferentemente, no projeto neoliberal, a prestação de contas se insere na perspectiva de assegurar melhor comunicação e maior eficiência na relação do Estado com os cidadãos clientes e, desta forma, contribuindo com a governabilidade.

Considerando que não é possível haver democracia sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública, Souza (2006) registra três aspectos relacionados à participação: normalização ou normatização da participação; não-participação como ação política estratégica; associação entre democracia e participação nos processos de tomada de decisões. Segundo este autor, em algumas vezes, a normatização dos espaços e formas de participação acabam aparelhando-a e dificultando a própria participação. Essa participação pode transformar-se em “uma participação de forma, regulada, sobre a qual é possível se ter mais controle” (ibid., p. 152). A não-participação refere-se a movimentos em que há rejeição à participação nas decisões. O terceiro aspecto é que a participação, muitas vezes, restringe-se apenas na tomada de decisões. Na concepção do autor, o conceito de gestão democrática envolve muito mais que a tomada de decisões, pois implica

[...] identificar problemas, acompanhar ações, controlar, fiscalizar, avaliar resultados. Se, se trata de democratizar a gestão (da escola) pública e, isso pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões. (SOUZA, 2006, p. 154).

No caso da participação de representantes da sociedade civil nos diferentes Conselhos, principalmente de usuários do sistema educacional, pode-se identificar se as discussões e deliberações desses Conselhos enquadram-se no conceito de espaço público forte ou fraco, participação corporativa ou participação política, de uma participação emancipatória ou instrumental, formal ou regulada. O tipo de participação dos conselheiros ou o estilo de participação predominante nos Conselhos depende de vários aspectos, tais como: da forma como os conselheiros são eleitos ou indicados; dos interesses que eles representam, bem como suas concepções e ideologias; do clima que se estabelece nas reuniões do Conselho; do nível de autonomia que o Conselho possui, do nível de consolidação do processo democrático em nível local e em nível mais amplo da sociedade, entre outros aspectos.

No entanto, conforme apontam Apple e Beane (1997), a existência de escolas democráticas ou de espaços democráticos de participação cidadã depende, em parte, da intervenção seletiva do Estado. Conforme alguns relatos e análises que tratam de Conselhos Municipais de Educação (GORODICHT, 2002; LORD, 2006; BETLINSKI, 2006), o Estado pode criar condições e utilizar-se de estratégias que estimulem e facilitem o efetivo funcionamento dos Conselhos. Tal como argumentam Apple e Beane (1997), essas intervenções podem tornar-se impopulares entre os que procuram dispor de um poder exclusivo. Além disso, pode-se antecipar que tais intervenções são possíveis, de forma verdadeira e efetiva, em contextos caracterizados por uma concepção de Estado democrático e popular.

1.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA

Segundo Lima (2000), a gestão democrática é um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos. Para ele, a gestão democrática é mais ampla do que ações democráticas ou processos participativos de tomada de decisões. O elemento essencial é a educação política, na medida em que essas ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar, em especial, no que se refere às relações de poder que se dão no espaço escolar.

A gestão democrática do ensino público é um princípio estabelecido pela Constituição Federal, no capítulo destinado à Educação (Artigo 206). Este princípio, emanado da Lei maior do país, é reiterado pela Lei nº 9394/96, referente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O artigo 14 desta lei define que os sistemas públicos de ensino devem estabelecer normas de funcionamento do ensino de acordo com as suas peculiaridades, com a garantia de participação dos profissionais da educação e da

comunidade escolar e com os princípios da gestão democrática. Quanto a isso, Ferreira (2001) afirma que

A gestão democrática da educação é hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização. (p. 305).

De modo geral, a gestão democrática se refere à democratização do sistema como um todo e à gestão da escola. No primeiro pólo, a efetivação da gestão democrática demanda a criação de estratégias de participação por meio da criação de Conselhos municipais, pela elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, pela criação de espaços de discussão e pela participação com o coletivo de professores, o que garante a participação dos professores nos processos decisórios e definição de políticas educacionais. Já a gestão democrática da escola envolve a criação de Conselhos escolares, a eleição direta de diretores, a realização de Conselhos de classe participativos e a construção coletiva do projeto pedagógico da escola.

Embora os aspectos legais dêem sustentação para o princípio da gestão democrática, estes não têm sido suficientes para garantir a sua efetivação. São raras as experiências de gestão efetivamente democrática e participativa nos sistemas educacionais brasileiros. Souza (2006) considera que

[...] seja na escola seja na sociedade observada ampliadamente, a democracia tem se organizado apenas dessa maneira formal. A democracia tem se ampliado, atingido os mais diversos países e, em certo sentido, instituições da sociedade, como a escola. Mas, via de regra, ela se efetiva como um conjunto de regras que estabelecem a lógica da representação, considerando que não é possível todos discutirem e decidirem tudo a todo o tempo. (p. 151).

Conforme o exposto anteriormente, a democracia pressupõe uma possibilidade de participação do conjunto dos membros da sociedade em todos os processos

decisórios que dizem respeito à sua vida cotidiana (OLIVEIRA, 1999), assim como em todos os processos sociais mais amplos como, por exemplo, a própria política macro-econômica. Pateman (1992) argumenta que a participação mais ampla na esfera política começa, necessariamente, com a participação em micro-esferas da vida social. Segundo Pateman (ibid., p. 66), “as pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse sentimento”. Assim, quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados se tornam para fazê-lo.

Em relação à educação, a democratização deve referir-se aos aspectos cotidianos da atividade escolar e, também, às definições nacionais sobre financiamento, gestão e currículo. No caso dos Conselhos Municipais de Educação, a participação da sociedade civil se dá por meio da representatividade. Dessa forma, há necessidade de se aperfeiçoar o processo de indicação e eleição de conselheiros, uma vez que a participação deles pode se constituir como participação corporativa ou política, emancipatória ou instrumental, efetiva ou meramente formal, conforme as discussões de Abers (2000a, 2000b), Nogueira (2004) e Souza (2006). No entanto, é preciso ter claro que os CME estão inseridos no cenário do sistema educacional brasileiro como instrumentos de democratização das políticas públicas, pois a esses espaços públicos de relação entre Estado e sociedade civil são atribuídas as funções de controle, fiscalização e normatização possibilitando, com isso, maior transparência e decisões colegiadas na educação do município. (BETLINSKI, 2006).

A democratização da gestão escolar é defendida como uma alternativa para a melhoria da qualidade pedagógica do processo educacional das escolas, da construção de um currículo que considere o embate entre o universal e o local, da maior integração entre os agentes envolvidos na escola, da participação efetiva da comunidade na definição de objetivos e finalidades e no desenvolvimento da dinâmica escolar (DOURADO, 2003). Esta democratização remete, necessariamente, à transformação no campo da ação pedagógica,

com vistas à democratização do conhecimento, tendo seu foco no trabalho docente, elemento central da práxis pedagógica.

Segundo Paro (2002, p. 10), se queremos uma escola transformadora, precisamos “transformar a escola que temos”. A transformação desta escola passa, necessariamente, por sua apropriação por parte das camadas populares. É nesse sentido que precisam ser transformados “o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola”.

Ainda sob o ponto de vista de Paro (ibid.), é no processo pedagógico, em sala de aula, que se pode perceber com maior nitidez a manifestação de concepções e crenças autoritárias. A democracia, enquanto valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Em uma mesma linha de pensamento, Apple e Beane (1997) explicam que as escolas democráticas, como a própria democracia, não surgem ao acaso. Elas resultam de “tentativas explícitas de educadores de colocarem em prática os acordos e oportunidades que darão vida à democracia” (ibid., p.20). Esses acordos e oportunidades envolvem a criação de estruturas e processos democráticos por meio dos quais a vida escolar se realize e ainda a criação de um currículo que ofereça experiências democráticas aos jovens (ibid., p.20). Entretanto, eles também consideram que a existência de escolas democráticas depende, em parte, da intervenção seletiva do Estado, principalmente onde o processo e o teor do processo de tomada de decisões em nível local serve para privar dos direitos legais e oprimir grupos específicos.

Conforme já mencionado na introdução deste trabalho, os Conselhos Municipais de Educação, ao mesmo tempo em que constituem o processo de democratização, podem ser instrumentos de democratização da educação, por meio de suas funções deliberativa, propositiva e mobilizadora.

1.4 DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES EDUCACIONAIS: PRINCIPAIS ASPECTOS

A luta pela democratização da educação no Brasil acompanha todo o processo da história da educação brasileira (CUNHA, 1991). Considerando-se que um dos objetivos dessa dissertação é analisar em que medida o CME de Ponta Grossa tem sido um instrumento de democratização das decisões educacionais, parece relevante indicar algumas questões que possam objetivar o conceito de democratização.

Com base nas reflexões de Camini (2001) e de Belloni (2003), bem como nas concepções de democracia explicitadas anteriormente, entende-se por democratização da educação o processo que garante a participação mais ampla possível da sociedade civil no processo decisório (BOBBIO, 1997); a garantia formal do pleno gozo dos direitos e exercício dos mesmos na vida cotidiana, por meio, por exemplo, do sufrágio universal e uma ampla liberdade política (BORON, 2003); o desenvolvimento de ações que levem a sociedade a um nível relativamente elevado de bem-estar material e igualdade econômica, social e jurídica (id., ibid.). No entanto, para fins analíticos, é importante demarcar claramente o que deve ser contado ou incluído na caracterização da democratização da educação. Embora diferentes autores contribuam para essa caracterização, as reflexões de Camini (2001) e Belloni (2003), realizadas no contexto da explicitação da idéia da “escola pública de qualidade social”, são bastante esclarecedoras.

Na concepção de Camini (2001), a educação pública de qualidade social envolve aspectos como: democratização do acesso; democratização do conhecimento; democratização da gestão; financiamento e regime de colaboração; valorização dos trabalhadores em educação.

Conforme Belloni (2003), os “eixos estruturantes” da área de educação que têm sido empregados por governos democrático-populares são os seguintes:

- a) educação de qualidade social como direito de cidadania, que contempla três dimensões específicas e complementares: o acesso à educação, a permanência no sistema ou em atividades educativas, sucesso no aprendizado;
- b) educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo “a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia” (ibid., p. 232);
- c) gestão democrática com participação popular, que envolve a existência de Conselhos atuantes, eleições de dirigentes com participação da comunidade e mecanismos de controle social para a efetiva construção da educação de qualidade social. Essas são estratégias que objetivam a concretização da qualidade social da educação, que inclui a formação de cidadãos democráticos.
- d) valorização dos trabalhadores em educação: formação, carreira, remuneração e qualificação adequada às características e necessidades de cada escola e do sistema, na perspectiva da educação de qualidade como direito de cidadania;
- e) financiamento e regime de colaboração: a qualidade social da educação e a construção de um sistema democrático de gestão social da educação dependem do volume de recursos humanos, técnicos e financeiros alocados ao seu funcionamento e dos mecanismos de colaboração com os sistemas de ensino federal, estadual e municipal;
- f) integração entre políticas e com outros entes jurídicos e sociais: a educação como instrumento de concretização de uma sociedade mais justa e democrática efetiva-se mediante “a integração da política e das

ações educacionais em duas direções: as várias instâncias do setor público e as organizações sociais” (ibid., p. 233).

Assim, uma educação verdadeiramente democrática é aquela que garante o acesso universal ao processo de escolarização, cuja qualidade garanta a apropriação efetiva, ampla e exitosa do conhecimento pelos alunos. Além disso, seria uma educação que garante a participação dos pais na gestão da escola. No entanto, seguindo a concepção de participação defendida por Souza (2006), tal participação deve ultrapassar a mera visão da participação apenas no processo de tomada de decisões. Trata-se da participação no processo mais amplo, ou seja, “identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados” (SOUZA, 2006, p. 154). Segundo Paro (2002, p. 10), a transformação da escola “passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras”. A valorização dos profissionais da educação, bem como a existência de Conselhos municipais, Conselhos escolares e outras formas de participação da sociedade civil são essenciais para a construção de um sistema educacional democrático. Os CME têm um papel fundamental para a efetivação desse sistema, principalmente quando assume uma função deliberativa, mobilizadora e propositiva, além de outras, de forma autônoma e comprometida com as necessidades dos usuários.

As contribuições de Duarte (2006) são essenciais para se compreender a importância da apropriação do saber elaborado pelos alunos. Ao discutir a formação de intelectuais críticos na Pós-Graduação em Educação, Duarte (ibid.) apresenta algumas características de um intelectual crítico: a adoção e desenvolvimento de teorias educacionais que definam o trabalho do educador e do pesquisador em educação como sendo o de elevação do nível cultural da população em geral; a necessidade de superação da organização societária atual, isto é “a superação da sociedade regida pelo capital” (p. 94); não perder de vista que o

seu trabalho enquanto intelectual, assim como qualquer atividade na sociedade capitalista, traz a marca da contradição entre humanização e alienação; assumir uma atitude

[...] frontalmente contrária à seletividade no processo de distribuição social do conhecimento pelo sistema escolar e contrapor a essa seletividade a defesa de um currículo escolar que promova a apropriação por todas as crianças e jovens, sem distinções de nenhuma natureza, do patrimônio científico, artístico e filosófico que a humanidade construiu até aqui (DUARTE, 2006, p. 97).

A título de exemplo, Duarte (ibid) cita três tipos de pesquisa que podem contribuir para a formação do intelectual crítico em educação: aquelas pesquisas voltadas para a construção de um discurso pedagógico afirmativo sobre a transmissão de conhecimentos na escola; aquelas voltadas para a elaboração de análises críticas das pedagogias compreendidas em um universo ideológico neoliberal e pós-moderno; aquelas voltadas para o desenvolvimento de análises críticas da realidade educacional na sociedade contemporânea.

Todas as características mencionadas no trabalho de Duarte (2006) são altamente relevantes, no entanto, destaca-se que assumir uma atitude contrária a qualquer seletividade no processo de distribuição do conhecimento torna-se essencial, principalmente nas pesquisas que discutem políticas educacionais voltadas à construção de estruturas participativas e democráticas.

Conforme Young (2007), a questão do conhecimento e o papel das escolas na sua aquisição têm sido negligenciados tanto por aqueles que tomam decisões no campo político, quanto pelos pesquisadores educacionais, especialmente os sociólogos da educação. Para este autor, o enfraquecimento do acesso ao conhecimento torna-se uma forma de negar as condições para a aquisição de “conhecimento poderoso” aos alunos que já são desfavorecidos pelas suas circunstâncias sociais. Resolver os problemas dessa tensão entre demandas políticas e realidades educativas é uma das maiores questões educativas dos nossos tempos.

1.5 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Os Conselhos constituem-se em instrumentos de democratização da sociedade e constituem-se num elemento mediador ente o Estado e a sociedade civil. O Estado é aqui entendido como uma instituição politicamente organizada, organismo de poder e de autoridade, o qual regula todas as instituições públicas e privadas das sociedades modernas.

Há duas grandes correntes de pensamento em torno do papel do Estado: uma de base liberal e uma de base marxista (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002). Segundo a perspectiva liberal, o Estado tem uma dimensão de maior neutralidade na organização da sociedade, servindo de “elemento aglutinador dos diferentes interesses que circulam na sociedade, fornecendo as condições para o Estado de direito.” (ibid., p. 21). Nessa perspectiva, o Estado exerce um papel de “guardião dos interesses públicos” (ibid.).

Para a abordagem marxista, o Estado não é uma instância neutra, a serviço de todas as classes sociais, mas se configura como “uma forma de organização que serve às classes dominantes da sociedade, detentoras do capital” (ibid, p. 21). De acordo com Carnoy (1984, p. 21), o Estado capitalista é a resposta à necessidade de mediar o conflito de classe e manter a “ordem”, uma ordem que “reproduz o domínio econômico da burguesia”. Ele explica que Engels desenvolveu mais este conceito quando afirmou que o Estado tem sua origem na necessidade de controle das lutas sociais entre os diferentes interesses econômicos, e que este controle é desempenhado pelas classes que detém o maior poder econômico na sociedade.

O conceito de Estado no pensamento marxista é registrado como de fundamental importância por Bottomore (2001). Ele considera o Estado como instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. A concepção marxista clássica de Estado está expressa na famosa formulação de

Marx e Engels no Manifesto comunista: “O executivo do Estado moderno nada mais é do que um comitê para a administração dos assuntos comuns de toda a burguesia”. (BOTTOMORE, 2001 p.133)⁴. O autor enfatiza, ainda, que só a partir da década de 1960, o Estado passou a ser objeto de estudos, de investigação e de discussão a partir do pensamento marxista. Ele atribui isso em grande parte ao empobrecimento do pensamento marxista provocado pelo predomínio do Stalinismo desde os fins da década de 1920 até os fins da década de 1950, ao indicar ao Estado um papel derivado e superestrutural e também por considerar o Estado como um mero servo das classes economicamente dominantes. Este autor acrescenta que os recentes trabalhos a respeito do Estado procuram explorar e explicar a “autonomia relativa” do Estado e as complexidades que envolvem suas relações com a sociedade. Bottomore (ibid.)

Conforme Cornoy (1984), embora para Marx e Gramsci, a natureza da sociedade civil seja a chave para a compreensão do desenvolvimento capitalista, na definição de Marx a sociedade civil é a estrutura (relações de produção), enquanto que para Gramsci a sociedade civil é também a superestrutura (mídia, sistema jurídico, educação, partido).

Ao elevar a hegemonia a um lugar predominante na ciência política Gramsci enfatizou, mais do que outros autores, o papel da superestrutura na perpetuação das classes e na restrição ao desenvolvimento da consciência de classe. Segundo Carnoy (1984), Gramsci deu ao Estado um papel mais abrangente e avolumado na perpetuação da estrutura de classe. Os estudos de Soares (2000) mostram que, de forma inovadora, Gramsci esclarece que o crescimento e a organização da sociedade civil expressam o alargamento do Estado moderno.

Para melhor compreender o processo histórico de diferenciação entre sociedade política e sociedade civil nos estudos de Gramsci, Soares (2000) toma por

⁴ Segundo Carnoy (1984), Marx argumentava que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem comum, mas é a expressão de um grupo particular: a classe dominante. A relação do Estado com a classe dominante também foi ressaltada por Poulantzas (CARNOY, 1984). Segundo Bobbio (1997), Schumpeter “acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”. (p.27).

referência três momentos: no primeiro momento, ela aborda a noção de “Estado-ético”, formulada por Hegel; no segundo momento, focaliza os estudos de Marx sobre o movimento histórico que diferencia a sociedade política de sociedade civil; no terceiro momento, enfoca a noção de “Estado ampliado” de Gramsci.

No contexto desta dissertação interessa-nos explicitar a noção de “Estado ampliado”. Segundo Soares (ibid), a partir das grandes transformações da sociedade, na segunda metade do século XIX, a caótica e deformada sociedade civil ganha outra roupagem devido à organização das classes dominadas que vão adquirindo forças dentro da sociedade civil, antes reservadas apenas à “sociedade política”. Gramsci procura compreender teoricamente essa nova sociedade civil que desponta e, para tanto, tomou como ponto de partida a idéia de “Estado restrito”, formulado por Marx, e do conceito de “Estado ético” de Hegel.

O conceito de “Estado ético” para Gramsci tem origem filosófica e intelectual. “Estado ético” é a própria hegemonia, é a própria sociedade civil. Quando Soares (2000) refere-se à expressão hegeliana “todo gênero humano tenderá a ser burguês”, isso significa que todas as pessoas seriam formadas para se elevarem à posição de dirigentes, ou seja, à condição de Estado. Isso explica a identidade entre sociedade civil e Estado, formulada também como “Estado sem Estado”, “sociedade regulada” ou “Estado ético”, a qual Gramsci concebe como a função do Estado cujo papel mais importante é o de “elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes” (GRAMSCI apud SOARES, 2000, p. 96).

Gramsci apresenta duas atividades do Estado: a escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa, mas que, entretanto, predominam como uma multiplicidade de outras atividades e iniciativas privadas

que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes. Gramsci afirma que o conceito comum de Estado é unilateral e conduz a erros gigantescos. Para ele, o Estado deve ser entendido além do aparelho governamental. Paralelamente ao aparelho governamental há, também, o aparelho “privado” de “hegemonia” ou sociedade civil. Assim, Gramsci (1989) observa que

na noção geral do Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção). Numa doutrina que conceba o Estado como tendencialmente passível de extinção e de dissolução na sociedade regulada, o argumento é fundamental. O elemento Estado-coerção pode ser imaginado em processo de desaparecimento, à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil). (p.149).

A sociedade civil abrange os organismos privados: os partidos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas entre outros. Por sociedade política compreendem-se como instituições públicas o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, entre outras.

O conceito de sociedade civil, assim como o de Estado, obteve várias interpretações ou leituras por diversos autores no decorrer da história. Segundo Carnoy (1984), para Marx e Gramsci, a sociedade civil é fator importante na compreensão do desenvolvimento capitalista embora um discorde do outro, ou seja, para Marx, a sociedade civil é a estrutura (relações de produção) e, para Gramsci, a sociedade civil é a superestrutura que representa o fator positivo no desenvolvimento histórico. Gramsci percebe a sociedade civil numa perspectiva dialética, onde sociedade política e sociedade civil se completam numa justa relação embora em alguns momentos se contraponham. Quanto a isso Semeraro (2001) contribui afirmando que:

Não há pressupostos mais apropriados para entender a sociedade civil como terreno surpreendente e aberto às determinações dos homens, que podem criar tanto formas

de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de “revolução passiva” e até de “totalitarismo” ideológico que chegam a neutralizar as organizações da sociedade civil. Está toda aqui a diferença entre as formações capitalistas, onde a sociedade civil é orientada em função do Estado e da centralização de poder, e a perspectiva socialista, onde a sociedade civil se desenvolve livremente, passa a controlar o poder do Estado e progressivamente absorvê-lo no seu projeto de autogoverno. (p. 79).

É importante destacar que a sociedade civil não é homogênea, “mas espaço de lutas de interesses contraditórios” (CORREIA, 2006, p. 116). As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia. Assim, reafirma-se aqui a idéia de que os Conselhos são instrumentos fundamentais de controle social e que a sociedade civil, enquanto integrante da totalidade social, tem um potencial transformador, pois nela “também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da direção político-ideológica” (ibid., p.116).

O potencial transformador ao qual Correia (2006) se refere, pode ser identificado na organização de movimentos sociais que representam os interesses das classes trabalhadoras, na luta pela real democratização da sociedade e da escola. Deste modo, é fundamental destacar o potencial transformador dos CME, que se efetiva quando esse Conselho assume o seu papel de lutar para a real democratização da educação, nos seus diferentes aspectos (acesso, gestão, conhecimento, etc).

Na maioria das vezes, assumir essa luta envolve embates e enfrentamentos com os gestores, bem como processos de negociação. Tais embates e negociações são complexos porque há diferentes interesses e concepções entre aqueles que compõem os CME. Sendo assim, nem sempre haverá consenso acerca das questões e dos encaminhamentos.

Os conselheiros que atuam em um CME representam a sociedade civil e podem ocupar um espaço importante de controle social do Estado. Para Vieira (1998), os Conselhos são um dos elementos fundamentais do controle social do Estado, pois são eles que

revelam mais amplamente os interesses da sociedade. Contudo, é preciso atentar ao fato de que os Conselhos podem, também, tornarem-se “expressões da burocracia patrimonialista, tão profundamente arraigada no Brasil há séculos” (BATISTA, 2003). Assim, os CME não deveriam atuar na pura e simples legitimação das políticas governamentais ou na centralização de poder. Ao contrário, deveriam funcionar como instrumento de controle social e defender os interesses coletivos, principalmente aqueles relacionados à democratização do sistema educacional público.

Nessa mesma abordagem, Gohn (2001) considera que os Conselhos poderiam tornar-se tanto instrumentos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, quanto estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas (meras estruturas para a transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los) ou, ainda, tornar-se instrumentos de acomodação de conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.

Os Conselhos de Educação, assim como os Conselhos de outras áreas, são espaços de luta entre interesses contraditórios pela diversidade de segmentos que os compõem. Parafraseando Correia (2006), pode-se afirmar que um CME certamente constituir-se-á como um espaço contraditório em que, de um lado, pode estabelecer consenso contrarrestando os conflitos iminentes ao processo de acumulação do capital e, de outro, pode possibilitar a defesa dos interesses dos segmentos organizados na sociedade civil, os quais representam as classes subalternas.

Os Conselhos não são espaços neutros, nem homogêneos, pois neles existe o embate de “propostas portadoras de interesses divergentes para dar o rumo da política específica na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes

subalternas, lá representadas” (CORREIA, 2006, p. 128). Por isto, nos Conselhos, muitas vezes ocorrerão tensões que se expressam na presença de diferentes interesses de classes.

O capítulo seguinte apresenta um panorama da constituição dos Conselhos Municipais no Brasil.

CAPÍTULO 2 - OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é apresentar a conceituação de Conselhos Municipais, os aspectos históricos relacionados à criação e desenvolvimento dos CMEs no Brasil, bem como uma breve revisão da literatura acerca do tema a partir do levantamento e da análise de pesquisas e publicações.

2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONCEITUAÇÃO

Cury (2001) explica que o termo *conselho* vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido.

Para Cury (2006) um Conselho de educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Suas funções têm a finalidade de encargos públicos que devem prosseguir por um órgão colegiado formado por membros que se reúnem em uma colegialidade. O Conselho possui uma coordenação que está no mesmo patamar dos demais membros, buscando dentro da pluralidade própria de um Conselho, a constituição da vontade da maioria ou consensual do órgão. Segundo Cury (ibid.), para a constituição dessa vontade são necessárias múltiplas funções. Ele não menospreza a função consultiva e de assessoramento que possuem igual mérito, mas indica que a *função normativa* é a mais nobre e a mais importante, pois é ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação.

Para Moreira (1999, p. 65), Conselhos são órgãos concebidos para “influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas referidas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação”. Os Conselhos não podem deliberar sobre matérias que extrapolem o campo das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas. Sendo assim, os Conselhos constituem-se em

[...] instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direitos de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. [...]. Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...]. Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde [...]) (MOREIRA, 1999, p. 65).

Referindo-se aos Conselhos como Conselhos gestores de políticas públicas, Tatagiba (2002, 2004, 2005) afirma que são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Segundo Tatagiba (2005), os Conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e, também, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática no Brasil. Sua novidade histórica consiste em “apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (ibid, p.209). A autora considera ainda os Conselhos municipais de políticas públicas como uma forma de “institucionalização da participação” (ibid., 2004). Esta

mesma autora diferencia os Conselhos gestores de outras experiências de Conselhos pelas seguintes razões:

- a) Serem espaços públicos com composição plural e paritária, compostos por representantes de organizações da sociedade civil e de departamentos do Estado, com interesses e valores diferentes e muitas vezes opostos – a pluralidade na composição desses Conselhos é o elemento que responde pela natureza pública e democrática dessas novas disposições deliberativas;
- b) terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resoluções dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo (centro dessa perspectiva relaciona-se à natureza pública dos acertos) – a publicidade é o elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos Conselhos, diferenciando-se da troca de favores, das práticas clientelistas, da cooptação, entre outras;
- c) funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os Conselhos gestores têm força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos etc., acenando na direção da partilha do poder - a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos Conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática (TATAGIBA, 2002).

Com o objetivo de contextualizar os Conselhos que estavam em funcionamento no Brasil, Tatagiba (2002) utilizou a distinção proposta na pesquisa

“Conselhos Municipais de Políticas Sociais” (IBAM, IPEIA, Comunidade Solidária, 1997). A referida pesquisa dividiu os Conselhos em três principais tipos: Conselhos de Programas, Conselhos de políticas e Conselhos Temáticos.

- a) Conselhos de Programas - são atrelados a programas governamentais concretos, normalmente agregados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seus objetivos e a sua clientela. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Dizem respeito a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. Estes Conselhos contemplam a participação em geral da clientela beneficiária e as parcerias e sua potência econômica ou política. São exemplos de Conselhos de Programas os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego e de Distribuição de Alimentos;
- b) Conselhos de Políticas - ligados às políticas públicas mais estruturadas ou mais concretizadas em sistemas nacionais. Geralmente são previstos em leis, tendo caráter obrigatório ou não. São considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também considerados fóruns públicos de capacitação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Os Conselhos que fazem deste grupo são os de Saúde, Assistência Social, de Educação, de Direitos da

Criança e do Adolescente. Dizem respeito à cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos;

c) Conselhos Temáticos - existem em âmbito municipal por iniciativa local.

Não possuem vínculo governamental e, em geral, surgem através de grandes movimentos de idéias. Geralmente seguem a forma dos Conselhos de Políticas com relação à participação de representações da sociedade e à elevação das responsabilidades públicas - estão incluídos neste grupo os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, Patrimônio Cultural, de Urbanismo entre outros.

2.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS

Os Conselhos aparecem nas sociedades organizadas desde a Antigüidade e existem, até hoje, com denominações e formas diversas de organização e nos diversos setores da atividade humana. A palavra Conselho tem origem greco-latina: em grego refere-se à ação de deliberar, cuidar, cogitar, refletir; em latim traz a idéia de ajuntamento de convocados. (TEIXEIRA, 2004).

De acordo com Bottomore (2001), um movimento que prenunciou os Conselhos e os sovietes de trabalhadores do século XX foi a Comuna de Paris. Esse movimento surgiu de forma totalmente espontânea e representou uma forma de poder popular extremamente democrático.

A Comuna de Paris, conforme Lima (2001) teve atuação na França entre 1870 e 1871. A forma de gestão na Comuna era desenvolvida pelos próprios trabalhadores, com participação direta deles e da população, articulando-se a gestão pública com a gestão de

produção. Gramsci considerava que a Comuna de Paris era, acima de tudo, um governo de classe operária, o resultado da luta entre a classe e a classe que se apropria dos produtos, a forma política finalmente descoberta, na qual era possível realizar a emancipação do trabalho.

Segundo Bottomore (2001) o primeiro soviete foi formado em São Petersburgo, em outubro de 1905, de caráter local e com pouco tempo de duração, que teve uma atribuição importante na revolução de 1905, pois organizou os trabalhadores e direcionou as greves e manifestações políticas. Os sovietes (Conselho em russo) ganharam maior visibilidade e destaque na Revolução de 1917.

Oliveira (2000) indica que os Conselhos emergiram no contexto de lutas que teve início nos principais centros industriais na Europa entre os anos de 1915 e 1916. Portanto, a noção de Conselhos no âmbito da sociedade civil, atualmente, é uma derivação dos Conselhos operários ou uma evolução desta forma de organização que os movimentos de trabalhadores tentaram em suas lutas em âmbito político. Esta autora afirma que os Conselhos de fábrica (primeira acepção de Conselhos operários), posteriormente evoluíram para Conselhos mais amplos, os quais ultrapassaram o campo das empresas, passando a envolver outros grupos sociais.

Fóllis apud Oliveira (2000) alerta para duas formas de origem dos Conselhos. Por um lado, os Conselhos surgiram das lutas dos operários nos locais de trabalho, em resposta a situações de insatisfação ou crise de legalidade da representação sindical, por outro, esses Conselhos têm sua origem nos movimentos provocados pela crise política e institucional continuada pelos conflitos mundiais, como meio de organização das iniciativas revolucionárias e, ao mesmo tempo, como meio alternativo de representação democrática, em consonância com a tradição radical evocadas das revoluções européias.

A presença de Conselhos na organização educacional brasileira não é nova. Conforme Poletto (1982) a primeira tentativa de organização de Conselhos na esfera da

educação da administração pública teria acontecido na Bahia, em 1842, com funções muito similares aos “boards”⁵ ingleses. Para Mendes (1984), a idéia começou a circular em 1846, quando a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública.

2.2.1 Os Conselhos no Brasil

Os Conselhos de educação aparecem no Brasil desde a época do Império, vinculados ao Colégio Pedro II, segundo Cury (2000). O autor ainda ressalta que foi na busca de uma organização mais sistemática do ensino superior que os Conselhos de educação apareceram de forma destacada. Em 1892, a Reforma de Benjamim Constant criou o Conselho de Instrução Superior com a finalidade de assessorar o Ministério de Instrução Pública no controle das escolas de ensino superior. A Reforma Rivadávia, de 1911, instituiu o Conselho Nacional da Educação e o Conselho Superior de Ensino. A Reforma Rocha Vaz de 1925, transformou o Conselho Superior de Ensino em Conselho Nacional de Ensino. O Governo de Vargas, em 1931, sob o Decreto nº 19.850/1931, criou o Conselho Nacional de Educação, que teve duração de cinco anos, quando foi recriado por mandamento constitucional pela Lei nº 174/6. A Constituição de 1946 determinou a institucionalização dos Conselhos Nacionais e Estaduais de Educação. De acordo com Cury (ibid.), em 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a Lei 4.024/61 (primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que, por sua vez, instituiu o Conselho Federal de Educação (Art. 9) e os Conselhos Estaduais de Educação (Art. 10).

Werle (1998) remonta as origens dos Conselhos de Educação ao final do período imperial. Nessa época, no Rio Grande do Sul havia um Conselho Diretor da Instrução

⁵ Na língua inglesa, “Board of Education” é composto por um grupo de pessoas que são encarregadas por todas as escolas públicas de um setor geográfico específico.

Pública, constituído por representantes dos distritos literários que tinham a função de visitar as escolas para avaliar a situação moral e material das mesmas. Havia, também, o Conselho Paroquial, encarregado de fazer o balanço do número de crianças em idade escolar. Como era pequena a composição do Conselho Diretor de Instrução Pública, e isso dificultava o controle necessário, os Conselhos Paroquiais deveriam ser substituídos com a separação do Estado e da Igreja. Conforme Werle (ibid.), em 1888, foram criados os Conselhos, órgãos locais ligados diretamente à comunidade, com o objetivo de assegurar a matrícula e a frequência dos alunos em idade escolar. Em 1897, foram criados os Conselhos Distritais, cuja tarefa era de verificar a vida da escola, dos alunos e dos professores. Em 1906, o Regulamento de Instrução Pública criou em cada município um Conselho Escolar com as mesmas atribuições dos Conselhos Distritais, o qual fazia parte da rede de controle do Poder Público, como um organismo local de vigilância das normas emanadas das instâncias estadual e federal.

Com base em Werle (ibid.) é possível afirmar que os Conselhos de educação, em nível local, existentes nesse período, foram criados pelo poder público e, embora tendo como participantes do grupo de conselheiros, pessoas que faziam parte da comunidade, eram organismos que serviam para controlar, fiscalizar, supervisionar e monitorar a educação nos municípios. Esses Conselhos eram mais formais e burocráticos e não se preocupavam em questionar a qualidade da educação que era prestada.

Algumas décadas mais tarde, a discussão a respeito da descentralização do ensino no Brasil ganhou força e os Conselhos Municipais de Educação passaram a ser mais valorizados nesse contexto. Assim, pode-se afirmar que o fortalecimento da idéia dos CMEs está relacionado ao processo de descentralização do ensino público no Brasil⁶.

Anísio Teixeira, em 1925, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação dos Conselhos Municipais de Educação na Bahia, a qual, embora

⁶ A respeito da descentralização do ensino público no Brasil, ver Soares (2005).

contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada (BORDIGNON, 2000). Para Teixeira (1957), a municipalização do ensino primário trazia vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. As vantagens de ordem administrativa eram entendidas como óbvias: quanto menor fosse a unidade de serviços a administrar, tanto melhor seria a administração. Socialmente, as vantagens residiam no fato da escola ser uma instituição fundamental na comunidade servindo a ela e dela se servindo, o professor de nomeação local deixaria de ser o estranho na comunidade para se sentir responsável e integrante dela. O currículo da escola, refletindo a cultura local, e o professor, sendo um integrante da região, seria pedagogicamente benéfico.

Anísio Teixeira propunha que o Conselho Municipal de Educação fosse constituído por eleição ou por nomeação do Prefeito, com aprovação do Legislativo local, com poderes de gestão do Fundo Municipal, elaboração de regulamentos, instruções, planos, resoluções e orçamento da educação e, ainda, com os poderes de nomear o diretor de educação, que seria o poder executivo do Conselho (TEIXEIRA, 1957).

A Lei nº 5692/71, em seu artigo 71 estabeleceu que “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”. Poletto (1982) indica que, até aquele ano, eram poucas as experiências de Conselhos municipais de educação. Foram poucas e que não chegaram a funcionar, com exceção das iniciativas do Estado do Rio Grande do Sul, onde havia Conselhos instalados e funcionando desde a década de 50, criados por lei municipal. A pesquisa de Poletto (1982) revela que o Conselho Municipal de Educação de Novo Hamburgo é o mais antigo criado no Estado do Rio Grande do Sul. Este Conselho teve denominação de Conselho Municipal de Educação e Cultura e em 24 de outubro de 1958, sendo criado por Decreto através do Poder Executivo Municipal.

A partir de meados da década de 1970, a sociedade civil brasileira começou a se organizar devido à insatisfação com a forma de organização do Estado que adotava uma política autoritária, repressiva e centralizadora. Devido a tal insatisfação, setores da sociedade brasileira como os sindicatos, as associações, a imprensa, a igreja, entre outros, passaram a erguer a bandeira por maior participação da sociedade civil nas decisões do governo e, também, por uma gestão mais democrática. Segundo Silva (1995) nesse período houve um avanço no fortalecimento da sociedade civil, apesar da ação repressiva do Estado.

De um modo geral, a proposta de Conselhos foi colocada pelos movimentos de massa na década de 80, ao desenvolverem uma crítica a democracia representativa e as organizações políticas (SILVA, 1995). Nesse momento, as discussões a respeito dos Conselhos ocorriam em torno de duas propostas: uma do Estado e outra da sociedade civil. Para o Estado, os Conselhos eram estratégias de institucionalização das demandas populares. Para os setores organizados da sociedade civil, os Conselhos representavam uma estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos populares. No decorrer do tempo, o Estado foi se adaptando às pressões e, então, apresentou sua proposta a qual determinava as condições e a estrutura dos Conselhos. (SILVA, 1995).

2.2.2 Os Conselhos Municipais de Educação a partir da Constituição de 1988

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam autonomia para organizar e gerir o seu próprio sistema de ensino. Isto ocorre porque o Estado brasileiro admite

não uma simples delegação ou descentralização administrativa entre os entes federados, mas sim uma descentralização políticoadministrativa (*sic*) caracterizada por procedimentos de participação, colaboração, cooperação, supremacia do interesse

público sobre o interesse particular e exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências, respeitada a Constituição.

Embora autônomos, a União, os estados-membros, o distrito federal e os municípios não se podem eximir da conjugação de esforços em regime de cooperação. Referir sistemas de ensino implica, portanto, em referir autonomias, assim como articulações” (grifos nossos). (WERLE, 2008, p. 190).

Dessa forma, após a Constituição de 1988, os Conselhos passaram a assumir o caráter normativo, na medida em que os municípios instituíaam seus Sistemas de Ensino. A partir disso, vem ocorrendo, principalmente por parte da União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME), um estímulo para a criação de sistemas municipais de ensino e, em consequência, de Conselhos Municipais de Educação que passaram a ter funções próprias, relativas ao seu sistema de ensino, e não mais com funções delegadas pelos Conselhos estaduais, ocupando espaço próprio na autonomia do município.

A criação de Conselhos Municipais de Educação passou a ter um crescimento significativo com a promulgação da Lei 9394/96 da LDB, a qual regulamentou esse dispositivo da Constituição, e dispõe no Artigo 8º, §2º, que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei, sem determinar a existência de Conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. No entanto, a Lei do FUNDEF (Art.4º, IV, § 3º) menciona representantes dos Conselhos Municipais de Educação entre os integrantes do Conselho do FUNDEF no Município. Portanto, foi a partir da Lei 9394/96 que os Conselhos Municipais de Educação ganharam maior visibilidade.

Pode-se afirmar que, independentemente da criação dos sistemas de ensino, muitos municípios já contavam com Conselhos Municipais de Educação, embora sem exercerem a função normativa. Segundo Sari (2001), a função normativa só pode ser atribuída ao CME após a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, podendo, no entanto, exercer funções consultiva, deliberativa, de assessoramento, propositiva, mobilizadora e de controle social.

No contexto da discussão dos CME, deve-se destacar que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, houve uma ampliação significativa das práticas de democracia participativa e representativa. Conforme Balaban (2006), para que a sociedade exercesse as funções de fiscalização, monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações executadas pelos entes da federação, foi necessária a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Nesse contexto, são criados os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), considerados como “espaços públicos de articulação entre governo e sociedade” (ibid.): o CACS do FUNDEF⁷, o CACS do Programa Nacional da Alimentação Escolar e o CACS do Programa Nacional Bolsa Escola⁸. Todos estes Conselhos constituem-se em instâncias que, potencialmente, podem constituir-se em avanços da democratização do Estado e da sociedade. Destaca-se aqui o sentido potencial desses Conselhos, com base na reflexão de Davies (2006) que questiona o seguinte:

Os CACS representaram ou representam um avanço da democratização do Estado e da sociedade ou são apenas mais um mecanismo de legitimação dos donos do poder, ao criarem a ilusão da participação em órgãos supostamente representativos da sociedade e de efetivo controle social sobre as ações dos governantes? (p. 13).

O Plano Nacional de Educação (PNE), no seu Art. V, ao discorrer a respeito do financiamento e da gestão, ressalta a importância do Conselho Municipal de Educação em três momentos: quando menciona sobre a distribuição e gestão dos recursos financeiros, quando trata da gestão democrática e quando estabelece objetivos e metas do financiamento. Ao fazer menção à distribuição e gestão dos recursos financeiros, o PNE explicita que

⁷ Segundo informações disponíveis no *site* do MEC, cada Estado e cada Município deve ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo e o Censo Escolar anual. No âmbito dos municípios, a composição mínima desse Conselho é de quatro membros, representando: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; os professores e diretores das escolas; os pais de alunos; os servidores das escolas; o Conselho Municipal ou Estadual de Educação, caso ele exista.

⁸ A respeito dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social ver SOUZA, D. B. de (2006).

[...] devem ser fortalecidas as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, cuja competência deve ser ampliada, de forma a alcançar todos os recursos destinados a Educação Básica. (BRASIL, 2001).

Com relação à gestão democrática, o PNE indica que cada sistema de ensino, no exercício da sua autonomia, deverá implantar a gestão democrática em nível de sistema na forma de Conselhos de Educação os quais devem reunir competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais. Em particular, a meta nº 21 do PNE visa estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.

No Estado do Paraná, de acordo com Soares (2005), diversos municípios vêm discutindo a viabilidade de implementar Sistemas Municipais de Ensino e, em consequência, Conselhos Municipais de Educação com caráter deliberativo. Até o ano de 2007, apenas oito municípios (Ponta Grossa, Toledo, Londrina, Araucária, São José dos Pinhais, Ibiporã, Chopinzinho e Cândói) criaram o seu próprio sistema municipal de educação. Esses municípios, portanto, são os que possuem CMEs com caráter deliberativo e normativo.

Outro dado interessante indicado por Soares (2005), é que no Estado do Paraná vários municípios criaram Conselhos Municipais de Educação sem a implementação do Sistema de Ensino. Este era o caso do Município de Ponta Grossa, o qual já possuía o CME antes de ter instituído sistema próprio. O autor afirma que tal situação tem causado uma grande diferença entre o número de Sistemas e Conselhos constituídos no Paraná.

Um aspecto relevante a ser destacado é a implementação do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRÓ-CONSELHO) e o Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME).

O Pró-Conselho teve sua implementação inicial em 2004, em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), UNDIME, UNICEF, UNESCO, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, UNCME, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e também conta com a parceria de órgãos do MEC –FNDE, Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola, Secretaria de Educação Fundamental (SEF) e CNE. Os objetivos definidos para o Pró-Conselho são os seguintes:

- a) Consolidar uma estrutura educacional que garanta a inclusão social e permita com eficiência a participação coletiva, a avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder municipal;
 - b) consolidar relações que propiciem a intervenção organizada com atitudes preservadoras de autonomia e de representatividade social;
 - c) ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional;
 - d) ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros;
 - e) estimular a integração entre os conselheiros;
 - f) assegurar a participação da sociedade no alinhamento da gestão educacional;
 - g) incentivar o fortalecimento dos CME;
 - h) fomentar a criação de novos Conselhos municipais de educação.
- (BRASIL, 2004c).

O material do Pró-Conselho é constituído por um Caderno de Referência (03 textos de fundamentação), um Guia de consulta (04 textos que abordam a organização e função dos CMEs), um Caderno de Oficinas e um caderno com o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Os textos que compõem os materiais do referido Programa foram elaborados por Carlos Roberto Jamil Cury, Ivandro da Costa Sales, João Antonio Monlevade

(Caderno de Referência); Sonia Balzano, Vera Zanchet e Genuíno Bordignon (Guia de Consulta). Os outros dois cadernos (Caderno de Oficinas e Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação) não indicam os autores. Além disso, o MEC publicou três volumes sobre o perfil dos Conselheiros Municipais (2004, 2005 e 2006) e um relatório do Pró-Conselho (2003/2004).

O Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) é uma das principais ações do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho, da Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC. O sistema permite que representantes dos municípios informem seus dados e o interesse em constituir o Conselho, caso ainda não o tenham criado. O SICME visa contribuir para definir o perfil dos Conselhos Municipais de Educação do país, bem como fornecer subsídios para estudos e pesquisas nesse campo. É, também, um instrumento que permite o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros municipais de educação com informações atuais, obtidas com base na real situação de organização e funcionamento do CME. O SICME também foi criado para permitir o monitoramento do Programa, identificando o seu impacto na organização e no funcionamento desse órgão do Sistema Municipal de Ensino (BRASIL, 2004c).

No âmbito do MEC, o Pró-Conselho está ligado à Secretaria de Educação Básica, por meio da Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional. De acordo com o Decreto n. 6.320, de 20 de dezembro de 2007, a Diretoria de Fortalecimento e Gestão Educacional tem as seguintes competências:

1. Propor, fomentar e coordenar ações que promovam, junto aos sistemas de ensino, tanto a inserção de problemáticas sociais nos conteúdos escolares como a criação de canais coletivos de formulação, de gestão e de fiscalização das políticas educacionais;
2. propor e apoiar a articulação dos sistemas de ensino com organizações governamentais e não-governamentais, visando ao fortalecimento da educação básica;
3. prover estudos gerenciais acerca dos sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão pública educacional;

4. estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacional, estaduais e municipais de educação;
5. orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espaços educacionais;
6. subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação;
7. criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica;
8. apoiar e estimular o funcionamento dos Conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;
9. incentivar o fortalecimento institucional e a modernização das estruturas das secretarias de educação e das escolas;
10. desenvolver tecnologias participantes e simplificadas de planejamento de rede, apoiadas em estudos científicos. (BRASIL, 2007).

Essa diretoria é responsável pela coordenação do Pró-Conselho e de oito outros programas. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional exerce suas atribuições por meio de duas coordenações gerais:

Coordenação-Geral de Sistemas - CGS, responsável pela implementação dos programas:

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

Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime;

Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e Correspondentes;

Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido – Proforti;

Prêmio Inovação em Gestão Educacional.

Coordenação-Geral de Gestão Escolar - CGGE, que coordena os programas:

Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica;

Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares;

PDE Escola;

Programa de Apoio aos Movimentos Estudantis. (BRASIL, 2007).

O interesse do MEC em estabelecer parcerias para criar o Pró-Conselho precisa ser compreendido no contexto político-partidário e ideológico do “governo Lula”. O referido governo tem desenvolvido políticas públicas e sociais que estão voltadas à democratização das oportunidades sociais e educacionais, ampliação da participação da população, entre outras.

No entanto, outras ações e decisões desse atual governo têm sido amplamente criticadas e questionadas por não serem muito diferentes de governos anteriores, que foram considerados explicitamente neoliberais. Apesar dessas contradições, deve-se destacar que, no que se refere à ampliação da atuação dos Conselhos Municipais de Educação, percebe-se o interesse deste governo em qualificar os conselheiros. No entanto, pode-se considerar que, tomando por base a necessidade do fortalecimento da sociedade civil e da autonomia dos CME, o ideal seria que a formação dos Conselheiros ocorresse de forma autônoma do Estado. Por outro lado, deve-se levar em conta que tal programa só pôde ser rapidamente gestado e formulado em virtude das experiências de formação de conselheiros que já vinham sendo realizadas antes de 2003 por diferentes entidades.

A consolidação da experiência dos Conselhos Municipais de Educação se insere no processo de gestão democrática do ensino público e descentralização das funções do Estado preconizadas pela Constituição. Trata-se de processo de afirmação da cidadania a partir do local onde o cidadão vive e atua. Afirmação essa que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais. Tal autonomia poderia impulsionar a criação de sistemas de ensino efetivamente democráticos. Em conformidade com Cury (2006), afirma-se que a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais conseqüentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal.

Para Abreu e Sari (2003), a democratização da gestão envolve a existência do Conselho Municipal de Educação como espaço de participação da sociedade civil na articulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação municipal. No entanto, isso somente é possível quando a sociedade civil defende os direitos sociais e os interesses populares.

Segundo dados do MEC (BRASIL, 2007), até 2006, 3.127 municípios (56,22%) já haviam criado CMEs. Deste total, 2.594 encontravam-se em funcionamento. Os dados do MEC revelam também uma evolução do número de municípios com sistemas municipais de ensino. Em 2004, 937 municípios tinham sistema próprio; em 2005 eram 1.525 e, em 2006, 2.072.

2.2.3 Os Conselhos Municipais de Educação e suas funções

Tradicionalmente, aos CMEs são atribuídas funções consultivas, deliberativas e normativas. A função normativa é empregada apenas nos municípios que contam com o seu próprio sistema municipal de ensino. Além dessas funções, os materiais do Pró-Conselho (BRASIL, 2004b) mencionam outras três funções: propositiva, mobilizadora e de acompanhamento de controle social e fiscalizadora. Enfatiza-se, aqui, que essas três funções caracterizam-se como funções mais políticas, no sentido de que os CMEs poderiam constituir-se em mediações importantes para a construção de sistemas educacionais mais democráticos. Em seus documentos, o Programa Pró-Conselho assim explicita as funções do CME:

- a) **Função consultiva** - faz parte de qualquer Conselho. Trata-se de responder a consultas sobre questões que são submetidas pelas escolas, secretaria de educação, câmara de vereadores, Ministério Público, universidades, sindicatos e outras entidades representativas de seguimentos sociais, assim como qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a lei.

- b) Função propositiva** – (o Conselho toma a iniciativa, como o próprio nome está dizendo, ela propõe) – quando a deliberação cabe ao executivo, o Conselho pode e deve participar, emitindo opinião ou oferecendo sugestões - é no desempenho dessa função que o CME participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional.
- c) Função mobilizadora** - Pode-se dizer que essa é uma função nova para os conselhos de educação, pois nasce na perspectiva da democracia participativa em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm a função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais – sua importância dessa função está na união de esforços das ações do Estado, da família e da sociedade para a garantia de qualidade da educação para todos;
- d) Função deliberativa** - é através dessa função que o CME ganha poder de decisão - é compartilhada com a Secretaria de Educação, no âmbito da rede ou do sistema de ensino, por meio de atribuições específicas de acordo com a lei e o Conselho tem a competência para decidir sobre determinada questão em determinada área;
- e) Função normativa** - é restrita aos Conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino - no caso dos municípios que optaram por constituir-se em sistema educacional próprio, o Conselho Municipal de Educação irá elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais voltadas às escolas públicas municipais de

educação básica e das escolas particulares de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a secretaria e o Conselho.

f) Funções de acompanhamento de controle social e fiscalizadora -

pode-se dizer que essas funções possuem origem comum. Referem-se ao acompanhamento das políticas públicas e a verificação e o cumprimento da legislação quando órgão normativo do sistema de ensino. No exercício da função fiscalizadora, o CME poderá aplicar sanções previstas em lei, em caso de descumprimento como, por exemplo, suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino, determinar a cessação de cursos irregulares, entre outros. (BRASIL, 2004b). No exercício da função de controle, constatada irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público, o Conselho poderá pronunciar-se solicitando esclarecimentos, ou denunciar aos órgãos fiscalizadores, tais como a câmara de vereadores, o Tribunal de Contas ou Ministério Público. (ibid).

Ao serem comparados os Conselhos Municipais de Educação criados antes da Constituição de 1988 com os atuais Conselhos, é possível perceber que há semelhanças e diferenças entre eles. Para Teixeira (2004), as semelhanças expressam-se no fato de assumirem um conjunto de atribuições de ordem administrativa, como os já existentes nos âmbitos federal e estadual. Por outro lado, que as diferenças são percebidas na sua composição por abrirem espaço para a participação da sociedade civil nas discussões e tomada de decisões, na atribuição de competências, que vão além do campo de organização e do estabelecimento de normas para serem aplicadas aos estabelecimentos de ensino. Os CMEs atuam no controle e na regulamentação do poder público municipal na área do ensino.

Seguindo um mesmo posicionamento, Abreu e Sari (2003) entendem que os atuais Conselhos devem respeitar dois princípios básicos: o da representatividade e o da

pluralidade. Por isto, estes Conselhos devem ter na sua composição representantes indicados pelo Poder Público e pela sociedade civil e, assim, contemplar os diversos segmentos e as diferentes entidades existentes no município, a fim de que essa participação possa contribuir para que as mudanças e avanços se concretizem no campo educacional.

Com o objetivo de concretizar a democratização da sociedade brasileira, bem como os avanços e mudanças no campo educacional, Abreu e Sari (2003) afirmam que os Conselhos precisam ter consciência do seu papel e, também, competência técnica e política para o desempenho de suas funções. Para Cury (2006) um conselheiro necessita de clareza, tanto em relação aos aspectos legais, quanto em relação aos fatores educacionais e sociais de sua realidade. Os Conselhos devem exercer um papel mais ativo nas diretrizes e nas ações operacionais que lhes cabem.

Sendo assim, os Conselhos Municipais de Educação, tendo clareza do seu papel a desempenhar na sociedade, devem participar da elaboração do Plano Municipal de Educação; aprovar o plano de aplicação de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do salário educação; propor ações para redução das taxas de abandono escolar, melhoria dos índices de aprovação e conclusão e dos níveis de aprendizagem dos alunos da rede municipal de ensino; e manifestar-se sobre a política de expansão e da melhoria da qualidade do ensino na rede municipal. (ABREU; SARI, 2003).

Para Romão (1992), o Conselho não deve ser espaço de mútuos elogios ou lugar de lutas corporativistas. Deve colocar-se a serviço da legitimidade da representação e da melhoria da qualidade do ensino. A consolidação dos Conselhos Municipais de Educação é a consolidação do próprio sistema democrático no Sistema de Ensino. Não se deve alimentar a idéia de que o Conselho vai superar todos os entraves da Educação Básica, entretanto, ele pode ajudar a escrever a página que está faltando na História da Educação Brasileira.

De acordo com Romão (1992, p. 106), cada governo que assume uma gestão tenta “*inventar a roda de novo*”, interrompendo programas, planos e projetos que, anteriormente, não só inventaram a roda, como já aplicaram, com sucesso, em vários artefatos.

Seguindo essa lógica, afirma-se que os Conselhos Municipais de Educação devem ser órgãos de Estado e não de governo, como declaram Cury (2001), Gomes (2003) e Bordignon (2000). Portanto, cabe aos CEMs ficarem atentos e evitar que ocorra o desmonte da educação, e que bons programas sejam interrompidos a cada governo que assume. Só assim a educação no Brasil poderá dar um passo à frente em termos de ampliação do acesso e permanência, bem como estabelecer avanços qualitativos como a democratização do conhecimento, democratização da gestão e valorização dos trabalhadores em educação.

2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM PANORAMA DAS PESQUISAS

O objetivo dessa seção é apresentar um panorama das pesquisas que abordam os Conselhos Municipais de Educação no Brasil. A pesquisa acerca desta temática iniciou-se na década de 1980, porém, desenvolveu-se com mais vigor a partir do ano de 2000. Isto se deve ao fato de serem constados os Conselhos Municipais de Educação pela primeira vez na legislação educacional brasileira, a partir da Lei nº 5692/71 da LDB.

Embora já existissem Conselhos em algumas cidades do Rio Grande Sul, desde a década de 50, poucos municípios criaram Conselhos a partir da Lei nº 5692/71 da LDB (BALZANO E ZANCHET, 2004). Sendo assim, a pesquisa referente a esta temática é ainda recente, mas forma um conjunto de reflexões bastante consistentes para a compreensão do Conselho Municipal de Educação e do seu papel na democratização da gestão educacional.

O levantamento bibliográfico realizado permitiu a localização de 36 trabalhos: 2 teses de doutorado, 14 dissertações de mestrado, 14 artigos, 3 livros e 3 capítulos de livro. Além desses textos, deve-se mencionar que há trabalhos apresentados em congressos e, ainda, textos oficiais, tais como os encontrados no material do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (BRASIL, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2005, 2006).

De acordo com o tipo de abordagem de pesquisa, os 36 trabalhos incluídos na presente revisão foram divididos em 4 categorias: pesquisas e publicações de cunho teórico (9 trabalhos); trabalhos de natureza empírica (25 trabalhos); revisão de literatura (1 trabalho); reflexão sobre a experiência e funcionamento de Conselhos Municipais de Educação (1 trabalho).

2.3.1 Pesquisas e publicações de cunho teórico

Os trabalhos desta categoria são aqueles que apresentam discussões e reflexões sobre gestão democrática, papel dos Conselhos, aspectos históricos e políticos, entre outros: Abrahão (1986), Romão (1992), Werle (1998), Zanchet e Dall’Igna (1998), Bordignon (2000), Batista (2003), Abreu e Sari (2003), Gomes (2003), Lord (2006).

Abrahão (1986) em seu artigo “Criação do Conselho Municipal de Educação: uma iniciativa que deve ser considerada”, trata da importância do Conselho de Educação para a reflexão sobre a educação em nível local. Romão (1992) em seu livro “Poder local e educação” destina um capítulo para discutir sobre os Conselhos de Educação nas três instâncias (federal, estadual e municipal) e sobre a implantação dos Conselhos Municipais de Educação. O autor alerta que os CME não devem se espelhar nos Conselhos de

educação já existentes, tornando-se mais um órgão intermediário, burocratizado e apenas exercendo funções administrativas. O Conselho não deve ser espaço de mútuos elogios ou de disputas corporativistas e a autonomia do Conselho deve ser preservada nos mínimos detalhes.

O artigo de Werle (1998) discorre a respeito da origem dos colegiados locais de educação no Rio Grande do Sul na Primeira República, e analisa os Conselhos Paroquiais de 1871, os Conselhos de 1888, Conselhos Distritais de 1897 e Conselhos Escolares de 1906. Este artigo contribui para entendermos as origens dos Conselhos Municipais de Educação como também para clarificar sobre o papel desses Conselhos na organização educacional brasileira;

O artigo de Zanchet e Dall'Igna (1998) discute sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, suas funções e atribuições e seu relacionamento com o Poder Executivo, com outros Conselhos e com a sociedade.

Bordignon (2000) apresenta um estudo investigativo sobre a natureza dos Conselhos de Educação nos três níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) e discute o papel que lhes cabe desempenhar em relação aos respectivos sistemas de ensino. O autor ajuda-nos a entender a natureza e o papel desses Conselhos e a perceber a trajetória histórica dos Conselhos desde o século XIX até os dias atuais.

O artigo de Batista (2003) estabelece uma reflexão referente à gestão das políticas públicas educacionais através de Conselhos Municipais de Educação. O assunto discutido neste trabalho baseia-se no contexto da crise do Estado capitalista e aborda a obrigação do Estado em dar continuidade às políticas sociais. O texto registra que a partir da década de 1970 iniciou-se mais uma crise do modelo capitalista. As estratégias para sair da crise foram a reestruturação produtiva, a globalização e o neoliberalismo. Começa então o

“desmonte” do modelo de regulação social adotado pelos países de capitalismo desenvolvido, medidas interferiram diretamente nos países em desenvolvimento, entre eles, o Brasil.

Por imposição de organismos internacionais, o Estado passa a diminuir as suas ações com relação às políticas de bem-estar social e também é orientado a adotar políticas de descentralização administrativa de recursos, privatização de empresas estatais e focalização das políticas sociais. No Brasil, essas exigências entram em choque com o movimento da sociedade civil surgido na década de 1980. Esse movimento reivindicava a redemocratização do país e direitos de cidadania.

Em 1996 a Reforma do Estado impõe cortes nos orçamentos e diminuição dos gastos públicos. Em meio a esse contexto surgem as políticas educacionais de gestão democrática do ensino público e a descentralização da educação a partir da Constituição de 1988. Essas políticas vieram ao encontro do movimento educacional da sociedade civil, as quais reivindicavam a descentralização da gestão educacional, a participação e o controle das políticas públicas para a educação em âmbito local. Os Conselhos Municipais de Educação, criados a partir da Constituição de 1988, são os instrumentos que podem garantir a concretização dessas reivindicações como também a possibilidade de uma efetiva mediação entre o Estado e a sociedade civil com relação às políticas públicas educacionais destinadas ao ensino municipal.

Abreu e Sari (2003) discutem acerca do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação desenvolvido em conjunto com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa capacitação utiliza o material desenvolvido no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola

(FUNDESCOLA/MEC). Este trabalho contribuiu para a divulgação do Programa como iniciativa do Governo Federal.

O trabalho de Gomes (2003) tem por objetivo investigar as origens do cartorialismo dos Conselhos de educação e a tendência do excessivo regramento como foco de conservantismo social e educacional. O autor faz duras críticas aos Conselhos de Educação na história recente do Brasil na esfera Federal, Estadual e Municipal por serem órgãos cartoriais e se constituírem numa malha obrigatória da educação brasileira, como também por se prestarem a um papel como órgãos de governo, e não de Estado, como deveriam ser, o que apenas legitima as políticas de governo.

Lord (2006) retrata os limites e dificuldades para a gestão democrática, através de um estudo sobre a área da educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. Este autor concluiu no seu trabalho que alguns avanços tem sido conquistados na área da educação no que se refere a gestão democrática das políticas, a partir de 1988. Do ponto de vista da cultura participativa ocorreu um amadurecimento tanto dos atores sociais quanto das suas reivindicações. Os representantes das entidades entendem seus papéis dentro de um processo maior de democratização e vêem na educação uma capacidade empoderadora para o mesmo processo.

2.3.2 Pesquisas de natureza empírica

As pesquisas de natureza empírica são aquelas que investigaram experiências e iniciativas específicas da criação, implantação e funcionamento de CME. São pesquisas desta natureza os trabalhos de Poletto (1982), Dall'Igna (1997), Meira (1998), Ribeiro (2000), Meira (2001), Carvalho, *et al* (2001), Lima (2001), Rocha, (2001), Rosa, 2001, Teles (2003), Teixeira (2004), Bier (2004), Ribeiro (2004), Alves (2005), Amorim

(2005), Lord (2005), Melo (2005), Betlinski (2006), Faria (2006), Ferreira (2006), Oliveira *et al* (2006), Pierozan (2006), Ramacciotti (2006), Tavares (2006) e Werle (2006).

O trabalho de Poletto (1982) constitui-se em um estudo documental sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil e descobre que as primeiras experiências de CMEs aparecem no Rio Grande do Sul. A autora evidencia as relações de vinculação, dependência e imbricação entre educação, município e Conselho Municipal de Educação e, de forma indicativa, definiu o papel dos Conselhos Municipais de Educação como instrumento e instância necessária para que o município exerça e cumpra adequadamente suas responsabilidades em matéria de educação e ensino. Ela apresenta o papel dos CMEs de forma indicativa porque, na época, não existiam estudos referente ao tema e poucos Conselhos haviam sido criados, os quais aparecem na região do Rio Grande do Sul. A pesquisa desta autora, por ser a primeira pesquisa que se tem registro a respeito do tema, se torna referência para todos os pesquisadores sobre os Conselhos Municipais de Educação.

O trabalho de Dall'Igna (1997) discute a contradição existente entre a criação dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul como exigências das políticas governamentais, e as dificuldades de efetiva ação dos Conselhos na gestão pública. Também ressalta a coincidência entre a política de municipalização do país e a criação de Conselhos.

A dissertação de Meira (1998) é um estudo de caso sobre os Conselhos Municipais de Educação e da descentralização da gestão educacional na Bahia. Para tanto, o autor selecionou 9 municípios baianos para realizar sua pesquisa. Concluiu que, na maioria dos municípios pesquisados, os Conselhos Municipais de Educação não geram benefícios para a garantia do direito à educação da comunidade local, e que também não ficou evidenciada nenhuma melhoria na qualidade do ensino municipal com a existência desses

Conselhos. O mesmo autor publicou dois artigos sobre os Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia (MEIRA, 1998, 2001).

Carvalho et al. (2001) apresentaram um estudo sobre os Conselhos Municipais de educação na microrregião de Campinas e indicaram os mecanismos viabilizadores e inviabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal. A conclusão da pesquisa apresenta apontamentos como: o processo de descentralização não se concretizou por via dos Conselhos, entretanto, que caminha para a consolidação de uma gestão democrática participativa; o trabalho nos Conselhos ficou fragilizado pela falta de prática política voltada à construção de espaços de discussão; os Conselhos precisam de um veículo de divulgação das decisões tomadas para dar transparência aos trabalhos, como também precisam de condições estruturais de trabalho (espaço físico, material, funcionários e recursos financeiros).

Rocha (2001) discute aspectos relacionados à participação da sociedade civil nos CME. O autor argumenta que os Conselhos Municipais de Educação são mecanismos de participação direta do cidadão no poder local. Segundo ele, as entidades não governamentais (sindicatos, igrejas, movimentos sociais, bem como os fóruns permanentes) que lhes dão sustentação política vêm lutando para constituir-se em efetivos espaços de representação da sociedade civil no setor educacional.

Rosa (2001) analisou o estilo de gestão do CME de D. Pedrito – RS, a partir de uma pesquisa desenvolvida junto aos conselheiros daquele CME. Segundo a autora, os resultados obtidos evidenciam que o estilo de gestão daquele Conselho é participativo – consultivo. Ela concluiu que o CME é importante para garantir transparência, fundamentar as decisões do executivo municipal e espelhar a vontade da comunidade, além de indicar potencialidades existentes.

Lima (2001) desenvolveu um estudo a respeito dos Conselhos Municipais na Educação. Incluindo o Conselho Municipal de Educação de Diadema, no Estado de São Paulo, município em que o Conselho passou por um processo de eleição. Num primeiro momento evidenciava-se um Conselho de natureza popular com características voltadas para a ocupação de espaços democráticos, entretanto, no momento da sua implementação o Conselho tomou outro rumo bem diferenciado daquele idealizado durante o processo eleitoral. A pesquisa deste autor contribuiu para evidenciar que mesmo um Conselho sendo organizado com a comunidade, com amplos debates e com processo de eleição de conselheiros, não garante o seu caráter democrático. Os CME pesquisados por ele desenvolveram um papel que se aproximou das atividades técnico-burocráticas, cuja função reduzia-se em reproduzir as políticas de órgãos centrais. Este autor também detectou que não houve grandes interferências do Conselho nas políticas formuladas pelo Executivo Municipal.

Ao ter realizado realizou um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, Teles (2003) procurou conhecer o novo papel dos Conselhos Municipais de Educação em decorrência das transformações políticas, sociais e culturais na sociedade brasileira, como também verificar em que medida estavam se desenvolvendo os princípios da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino, visando alcançar os seus limites e possibilidades, tanto na sua eficácia na provisão de uma educação de qualidade, quanto na transformação da cultura política brasileira. Para a autora desta pesquisa, o novo papel dos CMEs é ser instrumento de democratização da gestão do sistema municipal e de elo entre sociedade civil e Estado.

O trabalho de Teixeira (2004) apresenta parte de uma pesquisa mais ampla sobre sistemas municipais de ensino. Nessa pesquisa a autora apresenta um estudo sobre os Conselhos Municipais de Educação constituídos nos nove municípios mineiros que instalaram seus sistemas de ensino até 2000. Nesse estudo a pesquisadora discute como se apresentavam

esses Conselhos, sua composição, suas atribuições e as possibilidades de se constituírem em espaços democráticos de participação. A pesquisadora concluiu que os CMEs mantidos pelos municípios mineiros se assemelhavam aos Conselhos já existentes no âmbito federal e estadual no fato de assumirem um elenco de atribuições de natureza administrativa, e de se diferenciarem na sua composição, pois abrem espaços para participação da sociedade civil nas discussões e nas decisões que lhe cabem. Evidenciou, também, a necessidade dos Conselhos Municipais de Educação realizarem fóruns e conferências, pois, embora tendo relacionamento com o poder político, esses Conselhos constituíram espaços públicos autônomos. Também menciona que a estrutura legal que dá suporte aos CMEs estudados nos nove municípios mineiros, é insuficiente para assegurar o seu efetivo funcionamento nos termos propostos. Por isso, propõe um novo estudo sobre cada um dos Conselhos para que os dados apresentados nesta pesquisa sejam enriquecidos.

Bier (2004) realizou um estudo sobre os Conselhos Municipais de Educação no Estado do Rio Grande do Sul. A questão principal do seu trabalho foi investigar se era possível o CME ser participativo e técnico-pedagógico ao mesmo tempo. Sua pesquisa contribui para revelar o fato de que a existência da Lei e a implementação dos CME não são condições suficientes para que ocorra o compartilhamento de saberes.

A pesquisa realizada por Alves (2005) trata dos Conselhos Municipais de Educação do município de Juiz de Fora (Minas Gerais). O objetivo da pesquisa foi analisar a representatividade social do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora e suas implicações para a democratização das políticas públicas educacionais e aquisição da autonomia Municipal. A autora registra que os Conselhos Municipais de educação são instrumentos de participação direta do cidadão no poder local.

A pesquisa de Amorim (2005) relata que os Conselhos de Educação foram criados no Brasil ainda na época do Império e que tiveram avanços e retrocessos na sua

trajetória histórica. No início, esses Conselhos serviram aos interesses da Igreja Católica e às políticas locais de determinados municípios; mais tarde, foram readaptados pelo Governo Federal, como instrumentos, em nível técnico, para dar sustentação às políticas desenvolvimentistas e populistas do regime ditatorial. No regime militar, serviram como instrumentos de controle e fiscalização. A partir da década de 1980, os Conselhos passaram a ser constituídos como órgãos de luta e apoio aos movimentos sociais. Na década de 1990, a constituição desses Conselhos passou a fazer parte das políticas públicas neoliberais visando dar sustentação às suas propostas de descentralização. No entanto, o princípio da democracia participativa também interferiu no processo de efetivação desses Conselhos principalmente em nível local. Assim, esta a pesquisa buscou compreender como foi o processo de constituição e efetivação do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia, numa gestão caracterizada por uma Democracia Liberal e numa gestão assinalada por uma Democracia participativa. Por meio da pesquisa a autora relata que foi possível concluir que a busca pela democratização do ensino, via Conselho Municipal de Educação, ainda depende de posturas políticas que permitam a colaboração recíproca entre as diferentes esferas do governo e a sociedade civil, deixando de lado interesses particulares e propostas que visam levar a educação para o mercado de consumo.

O estudo realizado por Lord (2005) analisou o papel do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e também procurou considerar a relevância de fatores subjetivos, possibilitados pelo órgão no decorrer das atividades e a influência na consolidação da cultura participativa. Para este autor o CME tem um papel importantíssimo que é o de ser ator político e mobilizador da sociedade.

Melo (2005) estudou o papel do Conselho Municipal de Educação da cidade do Recife durante o período de 2001 a 2004. A autora procurou verificar como uma experiência de gestão pública inovadora, como é o caso dos Conselhos, poderia estar

contribuindo, ou não, para a ampliação do exercício do direito à educação e para a democratização da sociedade. Como resultado da pesquisa a autora evidenciou que o CME pesquisado tem contribuído de forma precária para estabelecer um processo de interlocução pública entre as entidades e seus representantes em diferentes processos de acompanhamento e avaliação das políticas de educação para o município, o CME não assegurou a sua atuação na esfera pública da educação no município. Constatou, ainda, a fragilidade da sociedade para intervir no Conselho e desta forma participar da Esfera Pública da educação Municipal.

A pesquisa de Betlinski (2006) teve como objeto de estudos duas cidades da região metropolitana de São Paulo: Santo André e São Caetano do Sul. O objetivo da pesquisa foi o de identificar qual é a cultura política que orienta a gestão educacional em nível local a partir da análise da participação dos conselheiros e do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, fazer um mapeamento das matrizes da cultura política que estão presentes nos CME; também saber se a implantação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação alteram a relação de poder entre Estado e sociedade civil. Este autor concluiu na sua pesquisa que os conselhos são frágeis, pois se traduzem em instituições frágeis e impotentes com níveis de atividades e participações insuficientes para a garantia da democratização da gestão municipal da educação. Também concluiu que a institucionalização legal e formal dos Conselhos não garante e pouco contribui para a democratização da gestão educacional dos municípios investigados.

Faria (2006) analisou a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. O objetivo da sua pesquisa foi fazer uma análise conceitual e aplicada da formação e funcionamento dos Conselhos de Educação no Brasil. A autora destaca que os Conselhos atendem formalmente aos anseios da sociedade por maior controle social e participação nas decisões políticas locais, como também se destacam no cenário da política brasileira como um dos instrumentos mais disseminados de fomento à integração entre sociedade e gestores

públicos no processo de descentralização da tomada de decisões e acompanhamento da implementação de políticas públicas no âmbito do município.

O trabalho de Ferreira (2006) analisa a relação entre a participação da sociedade civil e a sua capacidade de influenciar políticas sociais por meio de um estudo de caso desenvolvido no Conselho Municipal de Educação da Serra no Espírito Santo. A autora coloca que a experiência de Conselhos vem possibilitando um aprendizado técnico e político na área da política educacional em nível local. Concluiu que a participação da população, em geral, é muito limitada, o grau de comunicação e diálogo das entidades com assento no Conselho e suas bases é extremamente reduzido e a defesa dos interesses públicos também fica comprometida, na medida em que há uma superposição de interesses corporativos e privados.

Oliveira *et al* (2006), organizaram um livro baseado na pesquisa de professores e pesquisadores integrantes do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE/UNICAMP), a respeito dos Conselhos Municipais de Educação, envolvendo os dezenove municípios que compõe Região Metropolitana de Campinas. Os objetivos gerais dessa pesquisa foram: analisar a organização e o funcionamento destes Conselhos, verificar a existência de sistemas municipais de educação, examinar as divergências e convergências das propostas dos Conselhos Municipais de Educação que contribuem para a coesão e/ou dispersão das ações educativas na Região Metropolitana de Campinas. A pesquisa indicou os seguintes resultados: a) o processo de municipalização do ensino se mostrou forte indutor na criação dos CMEs e sistemas municipais de ensino - com relação ao funcionamento dos CMEs, foi possível perceber uma dependência com relação ao órgão de municipal de educação; b) os Conselhos refletem espaços de informações, de referendo das ações da secretaria e não de discussões; c) os Conselhos dependem dos órgãos gestores da educação municipal com relação a espaço físico, recursos humanos, financeiros e materiais para o

funcionamento dos mesmos; d) a população tem sido impedida de acompanhar as reuniões, devido à falta de divulgação do funcionamento, das atribuições e competências do Conselho, bem como dos horários das reuniões; e) mesmo havendo representantes da sociedade civil nos Conselhos há preponderância de seguimentos ligados ao poder público municipal.

Pierozan (2006) pesquisou os Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina, mais precisamente nos municípios que pertencem às Associações de Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) e do Alto Vale do Rio Jacuí (AMAVI). A pesquisa teve por objetivo compreender a razão de criação de tantos Conselhos e identificar os seus limites e possibilidades de atuação. A autora concluiu que a razão da constituição do número elevado de Conselhos em Santa Catarina ocorreu devido à existência de um Convênio para a Municipalização da Gestão do Ensino Fundamental, firmado em 1991, entre o Estado de Santa Catarina e os municípios, também às ações dos governantes que, através de convênios, desencadearam um processo de municipalização do ensino desde a década de 70 e, ainda, para a criação dos Conselhos, foi seguida uma orientação na elaboração da legislação originada pela participação da UNDIME/SC, grande responsável pela explosão na criação de Conselhos. A autora percebeu através da pesquisa que os CMEs reúnem dupla condição: ao mesmo tempo que são órgãos de participação popular são, também, órgãos de caráter técnico; ao mesmo tempo que é a expressão da sociedade civil, exige de seus participantes um conhecimento específico na área educacional. Este órgão tem ficado à mercê da administração municipal devido à falta de estrutura adequada para seu funcionamento. Indica-se, também, que a constituição dos Conselhos Municipais de Educação pode ou não colaborar para a democratização do ensino.

A pesquisa de Ramacciotti (2006) apresenta um estudo da implementação e do funcionamento dos Conselhos de participação popular, ligados à área educacional no município de Araraquara. A autora coloca que desde o início, em 2001, a gestão denominada

Frente Democrática e Popular demonstrou preocupação em ampliar aos espaços de participação popular. Para a realização da pesquisa a autora selecionou três Conselhos: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O texto do trabalho procurou demonstrar como se apresentavam os conselhos analisados, sua composição, suas atribuições e as possibilidades de contribuírem para a democratização da gestão pública e para o aprimoramento das políticas governamentais.

O trabalho realizado por Tavares (2006) apresenta uma reflexão sobre o caso do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo no Estado do Rio de Janeiro. A autora relata que, em 2004, a Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo propôs a elaboração do Plano Municipal de Educação, via fóruns, procurando envolver os diferentes segmentos da sociedade na discussão e elaboração do PME, sendo que o CME participou ativamente do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Esta autora demonstrou preocupação com a efetivação do PME devido à mudança do governo municipal e da Câmara de vereadores e, conseqüentemente, a substituição dos cargos políticos na SME e a substituição dos representantes da SME no Conselho propostos pelo executivo Municipal. Segundo ela, essa mudança ocasionou uma nova configuração com relação à implantação do Plano Municipal de educação de São Gonçalo. Essa nova configuração expressou uma tendência a relativizá-lo, ameaçando a implementação dos avanços democráticos conquistados durante o processo da construção do PME. A mesma autora afirma que o Conselho Municipal de São Gonçalo era uma instância conflitiva e um espaço de produção de utopia bonita e necessária de construção de um sistema de ensino mais democrático e de melhor qualidade aos cidadãos de São Gonçalo.

Werle (2006) apresenta uma análise documental na qual analisou o texto de leis de criação dos Conselhos Municipais de Educação de 80 municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O trabalho de Werle se propõe a compreender que setores da população e que atores político-administrativos estão envolvidos, como também indagar se os CME são espaços de participação da sociedade civil, da comunidade escolar e poder público na gestão da educação. A análise realizada por esta autora contribui para demonstrar que os CME que fizeram parte da análise são colegiados constituídos por poucos componentes: um local ocupado largamente pelo poder político; o executivo local; em dois terços dos casos há representação do gabinete do prefeito; um quarto dos municípios reservam espaços para representantes da Secretaria Municipal de Educação; predomina a representação de professores ligados à rede municipal; há menção à representação de pais ou representantes de suas associações e, também, algumas leis exigem a representação de conselheiros de outros Conselhos no CME.

2.3.3.Revisão de literatura

As pesquisas de revisão de literatura são aquelas que investigam e analisam todas as produções existentes sobre determinado tema. Nesta categoria foi encontrada uma produção. Souza e Vasconcelos (2006) fazem um recorte da produção científica brasileira acerca da temática dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACs) no período de 1996 a 2002. Este artigo revela que 21 estudos foram analisados sobre o tema Conselhos Municipais de Educação e que o maior número de produções científicas sobre os CMEs concentram-se na Região Sudeste, especialmente no Estado de São Paulo.

2.3.4 Reflexão sobre a experiência e funcionamento de Conselhos Municipais de Educação

As pesquisas de reflexão, experiências e funcionamento de CME são aquelas que registram a história de vida de um Conselho. Nesta categoria foi encontrado o trabalho de Gorodicht (2002). Esta autora organizou um livro contando a história do CME de Porto Alegre, que foi produzido pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Contou com a apresentação de Pablo Gentili, com artigos do prefeito municipal, conselheiros e técnicos administrativos do órgão que contam as experiências vivenciadas na trajetória do Conselho. Registra toda a trajetória do Conselho: sua criação, sua história, sua estrutura, as relações que estabelece com a sociedade e as interfaces com outros espaços democráticos.

2.4 AS CONTRIBUIÇÕES

Os trabalhos sobre CMEs incluídos nessa revisão contribuem para uma compreensão do papel dos Conselhos e do seu significado para a democratização da educação e, em um sentido mais amplo, da democratização da sociedade, na qual a participação democrática, a educação política e a democracia representativa tornam-se essenciais. Apesar de existirem trabalhos publicados sobre o CME, desde 1982, o levantamento bibliográfico dos trabalhos permitiu a verificação de que o grande avanço na produção de pesquisas relacionadas aos Conselhos Municipais de Educação se deu a partir de 2000. No período de 1982 até 1998, apenas 07 pesquisas foram localizadas, no período dos anos de 2000 até 2006 foram localizadas 24 pesquisas sobre o tema.

Através desta análise foi possível observar que o grande avanço nas pesquisas e publicações relacionadas aos Conselhos Municipais de Educação se deu a partir de 1997. Isto ocorreu devido ao crescimento dos Municípios que constituíram seus sistemas, e conseqüentemente, a um aumento na criação de Conselhos Municipais de Educação. Foi possível observar também que as pesquisas avançaram mais na Região Sul e Região Sudeste

(Minas Gerais e São Paulo). Percebeu-se, também, que a grande maioria das pesquisas e das publicações registra os Conselhos “vistos por dentro”, ou seja, sua estrutura e funcionamento e a opinião dos conselheiros.

Poucos trabalhos de pesquisa investigaram a opinião de usuários ou como a população avaliaria o trabalho dos CMEs. Em quase todos os trabalhos há um resgate da história dos Conselhos no Brasil. Um aspecto recorrente é a dificuldade com que os Conselhos Municipais de Educação possuem para se efetivarem e contribuírem com a educação nos municípios devido à falta de clareza sobre o papel dos Conselhos, nível restrito de autonomia dos Conselhos (que, muitas vezes, estão bastante atrelados aos órgãos de governo), e à falta de estrutura dos Conselhos, sendo que a maioria deles depende da estrutura oferecida pelas Secretarias Municipais de Educação. Além disso, as pesquisas evidenciam que as contribuições dos Conselhos para a melhoria da qualidade do ensino público municipal são ainda incipientes na maioria dos contextos investigados.

Diversos desses estudos (TELES, 2003; LORD, 2005; GORODICHT, 2002; LIMA, 2001; BATISTA, 2003) contribuem para compreender o papel dos CMEs em uma perspectiva crítica. Com base nos estudos citados, principalmente quando possui as funções normativas e deliberativas, o CME pode ser considerado como um espaço fundamental de:

- a) controle social da gestão pública;
- b) efetiva participação da sociedade civil (por meio da democracia representativa) nos processos decisórios e no processo de definição de políticas públicas;
- c) intervenção para a luta pela expansão das oportunidades educacionais para a classe trabalhadora (expansão do acesso à educação, garantia de

um padrão de qualidade, democratização do conhecimento, democratização da gestão educacional e da gestão escolar);

- d) debate sobre questões essenciais da educação, que resultem em ações efetivas voltadas ao interesse geral.

2.5 AS LACUNAS

Embora um conjunto significativo de pesquisas já tenham sido feitas a respeito dos Conselhos Municipais de Educação, pode-se afirmar que há, ainda, muito a ser pesquisado quanto a esta temática uma vez que, na maioria dos municípios, os CMEs são uma experiência recente e, portanto, pouco avaliada. De modo geral, pode-se considerar que há necessidade de se pesquisar vários fatores referentes ao CME:

- a) os temas que são discutidos no CME;
- b) a composição dos Conselhos e o perfil dos conselheiros, principalmente o número de usuários que fazem parte do Conselho;
- c) o grau de autonomia que os Conselhos têm ou, ainda, em que medida estão atrelados ou não aos órgãos municipais de Educação - conforme indicado por Lima (2000), em alguns casos, os Conselhos se tornam aparelho do Estado e, portanto, o grau de autonomia torna-se baixo ou inexistente, o que vem a enfraquecer o papel dos Conselhos, ou seja, serem instrumentos de controle social da gestão pública;
- d) como as funções mobilizadora e propositiva, indicadas no material divulgado pelo Mec (Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais), poderiam ser implementadas;
- e) como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros vem sendo implementado e qual o impacto desse programa;

- f) quais as contribuições os Conselhos Municipais de Educação vem oferecendo para sociedade;
- g) qual é a avaliação que a sociedade faz da atuação dos Conselhos Municipais de educação.

As análises elaboradas no estudo de caso que fundamenta a presente dissertação apresentam aspectos relevantes, principalmente porque, até o momento atual, não foram realizadas pesquisas referentes ao CME de Ponta Grossa - PR. No entanto, deve-se destacar que há trabalhos que discutem outros Conselhos existentes neste mesmo município (SIQUEIRA, 2006).

Os próximos dois capítulos apresentam a análise dos dados obtidos por meio da realização de um estudo de caso do CME de Ponta Grossa.

CAPÍTULO 3 - O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

O objetivo deste capítulo é apresentar a trajetória histórica do Conselho Municipal de Educação do município de Ponta Grossa - PR, desde a sua criação até o momento atual, bem como explicitar a sua organização, estrutura e funcionamento. O presente capítulo foi estruturado a partir da análise das leis de criação, da leitura e análise das atas do CME e, ainda, com dados da entrevista com o vereador que propôs a lei de criação do CME (ANEXO A).

A pesquisa realizada constitui-se em um estudo de caso. Para Martinelli (1999), o estudo de caso é adequado para investigar tanto a vida de uma pessoa quanto a existência de uma entidade de ação coletiva nos seus aspectos sociais e culturais. Em virtude de suas características, o estudo de caso é exploratório e tem como principal utilidade a possibilidade de apreensão do problema nos seus diferentes traços, inquirindo o pensamento lógico e estimulando a experiência intelectual. Sua importância também está no fato de não fazer do conhecimento descritivo o alvo essencial, mas de promover a ruptura do senso comum, através de um processo de compreensão dos elementos mais significativos, investigados com profundidade. Segundo esta autora, no estudo de caso, o pesquisador aproveita as evidências empíricas e as inferências produzidas, correlacionando-as para alcançar a interpretação dos fatos, a partir de um sistema explicativo mais amplo. Para ela o estudo de caso é uma investigação empírico-indutiva, no qual o caso é a unidade significativa do todo tornando possível a explicação da realidade concreta.

André (2005), Triviños (1987), Lüdke e André (1986) e Martinelli (1999) mencionam que o estudo de caso envolve o uso de diferentes estratégias de coleta de dados

(questionários, entrevistas, análise documental, observação). Na presente pesquisa, foram utilizadas como estratégias de coleta de dados a análise documental, as entrevistas e as observações das reuniões do CME.

A etapa inicial da pesquisa constituiu-se na negociação do acesso ao CME investigado. Com o propósito de obter a autorização e apoio para realizar a pesquisa, inicialmente foi estabelecido o contato com a então presidente do CME. Nesse primeiro contato, foi exposto o interesse de pesquisa, o qual envolveria a observação de reuniões, entrevistas com conselheiros e obtenção de documentos oficiais. A presidente solicitou que o pedido fosse formalizado por meio de ofício requerendo autorização para realizar a observação das reuniões do Conselho. A partir da formalização do pedido, a pesquisadora foi convidada pela presidente para participar das reuniões plenárias do CME.

Na primeira reunião, a presidente apresentou a pesquisadora aos membros do Conselho, informou a finalidade da sua presença na reunião e leu o pedido de autorização para realizar a observação das reuniões plenárias. A solicitação foi aceita, por unanimidade, pelos conselheiros presentes. A partir de então, foi realizado o trabalho de observação e, em seguida, a obtenção de documentos oficiais e realização das entrevistas.

Foi fundamental para a pesquisa o acesso aos documentos oficiais do CME, tais como: leis de criação do CME, decretos de nomeação de conselheiros, Lei de criação do Sistema Municipal de Educação, Regimento interno do CME, deliberações e atas das reuniões do CME. A partir da leitura das atas e decretos de nomeação foi possível identificar os mandatos existentes, os presidentes e os conselheiros de acordo com as entidades que representavam.

A coleta dos documentos iniciou-se logo após o início das observações das reuniões. As atas também foram documentos importantíssimos para o desenvolvimento da pesquisa. Para a pesquisa, tanto a cópia das atas realizadas desde a criação do CME até o

início das observações, quanto a cópia dos documentos oficiais, foram solicitados verbalmente à conselheira que atuava como secretária do Conselho, a qual atendeu prontamente à solicitação.

Antes de apresentar os aspectos históricos e as ações do CME desde a sua criação, será indicada, a seguir, uma breve caracterização do Município de Ponta Grossa.

3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

O Município de Ponta Grossa situa-se na região centro sul do Estado do Paraná, no segundo planalto paranaense, a 970 m. acima do nível do mar. Situa-se a 110 km de Curitiba e, atualmente, é considerada um dos maiores entroncamentos rodoferroviários da América Latina, pois oferece acesso fácil e rápido, por rodovia, aos grandes centros produtores como São Paulo, Paraguai, Argentina, norte do Paraná e a todo o sul do país. Atualmente conta com aproximadamente 300 mil habitantes, de acordo com estimativas do IBGE. O povoamento da região deu-se, inicialmente, a partir do requerimento de sesmarias por famílias nobres de São Paulo que as requeriam para criar gado (SCHIMANSKI, 2007).

No início do século XVIII, os tropeiros percorriam a região do chamado caminho das tropas de Viamão (RS), para Sorocaba (SP), e o povoado onde hoje se localiza o município servia de pouso para os tropeiros. Muitos tropeiros, ao passarem pela região, entusiasmados pelos campos férteis, requeriam terras ao governo, dando origem a novas fazendas (ibid.). Nesse cenário, emergiram as grandes propriedades rurais, onde se projetava a figura dos proprietários rurais. O poder político da cidade concentrou-se nas mãos de grandes proprietários de terras e comerciantes locais. A administração pública geralmente ficava nas mãos de famílias históricas, muitas com grande prestígio político até os dias atuais (SCHIMANSKI, 2007).

Segundo Wlodarski (2007), desde o início da formação da cidade era possível identificar disparidades sociais, pois ao redor das grandes fazendas, existia a organização da agricultura de subsistência por autônomos ou agregados que compunham famílias pobres. Cunha apud Wlodarski (2007) explica que, quando o tropeirismo começou a entrar em crise, os fazendeiros passaram a substituir a criação de gado pela produção e comercialização da erva-mate e madeira, associadas a um processo de desenvolvimento do comércio. O trabalho nos ervais permitia à população mais empobrecida o acesso a uma renda mínima, mas que era uma opção melhor que a agricultura de subsistência.

Em 1862, com o desenvolvimento de um núcleo urbano, Ponta Grossa passou a ser considerada cidade. Conforme Löwen (1990), com a integração da cidade ao sistema de transporte ferroviário, em 1893 e, posteriormente, em 1896, com o início da construção da Estrada de ferro São Paulo – Rio Grande, ampliaram-se as oportunidades de emprego e transformando a cidade de Ponta Grossa em um importante entroncamento ferroviário.

No final do século XIX, o crescimento e o desenvolvimento da cidade foram incrementados com a chegada de imigrantes europeus (russos-alemães, poloneses, ucranianos, alemães, entre outros). Com a chegada desses imigrantes ocorreu um processo de modernização industrial, bem como em outros setores, tais como no comércio, transporte, e cultura. De acordo com diversos historiadores, a chegada dos imigrantes modificou a estrutura econômica e social do município que, até então, priorizava as atividades campeiras, cujo poder local era exercido apenas pelas oligarquias rurais (CHAMMA, 1988; SIQUEIRA, 2006; SCHIMANSKI, 2007). Chamma (1988), ao analisar a formação da sociedade pontagrossense expressa o seguinte:

População sui-gêneris: de um lado os povoadores e seus descendentes, frios e orgulhosos, e de outro os imigrantes recém-chegados; poloneses, russos-alemães e ucranianos, arredios e desconfiados. De tudo isso resultou uma sociedade difícil no relacionamento; desconfiados em relação aos novos moradores que aqui chegassem.

Casamentos só entre famílias muito conhecidas... . Assim, a sociedade pontagrossense inicia o século XX com uma elite representada talvez pelas maiores fortunas da Província formando uma verdadeira classe senhorial e que centralizava o poder nos Campos Gerais. (p. 45).

Na análise de Flach (2005), o poder local na região de Ponta Grossa, desde a sua origem, esteve atrelado aos interesses da classe burguesa, primeiramente representado pelos fazendeiros pecuaristas, depois pela classe pequeno-burguesa dos profissionais liberais, comerciantes e empresários. Segundo esta autora, a elite campeira de Ponta Grossa continua exercendo forte influência no poder político local. Em razão dessas características, “a cidade carrega consigo um estigma de conservadorismo no qual as classes populares pouco significam na determinação dos rumos da região” (ibid. p. 96)

Os diversos pesquisadores a respeito da história de Ponta Grossa demonstram que o poder político concentrou-se em grande parte nas mãos de grandes proprietários de terras, cujas famílias remontam à época da fundação da cidade. Segundo Siqueira (2006), dos 13 prefeitos que administraram a cidade na primeira metade do século XX, é expressiva a representação da tradicional oligarquia rural que têm exercido uma forte influência na política local.

Contrariando o conservadorismo local, em 1996, elege-se para prefeito um candidato sem tradição política na cidade, o qual realizou uma administração considerada populista e clientelista (SIQUEIRA, 2006). Na gestão seguinte (2001-2004) elege-se como prefeito um candidato do Partido dos Trabalhadores. Segundo Siqueira (ibid.), apesar da dificuldade em consolidar um governo de base democrática, o governo de 2001-2004 expressou a primeira tentativa de criar espaços de participação popular na gestão pública (por exemplo, o orçamento participativo, conselhos locais de saúde), mas isso não chegou a lograr uma transformação na cultura política do município. Na gestão 2005-2008, a administração municipal retornou para o grupo político que governou a cidade no período de 1982 a 1995.

Siqueira (2006) demonstra que as últimas três gestões municipais (desde 1996) apresentaram no que se refere à participação popular, diferentes posturas que vão desde uma preocupação em criar espaços de participação popular e exercício da cidadania, até o completo descaso em relação à participação crítica e ativa dos segmentos populares na administração pública municipal. Segundo Schimanski (2007), o conservadorismo de Ponta Grossa tem se evidenciado no que se refere à

[...] manutenção dos privilégios por parte da elite dominante que “conduz” o destino da cidade, tendo em vista seus interesses coletivistas. O fato de Ponta Grossa ser considerada uma cidade conservadora está, sem dúvida, atrelada à concepção de política enquanto extensão de interesses particulares, o que, infelizmente, tem direcionado as práticas políticas locais. (...) No entanto, o direcionamento das práticas políticas locais, vinculadas a interesses particulares, em Ponta Grossa, não deve ser interpretado como um fenômeno particular e isolado do contexto nacional, tendo em vista que, no Brasil, historicamente, as elites dominantes têm encontrado estratégias para se conservar no poder. (p. 150).

É interessante destacar que, de acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, em 2006, a área urbana possuía 24 favelas (mais de 50 domicílios) e 112 focos de favelas (menos de 50 domicílios), 8.000 famílias residiam em ocupações irregulares. Cerca de 12.000 famílias encontravam-se abaixo da linha de pobreza, e 15.000 famílias encontravam-se cadastradas em programas de transferência de renda do Governo Federal (SIQUEIRA, 2006)⁹. A renda média per capita, em 2000, era de R\$ 318,22 e cada família possuía, em média, 4,5 pessoas. (SIQUEIRA, 2006). De acordo com Löwen (1990), em 1960, a população moradora em favelas correspondia a 0,8% da população urbana. Em 1988, esse percentual era de 10%. Em números absolutos, no citado período, a população moradora em favelas subiu de 614 para 22.000 pessoas. Para Wlodarski (2007, p. 79), o crescimento do número de favelas revela um processo de exclusão de parte da população que “não consegue ter acesso à habitação de qualidade, ocupando espaços vagos no município ou

⁹ A respeito dos Programas de transferência de renda no município de Ponta Grossa, ver Wlodarski (2007) e Nez (2005).

se fixando em fundos de vale, locais próximos de arroios ou das ferrovias, distantes da área central e que na maioria das vezes pertencem ao poder público”.

Seguindo a lógica da desigualdade de renda que caracteriza a realidade brasileira, em Ponta Grossa houve um aumento da razão da renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, que aumentou de 17,80 para 19,51 no período de 1991 a 2000. Apenas 10% da população apropriam-se de quase 50% do total da renda, conforme dados do ano 2000. A intensidade da pobreza¹⁰ em Ponta Grossa, no período de 1991 a 2000, aumentou de 37,83 para 41 e a intensidade da indigência¹¹ passou de 34,42% em 1991 para 52,59% em 2000 (ibid). De acordo com Wlodarski (2007),

o município nos chama a atenção, pois é permeado por um espaço contraditório de uma cidade desenvolvida, que apresenta índices altos de desigualdade de renda e pobreza.

Cidade em que a concentração de renda e riquezas é marcante. Grande parte da renda é concentrada por 10% da população e 12.000 famílias são consideradas pobres e sobrevivem de aproximadamente $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

A população que sobrevive sem ou com baixa renda não consegue ter acesso às mesmas oportunidades, no que se refere à qualidade de vida como um todo, sendo marcada pelas precárias condições de habitação, falta de acesso à saúde, muitos não conseguem sequer concluir o Ensino Fundamental e o acesso ao trabalho formal torna-se cada vez mais difícil. (p. 93).

Com base no Atlas de Desenvolvimento Humano, Wlodarski (2007) mostra que os índices relacionados à mortalidade infantil de até 1 ano de idade apresentaram uma melhora nos últimos anos, passando de 44,97 em 1991 para 18,86 em 2000 e, também, uma queda considerável na mortalidade de até 5 anos de idade, que passou de 51,68 em 1991 para 19,55 em 2000¹². No mesmo período (1991-2000) ocorreu um aumento do número de pessoas

¹⁰ Intensidade da pobreza é a distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos pobres (ou seja, dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza de R\$ 75,50) do valor da linha de pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza. Fonte: <http://pnud.org.br/indicadores>.

¹¹ A intensidade da indigência é a distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos indigentes (ou seja, dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 37,75) do valor da linha de indigência, medida em percentual do valor dessa linha de indigência. O indicador aponta quanto falta para um indivíduo deixar de ser considerado indigente. Fonte: <http://pnud.org.br/indicadores>.

¹² Cálculo feito com base no número de crianças que não irão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada mil crianças nascidas vivas. Fonte: <http://pnud.org.br/indicadores>.

com acesso aos serviços básicos de saneamento, água, escoamento sanitário e coleta de lixo (ibid.).

O percentual de pessoas analfabetas também reduziu no período de 1991 a 2000. As taxas mais elevadas, em 1991, concentravam-se na faixa de 25 anos ou mais (10,65%); 15 anos ou mais (8,56%) e de 7 a 14 anos (7,89%) caíram, em 2000, respectivamente para 6,81; 5,71 e 3,29 (WLODARSKI, 2007).

Segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), em 2004, no Paraná, a média de atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches é 10%. O maior déficit no atendimento da Educação Infantil corresponde às crianças de 4 e 5 anos, pois 44,40 não estavam matriculadas. A média de Ponta Grossa era 6,9%. A taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos era de 97% enquanto a média do Paraná era de 95,7%. Já a frequência escolar dos jovens de 15 a 17 anos de idade atingiu 73,1% no Estado e 74,5% no Município. A população adulta que não conseguiu completar os 8 anos do Ensino Fundamental em todo o Estado apresenta a média de 6,5% e em Ponta Grossa, atingiu o índice de 7,0% (ibid.).

O Poder Público Municipal mantém 33 Centros Municipais de Educação Infantil e 83 escolas de Ensino Fundamental. Até o ano de 2000, as taxas de reprovação na rede municipal eram elevadas: 18% em 1988; 9,3% em 1998 e 12,1% em 2000, sendo que as taxas mais elevadas eram as correspondentes à 1ª série (MAINARDES, 2008). A partir de 2001, com a implantação dos Ciclos de Aprendizagem, houve um decréscimo significativo das taxas de reprovação (1,8% em 2001; 6,1% em 2002 e 4,2% em 2003). Devido à implantação das Classes de aceleração, no período de 2001 a 2004, a taxa de disparidade idade/série que em 2001 era de 13,1% caiu para 2,4% em 2004 (ibid.). Segundo dados do

MEC/INEP, a Rede Municipal de Ponta Grossa obteve 4,7 no IDEB 2005¹³. A média do Estado do Paraná foi de 5,0 e a do Brasil 3,8 (dados referentes aos anos iniciais).

No que se refere à experiência de Conselhos municipais, o município contava, em 2007, com 44 Conselhos Municipais, porém, nem todos se encontravam em pleno funcionamento. Os Conselhos mais estruturados, com sede própria e reuniões periódicas eram aqueles ligados a setores que contam com orçamento próprio, como é o caso da Educação, Saúde e Assistência social (SIQUEIRA, 2006).

Após analisar uma série de dados estatísticos de Ponta Grossa, Wlodarski (2007) diz que o município apresenta índices positivos de desenvolvimento humano. No entanto, o município necessita de um maior investimento na educação, principalmente no que se refere à redução do analfabetismo, ampliação do acesso à Educação Infantil e ampliação das condições de acesso da população à saúde, não somente em âmbito curativo, mas também preventivo.

Ainda que apresentado de forma breve, esse panorama histórico e os dados apresentados oferecem alguns elementos para se compreender o contexto no qual o CME foi constituído em Ponta Grossa no ano de 1995. O referido Conselho foi criado em um município que não possuía uma tradição de participação democrática e debate público em torno das decisões governamentais, pois foi apenas a partir da gestão municipal 2001-2004 que algumas experiências de abertura de canais de participação mais efetivos foram criados. No que se refere ao CME, observa-se que houve a preocupação da Secretaria Municipal de Educação em estruturar o CME, principalmente após a criação do Sistema Municipal de Ensino. No entanto, logo em seguida, a ênfase no fortalecimento do CME, de outros Conselhos e de outros canais de participação não foi priorizada. Desse modo, a construção da

¹³ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Os dados do IDEB podem ser consultados no *site* do Mec/Inpe.

participação democrática, por meio da criação de “ações voltadas à educação política” (LIMA, 2000), tem sido um processo lento e instável.

3.2 O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO CME DE PONTA GROSSA

Com o objetivo de identificar as principais razões que permitiram a criação do CME de Ponta Grossa, foi entrevistado o vereador Valfredo Dzázio, o qual propôs a lei de criação desse Conselho. Segundo ele, a idéia de criação do Conselho surgiu a partir do seu envolvimento com a população estudantil e, também, por desenvolver o trabalho de odontologia preventiva em escolas da Rede Municipal de Ensino. A partir de tais envolvimento, o vereador narrou que teve a oportunidade de aproximar-se das diretoras e professoras das escolas municipais e, conseqüentemente, passou a ter mais contato com as dificuldades que aquelas profissionais enfrentavam nas escolas. Segundo ele, na época, tais reclamações envolviam desde a falta de apoio administrativo (por exemplo, falta de escriturários escolares e pessoal de manutenção) até a falta de material permanente e de consumo. O vereador também relatou que a queixa geral daquela época estava relacionada à falta de um plano de cargos e carreira. Assim, ele considerava que deveria existir um órgão na cidade que representasse essas escolas junto à Secretaria Municipal de Educação. Segundo ele, “a educação não poderia ficar só nas mãos do secretário ou da secretária da educação” (entrevista realizada no dia 25/10/2006). Esse vereador envolveu-se com a população escolar e com as alterações do plano de cargos e carreira. A partir desse envolvimento e do relacionamento mais estreito que mantinha com a comunidade escolar é que nasceu, segundo ele, a idéia de propor a criação do CME.

Ao propor a criação do CME, a preocupação do vereador não era definir se o Conselho seria consultivo ou deliberativo e, sim, “envolver outras pessoas que não faziam

parte do governo para que tomassem conhecimento da situação da educação no município” (Entrevista, 25/10/2006).

A Lei do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa foi aprovada pela Câmara Municipal no dia 11 de abril de 1995 (Lei nº 5172), na gestão do Prefeito Paulo Cunha Nascimento. Para a elaboração da lei, o vereador contou com a ajuda de professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa, ligados à área da educação. Além disso, segundo ele, a lei de criação de CME de um município do Estado de São Paulo serviu de base para as discussões prévias e para a elaboração da lei, pois, no Estado do Paraná, na época, não foi localizado nenhum município que tivesse uma lei semelhante e que pudesse servir de parâmetro.

O vereador ainda afirmou que inúmeras discussões ocorreram antes da criação da lei municipal que criou o CME. Ele relatou que houve alguma resistência por parte do Poder Executivo Municipal. Havia a interpretação de que, com a criação do CME, o governo teria de “dividir o poder”. Sendo assim, parecia não ser de interesse do Poder Executivo que o CME fosse criado. A falta de estrutura da câmara também contribuiu para a morosidade na elaboração da lei de criação do CME, pois, naquela época, não havia recursos humanos e materiais para agilizar o trabalho.

Observa-se, portanto, que a criação do CME de Ponta Grossa surgiu mais pela iniciativa individual de um vereador oriundo da área da saúde e filiado a um partido considerado conservador (na época o vereador era filiado ao Partido da Frente Liberal - PFL). Portanto, não surgiu de um processo de organização da comunidade, amadurecimento do processo democrático ou da proposição do Estado.

3.3 FASES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA

A história do CME de Ponta Grossa pode ser dividida em duas fases. A primeira, que compreende o período de 1995 a 2002, quando esse Conselho possuía apenas o caráter consultivo e a segunda, que compreende o período a partir de dezembro de 2002 quando o CME passou a ser deliberativo, o que ocorreu devido à criação do Sistema Municipal de Educação.

3.3.1 O CME no período de 1995 a 2002

Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos previstos em lei, com regimento próprio e tem seus papéis, funções e atribuições definidas pela lei de cada município. Cada município deve considerar a sua identidade e suas especificidade e realidade no momento da elaboração do projeto de lei.

O Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa foi criado pela Lei nº 5172, de 11 de abril de 1995. Esta lei atribuiu ao mesmo apenas as funções normativa e consultiva. Concebe-se que, no contexto de sua criação, o CME não poderia assumir a função normativa, uma vez que o município ainda não havia criado sistema de ensino próprio e, portanto, seguia as normatizações e deliberações do Conselho Estadual de Educação do Paraná. Como os demais Conselhos da área social, da saúde, da criança e do adolescente, o CME de Ponta Grossa enquadrava-se no processo de democratização da sociedade brasileira e de maior participação da sociedade na tomada de decisões, no controle da gestão pública e na construção da democracia. Segundo o vereador Dzázio

“Quando a gente pensa num Conselho a gente pensa numa alternativa mais imediata. Nós não tínhamos a preocupação se o Conselho fosse consultivo ou deliberativo, nós entendíamos que tínhamos que lançar a idéia, propor a idéia. Claro

que a idéia era criar o envolvimento de outras pessoas para que vissem como estava a educação em nosso município. Então acho que a idéia inicial era criar o mecanismo. Então acho que o importante para nós naquele momento era o envolvimento de pessoas fora do governo municipal”. (Dzázio, entrevista – 25/10/2006).

Na fala do vereador ficou evidente que havia a preocupação em envolver outras pessoas da comunidade no processo de decisão, ou seja, representantes dos usuários, com o objetivo de evitar que apenas os gestores decidissem os rumos do sistema de ensino.

O Conselho Municipal de Educação foi criado como órgão vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Educação e Cultura. O objetivo, as funções, as atribuições e o papel do Conselho, assim como a sua composição estavam previstos na lei de criação e contemplados no Regimento Interno do mesmo.

O objetivo do CME previsto na lei era o de ampliar o espaço político de discussão sobre educação e cidadania, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e da sociedade como um todo, garantindo-lhe o direito de participar da definição das diretrizes educacionais do município. O artigo 5 da referida Lei estabelecia as seguintes atribuições do CME:

- I – participar da elaboração e aprovar o Plano Municipal de Educação;
- II – fixar diretrizes para elaboração do regimento, calendário e currículo das escolas, quando houver delegação de competência de órgãos superiores;
- III – adotar providências que garantam a oportunidade de ensino a todos, em igualdade de condições;
- IV – diagnosticar evasão, retenção e qualidade de ensino nas escolas, apontando alternativas de solução;
- V – realizar estudos sobre o processo de avaliação escolar;
- VI – realizar estudos sobre o sistema de ensino do município, avaliando sua qualidade e propondo medidas que visem expansão e aperfeiçoamento;
- VII – promover ações educacionais compatíveis com programas de outras áreas, como Saúde, Assistência Pública e Promoção Social, bem como manter intercâmbio com outros CMEs e com instituições de Ensino e Pesquisa;
- VIII – definir mecanismos que promovam a integração escola/comunidade e incentivar o entrosamento entre as redes de educação infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial, Ensino Médio e Superior;
- IX – propor medidas que visem atender crianças, adolescentes e adultos portadores de necessidades especiais de caráter intelectual, físico ou emocional, no processo de escolarização e profissionalização;
- X – estabelecer mediante proposta da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, as diretrizes da Política Educacional do Município;

- XI – estabelecer prioridades e critérios que fundamentem a proposta orçamentária, emitir pareceres sobre o relatório trimestral e anual da Secretaria Municipal de Educação, bem como acompanhar e fiscalizar a sua aplicação;
- XII – formular objetivos e traçar diretrizes para organização do sistema de ensino do Município e propor medidas que visem à melhoria do ensino;
- XIII – pronunciar-se sobre autorização e funcionamento de creches, escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental no âmbito de sua competência;
- XIV – emitir parecer acerca da conveniência quanto a instalação e à avaliação de cursos em todos os níveis;
- XV – propor a fixação de critérios e acompanhar a concessão de bolsas de estudos pelo Município;
- XVI – sugerir medidas e providências que concorram para despertar a consciência pública local para os problemas da educação;
- XVII - manifestar-se sobre o Estatuto do Magistério;
- XVIII – emitir pareceres sobre assuntos e questões pedagógicas e educacionais que lhe sejam propostas pelo Conselho Municipal de Educação e pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- XIX – opinar sobre os convênios educacionais de ação inter-administrativa de interesses do Município;
- XX – emitir parecer sobre o interesse e necessidade de eventual assistência do Município às instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais no que se refere à educação;
- XXI – divulgar as atividades do CME através dos veículos de comunicação do Município.

Analizando a lei de criação do CME de Ponta Grossa, foi possível perceber que a intenção era a de ampliar o caráter democrático e participativo na gestão da educação¹⁴. A composição prevista na lei contemplava o número de quinze conselheiros, sendo que cada conselheiro possuía um suplente, o qual substituiria o titular nas atividades do Conselho em caso de ausência ou impedimento. O artigo 6º da lei registra que o Conselho Municipal de Educação teve a seguinte composição:

- I – 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- II – 02 (dois) representantes da Câmara Municipal;
- III – 01 (um) representante do Núcleo Regional de Educação, da Secretaria de Estado da Educação;
- IV – 01 (um) representante da Universidade Estadual de Ponta Grossa;
- V – 01 (um) professor, integrante do Quadro do Magistério da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, indicado pela respectiva entidade de classe;
- VI – 01 (um) professor, integrante do Quadro Próprio do Magistério, da Secretaria de Estado de Educação, indicado pela respectiva entidade de classe;

¹⁴ A gestão democrática do ensino público é princípio constitucional, prevista no art. 206, VI da Constituição Federal que se realizará pela popularização do ingresso dos segmentos da comunidade educativa e de instituições da sociedade civil na determinação e controle das políticas voltadas à educação. Teixeira (2004) afirma que as propostas de mudanças que estiveram entornando as políticas de educação no país na década de 1990, apoiaram-se nos preceitos fixados na Constituição Federal de 1988. Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (Art. 206 inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (art. 211) fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura do ensino e alimentaram as expectativas em favor da construção de Conselhos de Educação mais representativos.

- VII – 01 (um) um professor, integrante da rede particular de ensino sediada no Município, indicado pela respectiva entidade de classe;
- VIII – 01 (um) professor de Ensino Superior, indicado pela respectiva entidade de classe;
- IX – 01 (um) representante das escolas particulares confessionais;
- X – 01 (um) representante das escolas particulares não – confessionais;
- XI – 01 (um) representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa;
- XII – 01 (um) estudante do Ensino Médio, indicado pela respectiva entidade associativa;
- XIII – 01 (um) estudante do Ensino Superior, indicado pelo Diretório Central de Estudantes, da Universidade Estadual de Ponta Grossa;
- XIV – 01 (um) representante da Associação Comercial e Industrial de Ponta Grossa;
- XV – 01 (um) representante da Comunidade Assistencial Sindical.

Existia na composição deste Conselho a figura de dois representantes do poder legislativo. Esta é uma questão que, segundo Zanchet e Dall’Igna (1998), tem gerado muitas dúvidas e questionamentos. Existem argumentos contrários à representação do legislativo no Conselho, pois entendem que o Legislativo já tem a função representativa, porém, há quem defenda essa participação. Romão (1992), por exemplo, entende que é de todo conveniente que a Câmara Municipal esteja representada no Conselho, pelo menos por um de seus membros. Este representante poderia ser a “ponte” entre o Conselho e a Câmara, não só para se valer dos resultados das deliberações do Conselho, como para impedir, em ambos os colegiados, que matérias encaminhadas pelo executivo *by passem*, um ou outro, no que lhes compete especificamente (ROMÃO, 1992).

Apesar de a lei contemplar quinze segmentos da sociedade ponta-grossense, o Decreto nº 400/95 de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre a nomeação dos conselheiros, nomeou apenas onze conselheiros com seus respectivos suplentes. Quatro eram as entidades não contempladas no decreto: 2 representantes da Câmara Municipal; 1 professor integrante do Quadro Próprio do Magistério, da Secretaria de Estado da Educação; 1 representante da Comunidade Assistencial Sindical e 1 professor do Ensino Superior, indicado pela respectiva entidade de classe. Um dado intrigante é a representação de escolas particulares confessionais, de escolas particulares não-confessionais e representação de

escolas particulares indicados pela entidade de classe. De alguma forma, parecia haver uma preocupação grande em garantir espaço para as escolas da rede privada. Essa composição permaneceu até 20 de novembro de 1995, data em que foi aprovada a Lei nº 5.341, a qual acrescentou os incisos XVI e XVII, ao art. 6º da Lei nº 5172 de 11/04/95, ficando o CME da seguinte forma: XVI – 01 (um) representante do Conselho Tutelar; XVII – 01 (um) representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais.

Com relação à representatividade de outros Conselhos como participantes permanentes e não na posição de convidados no CME, Werle (2006, p. 362) entende que essa é uma questão que necessita de uma investigação mais detalhada, pois indica “um relacionamento ambíguo entre os mesmos ou que a representação em colegiados é inócua, exigindo representação de representações multiplicadas indefinidamente.”

Quanto à duração do mandato dos conselheiros, a lei menciona o período de um ano, sendo admitida a recondução de mais um período subsequente. De acordo com a Lei, os conselheiros não eram remunerados, pois é considerada como uma função de serviço público relevante. Segundo Cury (2006), trata-se de uma função que corresponde

a uma necessidade técnico-política especializada de um órgão normativo, sem pertencer a uma carreira, sem vínculo empregatício e sem receber remuneração. Um conselheiro é, desse ponto de vista, um particular que colabora com o poder público na prestação de uma função de interesse público relevante a cujo exercício legal não corresponde cargo ou emprego. Conselheiro exerce uma função específica similar a de um jurado, de um mesário eleitoral, por exemplo. (CURY, 2006, p.57).

Com relação à autonomia do CME de Ponta Grossa, a lei de criação propôs a autonomia administrativa e financeira. Os artigos nº 11, 12, 13 e 14 da lei deixaram clara a autonomia financeira do Conselho:

Art. 11 - As atividades decorrentes da manutenção das atividades do Conselho Municipal de Educação correrão pelas dotações da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, suplementadas se necessário.

Art. 12 – Fica criado o Fundo Municipal de Educação, vinculado e administrado pelo CME, com a finalidade de captar e aplicar recursos na implementação da política educacional pública, bem como em outras iniciativas destinadas à educação.

Art. 13 – O Fundo Municipal de Educação constituir-se-á da seguinte forma:

- I – dotações especificamente consignadas no orçamento do município e créditos adicionais que lhes sejam destinados;
- II – auxílios, subvenções, contribuições e transferências;
- III – doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas;
- IV – rendimentos, acréscimos, juros e correção monetária provenientes de aplicação de seus recursos;
- V – outros recursos provenientes de convênios e intercâmbios.

Apesar de a autonomia financeira ter sido definida tanto na lei de criação do Conselho Municipal de Educação, quanto em seu Regimento Interno, através da leitura das atas e entrevista com conselheiros que fizeram parte do CME naquela época, ficou constatado que esse recurso financeiro nunca existiu. Portanto, o funcionamento do Conselho dependia inteiramente da Secretaria Municipal de Educação, tanto no que diz respeito a espaço físico (sala para a realização das reuniões), como também em relação a material permanente e de consumo. Toda a documentação relacionada ao Conselho Municipal de Educação (livros de atas, leis, decretos, regimento, pautas das reuniões e documentos para consulta e documentos para aperfeiçoamento dos conselheiros) ficava e ainda fica arquivada na Secretaria Municipal de Educação.

O Regimento Interno apresentava três órgãos que faziam parte do Conselho, sendo: Plenário, deliberativo e normativo; Diretoria, executiva e consultiva; Comissões Especiais de apoio técnico e administrativo.

O Plenário era visto como o órgão deliberativo do Conselho que se reuniam em reuniões ordinária e extraordinariamente em sessões públicas. As reuniões ordinárias eram mensais e as extraordinárias sempre que necessário. É importante registrar que o Regimento Interno declara que as reuniões do Conselho eram abertas, isto é, qualquer pessoa da comunidade podia assistir as reuniões, mas não podiam participar das discussões, salvo com a autorização do Presidente do Conselho. A diretoria do CME era constituída da seguinte

forma: Presidente, Vice-presidente, Primeiro secretário, Segundo secretário, Primeiro tesoureiro, Segundo tesoureiro.

No Art. 24 do Regimento do CME constavam dois tipos de comissões: as comissões permanentes e as comissões especiais. Faziam parte dessas comissões permanentes a Comissão de Educação Infantil e a Comissão de Ensino Fundamental. As Comissões Especiais eram aquelas constituídas pelo presidente ou pelo plenário para realizarem tarefas determinadas.

As comissões permanentes deveriam se reunir em dias anteriores ao plenário para discutirem assuntos de interesse do Conselho, levando as discussões e decisões ao plenário. As comissões especiais eram dissolvidas assim que as tarefas fossem cumpridas. O Regimento Interno previa também que cada comissão permanente poderia elaborar seu próprio regimento, indicando que havia o predomínio de uma perspectiva burocrática e legalista.

Observou-se uma contradição com relação ao mandato dos conselheiros. A lei estabelecia que a duração do mandato dos conselheiros fosse de 01 ano, podendo ser reconduzido por mais um período. No entanto, o Regimento Interno do Conselho estabeleceu um período de 02 anos de duração para o mandato dos conselheiros, porém, não mencionou se os conselheiros poderiam ser reconduzidos por mais algum período.

Romão (1992) entende que um ano de mandato de conselheiros é extremamente inconveniente. Sugere que o tempo de mandato dos membros do Conselho seja de três anos e que a renovação dos conselheiros aconteça de forma parcial ($1/3$ e $2/3$) em períodos alternados, de forma que não coincida com as mudanças de governo, mantendo a maior parcela de membros na passagem de um governo para outro. Assim, acredita-se que a recomendação feita por Romão é bastante significativa, uma vez que, além da necessidade de

continuidade e expansão das políticas educacionais, o sistema educacional necessita de um planejamento mais a longo prazo, com metas e políticas claras e consistentes.

Ao analisar as atas das reuniões do CME observou-se que a primeira fase do Conselho teve três mandatos de Presidentes. O primeiro mandato compreendeu o período de 04/09/1995 a 03/11/1997; o segundo mandato, de 24/03/1998 a 09/11/1999 e o terceiro, de 26/06/2000 a 25/03/2002. É importante registrar que, após o final da segunda gestão, o CME ficou sete meses sem funcionamento regular. Somente com o início do terceiro mandato é que as atividades se tornaram regulares.

As reuniões do Conselho aconteciam mensalmente, com uma hora de duração. Não havia um espaço definido para a realização das reuniões. Geralmente aconteciam em salas da Secretaria Municipal de Educação, mas, muitas vezes, provavelmente por falta de sala disponível na Secretaria de Educação, as reuniões ocorreram na Secretaria de Saúde e na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio.

A partir da análise das atas, foi possível identificar algumas das questões importantes que foram discutidas no CME nessa primeira fase:

- a) Análise do Projeto Sistemática de Funcionamento do Ensino Fundamental, subprojeto Acorda Brasil do MEC (1995);
- b) análise do orçamento para a compra de materiais, imobiliário e equipamentos para o Departamento de Educação (1995);
- c) parecer sobre o fechamento de algumas escolas rurais (1995);
- d) parecer sobre Decreto que regulamentava bolsas de estudo e licenças de professores para cursos de aperfeiçoamento (1998);
- e) estudo e discussão da minuta do projeto de Lei sobre o novo plano de carreira do Magistério municipal (1998);
- f) análise do Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação (1999);

- g) questionamento e estudo sobre Sistema Municipal de Educação (2000 e 2001);
- h) discussão do Regulamento da eleição para diretoras municipais (2000);
- i) apresentação da Proposta Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação pela Secretária Municipal de Educação (2000).

Todas as questões mencionadas acima foram encaminhadas pela SME. No entanto, outras questões foram abordadas por conselheiros não-governamentais. Por exemplo, a conselheira representante dos professores municipais manifestou-se sobre a situação que estava ocorrendo nas creches e com a qual discordava. Havia crianças de seis anos de idade que freqüentavam as creches em período integral, sendo que poderiam freqüentar a pré-escola nas escolas municipais (1998). Os demais conselheiros concordaram com a posição dela e iniciaram uma série de procedimentos para resolver o caso. Este assunto foi abordado em sete reuniões do conselho. O mandato dessa gestão encerrou e o caso permaneceu em aberto.

Outros assuntos foram propostos pelos conselheiros não-governamentais, mas não resultaram em deliberações ou encaminhamentos efetivos, tais como: a proposta de inclusão da língua de sinais no currículo das escolas municipais; a proposição de curso de gestão escolar destinado às diretoras das escolas municipais; a proposição de estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente com os professores das escolas municipais.

O Conselho estava preocupado com o Plano Municipal de Educação. Este assunto foi discutido no ano de 1996, duas vezes em 1997 e duas vezes em 1998. Além das questões já mencionadas, ocorreram discussões sobre o calendário das reuniões e sobre o Regimento Interno do CME.

A análise das atas permitiu a constatação de que na primeira fase do CME foi marcada pela descontinuidade. Ao final de cada mandato, desfazia-se aquele grupo de conselheiros e iniciava-se outra gestão com conselheiros novos. Em virtude desse fato, no

início de cada gestão, o novo grupo sentia necessidade de conhecer outros Conselhos, fazer visitas a municípios que já possuíam Conselhos em funcionamento e até promover encontros para troca de experiências. Para o aperfeiçoamento e crescimento do próprio Conselho houve interesse de participação do CME no VIII Encontro de Conselheiros Municipais de Educação nos dias 29 e 30 de outubro de 1998 e, também, no Encontro Nacional de Conselheiros Municipais de Educação em São Luis – MA, nos dias 10,11 e 12 de novembro de 1999. Entretanto, isso não foi possível devido à falta de recursos financeiros, pois, quando os conselheiros solicitaram auxílio ao Poder Público para participar desses encontros, tal auxílio foi negado. Essas situações fizeram com que o Conselho questionasse por várias vezes a falta do cumprimento da lei de criação do Conselho no que se referia à dotação orçamentária e ao Fundo Municipal de Educação que seria administrado pelo Conselho.

Um dado interessante observado foi a preocupação do CME em divulgar as ações do Conselho e em torná-lo conhecido na comunidade. Para a efetivação dessa proposta ocorreram várias ações:

- a) Apresentação dos conselheiros do CME às diretoras das escolas municipais (09/08/96);
- b) entrevista dada pela presidente do Conselho ao Jornal da Manhã relatando sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho (01/09/97);
- c) sugestão de divulgar as ações do Conselho através de panfletos para todos os seguimentos escolares da cidade (29/07/98);
- d) matéria publicada sobre o Conselho nos jornais Diário da Manhã e Jornal da Manhã (20/08/98);

e) artigos elaborados por conselheiros e publicados no Jornal “Bis Educação”¹⁵ (07/05/99).

Ao analisar a participação dos representantes das instituições no Conselho, observou-se que os representantes da Secretaria Municipal de Educação, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, dos professores da rede municipal e da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (no primeiro mandato) foram instituições que mais se fizeram presentes nas reuniões.

Havia muita rotatividade dos conselheiros nas reuniões. O grupo que discutia determinado assunto em uma reunião não era o mesmo que comparecia na reunião seguinte. Portanto, não sabiam o que havia sido discutido no encontro anterior. Confirmando esse dado, na reunião do dia 09/11/1999, uma conselheira comentou que fora procurada por uma vereadora que sugeriu que o CME discutisse as questões do FUNDEF. No entanto, essa discussão já havia acontecido na reunião anterior quando o Conselho do FUNDEF esteve presente no CME prestando esclarecimentos.

Muitas vezes, pareceres importantes eram dados por apenas três ou quatro conselheiros. Um exemplo disso foi a reunião do dia 19/07/1997, quando contando apenas com a presença de um representante da Secretaria Municipal de Educação, a representante dos professores municipais e a representante da União das associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG) emitiram parecer favorável ao fechamento definitivo de sete escolas municipais da zona rural.

A partir da leitura das atas observa-se que as questões eram bastante discutidas, mas não havia uma continuidade e os encaminhamentos não eram feitos. Na reunião do dia 10/09/1996, decidiu-se que marcariam uma reunião com o Conselho Estadual

¹⁵ Bis Educação era um jornal elaborado pela Secretaria Municipal de Educação que circulava nas escolas municipais.

de Educação para “troca de experiências”. Nesta mesma reunião o Conselho pensou na possibilidade de realizar um evento em comemoração ao dia do professor. Nas duas reuniões seguintes o mesmo assunto foi discutido. No entanto, não há registros nas atas sobre a realização ou não desse evento.

Por intermédio da leitura das atas foi possível perceber que até meados da primeira gestão, havia certo compromisso dos conselheiros com o Conselho, o que foi evidenciado pela assiduidade às reuniões. Posteriormente, foi ocorrendo um esvaziamento gradativo do Conselho. Do final da segunda gestão até iniciar a terceira, o Conselho ficou desativado por sete meses. A segunda gestão encerrou suas atividades em novembro de 1999 e a terceira gestão só iniciou os trabalhos em junho de 2000.

No final do ano de 2001 a frequência dos conselheiros foi diminuindo. Na reunião do dia 27/11/2001 foi registrada a presença de apenas três conselheiros. Ficou claro no registro da ata dessa reunião o descontentamento da vice-presidente com a falta de compromisso com o Conselho. Está registrado o seguinte:

[...] estava marcada uma reunião para o Conselho Municipal de Educação onde todos os membros foram comunicados previamente por telefone. Registramos também que a reunião do dia vinte e quatro de outubro também não aconteceu devido a falta de comparecimento da maioria dos membros. Entre os membros presentes ficou decidido que a próxima reunião deverá ocorrer no mês de fevereiro de dois mil e dois sendo que os membros conselheiros serão comunicados via ofício. (ata da reunião do dia 27/11/2001).

A reunião que estava marcada para o mês de fevereiro de 2002 ocorreu no dia 14 de março daquele ano. Compareceram a essa reunião ordinária cinco conselheiros e a Secretária Municipal de Educação daquela época. Naquela ocasião registrou-se que os conselheiros presentes estavam colocando seus cargos a disposição e que havia a necessidade de formar um novo Conselho que fosse mais atuante e participativo.

No dia 25/03/2002 ocorreu uma reunião extraordinária na Secretaria Municipal de Educação. Nessa reunião ficou resolvido que, de acordo com a Lei e com o Regimento Interno do Conselho, os membros com seus respectivos suplentes, por possuírem mais de três faltas consecutivas, renunciariam tacitamente aos seus mandatos. O CME só foi voltar ao seu funcionamento regular em 11/12/2002, após a sua recomposição, já com o caráter normativo e deliberativo, simultaneamente à criação do Sistema Municipal de Educação de Ponta Grossa.

A análise das atas ofereceu evidências de que nessa primeira fase, o funcionamento do CME foi instável e descontínuo, com pouca autonomia e com um caráter mais formal do que propriamente propositivo e consultivo. A maior parte das discussões realizadas estava relacionada a questões encaminhadas pela SME. Parecia haver uma ligação bastante estreita entre o CME e a SME. As três primeiras presidentes do CME eram representantes da SME. Conforme discutido no capítulo anterior, a literatura sobre Conselhos Municipais indica a necessidade dos CMEs serem autônomos e constituírem-se em espaços de controle social das ações do poder público na área da educação por parte da sociedade civil, por meio de representantes de diversas entidades.

É possível que as dificuldades encontradas pelo Conselho nesta primeira fase tenham ocorrido em virtude de ser algo em fase de implantação e também por possuir caráter consultivo. Embora as evidências apontem para um Conselho frágil, entendemos que mesmo de forma tímida ele iniciou o processo de democratização do ensino. Segundo Apple e Beane (1997) uma experiência democrática se constrói mais por meio de seus esforços contínuos de fazer a diferença. Um empreendimento como esse não é fácil, pois é repleto de contradições, conflitos e controvérsias. No entanto, é preciso destacar que o papel dos CMEs é atuar com autonomia, independência, transparência e compromisso com os interesses coletivos.

3.3.2 - O CME no período de 2002 a 2007

No dia 24 de maio de 2002 foi aprovada a Lei nº 6917, alterando a Lei nº 5172, de 11/04/95, que criou o Conselho Municipal de Educação. Essa alteração ocorreu somente no que se refere aos artigos 1º e 2º. Os demais artigos permaneceram sem alterações. No Art. 1º foi acrescentada a função “deliberativa” às demais funções já existentes. Desse modo, o CME passou a ter funções normativas, consultivas e deliberativas. Já no Art. 2º substituiu-se a expressão “Secretaria Municipal de Educação e Cultura” por “Secretaria Municipal de Educação”.

Seis meses após a alteração da Lei de criação do CME, uma nova composição do CME foi nomeada pelo Decreto nº 516 de 06/11/2002. O CME passou a ter a seguinte composição:

- 02 representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- 01 representante do Núcleo Regional de Educação, da Secretaria de Estado da Educação;
- 02 representantes da Universidade Estadual de Ponta Grossa;
- 01 professor integrante do Quadro do Magistério da Secretaria Municipal de Educação, indicado pela respectiva entidade de classe;
- 01 professor integrante do Quadro Próprio do Magistério da Secretaria de Estado da Educação, indicado pela respectiva entidade de classe;
- 01 professor integrante da rede particular de ensino sediada no Município, indicado pela respectiva entidade de classe;
- 01 professor de Ensino Superior indicado pela respectiva entidade de classe;
- 01 representante das escolas particulares confessionais;

- 02 representantes da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa;
- 01 representante da Associação Brasileira de Odontologia de Ponta Grossa;
- 01 representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ponta Grossa;
- 01 representante do Conselho Tutelar
- 01 representante das Entidades e Clínicas de Recuperação de Usuários de Substâncias Psicoativas;
- 01 representante do 1º Batalhão de Polícia Militar
- 01 representante da Associação Comercial, Cultural, Industrial e Agropecuária de Ponta Grossa;
- 01 representante do Diretório Central de Estudantes;
- 01 representante do Conselho Comunitário de Segurança;
- 01 representante da 13ª Subdivisão Policial;
- 01 representante da Ordem dos Advogados do Brasil – Ponta Grossa.

Percebe-se neste Decreto um aumento significativo do número de entidades representadas no Conselho. Talvez isto se deva ao fato de que naquele momento, a cidade de Ponta Grossa estava sendo administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que, segundo Sarmento (2005), compromete-se com projetos que procuram avançar no sentido de ampliar as oportunidades de educação de qualidade para todos, com maior participação social nas decisões de política educacional, têm sido desenvolvidos por municípios administrados por partidos progressistas, embora a descentralização seja incentivada por políticos de todas as tendências.

Este novo Conselho ficou composto por 22 conselheiros representantes de 19 entidades ponta-grossenses. O Decreto não contemplou cinco instituições previstas na Lei

de criação do CME, são elas: representantes da Câmara Municipal, representante das escolas particulares não-confessionais, representante da Comunidade Assistencial sindical, representante do Ensino Médio e representante do Sindicato dos Servidores públicos Municipais.

A nova etapa do Conselho teve início no dia 11 de dezembro de 2002, nove meses após o encerramento da primeira fase, data na qual ocorreu a tomada de posse dos novos conselheiros.

Das 19 instituições nomeadas no Decreto, 11 foram representadas na tomada de posse e 8 instituições não se fizeram representadas.¹⁶ Mesmo sem terem sido contemplados no Decreto, compareceram e tomaram posse 1 representante do Ensino Médio e 1 representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais.

No mesmo dia da posse os conselheiros já se reuniram para a escolha do Presidente e Secretário do Conselho, como também para definir as próximas reuniões. Foi escolhida pelos conselheiros presentes para assumir a presidência do Conselho a representante dos professores do Ensino Superior da UEPG e como vice-presidente a representante da UEPG. Como secretária do Conselho foi escolhida a representante dos professores do magistério municipal.

Na segunda reunião do Conselho (16/12/2002), a então Secretária Municipal de Educação participou da mesma com o objetivo de prestar esclarecimentos sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, uma vez que isso traria um impacto significativo para as

¹⁶ As entidades que não se fizeram representar foram as seguintes: Associação Brasileira de Odontologia de Ponta Grossa, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ponta Grossa, Entidades e Clínicas de recuperação de usuários de substâncias psicoativas, 1º Batalhão de Polícia Militar, Diretório Central de Estudantes, Conselho Comunitário de Segurança, 13ª subdivisão policial e Ordem dos Advogados do Brasil – Ponta Grossa. Foram justamente os conselheiros não ligados à área da educação que deixaram de se apresentar no dia da posse.

ações do CME. A lei de criação do sistema municipal foi aprovada no dia 30/12/2002 (Lei nº 7.081). De acordo com a referida Lei, passaram a integrar o Sistema Municipal de Ensino:

- I - O Conselho Municipal de Educação como órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador, conforme competências estabelecidas em lei;
- II - A Secretaria Municipal de Educação, como órgão administrativo, executivo e deliberativo;
- III - as Instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal;
- IV - as Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- V – os seguintes órgãos municipais de educação:
 - a) o Centro Municipal de Diagnóstico e atendimento para os portadores de necessidades reais e circunstanciais (CEMDA),
 - b) Centro Pontagrossense de Reabilitação Auditiva e da Fala Geny de Jesus Souza Ribas;
 - c) Centro Municipal de Atendimento Especializado ao Deficiente Visual para atender alunos que apresentam deficiência visual;
 - d) Núcleo de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Paulo Freire, para o aperfeiçoamento em cursos e/ ou grupos de estudos dos educadores da rede pública municipal de Ponta Grossa;
 - e) o Centro de Educação de Jovens e Adultos Municipal (CEJAM) para atendimento de jovens e adultos que não tiveram possibilidade de acesso, na idade própria, aos estudos do Ensino Fundamental, competindo-lhe a certificação no processo e ou através de exames de equivalência.

A partir da criação do Sistema Municipal de Ensino, o CME como parte integrante desse sistema, passa a normatizar e deliberar sobre assuntos relacionados às instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil mantidos pelo Poder Público Municipal e sobre as Instituições de Educação Infantil mantidas pela iniciativa privada.

A criação de sistemas municipais tem sido defendida pela UNDIME e por diversos autores (Teixeira, 1957; Gadotti, 1993; Sari, 2001). Para Sari (2001), o município tem vantagens ao decidir por sistema de ensino próprio. Ao assumir a autonomia normativa que lhe é conferida pela LDB (art. 11, III), os encaminhamentos e processos educacionais ganham em celeridade e agilização, pois deixam de depender de deliberações do Conselho Estadual de Educação. Além disso, as decisões tomadas no âmbito dos órgãos administrativo e normativo da educação municipal tendem a ser mais adequadas às peculiaridades de cada Município, no que se refere, por exemplo, tanto à autorização para funcionamento de novas

instituições de ensino quanto à definição da parte diversificada do currículo escolar. Segundo essa mesma autora, o CME, mesmo sem ter a legalidade da função normativa deveria participar no processo de construção do Sistema Municipal de Ensino.

O CME, com as funções normativa e deliberativa, assume a condição de “Estado Maior”¹⁷, ou seja, está acima da Secretaria Municipal de Educação. A função normativa agora passa a ter legalidade, o que não ocorria na primeira fase do CME. No entendimento de Cury (2006), a função normativa é a mais importante porque dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação. Ela acontece por meio de pareceres e resoluções que são expedidas de acordo com a legislação. A função normativa se aproxima da organização da educação nacional para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar. Portanto, é na função normativa que está a maior responsabilidade do Conselho. É nesse momento que o Conselho precisa ter clareza e discernimento para aplicar as normas que são da sua competência.

Com a criação do Sistema Municipal de Educação, a responsabilidade do CME aumentou significativamente, pois passou a ser a maior autoridade em educação no Município. No entanto, nos cinco primeiros meses dessa nova fase do Conselho, as discussões giraram em torno do estudo do Regimento Interno. Em uma das reuniões, uma das conselheiras (representante da UEPG) manifestou a sua preocupação com relação ao funcionamento do CME e o tempo destinado ao estudo do Regimento Interno. Os demais conselheiros presentes concordaram com a preocupação da conselheira. Decidiu-se, então, interromper o estudo do Regimento e buscar esclarecimentos com o objetivo de agilizar os trabalhos do CME.

¹⁷ Expressão utilizada por Bordignon (2000) ao explicar que os conselhos de educação ganharam maior expressão na Lei 4.024/61, concebidos no contexto da afirmação do processo de democratização da gestão pública, órgãos colegiados superiores, com posição de *Estado Maior* do Ministro e dos secretários de educação dos estados.

O primeiro passo foi convidar uma conselheira do Conselho Estadual de Educação (CEE) para relatar sobre o funcionamento do mesmo. O segundo, foi a visita ao Conselho Municipal de Educação de Blumenau (SC), pois aquele Conselho já possuía uma relativa experiência como Conselho deliberativo. A viagem foi financiada pela SME, demonstrando assim sua parceria e compromisso com o CME. A comitiva foi composta pela então presidente do Conselho (representante dos professores do Ensino Superior da UEPG); uma conselheira representante da SME; a conselheira representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG) e uma servidora da Secretaria Municipal de Educação. A visita ocorreu nos dias 22 e 23 de agosto de 2003. Após essa visita, a comitiva comparou o CME de Ponta Grossa com o de Blumenau e sentiu a necessidade de reformulação da Lei. Essa necessidade foi repassada à Secretária Municipal de Educação, a qual elaborou uma minuta de alteração da Lei nº 5172/95 que criou o CME de Ponta Grossa. A então presidente do Conselho, por discordar de algumas alterações na minuta de Lei, renunciou ao cargo de Presidente que foi assumido pela então vice-presidente do CME (representante da UEPG).

Com a sua revitalização o CME passou a analisar inúmeros processos encaminhados pela SME. Tais processos referiam-se a assuntos ligados à SME e Centros de Educação Infantil privados.

Durante o ano de 2003, diversos assuntos foram discutidos. No entanto na maior parte do tempo, as discussões giraram em torno do Regimento Interno, sendo que os assuntos de maior relevância no ano de 2003 foram os seguintes: participação do CME na 1ª Conferência Municipal de Educação; participação do CME na Semana da Educação na Universidade Estadual de Ponta Grossa; análise e parecer do Calendário escolar para 2004; processos dos Centros de Educação Infantil conveniados e da rede particular de ensino; estudo do Regimento Interno.

A Secretária de Educação dessa época, em visita ao CME, mencionou que a Lei 5172/95 foi alterada em meados de 2002, visando somente excluir o termo “Secretaria Municipal de Educação e Cultura”, passando para “Secretaria de Educação” e incluindo a função deliberativa. Essas alterações se fizeram necessárias em caráter de urgência para a efetivação da criação do Sistema Municipal de Ensino. A Secretária de Educação entregou ao Conselho nessa ocasião, a minuta do Projeto de Lei propondo a alteração da Lei do Conselho para análise e discussão da mesma. Essa minuta da Lei proposta pela Secretaria de Educação foi amplamente debatida. Além do debate interno pelos conselheiros, houve a presença do Secretário Municipal de Administração e Negócios Jurídicos para esclarecimentos sobre a minuta e a presença de dois vereadores membros da Comissão da Educação na Câmara para discutir junto com o CME essa proposta.

Na última reunião do ano de 2003, a Secretária de Educação esteve no Conselho com o objetivo de convidar o mesmo para participar da I Conferência Municipal de Educação, cujo objetivo era traçar metas para a elaboração do Plano Municipal de Educação. Aproveitou o momento para anunciar aos conselheiros que a minuta do Projeto de Lei propondo a alteração na Lei do CME, já estava em trâmite na Câmara Municipal.

Finalmente, a Lei nº 7.423/2003 que promoveu alterações no Conselho Municipal de Educação foi sancionada em 17 de dezembro de 2003. A nova Lei ampliou o número de conselheiros ficando o CME com a seguinte composição:

- a) 04 (quatro) representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- b) 03 (três) representantes do Núcleo Regional de Educação;
- c) 03 (três) representantes da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG - Departamento de Educação e Métodos e Técnicas;
- d) 01 (um) representante do Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET;

- e) 02 (dois) representantes dos estabelecimentos de Ensino Superior particulares;
- f) 01 (um) representante das Federações da Indústria e Comércio do Paraná;
- g) 02 (dois) representantes do Ensino Fundamental da rede particular de ensino, sendo 01 (um) de estabelecimento confessional;
- h) 02 (dois) representantes da Educação Infantil da rede particular de Ensino, sendo 01 (um) de estabelecimento confessional;
- i) 01 (um) representante dos Servidores Públicos Municipais de Ponta Grossa;
- j) 01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- l) 02 (dois) representantes dos Conselhos Tutelares – Leste e Oeste;
- m) 01 (um) diretor representante dos diretores das escolas municipais;
- n) 01(um) representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa – UAMPG;
- o) 01 (um) representante do Quadro Próprio do Magistério Estadual;
- p) 01 (um) representante da Associação Regional de Pais Presidentes de APMs de Escolas Municipais e Estaduais de Ponta Grossa;
- q) 01 (um) representante das Escolas de Educação Especial.

O CME ficou representado por 16 instituições, contando com 27 (vinte e sete) titulares e 27 (vinte e sete) suplentes, perfazendo um total de 54 (cinquenta e quatro) membros. Nesta composição, incluiu-se uma representante das diretoras das escolas municipais, excluindo-se a representação de professores da rede municipal de ensino.

Um aspecto que chama a atenção é o § 2º do Art. 6º o qual menciona que cada órgão ou entidade deverá indicar representantes que possuam formação e experiência em

educação. Uma alteração observada refere-se à duração dos mandatos. Na lei de criação do CME os mandatos eram de 1 (um) ano. Nesta nova Lei passam a ter duração de 2 (dois) anos.

O novo Conselho ficou organizado em cinco comissões, sendo que cada comissão seria composta por 4 membros. As comissões são as seguintes: Legislação e Planejamento; Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos.

A Lei também menciona que o Presidente do Conselho seria escolhido entre seus pares. A mudança na Lei deu um novo rumo ao Conselho. A partir de então, o papel do CME ficou mais claro para todos os conselheiros e esse passou a funcionar de forma mais organizada. Logo na primeira reunião de 2004, foram formadas as comissões. Definiu-se que as comissões reunir-se-iam antes da reunião geral e os assuntos tratados nas comissões seriam levados à plenária para discussões e parecer. No ano de 2004, as principais questões discutidas foram:

- Parecer sobre as Diretrizes do Ensino Fundamental - SME;
- estudo e análise do Plano Municipal de Educação;
- participação do CME no desfile em comemoração ao aniversário da cidade;
- parecer sobre as Diretrizes da Educação Infantil – SME;
- aprovação do processo de organização da primeira etapa do Ensino Fundamental em Ciclos de Aprendizagem;
- análise e aprovação da proposta do calendário escolar para 2005;
- processos de Centros de Educação Infantil particular e conveniado.

Nesse período, o CME passou a funcionar em um espaço fora da Secretaria Municipal de Educação onde comumente era chamado de “Casa Amarela”. Naquele local funcionava o Centro Municipal de Diagnóstico (CEMDA), onde foi reservada uma sala

destinada às reuniões do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do FUNDEF. As reuniões do Conselho do FUNDEF aconteciam no período da manhã e o Conselho de Educação no período vespertino. Nessa sala havia um armário para guardar a documentação do Conselho, um telefone, computador e impressora. Também foi disponibilizada uma servidora para secretariar o Conselho. O material de consumo e outras necessidades do CME eram fornecidos pela SME. A partir de 2004, apesar da composição do Conselho ter ficado numerosa, a presença de conselheiros nas reuniões era pequena. Variava entre sete a dez conselheiros presentes em cada reunião do CME¹⁸.

Em 2005, com o início de uma nova gestão municipal, a “Casa Amarela” foi desativada. O Conselho passou a realizar suas reuniões na Secretaria Municipal de Educação, na mesma sala onde funciona a ouvidoria. A secretária do CME passou a ser a mesma funcionária que era responsável pela Seção de Estrutura e Funcionamento da SME, a qual acumulava a função de secretária e conselheira (representando a SME). Dessa forma, o Conselho ficou ainda mais vinculado à SME. A presidente do Conselho (que representava a UEPG) e a conselheira representante das escolas particulares foram as que mais fomentaram a discussão sobre a falta de estrutura do CME. Várias reivindicações foram feitas pelo Conselho ao Poder Executivo para mudar esse quadro, mas isso não resultou em mudanças reais.

A diminuição da autonomia e da independência do CME, bem como a falta de infra-estrutura, limitou o seu funcionamento e parece ter desmotivado a participação dos conselheiros. Em 2005, a composição do CME sofreu alterações em virtude da indicação dos novos representantes da SME. A partir daquele ano, outras instituições passaram a participar com maior frequência: o representante do Conselho Tutelar, o representante do CEFET, a

¹⁸ Os mais assíduos (até 2004) foram os representantes da SME, da UEPG (Departamento de Educação e do Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino), a representante das Escolas particulares, representante das diretoras das escolas municipais, a representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG), os representantes do Núcleo Regional de Educação (NRE) e a representante dos professores das escolas estaduais.

representante da Associação Comercial e Industrial do Paraná, a representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais.

No início de 2005, a presidente do CME (representante da UEPG) foi reconduzida por mais dois anos de mandato pelos membros do Conselho e como não houve interesse dos membros em assumir a vice-presidência do Conselho, a representante das escolas particulares se propôs e os demais membros aprovaram.

Os principais assuntos discutidos e ações realizadas pelo CME no período de 2005 a 2007 foram os seguintes:

- Regulamentação sobre o ensino de nove anos;
- participação da Presidente e de uma representante da SME no Encontro Estadual de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação em Curitiba;
- participação da Presidente na reunião da UNDIME e UNCME em Castro;
- discussão sobre as necessidades de o CME possuir autonomia financeira e administrativa;
- regulamentação da matrícula para ingresso das crianças com 06 anos no Ensino Fundamental para 2006;
- revogação da Deliberação 04/04 que autorizava a matrícula das crianças que completavam 06 anos até 31 de dezembro para ingresso no Ensino Fundamental nas escolas da rede municipal;
- aprovação da Deliberação nº 02/05 autorizando a matrícula para crianças que completam 06 anos até 31 de março para ingresso no Ensino Fundamental das escolas da rede municipal (2005);

- análise de processos para autorização e funcionamento de Centros de Educação Infantil e de processos de prorrogação de funcionamento de Centros de Educação Infantil;
- aprovação do Projeto de Adequação Idade/Série;
- processo de autorização e funcionamento do Centro Municipal de Educação de Jovens e Adultos;
- eleição para nova presidência do Conselho;
- Regimento Interno;
- discussões sobre a Proposta Pedagógica e Regimento Interno das escolas da rede municipal de ensino.

Através da leitura das atas foi possível perceber as mudanças que ocorreram no CME após a criação do Sistema Municipal, passando o Conselho a atuar com caráter normativo e deliberativo. Na primeira fase do Conselho as discussões realizadas não tinham continuidade e não resultavam em encaminhamentos. A relação do CME com a SME era bastante estreita e todas as presidentes do Conselho da primeira fase (1995 a 2002) eram representantes da SME. Na segunda fase, o Conselho teve como presidentes representantes da UEPG e, posteriormente, da Federação das Indústrias e Comércio do Paraná. Pelo menos duas situações permaneceram similares nas duas fases do CME: a falta de autonomia financeira e administrativa e a predominância da discussão de assuntos encaminhados pela SME. Nesta segunda fase, a atuação do CME tornou-se normativa e deliberativa, sendo que outras funções, tais como, a função propositiva, a função mobilizadora, a fiscalizadora e de controle social não foram observadas a partir da leitura das atas e das observações das reuniões no período de julho de 2006 a dezembro de 2007.

De modo geral, constata-se que o CME atuou, predominantemente, mais como legitimador das demandas apresentadas pela SME do que um espaço de debate e

encaminhamento de ações que contribuíssem para a ampliação e melhoria do atendimento educacional. Um exemplo concreto disso foram as discussões e deliberações do CME no que se refere à regulamentação do Ensino Fundamental de 9 anos. Em 2004, o CME aprovou a Deliberação 04/04 de 11/11/04, a qual dava direito de matrícula no 1º ano do 1º Ciclo do Ensino Fundamental às crianças que completassem seis anos até 31 de dezembro ano corrente. Em 2005, com o início da nova administração municipal, tal medida passou a ser questionada pela SME. Após inúmeras discussões, em outubro daquele ano, o CME aprovou a Deliberação nº 002/05 de 13/10/05, alterando a Deliberação 04/04, no que se refere à idade de ingresso das crianças no Ensino Fundamental, dando direito de matrícula apenas para as crianças que completarem seis anos de idade até 31 de março do ano de ingresso. Com esta alteração, diversas crianças não puderam ingressar no Ensino Fundamental e o CME não propôs nenhuma outra medida para garantir a essas crianças o direito à educação. Devido à falta de vagas na Educação Infantil, a maioria dessas crianças não ingressou na Educação Infantil.

Conforme já foi indicado, havia certo atrelamento do CME com a SME e isso ficou evidente nas mudanças de gestão municipal, uma vez que o CME procurava ajustar-se às características e interesses de cada gestão municipal. Nesse sentido, seria prudente que o encerramento dos mandatos dos representantes não coincidisse com o término das administrações municipais. Para Bordignon (2000), os Conselhos são órgãos de Estado e não de governo e atuam como representantes da sociedade civil. Assim, a não coincidência de encerramento de mandatos poderia evitar a descontinuidade das políticas públicas, evitando o descompasso da transitoriedade dos mandos executivos.

O aumento da representatividade no CME parece não ter levado a uma democratização efetiva, seja pelo não-comparecimento de membros do CME ou pelo caráter consensual que os conselheiros tendiam a assumir. Esse caráter consensual fazia com que, de

modo geral, principalmente a partir de 2007, o CME tendesse a evitar conflitos e enfrentamentos com os interesses da SME.

A vinculação do CME com a SME foi observada desde a criação do Conselho. No entanto, observou-se que ocorreram oscilações. De 2003 até meados de 2005 observa-se que o CME mostrou-se mais independente e seguro dos seus encaminhamentos. Exceto esse período, a vinculação foi mais estreita. Além das questões político-ideológicas dos órgãos gestores, foi possível observar que a função de Presidente e as características dos representantes (a composição do Conselho) são fatores altamente relevantes na configuração do CME e dos posicionamentos a serem assumidos.

Deve-se destacar, no entanto, que algumas vezes, ocorreram tensões e conflitos entre as duas instituições, principalmente no que se refere à falta de autonomia do CME (espaço físico, material, recursos financeiros).

Apesar dos problemas apontados, a atuação do CME não deixou de ser válida enquanto um processo de construção democrática. Concordamos com Batista (2003) que, levando em conta o seu potencial para a construção da democracia, os Conselhos constituem-se em uma das possibilidades concretas para uma efetiva mediação ente Estado e sociedade civil no que tange à gestão das políticas educacionais para os sistemas municipais de ensino.

CAPÍTULO 4 - ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo apresentamos a análise de dados obtidos por meio de observações de reuniões do CME e entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros. Antes da análise de dados, apresentamos aspectos relacionados aos procedimentos de coleta de dados.

4.1 - AS OBSERVAÇÕES DAS REUNIÕES

A observação das reuniões do CME teve início no dia 06/07/2006 nas dependências da SME, local onde aconteciam as reuniões do referido Conselho. Os membros do grupo convidaram a pesquisadora para juntar-se a eles, isto é, tomar assento na mesa de reuniões. Por tratar-se de observação não-participante foi optado por observar a distância.

Por ter sido estabelecida para a pesquisa a observação não-participante¹⁹, não havia interação com o grupo; apenas observava-se e eram feitas anotações no diário de campo, onde eram registrados dados como: a data da reunião, os membros presentes e as entidades que eles representavam, as questões discutidas, os conselheiros que se manifestavam, as anotações das falas dos conselheiros e idéias que defendiam, bem como as formas de sistematização das reuniões. A observação era do tipo não estruturada, ou seja, os registros eram feitos na medida em que a reunião se desenrolava.

¹⁹ - Segundo Marconi & Lakatos (2006), na observação não-participante o pesquisador entra em contato com a comunidade, grupo ou realidade a ser estudada, sem integrar-se ao grupo. O pesquisador fica de fora, presencia os acontecimentos sem interferir e não se deixa envolver pelas situações. O observador faz mais o papel de expectador. Para Vianna (2003) na observação não-participante o investigador ou observador não se envolve nas atividades do grupo observado e nem procura ser membro desse grupo.

Os conselheiros não apresentaram resistência pelo fato das reuniões estarem sendo observadas. Não se percebeu nenhum constrangimento por parte do grupo em virtude das observações sendo que as discussões ocorriam normalmente. No período de julho de 2006 a dezembro de 2007 foram observadas 13 reuniões. A presidente do CME fez um convite à pesquisadora para que apresentasse aos conselheiros, parte do estudo realizado até aquele momento, o que aconteceria em data prevista para uma das próximas reuniões. Então, posteriormente, com o objetivo de apresentar um panorama dos estudos que têm sido realizados sobre o tema, a pesquisadora apresentou aos membros do CME a revisão da literatura a respeito dos Conselhos Municipais de Educação.

4.2 ENTREVISTAS

Ao todo, foram entrevistados 16 conselheiros e ex-conselheiros (conforme roteiro – Anexo B). Os conselheiros entrevistados foram os seguintes:

- a) duas conselheiras que na época da realização da entrevista exerciam a função de Presidente do CME;
- b) quatro ex-conselheiras que exerceram a função de Presidente do CME;
- c) cinco conselheiros que na época da entrevista ainda exerciam o mandato de conselheiro;
- d) cinco ex-conselheiras (que haviam exercido a função em mandatos anteriores).

Na seleção dos entrevistados, buscou-se incluir:

- conselheiros que representassem diferentes entidades que possuíam representação no CME;

- conselheiros que participaram da primeira fase do Conselho (consultivo – 1995 a 2002);
- conselheiros que participaram da segunda fase do Conselho (deliberativo – a partir de 2003);
- conselheiros que participavam com maior frequência às reuniões;
- conselheiros que atuaram no Conselho por mais de dois anos.

Optou-se por entrevistar todos os membros que ocuparam a função de Presidente por entender que eles poderiam contribuir com mais elementos sobre a trajetória, estrutura, funcionamento e contribuições do CME. Pelos mesmos motivos, optou-se por entrevistar cinco ex-conselheiros. As entrevistas foram realizadas nos locais previamente definidos com os entrevistados (locais de trabalho ou residência dos entrevistados). Todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas.

No momento inicial das entrevistas foi informado que seria garantido o anonimato dos entrevistados solicitando a autorização desses para que a entrevista fosse gravada. A garantia do anonimato foi um dado relevante na pesquisa, pois deixava os entrevistados mais seguros para expressarem suas idéias e opiniões. Em muitos casos, na conversa informal, no início da entrevista, enquanto essa ainda não estava sendo gravada, os entrevistados informavam dados relevantes e que, no momento da entrevista gravada, não eram relatados. Isso mostra que a função de conselheiro está bastante relacionada às relações de poder e de interesses e, por isso, muitas vezes os entrevistados preferiam ser cautelosos em emitir suas opiniões. A tabela abaixo apresenta um demonstrativo do perfil dos conselheiros entrevistados.

QUADRO 1 – Caracterização dos conselheiros entrevistados

Código	Função	Sexo	Entidade que representava	Tempo de participação no CME (*)
E 1	Presidente	F	UEPG	4 anos
E 2	Presidente	F	Federação das Indústrias do PR	2 anos
E 3	Ex-Presidente	F	SME	3 anos
E 4	Ex-Presidente	F	SME	2 anos
E 5	Ex-Presidente	F	SME	4 anos
E 6	Ex-Presidente	F	UEPG	Menos de 1 ano
E 7	Ex-Conselheira	F	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais	2 anos
E 8	Ex-Conselheira	F	SME	2 anos
E 9	Ex- Conselheira	F	Professores da Rede Estadual de Ensino	2 anos
E 10	Ex- conselheira	F	Diretores da Rede Municipal de Ensino	3 anos
E 11	Ex- conselheira	F	Escolas particulares	4 anos
E 12	Conselheira	F	União das Associações de Moradores de Ponta Grossa	4 anos
E 13	Conselheira	F	Associações de Pais e Mestres das redes estadual e municipal	2 anos
E 14	Conselheiro	M	Conselho Tutelar	2 anos
E 15	Conselheira	F	Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa	2 anos
E 16	Conselheira	F	UEPG	3 anos e 6 meses

(*) Foi considerado o tempo de participação até dezembro de 2007.

Para esta pesquisa optou-se pela entrevista do tipo semi-estruturada. Segundo Triviños (1987), a entrevista semi-estruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferece amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Para Lüdke e André (1986), a entrevista semi-estruturada parece ser a mais adequada para os trabalhos de pesquisa em educação por ser o tipo de pesquisa que se aproxima mais dos esquemas livres e menos estruturados.

4.3 ANÁLISE DE DADOS

Nessa seção, apresentamos a análise de dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os conselheiros e das observações das reuniões plenárias do CME investigado.

4.3.1 Aspectos relacionados à estrutura e funcionamento do CME

Com relação à estrutura existente para o funcionamento do CME, a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou que essa é precária. No período de 1995 a 2002, quando o Conselho possuía apenas caráter consultivo, os entrevistados afirmaram que a estrutura disponível era a mínima possível. Naquele período, o CME estava, de forma tímida, tentando dar os primeiros passos, pois era totalmente vinculado à SME. A respeito de tal vínculo, a conselheira E5 assim se manifestou:

[...] então, a idéia de Conselho era muito interessante. Quando a gente começou a fazer essas reuniões, quando eu participava, existia toda essa vontade, esse interesse democrático de participação, mas ao, mesmo tempo, eu sentia que, por ser novo era difícil de conseguir uma real participação de todas as pessoas e mesmo a própria Secretaria, que era o órgão dirigente deste Conselho, sentia dificuldade em lidar com essa participação. Eu não sei como está hoje, se houve alteração no decreto de criação ou no regulamento, mas, quando eu atuava, ele era um órgão subordinado à Secretaria da Educação, portanto, subordinado à Secretária de Educação e ele não tinha caráter deliberativo, ele tinha caráter consultivo. Então era muito assim quando a secretária achava que devia ela encaminhava algum processo para o Conselho e o Conselho opinava e era importante democraticamente você opinar sobre as coisas. Mas como eu concedo um direito de opinar, e não concedo um direito de decidir? Então é uma democracia, mas democracia parcial. Então nós nos reuníamos quando tinha algum processo, ou mesmo quando não tinha nenhum processo para avaliar, nós conversávamos sobre as coisas da educação do município, mas nós não tínhamos muito poder decisório, porque isso ainda estava centralizado na Secretaria de Educação. Então eu sentia um pouco essa dificuldade. O Conselho era um órgão de apoio ao secretário, quando o secretário achava que tinha que consultar aquela equipe, consultava, nem tudo tinha que passar pelo Conselho. Mas a idéia era muito boa. A gente sentia que ele tinha um futuro, a se desenvolver, no período que eu estive era isso que sentíamos.

Na fala da conselheira percebe-se que, em sua fase inicial, o CME era bastante frágil e não havia clareza por parte dos conselheiros sobre a real função do Conselho. Os próprios conselheiros não lutavam por um espaço físico e tão por demonstrar a sua capacidade de intervenção. Eles apenas opinavam sobre os assuntos oriundos da SME. Percebe-se, também, que não havia, naquele momento, um interesse do poder público em tornar o Conselho um órgão forte e ativo. Portanto, não se investia na estrutura que permitiria ao CME um funcionamento mais eficaz.

A conselheira E 7 diz o seguinte:

Eu analiso da seguinte forma, o Conselho lá naquela época em que eu fiz parte, não tinha, não tinha nenhuma estrutura. O que nós tínhamos durante os nossos encontros, no dia do nosso encontro era apenas uma sala cedida dentro da Secretaria Municipal de Educação lá no Paço Municipal, era na sala que estivesse livre, mas assim sem nenhum tipo de estrutura, de recursos, de dizer que esse espaço pertence ao Conselho. Essa aqui é a estrutura: esse é o armário, essa é a mesa, a escrivaninha ou o computador, esse aqui é ao material de expediente necessário. Então, o que eu vejo, na minha época, eu vejo que havia uma precariedade muito grande e pelo que eu tenho visto ou acompanhado pelos contatos que eu faço hoje com os conselheiros a situação infelizmente não é muito diferente.

Após essa primeira fase, o Conselho passou por um período de transição. Conforme mencionado no Capítulo 3, considera-se como período de transição o período de 2002 – 2003, pois foi no final do ano de 2002 que o Conselho deixou de ser apenas consultivo para funcionar com caráter normativo e deliberativo. No início dessa segunda fase, o Conselho teve algumas melhorias, uma vez que houve mudanças em suas funções. Essas melhorias abrangiam uma sala para a realização das reuniões (fora do espaço da Secretaria de Educação), com um computador, um armário e uma funcionária da SME para atuar na secretaria. Mas tais melhorias não eram suficientes para que o Conselho funcionasse como deveria. A opinião da conselheira E 6, a qual participou do CME naquela fase, na condição de Presidente, ilustra bem as condições de funcionamento do Conselho:

O Conselho era um pouco improvisado, sem suporte, a não ser o local dos encontros, uma secretária que secretariava as reuniões, mas, como isso estava iniciando, isso tudo precisava ser conquistado. Eu sei que existia Conselho Municipal antes dessa gestão, mas acho que o momento que eu estava ali era um momento de transição de concepção de Conselho para outra concepção. Antes a concepção era mais, o Conselho não tinha uma função efetiva na vida educacional do município e esse momento em que eu entrei era uma coisa que eu não vislumbrava naquele momento, mas que eu vislumbro agora, que eu percebo agora, é sempre assim, quando a gente está na situação, no momento presente, você não tem o distanciamento necessário para poder analisar as coisas num contexto maior. Hoje, eu vejo que foi exatamente naquele período que eu entrei que deveria se dar uma mudança de concepção de um Conselho meramente consultivo sem uma função específica na vida educacional do município, para uma função mais presente na vida educacional do município. Nós carecíamos de tudo naquele momento quanto à estrutura e o funcionamento e até não sabíamos exatamente o que seria necessário para efetivar aquela concepção que vinha através de algumas leituras e contatos. Nós fizemos aquela visita ao Conselho Municipal de Blumenau, fomos buscar, estávamos em busca de outras experiências, sabíamos que teríamos que mudar, mas não sabíamos ainda nem de que jeito, nem como mudar. Então esse é o panorama que hoje eu consigo enxergar daquela experiência.

A estrutura e o funcionamento do CME, na opinião de outros conselheiros que participavam do período de transição foi a de que, embora precária, o Conselho possuía alguma estrutura:

Com relação à estrutura e o funcionamento do Conselho eu vejo que durante o período de minha presença nele, era razoável. Como eu disse, o Conselho estava sendo reativado então nós tínhamos sala própria para reuniões, tínhamos uma pessoa que secretariava o Conselho, que enviava as correspondências, que enfim, digitava a documentação que era necessária, havia assim computador específico para essa pessoa usar, não que fosse de uso exclusivo do Conselho, mas havia essa disponibilidade de equipamento. Com relação às condições adequadas eu acredito que durante 2003 foram adequadas, foram adequadas sim, tinha condições, tinha de funcionamento sim. (E 9).

Apesar da estrutura física na época não ser adequada, existia uma sala própria só para o Conselho com computador, com arquivo com material. Era bem organizada essa parte administrativa do Conselho. Nós éramos sempre informados das reuniões, sempre era passado o cronograma de reuniões era bem organizada, muito bem organizada essa parte. (E 8).

Bem, na gestão do Péricles a gente tinha aquela sala fixa, uma sala grande, arejada, não tinha problemas, nem com espaço, nem com iluminação, nem com calor. Era um espaço adequado e agora a gente percebe assim que a cada dia o Conselho é jogado para a sala que está vazia, então não tem mais. Dá impressão assim que não tem acesso, até é um sonho com o Conselho ter um espaço próprio, de organização. A gente chega lá tem que ficar procurando em que sala que está. Infelizmente tem acontecido isso. A gente tem que ficar esperando terminar a reunião na sala pra você poder entrar. (E 1).

A Conselheira E 15 participou do CME durante o período 2004 a 2006, época em que ocorreu a mudança de governo. Em 2004 o Poder Público era administrado pelo representante do Partido dos Trabalhadores (PT). Nos anos de 2003 e 2004 o CME funcionou num local fora da Secretaria Municipal de Educação e dividia esse espaço com o Conselho do FUNDEF. Em 2005, iniciou-se uma nova administração e o Município passou a ser administrado pelo PSDB. Com a entrada dessa nova administração o espaço em que funcionavam o Conselho de Educação e o Conselho do FUNDEF foi desativado e o CME voltou a funcionar na estrutura da Secretaria Municipal de Educação. O Conselho passou a dividir espaço com a ouvidoria da Secretaria de Educação. Dependendo do número de Conselheiros presentes, era necessário procurar outro espaço para a realização das reuniões, uma vez que o espaço disponível não comportava todos os conselheiros presentes.

O representante do Conselho Tutelar afirmou o seguinte:

[...] nós não temos um lugar apropriado, uma sala com condições. Nada, Nada é do Conselho. Tudo é da Secretaria de Educação, então tudo o que nós dependemos, dependemos da Secretaria da Educação. E cada vez que nós temos reunião lá é um problema. Se não é em uma sala é em outra, se for lá hoje mesmo tem que procurar alguém da Secretaria de Educação porque não tem ninguém do Conselho para atender e despachar os documentos ou dar informações a esse respeito. (E 14).

Durante o período das observações das reuniões do Conselho foi percebida a falta de sala para a realização das reuniões plenárias. Houve momentos em que os conselheiros chegavam para a reunião e esperavam no corredor da Secretaria, pois não sabiam onde seria realizada a reunião. Algumas reuniões ocorreram na sala da Secretária de Educação.

Observou-se que apenas duas conselheiras insistiram com o Poder Público para que o Conselho tivesse melhores condições para o seu funcionamento. Uma discussão interessante ocorreu na reunião do dia 10/08/06, quando a Conselheira (E 1), que ocupava a função de Presidente do CME, após ter participado de encontros de formação de Conselheiros Municipais em Curitiba e em Faxinal do Céu, relatou de forma inflamada que:

A Presidente do Conselho de Londrina chamou uma assessoria para o Conselho. Lá eles têm uma secretária própria do Conselho, um advogado a disposição, um espaço próprio. Afinal o Conselho não pode pedir para a Secretaria tudo o que precisa. Precisamos de um fundo para pagar as nossas correspondências. Não tenho nada contra a pessoa da Secretaria que atua como secretária do Conselho, mas o Conselho não pode ter como secretária a mesma pessoa que faz parte do Conselho, como representante da SME. Até hoje estamos aqui e não tem nem uma cartolina indicando que aquela sala é do Conselho. Continua como ouvidoria. Temos que ser mais independentes, pois não somos eternos no Conselho. (Reunião dia 10/08/06).

Nessa mesma reunião a representante da SME se manifestou de forma também exaltada dizendo: “[...] é preciso mexer na Lei. No momento não tem nem cargo de secretário. Não tem orçamento pra isso. Não podemos ir a ferro e fogo e exigir uma coisa que a SME não tem condições de dar”.

No final desta reunião foi formada uma comissão de cinco conselheiros para conversar com a assessoria jurídica da Prefeitura Municipal para verificar sobre a possibilidade de o Conselho ter verba própria para funcionamento.

Durante a realização das entrevistas, a representante das escolas particulares retrata a sua opinião a respeito da estrutura e funcionamento do Conselho de uma forma semelhante à da conselheira E 1:

Eu acho que o Conselho precisa ter com urgência sala, material, secretária à disposição, precisa ter. O Conselho não pode ficar amarrado aos préstimos da Secretaria. Infelizmente não pode. Não tenho nada contra a Secretaria, ao contrário, mas eu acho que é assim de um pouco de autonomia. Temos que ter sim pessoas da Secretaria lá dentro, a remuneração de uma secretária fixa. Alguém tem que se responsabilizar. O Conselho não pode fazer isso, mas eu acho que uma secretária tem ser disponibilizada para o Conselho, uma boa secretária, um espaço e alguns materiais básicos como também meio de comunicação. (E 11).

Romão (1992) afirma que ao Conselho deverão ser reservados instalações e equipamentos adequados. Na opinião deste autor não é necessário ter uma sala de reuniões específica, pois o plenário pode utilizar dependências utilizadas para outros fins dentro da Secretaria Municipal de Educação, porém, sua secretaria deve ter um espaço próprio para manutenção de arquivos, biblioteca básica de legislação etc. De certa forma, a falta de

estrutura existente afeta a autonomia dos CMEs, pois eles podem ficar muito atrelados e/ou dependentes das Secretarias Municipais de Educação.

4.3.2 – Opiniões dos conselheiros sobre a sistemática de funcionamento do Conselho

Com relação ao funcionamento do Conselho, é interessante destacar que todos os conselheiros entrevistados que fizeram parte da primeira fase do Conselho (1995 a 2002) consideraram que o CME não possuía uma organização bem definida. Os presidentes eram indicados pelos titulares da SME e eram sempre membros da Secretaria que assumiam a presidência. As reuniões eram mensais e as discussões eram consideradas superficiais, pois os conselheiros não tinham poder de decisão:

Pra se ter uma idéia de como era a organização: não existia nada. Quando a (cita o nome de um ex-presidente do Conselho) e eu trabalhávamos nesse Conselho, tivemos de organizar desde um arquivo. Quando a Secretária de Educação da época chamou-me para representar a Secretaria, era ela quem indicava o presidente. Ela indicou uma de nós duas, ela nos deu um Decreto de criação. Então, falando em organização, o Conselho começou por um decreto que criava e nós pensamos como ia começar aquilo e começamos pedindo um arquivo, pedindo um livro de ata. Nós pensamos: temos que pensar em registrar as reuniões. Mandamos cartas para todos os órgãos que deveriam ter representatividade para que se enviassem representantes e assim é que se começaram as reuniões. Os órgãos representativos enviaram seus representantes, nós fazíamos reuniões mensais, não tínhamos câmaras justamente por não ter esse caráter deliberativo e as reuniões aconteciam mensalmente para avaliar, discutir processos que a própria Secretaria encaminhava para o Conselho e alguns dos momentos quando o Conselho já tinha amadurecido um pouco, passados uns dois ou três anos o Conselho às vezes encaminhava documentos, ofícios para a secretaria, para a secretaria solicitando esclarecimentos, sugerindo às vezes alguns projetos a serem desenvolvido mais ainda era uma organização mais burocrática do que efetivamente técnico-pedagógico. Era um momento assim de entender como o Conselho funcionava. Um outro dado importante é que foi nesse período enquanto eu atuei é que foi criado o primeiro regulamento do Conselho. Nesse primeiro momento a preocupação era fazer funcionar, até organizar reuniões e como que seria depois o Conselho. (E 5).

Uma outra conselheira assim se manifestou:

Em relação ao funcionamento, no primeiro ano do mandato nós funcionávamos com reuniões. Eu não lembro exatamente se eram bimestrais ou trimestrais, eu teria que ver as atas para ver a periodicidade, mas as reuniões aconteceram, e nós tivemos

uma participação significativa das entidades particulares, tínhamos uma representação do Núcleo e tínhamos uma boa participação da Universidade também, tanto representante do Departamento de Educação como da Universidade. Eram 2 ou 3 representantes que vinham da Universidade representando setores diferentes e isso contribuía muito para que coisa funcionasse, para que nós pudéssemos fazer uma boa discussão porque na realidade, em relação ao funcionamento, o que funcionava era discussão, o que funcionava era a nossa troca de informações, a nossa discussão em relação ao Estatuto, a nossa discussão em relação a organização do sistema de ensino. No ano de 2000 discutimos muito isso. O funcionamento dele ficava muito restrito às escolas do município. As escolas particulares reclamavam muito sempre nesse sentido. As discussões giravam em torno das questões da prefeitura, das escolas municipais e não havia uma preocupação no sentido da educação de uma maneira geral, enquanto município de Ponta Grossa. (E 4).

Durante a primeira fase do CME (de 1995 a 2002), esse foi presidido por representantes da SME. No primeiro ano da segunda fase do Conselho (2003), quando já possuía caráter deliberativo e normativo, o CME ainda funcionava de forma parecida com a primeira fase. As reuniões eram gerais, não existiam as comissões, e as discussões não avançam devido à falta de clareza dos membros do Conselho de como este deveria funcionar. Foi a partir da visita ao Conselho Municipal de Educação de Blumenau (SC), realizada com o objetivo de conhecer o funcionamento daquele Conselho, que começaram as discussões a respeito da alteração da Lei do CME de Ponta Grossa, visando um funcionamento mais ágil e adequado às exigências de um Conselho de caráter deliberativo e normativo.

Com a aprovação da Lei nº 7423, de 17/12/2003, passou a contar com 5 comissões: Comissão de Legislação e Normas, Comissão de Educação Infantil, Comissão de Ensino Fundamental, Comissão de Educação Especial e Comissão de Educação de Jovens e adultos. Essas comissões eram compostas por um representante de cada segmento da sociedade, que faziam parte do Conselho e se reuniam em dias diferentes, antes da plenária, para discutir e analisar processos da comissão. Posteriormente, esses processos eram apresentados à plenária para discussão e aprovação.

Com relação ao funcionamento do Conselho a partir da sua segunda etapa, a conselheira E 10 afirmou o seguinte:

Eu fiz parte da câmara do Ensino Fundamental. No tempo da professora (cita o nome da ex-presidente), nós nos reuníamos para fixar normas, expedir consultas e deliberar algumas ações. Também funcionou, mas teve algumas falhas porque foi a primeira experiência desse mandato dessas câmaras, essa organização é uma nova organização, então começou a engatinhar, agora cabe a essa nova gestão dar continuidade.

Já a conselheira E 15 expressou uma opinião diversa:

Atualmente eu acho que é muita perda de tempo, mesmo tendo uma pauta pré-definida. Há muita discussão, muito embate e não fica nada claro. O que é discutido não é feito um fechamento. Cada um dá a sua opinião, um discorda daqui outro discorda dali, mas não fica nada definido no final daquela sessão. Digamos assim, no final daquela reunião, não fica definido. Fica solto. Depois quem vai fazer o registro lá, da forma como interpretou. As pessoas não ficam satisfeitas. Ficam insatisfeitas com aquilo que de repente foi discutido. Às vezes a gente percebe que o que foi registrado não é o que foi acordado, debatido. Os assuntos são discutidos, discutidos, mas fica de acordo com o que ela interpretou, ela registra ali e quando vai se ler a ata na reunião seguinte, opa! Mas não foi isso que a gente combinou, gera de novo a mesma discussão da reunião anterior, volta naquela pauta. Isso aconteceu várias vezes, e não chega a uma definição. Parece que combinavam de novo outras coisas, mas assim os critérios não ficam definidos de como tem que ser essa reunião, e... não se define nada, a impressão que eu tenho é essa, infelizmente...

A situação abordada pela conselheira E 15 foi observada durante a pesquisa em várias reuniões do Conselho. Os assuntos eram debatidos, mas não havia uma votação e fechamento da decisão. Muitas vezes, nas reuniões seguintes o mesmo assunto era retomado e passava-se para o próximo item da pauta sem que ao assunto anterior fosse definido.

Observou-se na fala dos entrevistados que a estrutura organizacional do Conselho é boa, embora, na prática, essa organização precise ser melhorada. Isto está presente na voz da conselheira E 2:

Agora que nós tivemos a primeira reunião, que foram organizadas as comissões. Cada conselheiro escolheu a comissão da qual cada um queria participar e daí foi dividido, mas ainda não se tem nenhum estudo de cada comissão. Para falar a verdade, antes de eu ser presidente, quando eu era ainda conselheira, eu participava de uma comissão que nós éramos em duas pessoas. Eu participava da comissão de Jovens e Adultos. Então eu vejo assim que isso é uma coisa que a gente tem que melhorar porque se é um estudo de uma comissão como é que vão ter só duas pessoas pensando sobre uma determinada área. Essas são questões que a partir desse ano precisa ser melhorado.

A reunião mencionada pela conselheira foi a primeira reunião do ano de 2007, ocorrida no dia 19/03/2007. Nessa reunião, as comissões foram retomadas. Como muitos conselheiros eram recém-empossados, foi necessário reorganizar as comissões. As comissões foram reorganizadas de acordo com o interesse de cada representante. Nessa mesma data foram definidos os dias e horário das reuniões das comissões.

Em síntese, o CME funcionava da seguinte maneira: as plenárias aconteciam uma vez por mês e as comissões se reuniam em dias diferentes, antes da plenária. As comissões estudavam a legislação, analisavam processos e emitiam parecer sobre os processos analisados. No dia da reunião plenária, as comissões apresentavam os processos já analisados para a aprovação ou não pelo Conselho pleno. Em tese, o referido esquema de funcionamento é adequado para um Conselho, mas a forma como as reuniões plenárias eram encaminhadas deixava a desejar, na opinião dos próprios conselheiros entrevistados.

4.3.3 Dificuldades encontradas no funcionamento e na ação do CME

A partir da análise das entrevistas com os conselheiros, foram elencadas as seguintes dificuldades encontradas no funcionamento e na ação do Conselho:

- a) Faltas dos conselheiros às reuniões, falta de interesse e de compromisso dos conselheiros (5 conselheiros);
- b) falta de conhecimento e de clareza sobre a função do conselheiro e do papel do CME (3);
- c) a realização de uma única reunião plenária por mês (2 conselheiros);
- d) falta de estrutura do CME (espaço e materiais) (2);
- e) falta de divulgação das ações do CME (2);
- f) rotatividade dos conselheiros (1);

- g) funcionamento do CME no mesmo espaço da SME (1);
- h) função de conselheiro ser não-remunerada (1);
- i) atrelamento do CME com a SME (1);
- j) manipulação das decisões do CME de acordo com os grupos de interesse (1).

As principais dificuldades apontadas pelos conselheiros que participaram da primeira fase do Conselho foram: falta de estrutura física (espaço e material e organização); ausência dos conselheiros às reuniões, falta de interesse e de compromisso dos conselheiros, funcionamento do Conselho no prédio da prefeitura, atrelamento do CME à SME, o fato do Conselho ser apenas consultivo, a falta do sistema municipal de ensino e a falta de divulgação do Conselho.

A Conselheira E 5, foi Presidente na primeira etapa do CME, e narrou o seguinte:

A principal dificuldade era conseguir a participação dos órgãos representativos. No início houve toda uma demanda e as entidades mandavam representantes. Logo que se percebeu a dificuldade de trabalho justamente por não ter a característica deliberativa, houve uma certa desmotivação. Havia reuniões que não se tinha quorum para se iniciar algum tipo de discussão. Então, eu sinto que uma das dificuldades foi essa, conseguir a representação desses órgãos representativos, que esses órgãos percebessem que realmente era importante estar ali porque o Conselho não era para resolver situações da rede municipal de ensino de Ponta Grossa, mas que era mais amplo. Era para trabalhar com a educação no município. Então por ele ser novo, não existia muita clareza disso. E outra dificuldade que eu vejo hoje, depois de passar bastante tempo avaliando, que ele era um órgão muito amarrado ao secretário. Por ser subordinado ao secretário, eu insisto que é por não ter a característica deliberativa naquela época, então era muito assim, a vontade do secretário. Isso foi uma dificuldade, emperrava muito o trabalho do Conselho. É uma certa situação democrática, porque a democracia às vezes assusta um pouco. Então, nem sempre o secretário está disposto a descentralizar e o Conselho era uma oportunidade de descentralizar. O secretário tinha que dividir o poder decisório com o Conselho e naquele período era um pouco doloroso. Isso quase que não acontecia, mesmo a gente sendo da Secretaria da Educação, ali representando a Secretaria, mas a gente percebia que a gestão era muito centralizada na figura do secretário.

Já os Conselheiros que atuaram na segunda fase do CME, apontaram outras dificuldades:

A ausência dos conselheiros é uma dificuldade séria, até porque todos os conselheiros são voluntários, então, sair do seu trabalho do seu espaço de trabalho com uma frequência que dê margem a garantir uma firmeza no trabalho quase que é impossível. Se a pessoa vai uma vez por mês para a reunião apenas, acaba se distanciando, acaba não se envolvendo. As pessoas que estão mais envolvidas ali no processo acabam trabalhando mais, mas são poucos que participam, então essa é uma dificuldade.

De outra ordem, eu acho que do ponto de vista das dificuldades da estrutura física fica meio misturado Prefeitura e Conselho. Causa um pouco de dificuldade em separarmos o que é papel do Conselho, o que é da Secretaria. Dá impressão, às vezes, que a gente está sempre trabalhando assim, os que são do governo versus quem não está no governo. Então essa é uma questão que ainda precisa ser superada porque na hora em que as pessoas estão lá, elas são o Conselho, elas não são membros da Secretaria, ou membros do sindicato, ou membros da escola particular; elas são conselheiras, mas, o fato de nos colocarmos dentro da instituição Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Secretaria da Educação, automaticamente, faz com que as pessoas que são vinculadas à Secretaria se sintam no expediente formal da Secretaria. Acho que será um amadurecimento do Conselho como um todo em definir seu papel, a que ele serve, a que se presta, acho que isso está acontecendo, mas essa é uma dificuldade, nós não temos muito claro. Eu vejo que todos os Conselhos Municipais, eu tenho experiência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança, que também é um Conselho que há anos vem se instituindo em Ponta Grossa. Nós não temos muita clareza enquanto cidadãos, de qual é o papel do Conselho. Então, nos parece que o Conselho está subordinado a uma instituição ou que o Conselho está pretendendo assumir um papel que talvez fosse de uma outra instituição. Essa clareza conceitual sobre a idéia dos Conselhos, a descentralização, a democratização das discussões que interessam a comunidade, isso ainda é novo pra nós. Ao mesmo tempo, historicamente, a gente vai ver que não é tão novo assim, já faz um certo tempo, tem uma década aí que a gente vem discutindo, mas no tempo histórico a gente vai ver que essa década ainda é muito pouquinho. Essa é uma dificuldade. Cada pessoa que chega, até entender para que serve mesmo o Conselho, já quase que esgotando o tempo dela permanecer, então essa é uma dificuldade. Por isso é importante que se invista na formação dos conselheiros, talvez fosse uma questão importante. (E 16)

Tenho a impressão que tudo que é colocado em pauta ali, a decisão final, o rumo final, parece que vai sempre de acordo com o interesse de um grupo de pessoas. Parece que é direcionado para aquilo que eles têm em mente, que eles acham que tem que ser como eles pensam, como eles acreditam que tem que ser. Então, pouco importa de repente a minha opinião, a da colega, a da outra, da outra. Dá a impressão que eles dão um jeitinho e acabam, e daí eu vejo assim que às vezes até dificuldade, na época da [...] (cita o nome de uma ex-Presidente) que gente via uma preocupação dela em contestar e que realmente é a principal função do Conselho enquanto órgão deliberativo, consultivo. Qual é real função do Conselho na discussão do assunto, em aprovar determinadas matérias ou não ou não aprovar. De repente, a gente fica à mercê da intenção que as pessoas vêem como certo, parece que puxam para aquele lado e acaba indo para aquilo, mesmo que ali 70% não achem que deva ser assim, mas dá-se um jeitinho de manipular de ajeitar pra que vá para aquele lado ali, sabe, conforme o interesse, do jeito que eles pensam. (E 15).

Pessoalmente eu vi algumas dificuldades, senti algumas dificuldades. Primeiro, o tempo dos conselheiros, muito limitado. Segundo, uma reunião por mês não dá para um Conselho funcionar bem, certo. Outra dificuldade que a gente tinha era de espaço, material e organização. Outra dificuldade que a gente sentia é a ausência de muitos conselheiros, são muitos conselheiros que a gente nunca viu, só tem o nome. Então existia um grupo fiel. Esse grupo é que foi fazendo a coisa acontecer, a gente parou de se preocupar com quem não vinha e resolvemos. E aí nisso a [...] (cita o nome de uma ex-Presidente) foi muito sábia. É esse grupo que nós temos, então vamos contar com esse. Ela foi muito clara e muito positiva. Então são essas dificuldades que eu vejo. Se nós tivéssemos mais conselheiros participando e mais

entidades realmente representadas reunião por reunião, eu acho que nós teríamos avançado um pouquinho mais. E outra dificuldade que eu senti é que nós não conseguimos encontrar um caminho realmente para projetar a ação do Conselho ainda. Esse é um desafio que tem pela frente. (E 11)

O funcionamento, as condições materiais, espaço e também, não só de espaço físico, mas do próprio conhecimento sobre a função do conselheiro, eu acho que conhecer bem as atribuições do Conselho é um trabalho de formação permanente. Nós já iniciamos isso. Em várias atas da reunião do Conselho ficou registrado que nós procurávamos investir na formação do conselheiro, mas mesmo assim as reuniões por serem mensais, não eram suficientes. É pouco tempo. É preciso ter mais tempo de dedicação para o Conselho para que esse processo ocorra de forma concomitante com a atuação específica com relação às demandas que chegam ao Conselho. (E1).

A ausência dos conselheiros nas reuniões, o atrelamento do CME à SME e a falta de divulgação das ações do Conselho foram dificuldades comuns nas duas fases do CME. Entretanto, a dificuldade relacionada à falta de estrutura física e de materiais não foi mencionada pelos conselheiros que participaram do Conselho nos anos de 2003 e 2004, época em que o Município era administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Embora a falta de clareza do papel do Conselho e das funções de conselheiros não tenham sido mencionadas pela maioria dos entrevistados, foi possível perceber que essa questão também dificultou a ação do Conselho.

As dificuldades encontradas no funcionamento e na ação do CME de Ponta Grossa não são diferentes das dificuldades encontradas em outros CMEs existentes no Brasil. Na pesquisa realizada por Oliveira *et al* (2006) foi possível detectar certa dependência do Conselho com relação ao órgão municipal de educação. Os Conselhos pesquisados por estes autores dependem dos órgãos gestores da educação municipal com relação a espaço físico, recursos humanos, financeiros e materiais para o funcionamento dos mesmos e a população é impedida de acompanhar as reuniões devido a falta de divulgação do funcionamento, das atribuições e competências do Conselho, bem como dos horários das reuniões.

4.3.4 - As contribuições do CME para a educação em Ponta Grossa segundo a ótica dos conselheiros entrevistados

Com relação às contribuições do Conselho para a democratização da educação no Município de Ponta Grossa, 80% dos conselheiros entrevistados responderam positivamente e os demais acreditam que o Conselho pouco contribuiu nesse aspecto. Com base no referencial teórico (Capítulo 2), considera-se que a democratização da educação envolve a democratização do acesso, da gestão, do conhecimento, da valorização dos profissionais da educação (CAMINI, 2001; BELLONI, 2003).

Com relação à democratização do acesso, a maioria dos conselheiros considerou que a ampliação do acesso à educação vem ocorrendo sem a influência do CME, uma vez que a falta de vagas em algumas regiões da cidade e a grande carência de Centros de Educação Infantil, por exemplo, não têm sido discutidos no Conselho:

Bom, foi depois que a gente está no Conselho que todas aquelas creches passaram a se tornar Centros de Educação Infantil. Se o Conselho tem contribuído ou não eu vou ficar devendo essa resposta. Eu vejo assim que teve toda aquela crise das matriculas ali por causa da idade das crianças etc, etc, mas eu não julgo que foi o Conselho o culpado dessa situação. Eu acho que a gente estava cumprindo aquilo que estava determinado na lei. E, e eu não sei se os méritos do aumento do número de escolas são do Conselho ou da Secretaria. Eu sempre julguei que esses méritos todos de mostrar a necessidade de ter mais ou menos escolas são da Secretaria de Educação. Eu não julgo que expandir a educação seja missão do Conselho. Pelo menos no presente momento. O Conselho pode até ouvir e sugerir, mas quem vai aumentar a escola pública no sistema é a Secretaria. Ninguém procurou o Conselho pedindo que interferisse pra que a gente conversasse com a secretaria ou mesmo com o prefeito para abrir alguma escola, não, até porque a secretaria se encontra bem estruturada nesse porte, eu acho assim que, nesse ponto a secretaria está cumprindo a tarefa dela e muito bem. (E 11).

Pelo que eu tenho acompanhado agora, porque eu não estou mais fazendo parte, eu acredito que no aspecto da expansão da matrícula, a atuação do Conselho tem sido negativa porque houve esse déficit de crianças no grupo de 6 anos. Eu lembro que nós tínhamos 27.000 alunos na rede e ano passado ficou com 24.000 pelo que os dados estatísticos colocam, pelo menos na televisão, hoje se coloca 26.000, colocase que foi aumentado 2.000 alunos na rede, mas ainda está abaixo do que tínhamos em 2004. Em vez de aumentar diminuiu, e o que foi reduzido? A faixa etária do grupo de 6 anos, quando não foi permitido que aquela criança que fizesse 6 anos depois de março participasse de uma classe alternativa, pelo menos que ingressasse na escola como se fosse à Educação Infantil porque as escolas municipais são todas Educação Infantil e Ensino Fundamental, então elas estariam contempladas na

Educação Infantil mesmo na escola de Ensino Fundamental. A meu ver, como educadora e o pouco que entendo de legislação, no total aproximadamente 3.000 crianças [na faixa de 6 anos] ficaram fora da escola. Se as estatísticas mostraram que havia 27.000 crianças na rede e depois baixou para 24.000, você pode comprovar depois, mas pode comprovar na documentação e nos periódicos que saíram na época, as estatísticas foram essas que foram mostradas e muitas crianças ficaram fora da escola. Então, na expansão de matrícula, não acredito que o Conselho contribuiu. Agora, eu não vi um aumento significativo. Só agora foram retomadas algumas obras que não haviam sido terminadas e agora estão sendo terminadas, mas que já era uma proposta anterior, não tem nada a ver com o Conselho, é coisa de governo. (E 8).

Embora alguns conselheiros entendessem que a expansão do acesso não era um mérito que pudesse ser atribuído ao CME, observou-se que o Conselho no ano de 2003 e 2004, de alguma forma acabou contribuindo para isso, quando aprovou a proposta da SME que criava o Ensino Fundamental de 9 anos, dando garantia de acesso a todas as crianças que completassem seis anos de idade até 31 de dezembro. Em 2006, com a revogação da deliberação anterior (2004), apenas as crianças que completassem seis anos até 31 de março podiam ingressar no Ensino Fundamental. Neste caso o Conselho contribuiu para a redução do acesso. Podemos notar nesta questão que houve falta de clareza do CME nas decisões tomadas. Nos dois momentos o CME atendeu aos interesses da SME, no primeiro momento contribuindo para a expansão do acesso e no segundo momento para a redução do acesso. Dessa maneira, pode-se perceber que o Conselho, em algumas vezes, ajustou-se aos interesses da SME. Não estamos dizendo aqui que o CME tenha que ficar sempre na defensiva. O que o CME precisa é ter clareza do seu papel e tomar as decisões que atendam aos interesses da classe trabalhadora.

A democratização do conhecimento envolve uma série de aspectos em um sentido mais qualitativo, tais como: nível de qualidade de ensino oferecido, existência ou não de políticas que garantam permanência e aprendizagem dos alunos, propostas curriculares, propostas da avaliação da aprendizagem e da avaliação do sistema municipal de ensino como um todo. Apenas um conselheiro entrevistado respondeu que o Conselho teve uma contribuição neste aspecto. Os demais responderam que não houve contribuição (9

conselheiros) e outros seis não sabiam opinar:

Do meu ponto de vista não contribuiu porque teríamos que ter órgãos fiscalizadores. Eu, como diretora de escola nunca recebi uma visita do Conselho Municipal. Acho que o Conselho municipal tem que estar ativo nas escolas, fazer-se presente. Acho que nas reuniões de diretores teria que ter também representantes do Conselho Municipal, teria que ter um vínculo. Então nisso eu acho muita falha, muita falha mesmo. Não sei se é porque as pessoas não vão de cabeça porque as pessoas não são remuneradas, mas eu vejo também que as pessoas têm que estar lá por amor e estar querendo mudança; então precisava uma ação efetiva, eficaz e presente nas escolas, em reuniões de diretores de secretaria, de pedagogas, até porque tem componentes, então determinar quem vai nas reuniões. Os conselheiros tinham que estar mais ativos e trazendo as “agonias” dos grupos. O Conselho fica sabendo das coisas que acontecem na educação só se for através de denúncias. O Conselho ficava ali esperando que chegassem as denúncias, ele teria que ir atrás. (E 10)

Com relação à democratização do conhecimento? Menos ainda. Eu penso que o Conselho deveria estar preocupado com a criação dos Conselhos escolares, com a criação de estruturas participativas nas instituições sociais, para valorização dos profissionais de educação, do aumento de salário e essas coisas, mais não há impacto nenhum da ação do Conselho sobre essas coisas. Eu vejo pelo menos um Conselho que deve estar lá, eu não sei mais quem são as pessoas, mas eu não vejo nenhum impacto na melhoria dessas questões de acesso de conhecimento e da gestão da escola, da valorização dos profissionais da educação. Que bom seria se o Conselho de repente pusesse a faca de baixo do pescoço do prefeito e dissesse você vai dar aumento para os professores, vai construir tal escola. Nós precisamos disso e não daquilo. Então de repente, só para dar um exemplo de uma coisa que eu vi a poucos dias na televisão, a atual Secretária da Educação dizendo que a Biblioteca Pública Municipal que é uma questão da educação, não pode permanecer naquele prédio, é lá que foi, um prédio que foi restaurado da antiga estação e que será construída uma biblioteca belíssima com projeto amplo e tudo mais. Então eu fiquei pensando: perder um espaço como aquele que é um espaço que pertence a história de Ponta Grossa, quer dizer, a própria Secretaria de Educação, a própria Prefeitura, não respeita a história de Ponta Grossa, pensando na preservação do local. Aquele prédio é maravilhoso, basta estar adequado. É claro que manutenção e coisas tem que ser feitas, tem que ser melhorado ali no próprio local, ele é central, mas não, vão construir outro prédio. Ora, nós sabemos que o atual prefeito se funda muito nessa idéia de construir prédio, ele é um construtor, ele é um engenheiro e ele viveu disso a vida dele inteira. Então vai construir novos prédios, será que é isso que nós estamos precisando? Então o Conselho poderia estar dizendo: não. Ponta Grossa não está precisando de um prédio mais moderno e isso e aquilo. Não há necessidade de botar dinheiro da educação só para fazer um prédio novo, enfim que vai aparecer politicamente falando. Então todas essas questões. Se o Conselho fosse realmente atuante aí era um momento de chegar nessa questão porque a biblioteca é algo de interesse imediato do setor educacional. Eu estou dando um exemplo dessa questão então eu acho que não há uma contribuição efetiva do Conselho Municipal de Educação em nenhuma dessas áreas aqui. Nem na melhoria do acesso, nem na democratização do conhecimento, nem na gestão. Eu conheço muitas pessoas que são diretoras de escolas, a gente tem alunos aqui na universidade, lá no mestrado e que são responsáveis pela gestão da escola e até agora nenhuma me contou que tenha melhorado algum aspecto relacionado com a gestão em função da atuação do Conselho Municipal ou que o Conselho municipal tenha apoiado ou impulsionado modificações dessa natureza. (E 6).

A democratização da gestão envolveria a criação de outras estruturas participativas, bem como de estratégias que permitissem ao CME estabelecer um vínculo maior com a população, com os usuários do sistema municipal de ensino, profissionais da educação, movimentos sociais, associações etc. A maioria dos conselheiros (13) respondeu que o CME não desenvolveu ações relacionadas à democratização da gestão e os demais três não sabiam responder.

Com relação à valorização dos profissionais da educação, as respostas foram parecidas com o item anterior: 13 responderam negativamente e os demais não souberam responder. No entanto, algumas opiniões foram relevantes:

Nesse sentido, por ocasião da eleição para diretores, uma comissão que foi feita e nós tivemos um membro do Conselho que participou da organização. Então, esse é o tipo de participação que nós tivemos. Agora eu acho que um aspecto que precisa ser fortalecido e ter uma maior consciência é em relação aos próprios segmentos que participam do Conselho que nas, suas esferas, de onde eles vêm, dando mais a conhecer a função do Conselho então eu acho que é um processo que vai se fazendo lentamente. Não tem algo concreto que nós tivéssemos feito e que possa ser relatado. (E 1).

Sobre a valorização dos profissionais da educação também não contribuiu. É aquilo que falei para você: falta aquele elemento que vá lá e saiba do poder de um Conselho municipal, que tenha o discernimento porque não é um ou dois elementos, é o grupo que tem que comungar das mesmas idéias, dos mesmos ideais e ir à luta e fazer das suas funções as grandes obras da educação e nesse ponto o nosso grupo sempre teve desestruturado. Nesses três anos eu, a presidente da UAMPG que não é tão ligado à educação e a representante do Núcleo, das escolas particulares e os outros membros que estavam sempre vagando. Da Secretaria da Educação tinha até os representantes, mas também quando mudou a gestão, foram indicados novos representantes e também aconteceu essa quebra porque é a Secretária que indica, então houve novos representantes e deu essa quebra também... E teve que ter um recomeçar, e as ações iam ficando. Algumas ações no que tange à regulamentação das escolas, de fechamento de escolas também que tem que passar pelo Conselho, mas de forma específica, do que você está perguntado, para mim não houve. (E 10).

A partir das entrevistas, pode-se concluir que o CME vem se constituindo em um espaço mais burocrático e legalista do que propriamente de discussão, debate e proposição. A maior parte das ações esteve voltada para o atendimento das necessidades da SME, mais precisamente para legalizar questões relacionadas ao ensino público municipal e não com questões mais amplas relacionadas ao sistema municipal em sua totalidade.

Pesquisas realizadas em outros contextos (por exemplo, RIBEIRO, 2004; MELO, 2005; BETLINSKI, 2006 entre outros) também evidenciam que Conselhos de outros municípios também pouco contribuíram para a melhoria da qualidade da educação, por exemplo, para o estabelecimento de políticas voltadas à redução dos índices de evasão e repetência, diminuição da taxa de analfabetismo, melhoria da qualificação e remuneração dos professores, melhoria da infra-estrutura, ampliação do direito à educação (acesso), avaliação de resultados obtidos pela rede de ensino com o objetivo de delinear intervenções necessárias, entre outros.

4.3.5 – O CME e suas funções

Os entrevistados atribuíram ao Conselho uma variedade de funções, tais como:

- a) ser um órgão normatizador, regulamentador e fiscalizador da educação no município;
- b) garantir a democratização de um ensino “de qualidade” no município;
- c) buscar soluções para os problemas que o município enfrenta com relação a demanda e oferta de vagas e um ensino de qualidade;
- d) ser questionador das ações desenvolvidas na gestão educacional;

Quando interrogados sobre as funções que tradicionalmente têm sido atribuídas aos CME, os entrevistados consideraram que a função consultiva estava mais fortemente presente na primeira fase do Conselho pelo fato de que, naquele momento, o CME não poderia possuir um caráter deliberativo e normativo.

As funções propositivas e mobilizadoras, de acordo com os entrevistados,

são funções que não têm sido exercidas pelo Conselho. Isso fica claro no depoimento dos conselheiros entrevistados, o que também foi constatado durante as observações das reuniões plenárias. Durante todo o período de observação das reuniões, nenhuma ação propositiva ou mobilizadora foi observada. Com relação a essa questão, vale a pena destacar algumas respostas:

Bom, para manter a coerência com o que acabei de falar, essas funções propositiva e mobilizadora têm sido pouco realizadas. Essa é uma questão que quase não apareceu. Quanto às funções deliberativa e normativa, exatamente por conta da implantação do sistema municipal houve um grande movimento nesse sentido, de implantação de normas, de expedição de deliberações que ajudassem na organização do sistema. Houve um momento que isso foi bastante forte, mas eu ainda acho que basicamente, o que o Conselho mais faz é ser consultor. O Conselho é ouvido sobre as questões, quando a gente dá opiniões sobre as questões que estão aí pipocando na discussão, então eu acho que ainda é mais consultivo. Sintetizando, acho que a questão normativa e a deliberativa existem e tiveram mais intensidade na medida da implantação do sistema. Me parece que agora as coisas estão assim mais acomodadas. O Conselho cumpre o seu papel, mas eu vejo mais consultivo e acho que essas outras duas possibilidades de ser propositivo e de ser mobilizador é, acho que o Conselho ainda tem que crescer nesse sentido. (E 16).

Mais recentemente ele passou a ter outras funções, porque me parece que antes ele era só consultivo e agora nos três últimos anos que ele passou a ser deliberativo e também normativo. Eu vejo que diante dessas funções ele acabou se prendendo mais nessas questões de deliberação. E essa outra visão até seja uma visão dos Conselhos até mais antigos que tenham mais experiências de ter essa questão propositiva e mobilizadora. Eu vejo que o nosso ainda está se mobilizando para se tornar assim. De repente até por isso que tem questões aqui que você coloca de democratização da gestão e valorização dos profissionais que eu vejo que isso acaba caindo mais nas questões mobilizadora, propositivas e eu vejo que o nosso Conselho ainda está amadurecendo para isso. (E 2)

Acho que a consultiva, por causa dessa dificuldade de participação, acho que era porque ele estava começando, era um órgão bastante consultado. Nós opinávamos sobre assuntos, discutíamos algumas temáticas que eram trazidas pelos representantes. Como não tínhamos documentos para analisar, não tínhamos processos. Os próprios representantes colocavam as problemáticas como a questão salarial, falta de escola, alunos evadidos, do problema da qualidade ensino, esses problemas eram discutidos ali. Aí nós pedíamos informações oficiais ao Secretário de Educação, na medida em que as informações vinham e eram sempre muito morosas. As informações não vinham. Fazíamos uma reunião e encaminhávamos algum pedido, alguma informação e fazíamos reunião dali 30 dias e muitas vezes ainda não havia chegado aquela informação. Era muito difícil. Esses primeiros anos foram muito de estruturação, de lidar com aspectos burocráticos desse Conselho. Você vai observar isso pelas atas, as atas confirmam isso. Era muito vinculado, subordinado à Secretaria e nós ficávamos esperando que ela desse alguma ajuda. (E5).

Apesar de todas as funções do Conselho (consultiva, normativa, deliberativa, mobilizadora, propositiva e de fiscalização) serem importantes, Cury (2006) entende que a função mais importante de um Conselho é a função normativa, por ser essa a verdadeira função de um Conselho de educação, sendo que ela acontece por meio de pareceres e resoluções que são expedidas de acordo com a legislação. Na opinião do Coordenador da UNCME – RS, Darci Bueno da Silva, o Conselho precisa ser proponente de políticas públicas de Educação inclusiva e de qualidade, e exercer a fiscalização efetiva dos investimentos na área. Considera como um dos grandes desafios dos Conselhos Municipais de Educação o exercício da função mobilizadora, pois para que essa função seja exercida faz-se necessário que o Conselho conheça a realidade educacional do Município, o que na maioria dos Conselhos existentes isso não acontece. (SILVA, 2006).

A falta de conhecimento da realidade do município de Ponta Grossa pelo CME fica evidenciada, por exemplo, na opinião de uma das entrevistadas:

[...] eu acho que deveria ter mais tempo para discutir essas coisas do município, as coisas da escola, o que está se passando nas escolas. O Conselho deveria ter uma pessoa que vivenciasse mais dentro da secretaria, não uma pessoa da secretaria, uma pessoa que fizesse parte de outro segmento, não da secretaria, mas que ele tivesse mais participação, para ele ver o que se passa na realidade. (E 12).

De acordo com os entrevistados, a elaboração do Regimento Interno do Conselho, a regulamentação do Ensino Fundamental de 9 anos, a Educação Infantil e a falta de autonomia financeira do Conselho foram os temas que mais foram discutidos nas reuniões.

Discutimos muito a questão do Ensino Fundamental de 9 anos quando teve aquela mudança das crianças de 2005 para 2006 e que algumas crianças até ficaram fora. Isso gerou uma polêmica muito grande e que até foi acionado o Conselho Tutelar por causa dessas crianças que ficavam em período integral e que daí tiveram que ficar só meio período na escola, então isso foi um dos temas discutidos. A questão da regularização de alguns Centros de Educação Infantil, a questão da Educação de Jovens e Adultos, quando da elaboração do projeto e implantação do CELENA [Centro de Educação de Jovens e Adultos], algumas deliberações foram levadas para leitura e estudo. Teve algum momento que foi falado do próprio Conselho, papel do Conselho, o papel dos conselheiros, mas ainda algumas informações mais superficiais e que isso no decorrer desse ano tem que ser aprofundado. (E 2).

As questões que chegavam para nós [a partir de 2003] eram de ordem didático-pedagógicas; eram questões mais ligadas ao funcionamento das escolas e concessão de trancamento, credenciar escolas autorizar cursos. Foi mais nesse

sentido e outra coisa que precisa nesse nosso Conselho é atualizar o nosso Regimento Interno. O Regimento precisa ser alterado, mas veio no momento certo, porque pra você mexer no regimento é preciso que se tenha mais vivência de Conselho então durante esses 4 anos aprendemos muito, o grupo amadureceu muito em relação a como o Conselho funciona, quais são as demandas, quais são os problemas, como se dá essa relação entre a Secretaria e o Conselho, como fomentar a participação dessas outras entidades que são representativas, como elas podem ser mais ativas no Conselho, não só a pessoa que está lá, mas também sendo voz para a sua entidade, porque foi uma coisa que quase não vem ocorrendo. Os conselheiros representam entidades e quase não podemos ouvir a voz das entidades no Conselho, a voz mais forte que ficou no Conselho foi a voz da Secretaria, que ela que na verdade é o órgão, que vamos dizer, executa a política educacional do município. (E 1).

Durante a época que eu estive presente primeiramente nós gastamos algumas reuniões para rever e readequar o Regimento Interno do Conselho, sem o qual nós não podíamos atuar e depois nós trabalhamos na análise de alguns documentos encaminhados pela Secretaria Municipal a respeito de algumas transformações que haviam sido implementadas com relação à faixa etária dos alunos, com relação à criação dos Centros de Educação Infantil, enfim, trabalhamos nisso, mais precisamente. (E 9).

No caso investigado, a atuação do CME restringia-se quase que exclusivamente às reuniões plenárias. Dessa forma, as reuniões eram o meio principal pelo qual o CME se objetivava. De acordo com os entrevistados, a elaboração do Regimento Interno do Conselho, a regulamentação do Ensino Fundamental de 9 anos, a Educação Infantil e a falta de autonomia financeira do Conselho foram os temas que mais foram discutidos nas reuniões. Entre todos os assuntos discutidos os mais polêmicos foram o Ensino Fundamental de 9 anos e a questão da autonomia financeira.

Sem dúvida, os assuntos apontados como os mais recorrentes são importantes. No entanto, é preciso ter claro que muitas das decisões e encaminhamentos do Conselho resultam em conseqüências materiais, ou seja, causam algum tipo de impacto sobre a população ou sobre a atuação do próprio Conselho. A idade de matrícula no Ensino Fundamental, a falta de vagas na Educação Infantil e a falta de infra-estrutura mínima para que o Conselho pudesse funcionar de forma mais adequada e mais autônoma são exemplos disso. A análise das atas e a observação das reuniões do Conselho forneceram evidências de que poucas vezes os conselheiros levantaram discussões que estivessem relacionadas às demandas da população ou apresentam assuntos em nome daquelas instituições ou grupos

que eles representavam.

Há que se considerar, por outro lado, que algumas vezes, houve a manifestação de conselheiros que se posicionaram explicitamente em defesa dos interesses da população. Em uma das reuniões, a conselheira representante das escolas particulares (em 2006) questionou o volume de recursos que o governo federal emprega no Programa Bolsa Família e que havia mães que não trabalhavam e ainda colocavam seus filhos nos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs). A citada conselheira afirmou que quando se fala em cuidar, significa cuidar dos filhos das mães que trabalham. Duas conselheiras se posicionaram a respeito. Uma delas (representante da SME) disse que a questão não é tão simples, pois as mães precisam deixar seus filhos em algum lugar para poder procurar emprego. Outra conselheira (representante do Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa) afirmou que é oriunda de família pobre. Segundo ela, caso a família tivesse recebido alguma ajuda, ela não teria sofrido tanto: “não podemos rotular dizendo que toda ajuda é paternalismo, pois a desigualdade no país é muito grande” (reunião do dia 06/07/2006). É interessante destacar que não foi citada a questão legal de que a Educação Infantil é um direito da criança e da família e um dever do Estado.

Outro exemplo foi a situação observada em uma das reuniões onde se discutia a regulamentação do Ensino Fundamental de 9 anos (02/04/2007). A então Presidente relatou que foi chamada pela SME para participar de uma reunião com o Promotor Público. O objetivo da reunião era informar ao Promotor como a SME estava interpretando a questão. Segundo ela, a Deliberação do CME, na interpretação do Promotor, estava correta, não havendo necessidade de alteração. Diante disso, a representante das escolas particulares (cujo mandato iniciara em março de 2007), assim se manifestou:

Então, a data de ingresso no ensino público continuará sendo 31 de março? Vejam quantas mil crianças serão prejudicadas. Não é a escola particular que está avançando as crianças. É a própria sociedade que vem avançando e as crianças de hoje são diferentes de crianças de anos atrás. A escola precisa se adaptar a essa

sociedade. O Ensino Fundamental de 9 anos é muito importante e precisaria ser mais discutido. (Reunião do CME de 02/04/2007).

É interessante destacar que nessa mesma reunião, a conselheira representante das escolas particulares foi a única a problematizar a questão. Os conselheiros representantes das Associações de Pais e Mestres, da UEPG, do Sindicato dos Servidores Municipais, por exemplo, não se manifestaram. Os representantes da SME se posicionaram a favor da não alteração da referida deliberação. Nesse aspecto, ocorreu no Município de Ponta Grossa o que sempre ocorreu no Brasil, a configuração de uma escola dual, ou seja, uma escola para os ricos e uma escola para os pobres, pois na rede particular de ensino as crianças que completavam seis anos de idade até 31 de dezembro do corrente tiveram o direito à matrícula, ao passo que para as crianças da rede pública, o próprio Conselho negou esse direito.

4.3.6 - Autonomia do CME e a sua relação com a Secretaria Municipal de Educação

Dos 16 conselheiros entrevistados, nove declararam que o CME não possuía autonomia: quatro disseram que o Conselho possuía autonomia apenas relativa e os demais (dois) consideram que o Conselho é autônomo. Contudo, no que diz respeito à relação entre CME e a SME, apenas dois entrevistados consideraram que era uma relação difícil, ou conflituosa, e os demais consideram que a relação era amistosa.

O Conselho [na primeira fase, antes de 2003] tinha autonomia no sentido de fazer as reuniões. A Secretaria não se envolvia nos assuntos. Eu acho que tinha autonomia dentro do que o decreto previa, consultivo. A relação com a Secretaria era positiva. Havia a morosidade; pedíamos informação e a informação não vinha. A Secretaria não colocava demanda para o Conselho, não enviava nada pra nós. Então nós ficávamos tentando achar serviço. Havia uma relação amigável do Conselho com a secretária e com secretaria. Avaliando hoje, depois que o tempo passa a gente avalia melhor que era até inexperiência neste aspecto da própria Secretária; não é que ela queria impedir o Conselho de atuar é porque quando é novo para todo mundo é difícil. Tudo o que é novo assusta, se impõe resistência e aquela resistência vinha da própria Secretária. Ela, de certa forma, foi obrigada por

um decreto a criar um órgão na gestão dela que de certa forma tinha que gerir a educação junto com ela. Eu acho que na medida em que o tempo foi passando os secretários acabaram entendendo que o Conselho era um órgão para colaborar. Mas, num primeiro momento era difícil para todo mundo. Então existiu resistência por parte da Secretária na época, e o Conselho por sua inexperiência tinha essa dificuldade. Mas eu acho que não teve grandes problemas. Foi um processo natural de democratização. Todo processo natural de democratização é demorado. A conquista democrática é processual, é lenta, ela gera conflitos, gera resistência. Tudo aquilo que a gente viveu foi difícil, mas eu vejo como conquista o fato de hoje ele ser deliberativo, mobilizador. Eu acho que aquela luta desde o início colaborou para que o Conselho fosse se efetivando (E 5).

[Na segunda etapa, após 2003]. Nós não tínhamos autonomia financeira. Dependíamos da Secretaria. Agora, em termos de autonomia de pensamento, de decisão, em relação às questões que nos chegavam, acho que a gente sempre lutou por essa autonomia e essa a autonomia também em posicionamentos desse Conselho no sentido de preservar realmente a democratização do ensino e os fins maiores de pensar na comunidade e não em relação a determinados interesses da própria Secretaria. A relação entre Conselho e a SME era uma relação de apoio formal, mas de fato, era uma relação mesclada de conflitos do Conselho no sentido de uma luta por manter a autonomia e emitir seus pareceres e exercer suas funções pensando numa comunidade maior, dos interesses maiores da educação no nosso papel. Então ocorreram certos embates em relação a alguns aspectos, em relação à própria política que a Secretaria, para a concretização das políticas que esse governo se propôs [a partir da gestão 2005-2008], mas de modo geral isso é normal, é salutar e essas oposições que houveram, essa relação assim um pouco conflituosa contribuiu para fortalecer a identidade do próprio Conselho. (E 1).

O Conselho não é autônomo. No ano passado teve um ofício encaminhado ao Prefeito e à Secretária, buscando essa autonomia, mas por enquanto ainda não tem uma definição, nós estamos aguardando, mas se busca essa autonomia.

Olhe, por enquanto, por esse tempo eu vejo assim que há uma boa relação, mas por outro lado há uma certa resistência em aceitar uma outra pessoa que é de uma outra instituição, de fora da Secretaria, por ser de outra instituição privada. Então, algumas situações são facilitadas e outras que são dificultadas, mas que ainda está havendo diálogo, está havendo um respeito de ambas as partes. Acho que por enquanto tem sido boa, já conversamos uma vez que ela me chamou para conversar a respeito do até do pronunciamento que ela fez na TV sobre o Ensino Fundamental de 9 anos explicando do ponto de vista dela e como que a Secretaria vem se posicionando e até pedindo até a parceria do Conselho que aja, não pendendo para nenhuma das partes, mas que aja sendo o mais justo possível e que de repente se vir a tomar alguma atitude incorreta é o Conselho que vai responder por isso. Então que a gente seja imparcial nas decisões do Conselho, mas desde que o Conselho aja com essa imparcialidade e que cumpra com a lei maior, em momento algum ela vai opor-se ao Conselho. (E 2).

Diversas vezes a questão da autonomia foi debatida nas reuniões plenárias.

Na reunião do dia 10/08/06, a então Presidente do Conselho manifestou-se expressando o seguinte: “Precisamos de mais autonomia. A UNCME solicita uma mensalidade do Conselho para que esteja vinculado à UNCME. O pessoal de Londrina faz acontecer e nós estamos caminhando a passos de tartaruga e isso é culpa nossa”. (10/08/06).

De acordo com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), a autonomia do CME em relação à Secretaria de Educação admite interdependência de ações, contrapondo-se a qualquer tipo de tutela. (BALZANO & ZANCHET, 2004). Diversos autores defendem a questão da autonomia financeira e administrativa dos Conselhos através da dotação de recursos específicos no orçamento da educação que poderão ser gerenciados pelo próprio Conselho, para que os mesmos possam funcionar sem estarem atrelados a Secretaria Municipal de Educação. (ROMÃO, 1992; BALZANO & ZANCHET, 2004). Entretanto, segundo Balzano e Zanchet (2004),

a realidade indica que ainda há em alguns municípios, os Conselhos atrelados ao poder executivo, como, por exemplo, aqueles instituídos por decreto e cujos membros são escolhidos exclusivamente pelo prefeito; aqueles que se reúnem apenas por convocação do executivo para discutir questões de interesse da secretaria; ou, ainda, os que têm de pedir recursos à secretaria para o seu funcionamento, com total dependência administrativa e financeira. Essa situação não é exclusividade dos CMEs, mas envolve também outros Conselhos sociais, como o do FUNDEF, da alimentação escolar e de saúde, o que nega na prática a sua natureza autônoma. Portanto, sem condições de funcionamento próprias, pela dependência administrativa e/ou financeira, os Conselhos perdem sua autonomia, submetendo-se à vontade do secretário ou do prefeito e as suas demandas, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade. (p. 24, 25).

No caso do CME de Ponta Grossa, a falta de autonomia refere-se à total dependência administrativa e financeira, bem como a influências da Secretaria de Educação em algumas decisões mais complexas e que envolviam diferentes opiniões e interpretações, como foi o caso da discussão sobre o ingresso dos alunos de 6 anos no Ensino Fundamental. Este Conselho vem lutando por autonomia financeira há algum tempo, porém, sem obter êxito. Durante as observações, foram presenciadas três reuniões onde as discussões giraram em torno da autonomia financeira do Conselho (reuniões de 10/08/06, 21/09/06 e 09/11/2006). A questão da autonomia está relacionada com a questão da estrutura e de condições de funcionamento, já discutidas no início deste capítulo. É interessante destacar

que a luta por melhores condições de funcionamento foi bastante debatida até final de 2006. Em 2007, quando uma nova gestão assume o Conselho, a questão da estrutura e da autonomia não era mais foco de discussões, embora a estrutura e as condições de funcionamento permanecessem as mesmas.

4.3.7 Conhecimento e participação dos conselheiros em atividades do Programa de Formação de Conselheiros Municipais de Educação do MEC.

Com relação ao conhecimento a respeito do Programa de Formação de Conselheiros Municipais do MEC e sobre a participação dos conselheiros nessa formação, apenas quatro dos 16 entrevistados disseram ter conhecimento do referido Programa.

A fala da conselheira E 1 confirma sua participação nesses encontros de formação:

Em 2005 eu participei de um treinamento promovido pelo MEC e eu achei que foi uma das coisas mais importantes que ocorreu. Esse treinamento me possibilitou como Presidente do Conselho, traçar um planejamento das minhas ações junto ao grupo, sobre as funções e as competências e tudo o que envolve a afirmação do Conselho no município. Eu achei que foi um empreendimento muito válido, muito interessante e temos o material e esse material também é para ser estudado eu achei assim que foi o que deu suporte pra poder fazer de uma forma mais madura esses dois últimos anos de gestão, junto ao Conselho.

O depoimento dessa conselheira evidencia a importância da existência de estratégias de formação dos Conselheiros. Conforme já mencionado no Capítulo 2, o material do Pró-Conselho reúne importantes textos e oferece subsídios relevantes para os conselheiros. A falta de conhecimento do referido Programa pelos Conselheiros revela que, por alguma razão, apenas quatro conselheiros do CME de Ponta Grossa tiveram acesso aos materiais. Todos os textos do Pró-Conselho estão disponibilizados no *site* do Ministério da Educação, o que facilitaria a consulta e o estudo pelos conselheiros, em situação individual ou coletiva. A formação de conselheiros emerge como uma mediação importante, pois se

trata de uma função política e técnica e que demanda uma visão abrangente e de totalidade. Algumas vezes, foi possível observar que a Presidente apresentou os materiais impressos do Pró-Conselho e que o CME recebeu do MEC um computador e uma impressora. Assim, o desconhecimento do Programa pode ter sido motivado pela ausência dos conselheiros nas reuniões.

4.3.8 O papel do CME no cenário da educação em Ponta Grossa

Com relação ao papel que o CME vem desempenhando no cenário pontagrossense, os entrevistados indicaram as funções: consultiva, garantir a democratização do ensino, mobilizador, proponente de possibilidades de implementação e execução de políticas, de colaboração com a SME e a função mediadora. Apenas uma das conselheiras destacou que o CME vem exercendo o papel de legitimador das ações da Secretaria Municipal de Educação e ainda de legislador das demandas apresentadas pela Secretaria Municipal de Educação. As opiniões de duas conselheiras merecem ser destacadas:

O que eu vi o que eu pude mesmo experimentar, em 2003, o papel do Conselho foi discutir mudanças nas políticas públicas. A Secretaria Municipal de Educação estava tentando inovar e precisava do respaldo de um Conselho Municipal. Então eu acredito que o ano de 2003 ele foi muito produtivo. O Conselho se reestruturou. O Conselho estava se conduzindo de uma forma autônoma, de uma forma séria e determinada a colaborar. (E 9).

Eu acho que o Conselho está ainda em fase de constituição. Ele ainda não é; ele está querendo ser. Então, enquanto está buscando a sua identidade, buscando o seu papel eu acho que, até onde eu vi desde que eu entrei, ele esteve a serviço da Secretaria de Educação. Ele está prestando o papel de legitimar as ações da Secretaria. Por uma questão de ordem legal é preciso que haja Conselhos, então a própria Secretaria criou essa possibilidade e me parece que esse Conselho vem prestando esse serviço para a comunidade, garantindo que a Secretaria fique na norma da lei, mas eu não vejo que ele vai ser assim vida toda. Também não vejo como pudesse ser diferente, quer dizer, talvez pudesse que ao invés de nascer para resolver uma questão de ordem especial da Secretaria que é a criação do Sistema, então a exigência do Conselho. Se ele não tivesse nascido, assim, talvez tivesse sido aclamado pela sociedade, Ahh! Precisamos de um Conselho. Não! Quem precisou de um Conselho de fato foi a Secretaria e tanto que ele já existia antes, mas a própria comunidade não via muita função nele e não exigia nada dele. Então, tanto que ele já existia, mas ele não era e nem se constituía, ele estava lá, era um apêndice na vida

da cidadania de Ponta Grossa, na vida cidadã em Ponta Grossa. Hoje me parece que ele está se constituindo. O Conselho passa a ser reconhecido dentro do contexto social e cidadão de Ponta Grossa, mas, ele ainda está muito amarrado à Secretaria. Eu vejo no andar desses últimos meses, que ele tem tentado se mobilizar num outro sentido, por isso que eu até falei, ah, parece que existe uma rusga, que eu acho que esse é um processo natural vai ter um momento que ele vai ter que meio que se desvencilhar da Secretaria e fazer a negação da negação, pra poder chegar a uma superação, a uma síntese melhor. Daqui a pouco, quando a criatura vai se rebelar, vai ter um momento disso, mas eu acho que é saudável isso, não é culpa dessa Presidência ou daquela secretária, não é isso, tem um momento que o Conselho vai se perguntar: para quê mesmo eu estou existindo e aí pode-se começar a entender melhor. Eu acho que aí vai frutificar num trabalho melhor. Espero que com a entrada de uma nova gestão a gente consiga dar um passo a mais nessa participação. Eu vejo que tem boas chances de acontecer isso, eu vejo que tem uma simpatia, tanto por parte da própria equipe que faz hoje o Conselho como também da Secretaria na intenção de que o Conselho tome mais ciência de si. Acho que é como eu falei, ao mesmo tempo em que o Conselho vem para ajudar, às vezes ele meio atrapalha, então eu acho também que o Conselho precisa criar um pouco de pernas, se agilizar para poder também deixar de ser uma sombra dentro da secretaria, embora eu ache que às vezes fica difícil de fazer isso, porque dá a impressão que tem que estar sendo tutelado, mas eu vejo que o papel do Conselho, respondendo de forma mais objetiva a tua pergunta tem sido esse, tem servido à Secretaria....e a comunidade porque, ao mesmo tempo que serve a Secretaria, tem atendido interesses da comunidade. Nenhuma atitude do Conselho foi tomada nas vezes que eu estive participando, nesses anos, 2004 e 2006, eu não vejo que tenha tido má fé de uma parte nem de outra. Nunca. O Conselho existe, foi se constituindo dessa forma. Olhe que ainda é um dos conselhos da nossa região aqui. No Paraná existem poucos porque não é fácil mesmo essa implementação e essa efetivação e agora deverá trilhar outra linha. (E 16).

Até agora, buscamos dar visibilidade aos dados coletados durante a pesquisa. Concomitantemente, apresentamos algumas análises desses dados. No entanto, em um esforço de síntese, podemos dizer que os dados coletados na presente pesquisa fornecem elementos para uma compreensão do papel que o CME vem desempenhando no contexto social e educacional ponta-grossense. A opinião da conselheira E 16 é muito válida quando diz que o CME está ainda em fase de constituição e de afirmação no contexto educacional do Município.

Pode-se afirmar que a criação do CME no contexto educacional ponta-grossense *per si* já pode ser considerada um aspecto relevante. Isso, porém, não é suficiente para garantir que esse Conselho seja um mecanismo efetivo de democracia representativa e que resulte em avanços reais para a educação no município, em termos de ampliação da efetivação do direito à educação e da democratização da educação. Dependendo das

circunstâncias econômicas, históricas e políticas, da sua composição e dos embates que o CME venha a assumir, esse poderá tornar-se efetivamente autônomo e assumir as funções mobilizadora, propositiva e fiscalizadora. Tais funções foram diversas vezes indicadas e reafirmadas nessa dissertação, justamente por acreditar-se que o CME precisa ser autônomo e constituir-se em um mecanismo democrático que, de fato e de direito, represente a sociedade civil e, em especial, os usuários do sistema municipal de ensino.

A partir das entrevistas, pôde-se constatar que diversos conselheiros tinham clareza do papel do Conselho, bem como do seu papel. Diversos conselheiros estavam empenhados e comprometidos no sentido de participar das reuniões e de assumir com convicção a função de conselheiro. No entanto, uma série de fatores, tais como: o absenteísmo de outros conselheiros, o baixo envolvimento de alguns, a falta de condições materiais, fizeram com que os avanços tenham sido lentos.

A análise das entrevistas e das observações das reuniões do CME colaborou para concluir-se que as contribuições do CME para a democratização efetiva das decisões educacionais, bem como para a democratização da educação, até o presente, foram frágeis e muito aquém do que poderia ser esperado de um CME. Essa conclusão, no entanto, precisa ser compreendida dentro do contexto social, econômico e político da realidade local e nacional, ou seja, é preciso levar em consideração o sistema de mediações (locais e outras mais amplas) que tem determinado/configurado essa atuação do CME. A atuação do CME explicitada pelos entrevistados e observada pela pesquisadora é a atuação possível dentro dos limites que o caracterizam. Entre as principais mediações, destacamos as seguintes: o tempo de existência do CME, as relações de poder e autoridade, a ausência de mecanismos de formação de conselheiros e as características do processo de construção democrática na sociedade brasileira.

Tempo de existência do CME

O tempo de existência do CME é relativamente curto (aproximadamente 13 anos) para se construir uma experiência democrática mais efetiva e radical. A atuação, composição e características do CME de Ponta Grossa é melhor entendida quando se leva em consideração o contexto de uma sociedade caracterizada pelo conservadorismo político, de acordo com Schimanski (2007), pelas poucas oportunidades de vivência democrática e participativa que até agora foram implementadas na cidade, tais como algumas que ocorreram na gestão 2001 – 2004 (SIQUEIRA, 2006). Nesse contexto, a participação dos conselheiros tem sido mais de caráter instrumental e burocrático do que propriamente de uma participação comprometida e emancipatória (ABERS, 2000a).

Devido a uma frágil compreensão da democracia, falta de vivência de práticas efetivamente democráticas e de uma educação política, os representantes das entidades no CME, conforme indicado por alguns entrevistados, raramente trazem para as reuniões do CME as demandas dos grupos que representam e, certamente, pouco são cobrados pelas pessoas as quais legitimamente representa. As características do CME de Ponta Grossa, algumas vezes foram comparadas com o CME de Londrina e Blumenau. Nesse caso, os entrevistados manifestavam a sua preocupação em virtude das dificuldades do CME de Ponta Grossa em obter uma infra-estrutura necessária para seu funcionamento, mas principalmente a dificuldade de definir o seu papel no contexto sócio-educacional de Ponta Grossa.

Relações de poder e autoridade

Conforme destacado por diversos entrevistados, a criação do CME em Ponta Grossa foi recebida com alguma resistência e desconfiança por parte do titular da SME, temendo a partilha do poder na gestão educacional do município. Desde o início, estabeleceu-se certo atrelamento do CME à SME. O CME teve apenas um curto tempo de autonomia, no início de sua segunda fase (a partir de 2003) até meados do ano de 2005. Se, de um lado, tem interessado à SME manter algum controle das decisões do CME, por outro, é preciso reconhecer que o CME, do ponto de vista legal, em uma sociedade democrática, é um órgão autônomo, constituído em sua maioria de representantes da sociedade civil. Com tais características, o CME poderia construir em conjunto com a SME, outro tipo de vinculação, fortalecendo o seu papel de órgão normatizador, deliberativo, consultivo, propositivo e mobilizador.

A consolidação do CME somente ocorre quando os seus membros assumem o papel de efetivos representantes da sociedade civil, conscientes de que, muitas vezes, terão que enfrentar embates com os órgãos executivos. Tais embates, no entanto, devem ocorrer como parte do processo dialógico que caracteriza a atuação dos Conselhos que são instrumentos privilegiados de resoluções dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo (TATAGIBA, 2002).

Ausência de mecanismos de formação dos Conselheiros

Conforme relatado pelos entrevistados, poucos conselheiros tiveram a oportunidade de participar de atividades de formação de conselheiros. Embora o Ministério da Educação esteja desenvolvendo o Programa Nacional de Formação de Conselheiros

Municipais – Pró-Conselho com uma série de parceiras, tais iniciativas atingiram poucos conselheiros do CME pesquisado. A formação de conselheiros emerge como uma mediação relevante porque se trata de uma função técnica e política, cujas funções precisam estar claras para todos os membros. Por iniciativa da UNCME, da UNDIME e de outras entidades, em alguns Estados (como é o caso do Rio Grande do Sul), a formação de Conselheiros já existia antes mesmo da criação de um Programa Nacional. A formação de conselheiros torna-se uma estratégia política essencial para que os CME possam fortalecer-se e exercer o seu papel de forma adequada.

Características do processo de construção democrática na sociedade brasileira

Com exceção de alguns municípios nos quais uma história de atuação forte e autônoma de Conselhos foi construída ao longo do tempo, devido à organização da sociedade civil, a algumas experiências nas quais o próprio Estado estimulou a criação de Conselhos e a sua atuação forte, à atuação de movimentos sociais, em geral, observa-se que as estruturas democráticas e participativas, no contexto brasileiro, geralmente são fracas.

Naquelas experiências onde o próprio Estado estimula a participação popular e o fortalecimento da democracia representativa, pode ser observada a criação de Conselhos de vila, Conselhos de saúde, conferências municipais, conferências de orçamento participativo entre outras. Tais oportunidades acabam por fortalecer a organização da sociedade civil. De alguma forma, esse estímulo vem ocorrendo, desde 2004, por meio do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Como já afirmado anteriormente, trata-se de um material constituído por uma abordagem crítica e que pretende instrumentalizar e qualificar a representação da sociedade nos CME. Nesse caso, o próprio Estado parece desejar interferir no fortalecimento dos Conselhos e isso ocorre em um contexto político-ideológico. Assim, a mediação mais ampla que é possível aqui identificar é

justamente o nível de construção democrática da sociedade brasileira que ainda não se encontra plenamente desenvolvido. Como já afirmado no Capítulo 1, é preciso levar em conta o fato de que, no Brasil a democracia, assim como na América Latina, encontra-se ainda em construção e está sempre sujeita a injunções históricas, econômicas, políticas, culturais e ideológicas (BORON, 2002; LORD, 2006).

Com base no referencial acerca do Estado e da sociedade civil, apresentado no Capítulo 1, pode-se considerar que um CME forte, ativo, atuante e autônomo é algo que interessa apenas a determinadas concepções de Estado. A concepção de Estado que historicamente tem orientado as políticas educacionais está baseada nos princípios da submissão e da exclusão (MENDES, 2006). Nesse contexto, pode-se compreender os motivos pelos quais poucas ações de fortalecimento do CME e de outros Conselhos têm sido frágeis por parte do poder público. O mesmo pode ser afirmado com relação à criação de outros canais e estratégias de democracia participativa na cidade de Ponta Grossa. Por outro lado, a sociedade civil, principalmente quando coesa e organizada, poderia desenvolver ações que fortalecessem os Conselhos e a sua representatividade. Os segmentos populares têm papel essencial na política local e no processo de ruptura como poder conservador que tem predominado no contexto local. A criação de espaços de participação popular e fortalecimento da sociedade civil parecem constituir-se em estratégias essenciais para que tal ruptura aconteça no processo histórico.

As observações das reuniões do CME indicaram que os representantes da maioria das entidades raramente traziam questões oriundas das bases que representavam e alguns demonstravam pouca familiaridade com a realidade social e educacional do município. De algum modo, esse tipo de representação, não contribui para que os Conselhos se tornem espaço de debate e intervenção da sociedade civil nas decisões governamentais.

A construção da democracia é um processo longo, árduo e precisa ser

contínuo e coletivo. Alguns conselheiros, principalmente da primeira fase do CME, expressaram uma atitude de dependência tanto da Secretaria Municipal de Educação quanto do seu titular, deixando transparecer que o Conselho “não recebia nada da Secretaria” e precisavam “procurar serviço”.

Com o passar do tempo, as finalidades do CME foram se tornando mais claras. Porém, o CME tem ainda um longo caminho para construir a sua autonomia e tornar-se um efetivo espaço de debate sobre as demandas da população com relação à educação. A realidade da cidade de Ponta Grossa, tal como a da sociedade brasileira, está calcada na desigualdade e na exclusão social. Os dados apresentados na caracterização do Município são evidências claras desse quadro de exclusão. Cada vez mais é preciso somar forças “na luta pelo atendimento dos direitos mínimos de acesso às condições do desenvolvimento humano, com vistas à superação e à construção de uma sociedade igualitária”, como refere Peixoto (2001, p. 102). É preciso congregiar esforços para a construção de um sistema educacional democrático, não-seletivo e não excludente (APPLE, 2001), e os CME têm muito a contribuir nessa tarefa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de pesquisa pode ser considerado como uma primeira aproximação ao objeto de investigação: o Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa. Desse modo, é necessário destacar que os dados e análises apresentados no decorrer desta dissertação representam um esforço de registrar aspectos da história do CME bem como as suas contribuições. Ao finalizar esta pesquisa, observou-se que inúmeros aspectos poderiam ser mais aprofundados e que há vários aspectos relacionados à experiência conselheira, tanto em Ponta Grossa, quanto em outros contextos que ainda precisam ser investigados.

Uma das contribuições do presente estudo foi sistematizar a história da criação do CME de Ponta Grossa - PR, e as mudanças ocorridas ao longo do seu funcionamento. Como qualquer estudo, a presente dissertação possui limitações. A principal delas refere-se à forte predominância da apresentação de dados e de discussões mais diretamente relacionadas ao objeto investigado, constituído por uma experiência singular: o CME do Município de Ponta Grossa. A partir deste caso singular e específico, uma série de relações com aspectos mais abrangentes poderia ser estabelecida e isso pode ser explorado em outros trabalhos de pesquisa.

Consideramos que o aspecto essencial da pesquisa realizada é o fato de que os CME, assim como os Conselhos de outros setores, possuem um potencial significativo para intervir - ao lado de outras ações - no processo de gestão municipal, com vistas à ampliação da garantia de direitos sociais, à emancipação de segmentos marginalizados e, em longo prazo, à criação de uma sociedade igualitária.

No caso do CME de Ponta Grossa, as principais conclusões foram: *primeiro*, embora esse Conselho seja um importante espaço de participação da sociedade civil na gestão

educacional do município, tem cumprido um papel mais legitimador das políticas educacionais emanadas da Secretaria Municipal de Educação do que propriamente um espaço de luta pela ampliação do direito à educação; *segundo*, as contribuições do CME para a democratização efetiva das decisões educacionais, bem como para a democratização da educação, até o presente, foram frágeis e muito aquém do que poderia ser esperado. Uma atuação mais forte do CME exigiria que o mesmo se tornasse um espaço de debate mais intenso acerca das demandas educacionais e das decisões governamentais, o que o tornaria um espaço conflituoso, de proposição, de mobilização e de fiscalização. Conforme já explicitado, a atuação do CME pesquisado precisa ser compreendido a partir de algumas mediações essenciais, tais como: o tempo de existência do CME, as relações de poder e autoridade, a ausência de mecanismos de formação de conselheiros e as características do processo de construção democrática na sociedade brasileira.

Há que se destacar, no entanto, algumas contribuições positivas. Embora tenhamos considerado anteriormente que o tempo de existência do CME é relativamente curto e que as contribuições foram incipientes, pode-se afirmar que, de alguma forma, alguma experiência conselhistas já foi acumulada no setor educacional em Ponta Grossa. Da avaliação crítica e rigorosa dessa experiência acumulada podemos vislumbrar algumas ações que seriam necessárias. Uma das contribuições positivas do CME refere-se à sua atuação a partir do momento em que foi criado o Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa, quando o CME precisou intensificar a aprovação de deliberações e regularizar aspectos da educação municipal. A criação do Sistema Municipal de Ensino trouxe uma maior agilidade na análise das propostas e políticas, o que permite que haja uma maior proximidade entre a instância normativa e deliberativa e o órgão executivo. Um aspecto problemático e que certamente precisará ser enfrentado pelo CME, é a construção da sua autonomia financeira e administrativa, principalmente para evitar o atrelamento à SME.

Ao ser realizado o estudo de caso e serem analisadas as pesquisas que foram realizadas em outros contextos, constatou-se que muitos dos problemas e dificuldades do CME de Ponta Grossa foram detectados em outros lugares: a falta de infra-estrutura; falta de autonomia financeira e administrativa; falta de clareza do papel do Conselho pelos conselheiros, atrelamento do CME com o órgão municipal de educação; absenteísmo por parte dos conselheiros; desconhecimento do CME por parte da comunidade, entre outros. Na opinião de Tatagiba (2002), muitas são as dificuldades encontradas pelos Conselhos para que os princípios normativos se efetivem nas experiências concretas. Segundo esta autora, apesar da própria existência de Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que têm sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Acredita-se que, além de indicar os problemas e as limitações do CME de Ponta Grossa, a pesquisa realizada permite que algumas alternativas salutareis sejam apresentadas para a consolidação do CME:

- que o CME se aproximasse mais da comunidade escolar e dos usuários por meio da promoção de audiências públicas, reuniões abertas, fóruns, conferências ou outros eventos que permitissem aos conselheiros conhecer melhor as necessidades dos usuários e profissionais da educação, bem como abrir canais efetivos de comunicação da população com o Conselho;
- que houvesse maior investimento na formação dos conselheiros para que todos tenham clareza do seu papel dentro do Conselho;
- que o CME prossiga na luta para a conquista do seu espaço próprio e da independência financeira para fortalecer a sua autonomia;

- que o CME interagisse mais com os demais Conselhos da educação (FUNDEF, alimentação escolar, etc);
- que as entidades que possuem representantes no CME fossem esclarecidas da responsabilidade social e política dos Conselheiros, procurando eleger ou indicar pessoas comprometidas com interesses coletivos.

Finalmente, há que se concordar com Tatagiba (2005) de que a criação de Conselhos Municipais constitui-se em uma forma de institucionalização da participação. No caso investigado, no entanto, faz-se necessário qualificar essa participação, de forma a tornar o CME um espaço de debate, proposição e de efetiva democratização das decisões educacionais.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. London: Lynne Rienner, 2000a.
- ABERS, R. N. Practicing local democracy: lessons from Brazil. **Plurimondi**, n. 1, v. 2, p. 67-82. 2000b.
- ABRAHÃO, M.H.M.B. Criação do Conselho Municipal de Educação: uma iniciativa que deve ser considerada. **Revista do Professor**, Porto Alegre, p. 43-45, jan./mar.1986.
- ABREU, M.; SARI, M. T. Conselho Municipal de Educação: capacitando recursos humanos para o exercício nesse órgão colegiado. **Revista do Professor**, Porto Alegre, n.73, p.43-44, jan./mar.2003.
- ALVES, D. M. V. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora**: democratização, participação e autonomia. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2005.
- AMORIM, D. M. de. **A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios**: um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2005.
- ANDRÉ, M. **Estudo de caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber Livros, 2005.
- APPLE, M. W. **Política cultural e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- APPLE, M.; BEANE. (Org.). **Escolas democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.
- BALZANO, S.; ZANCHET, V. Organização dos Conselhos Municipais de Educação. In: BRASIL. MEC. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: caderno de referência/ coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília, 2004. p. 14-34
- BALABAN, D. S. A importância dos conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, p. 29 – 40.
- BATISTA, N.C. Gestão de políticas públicas educacionais no âmbito local: o desafio dos conselhos municipais de educação. **Revista Ver Educação**, Belém, v. 9, n. 1, p.118-135, 2003.
- BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (Org.). **Governos estaduais**: desafios e avanços. Reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.230-246.

BETLINSKI, C. **Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política**. São Paulo: PUC, 2003. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BIER, S. E. **Compartilhando Saberes: a constituição dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Rio Grande do Sul**. (Dissertação) Mestrado em Educação – Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORDIGNON, G. Natureza dos Conselhos de Educação. **Educação Brasileira**, Brasília, v.22, n. 45, p.57-83, jul./dez. 2000.

BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-67.

BORON, A. A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. MEC. **Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

BRASIL. MEC. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: Caderno de referência. Brasília: MEC, 2004a.

BRASIL. MEC. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: guia de consulta. Brasília: MEC, 2004b

BRASIL. MEC. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho**: Caderno de oficinas. Brasília: MEC, 2004c.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho. **Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2004**. Brasília: MEC, 2004 d.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho. **Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2005**. Brasília: MEC, 2005.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho. **Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2006**. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Mais de três mil municípios têm conselhos de educação. Disponível em** <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=251&Itemid=491> **Acesso em 10/05/2007.**

BRASIL. MEC. Secretaria da Educação Básica. **Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=com_content&task=view&id=1099&Itemid=994. Acesso em 20/05/2008

CAMINI, L. et al. **Educação pública de qualidade social: conquistas e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARNOY, M. **Educação, Economia e Estado: base e superestrutura, relações e mediações**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

CARVALHO, M.L.R.D. et al. Conselho Municipal de Educação: mecanismos (in) viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In: GIUBILEI, S. (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas, SP: Alínea, 2001. p. 187-230.

CHAUÍ, M. de S. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1989.

CHAMMA, G. V. F. **Ponta Grossa, o povo, a cidade e o poder**. Ponta Grossa: UEPG, 1988.

CORREIA, M.V.C. Controle social na saúde. In: MOTA, A.E. et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 111-138.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n.1, p.41-67, jan./jun. 2006.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). **Gestão de educação: impasses perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 43 – 60.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J; PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção**

democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALL'IGNA, M.A. Democratização do estado e conselhos com representantes da sociedade civil: por quê e para quê são criados os conselhos municipais de educação? **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 6, n. 9, p.145-153, jul./dez.1997.

DAVIES, N. Prefácio. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, p. 13- 21.

DOURADO, L. F. (Org.). **Gestão escolar democrática**: a perspectiva dos dirigentes da rede municipal de Goiânia. Goiânia: Alternativa, 2003.

DUARTE, N. A pesquisa e a formação de intelectuais críticos na Pós-graduação em Educação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n.1, jan./jun. 2006.

FARIA, C. E. de (2006). **Participação e controle social**: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília: FUB, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2006.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). **Gestão de educação**: impasses perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 295 – 314.

FERREIRA, A. A. (2006). **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais**: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra. Serra: UFES, 2006 (mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

FLACH, S. de F. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa – gestão 2001 – 2004**. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, 2005.

FUKS, M. Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, p. 46-61, 2005.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia Política**, n. 21, p. 125 – 145, 2003.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, C. A. Conselhos de Educação: luzes e sombras. **Revista de Educação**: Práticas Pedagógicas Cultura e Linguagem, v. 32, n. 129, p.86-98, out./dez. 2003.

GORODICHT, C. (Org.) **Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadã**. Porto Alegre: CME, 2002.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LIMA, A. B. de. **Conselhos Municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. São Paulo: PUC, 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LIMA, L. C. V. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2000.

LORD, L. J. D. **O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LORD, L. Limites e dificuldades à gestão democrática: Um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. In: PERONI, V.M.V.; BAZZO, V.L. PEGORARO, L. (org). **Dilemas da Educação em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 95 – 117.

LÖWEN, C.L. **Favelas: um aspecto da expansão urbana de Ponta Grossa – PR**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista – Campus de Rio Claro, 1990.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. **Os conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo algumas interseções**. Porto Alegre, UFRGS/FACED – Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, 2006. (mimeo).

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAINARDES, J. Researching the implementation of a non-retention policy in Brazil: a policy analysis of the Cycles of Learning Project. **Enfoques Educacionales**, Santiago, v. 10, p. 53-68, 2008.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRA, N.W.R. Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. **Gestão em Rede**, n.32, p.17-21, 2001.

MEIRA, N. W. R. **Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, 1998.

MELO, C. de M. (2005). **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

MENDES, A. O papel do Conselho Federal de Educação: geração, gestação e gestão. Uma tentativa de comparação externa. **Documenta**, Brasília, n. 284, ago. 1984.

MENDES, V. da R. Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as política educacionais. In: PARO, Vitor H. (Org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 157-178.

MOREIRA, M.T.V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. **Informativo Cepam**, São Paulo, v. 1, n,1, p. 65-69, 1999.

NEZ, E. de **Uma análise do Programa Nacional Bolsa Escola (2001-2003):** Programa assistencial ou política educacional? Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

O'DONNELL, G. (Coord). **El Estado de la democracia em América Latina**. PNUD-ONU, 2004.

OLIVEIRA, C. de. et al. **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, D. A. Os conselhos na gestão democrática da educação: participação dos trabalhadores no governo? **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 4, p. 42 – 51, dez. 2000.

OLIVEIRA, I. B. (Org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, M. I. H. **Relações arte, artista e grande público: a prática estético-educativa numa obra aberta**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2001.

PIEROZAN, S. S. H. **Um estudo dos Conselhos Municipais de Educação, seus limites e possibilidades.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

POLETO, I. **Papel do Conselho Municipal de Educação na ação educacional do município.** Mestrado em Educação – Universidade de Brasília, 1982.

RAMACCIOTTI, J. A. M. A. **A gestão educacional no Município de Araraquara: a questão dos Conselhos.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2006.

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

RIBEIRO, W. Os Conselhos Municipais de Educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? **Revista da FAEBA**, Salvador, v.9, n. 13, p. 121-137, jan./jun. 2000.

ROCHA, J. C. **A participação popular nos conselhos municipais de educação na Bahia.** Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2001.

ROMÃO, J. E. **Poder local e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.

ROSA, W.B. **Estilo de gestão em conselhos municipais e seu impacto numa administração pública municipal: caso do Conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito.** Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2001.

SARI, M. T. Organização da Educação Municipal: da administração da Rede ao Sistema de Ensino. In: BRASIL. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III.** Brasília: FUNDESCOLA/ SEIF/MEC, 2001. p. 59-118

SARMENTO, D. C. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363 – 1390, set./ dez. 2005.

SCHIMANSKI, E. F. **Conservadorismo e tradição em Ponta Grossa: representação social, mito ou realidade na política local?** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas),. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SILVA, D. B. da. Oficina 7: Democracia participativa e a importância dos Conselhos de Educação. In: BRASIL. MEC. SEB. **Anais do Seminário Internacional Gestão democrática da educação e pedagogias participativas.** Brasília: MEC, 2006, p. 91-92.

SILVA, I. G. A participação política da sociedade civil no processo de construção dos conselhos. **Desenvolvimento & Cidadania**, São Luís, v. 5, n.17, p. 33 – 35, set-/nov. 1995.

SIQUEIRA, R. B. de. **Conselhos de políticas e participação democrática: análise dos setores de saúde e assistência social de Ponta Grossa – PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Sociedade, Direito e Cidadania). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2006.

SOARES, M. A. S. **A descentralização do ensino no Brasil e a implantação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações**. Dissertação (Mestrado em Educação). Curso de Pós-Graduação em Educação – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

SOARES, R.D. **Gramsci, o Estado e a escola**. Ijuí: Unijuí, 2000.

SOUZA, D.B.; VASCONCELOS, M.C.C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996- 2002). **Ensaio: avaliação de políticas públicas e educacionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p.39-56, jan./mar.2006.

SOUZA, A. R. de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, D. B. de. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.

SZYMANSKI, H. et al. **A Entrevista na Pesquisa em Educação: a prática reflexiva**. Brasília: Líber Livro, 2004.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004, p. 323-370.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-214, 2005.

TAVARES, M. T. G. O Conselho Municipal de Educação como um dispositivo de democratização da educação escolar no Brasil: o caso de São Gonçalo. In: LUCE, MARIA BEATRIZ; MEDEIROS, I. L. P. DE. (org). **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2006. p.169-173.

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.27, n.66, p.22 – 43,1957.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 34, n.123, p. 691-708, se-/dez. 2004.

TELES, R. M. **Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-

Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

TRIVIÑOS, A. N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, H. M. **Pesquisa em Educação: a observação**. Brasília: Plano, 2003.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9 -23. 1998.

VIEIRA, S.L.; ALBUQUERQUE, M.G.M. **Planejamento e política educacional**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

WERLE, F.O.C. Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 123-135, jan./mar. 1998.

WERLE, F. O. C. Gestão da Educação Municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. **Ensaio: avaliação de políticas públicas**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p.349-364, jul./set. 2006.

WERLE, F. O. C. O sistema municipal de ensino e a construção do regime de colaboração na política educacional brasileira. In: BONIN, I. et al. **Trajetórias e processos de ensinar e aprender: políticas e tecnologias**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, p. 181- 204. (XIV Endipe, livro 4).

YOUNG, M. Para que servem as escolas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1287 – 1302, set./dez. 2007.

WLODARSKI, R. **Os programas de transferência de renda do Município de Ponta Grossa: benefício de prestação continuada – BPC e Bolsa Família como ações de enfrentamento da pobreza**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007.

ZANCHET, V.L.; DALL'IGNA, M.A. Conselhos Municipais de Educação. **Revista do Professor**, Porto Alegre, n. 54, abr./jun. 1998. p. 42-44.

ANEXO A

Roteiro de entrevista com o vereador que propôs a lei de criação do CME

- 1 – Quais os motivos que o levaram a propor a criação do CME?
- 2 - Em que ano?
- 3 - Como foi elaborado o Projeto de Lei?
- 4 - Houve consulta a outros municípios que já tinham conselho?
- 5 - Como a Lei foi recebida pelos vereadores e Secretaria de Educação?
- 6 - Quais os principais problemas e embates na discussão e aprovação da Lei?
- 7 - Em sua opinião, qual a importância do CME?
- 8 - O senhor tem tido informações sobre o seu funcionamento e impacto?

ANEXO B

Roteiro de entrevista com Conselheiros

1 – Dados pessoais

Nome: (que será substituído por um pseudônimo)

Idade:

Formação:

Experiência profissional:

Órgão ou entidade que representa no CME:

Tempo de mandato e período no qual atuou como conselheiro

1 – Qual sua opinião sobre a estrutura e funcionamento do CME? O Conselho dispõe de condições adequadas para o seu funcionamento?

2 – Qual sua opinião sobre a estrutura organizativa do Conselho (câmaras, reuniões, etc)?

3 – Quais as principais dificuldades encontradas no funcionamento e ação do CME?

4 – O CME tem contribuído para a educação em Ponta Grossa? Em quais aspectos?

5 – De modo mais específico, em sua opinião o CME tem contribuído para:

a) Democratização do acesso: expansão da matrícula, aumento do número de escolas, Centros de Educação Infantil?

b) Democratização do conhecimento: melhoria da qualidade de ensino, políticas que garantam a permanência e aprendizagem dos alunos, mudanças nas concepções de currículo e avaliação?

c) Democratização da gestão: criação de conselhos escolares, criação de estruturas participativas nas instituições educacionais.

d) Valorização dos profissionais da educação: melhoria de salários, espaço de participação dos professores nas decisões, etc.

6 – Em sua opinião, quais têm sido as funções predominantes do CME? (função deliberativa, consultiva, normativa, propositiva, mobilizadora)

7 – Em sua opinião, o Conselho tem sido autônomo? Como tem sido a relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação?

8 – Quais são os principais temas discutidos no CME? Tais discussões têm contribuído para mudanças efetivas na educação?

9 – Você tem conhecimento do Programa de Formação de Conselheiros Municipais de educação do MEC? Participou de alguma atividade referente a esse programa? Qual sua opinião?

10- Em sua opinião, qual é o papel do CME?

11 – Qual o papel que o CME de Ponta Grossa tem assumido?