

educação e democracia

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 14 • 2014

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
COMO PRÁTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA:  
DILEMAS E TENSÕES**

Adriana Valéria Santos Diniz

Maria da Salete Barboza de Farias

Glicerinaldo de Sousa Gomes

**Adriana Valéria Santos Diniz**, Professora Adjunta da Universidade Federal da Paraíba, com atuação no Mestrado Profissional em Gestão das Organizações Aprendentes

**Maria da Salete Barboza de Farias**, Professora Associada da Universidade Federal da Paraíba, com atuação no Mestrado Profissional em Gestão das Organizações Aprendentes.

**Glicerinaldo de Sousa Gomes**, Mestrando do Mestrado Profissional em Gestão das Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba.

## Introdução

A relação entre educação e democracia não é tema novo na agenda política e acadêmica, brasileira e internacional, mas se reveste de novas interrogantes que propiciam a busca de explicações mais atualizadas e mais contextualizadas não apenas dos seus sentidos, mas dos seus nexos. Neste artigo, tratamos de revisitar a relação entre educação e democracia a partir de uma prática concreta de gestão democrática da educação, mediante a atuação do Conselho Municipal de Educação.

No caso brasileiro, o ideário pedagógico da educação para a democracia é tema relevante já na década de 1930, tendo como referência o Manifesto dos Pioneiros da Educação. Mais recentemente, a partir de meados da década dos 1980, no bojo dos movimentos dos educadores e da sociedade civil pela redemocratização do país, e especialmente com a edição da Constituição Federal (CF) de 1988, a educação tardiamente passa a ser entendida como um direito humano e social, como um dever do Estado e como responsabilidade da família. Incorpora-se constitucionalmente o princípio da gestão democrática da educação.

Ensejam-se novos modos de relações entre Estado e sociedade, sobretudo no tocante ao modelo de organização do processo de tomada de decisões, na definição das políticas públicas, de forma a romper com a centralização e o autoritarismo que tanto tempo impregnou [e ainda continua impregnando] a administração pública brasileira. Nessa nova perspectiva de gestão se insere a sociedade, tornando-se agente imprescindível nos diversos níveis de decisões no âmbito do poder público estatal.

Ao princípio constitucional da gestão democrática e da educação como um direito humano e social e articula o conceito de Estado Democrático de Direito, cujo fundamento é o pleno exercício da cidadania, que assegura o direito à participação na gestão pública (CF, Art. 1º e 37), formando, portanto, um trinômio conceitual em que se ancora a relação educação e democracia.

Neste contexto, destacamos o Conselho Municipal de Educação (CME), que exerce função mediadora, a partir do diálogo e da interação entre o poder público e a sociedade civil, por seu caráter normativo, de assessoria, de fiscalização, de mobilização, enfim, como uma instância política e social, que pode e deve contribuir para assegurar o direito à educação com qualidade pedagógica e social.

Da tensão entre as oportunidades apresentadas pelo novo ordenamento jurídico-normativo instaurado com a CF 1988 e consolidadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal 9.394, editada em 1996, e os impedimentos e recuos, as lacunas e as ausências impostas por uma cultura com traços marcadamente autoritários, elitistas, excludentes, resultaram na significação ou ressignificação em cada contexto concreto das relações entre educação e democracia.

Longe de se afastar destes princípios democráticos, a sociedade brasileira parece reivindicar maior aprofundamento da cultura democrática. Tanto é assim que se tornou emblemático o fato de, em junho de 2013, a sociedade ter tomado as ruas, de modo

espontâneo e não organizado, reivindicando ampliação da garantia de direitos e adoção de reformas e medidas de democratização em diversos campos (a política, a economia, a cultura, a educação).

Aqui tratamos de aprofundar os fundamentos sociais, políticos, legais e educacionais que sustentam o conceito de gestão democrática da educação, de modo particular no que se refere ao Conselho Municipal de Educação, e analisar as tensões e os dilemas enfrentados. A atuação do CME se constitui, de fato, numa prática de gestão democrática do sistema? Que indicadores e situações apontam para os avanços desta prática? Que tensões e dilemas enfrentam?

O artigo se desenvolve no contexto da realização do projeto de pesquisa em curso intitulado “A educação na cidade: o papel do Conselho Municipal de Educação na garantia do direito à educação”<sup>1</sup>. O referencial teórico adotado ancora-se nos estudos da legislação brasileira e de teóricos, como Cury (2005, 2011), Paro (2011), Sander (2009), Libâneo (2001), Cabral Neto (2010) e Castro (2007). O artigo encontra-se organizado em três partes. Na primeira, procedemos a uma análise histórica do conceito de gestão democrática da educação; na segunda, fazemos uma incursão sobre a nova gramática conceitual dos Conselhos Municipais de Educação. Na terceira e última parte, considerando os resultados preliminares da pesquisa em andamento sobre os Conselhos Municipais de Educação no Estado da Paraíba (Brasil), analisamos as tensões e dilemas, buscando apontar perspectivas para os Conselhos Municipais de Educação.

Espera-se contribuir com a problematização e o fortalecimento dessa instância normativa e reguladora enquanto prática de gestão democrática da educação.

## **1. A gestão democrática da educação como uma conquista da cidadania brasileira**

A política educacional brasileira e a sua gestão sempre estiveram imbricadas aos distintos momentos sociais, políticos e econômicos da história da sociedade brasileira, sinalizando a necessidade de uma nova organização, estrutura e funcionamento, permeado pela disputa entre os interesses públicos e os interesses privados em função das diferentes lutas e contradições da sociedade.

O contexto social das décadas de 1970 e 1980 impulsionou a discussão e a reflexão dos interesses da classe trabalhadora ou das classes populares, de modo geral, em espaços próprios (associações e sindicatos), criados como resultado da luta desses segmentos da sociedade civil, bem como em espaços outros construídos pela comunidade acadêmica, envolvida igualmente em refletir sobre as questões sociais, seus conflitos e interesses diversos. Estas instituições desempenharam [e desempenham] importante papel na

---

<sup>1</sup> O referido Projeto, ligado à linha de pesquisa “Inovação em gestão organizacional”, do Mestrado em Gestão das Organizações Aprendentes, da UFPB, encontra-se em andamento. Objetiva analisar o papel do CME na garantia do direito à educação e no desenvolvimento territorial local, no âmbito do Estado da Paraíba.

formulação de políticas para a educação e para a gestão, como também influenciaram em momentos distintos os órgãos formuladores e orientadores de políticas e práticas sociais que contribuem para a construção da cidadania.

Recuando um pouco na história, Furtado (2005, p. 60) lembra como "o caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro durante o regime militar (1964 – 1985) passou a ser questionado por setores progressistas que reivindicavam a implantação de procedimentos mais transparentes e de maior participação no controle público: na verdade era a gestão do próprio Estado que estava em pauta. [...]". A gestão democrática ganha força e evidencia-se como tema central. Tornou-se preceito constitucional na Constituição de 1988, em seu artigo 206, que diz: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da Lei".

De acordo com Marques (2013), o princípio constitucional da gestão democrática não se limita à educação básica ou superior: "a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir". Tendo como referência a Constituição de 1988, no setor educacional, registra-se a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei 9.394/96, cujo princípio da gestão democrática apresenta as estratégias de ampliação dos espaços de participação, por meio da elaboração do Projeto Político-Pedagógico pelos profissionais da educação e da criação de conselhos escolares com a participação da comunidade escolar.

Novos temas passam a incorporar a agenda pública educacional brasileira voltados para a reestruturação das políticas educacionais e de gestão sempre atentos para a apreensão de valores éticos, para as demandas educativas e culturais como direitos fundantes.

Não isentos de tensões e contradições, dentro deste quadro, no decorrer dos anos 1990 e seguintes, interesses conflitantes sempre estiveram presentes na dinâmica da sociedade: um, capitaneado pelas lutas sociais – o denominado interesse da sociedade civil organizada – e, o outro, capitaneado pelo Estado e pelos interesses internacionais, sob a batuta do neoliberalismo.

Do ponto de vista da sociedade civil organizada ganha visibilidade a discussão dos direitos humanos como expressão de cidadania e de um despertar de consciência para além dos marcos legais na busca de, particularmente, encontrar na educação e no diálogo o resgate do direito à igualdade como afirmação da plena realização da condição de existência humana.

Por outro lado, a partir de uma concepção gerencialista da educação (ou *new public management*), tão em voga no Brasil e na América Latina nos anos 1990, foi introduzida uma reforma no contexto institucional, por meio de um modelo importado da gestão da iniciativa privada, centrado na eficiência, na descentralização, na criatividade dos gerentes para encontrar soluções e na avaliação de desempenho.

É neste contexto que se procede a uma acelerada descentralização administrativa que terminou por derivar numa ampla municipalização da educação<sup>2</sup>. A descentralização administrativa é uma reivindicação antiga da sociedade brasileira. O fato é que se dá, segundo Cabral Neto (2010), sob a ótica gerencialista, como uma estratégia para tornar mais eficazes as políticas públicas por aproximar o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, sem criar, no entanto, os mecanismos essenciais para edificar a participação de setores mais significativos da sociedade, despolitizando a participação, já que esta aparece apenas como uma técnica de gestão propiciadora de coesão e consenso.

A questão central, ainda segundo Cabral Neto (2010), é entender que, ao tempo em que se procede à descentralização gerencial, se recentralizam outras de caráter mais estratégico, com controle das normas e dos regulamentos, o controle da prestação de contas e dos resultados. O risco, segundo Castro (2007), é adotar técnicas de gestão compartilhada, mas não favorecer processos de mudanças significativas nas velhas relações autoritárias, já que se faz necessário mudar a textura política e institucional da sociedade, mudar os valores e os costumes que foram sedimentados ao longo do processo histórico da sociedade brasileira.

Neste quadro de tensões, um conjunto de mecanismos e práticas foi sendo inserido na arquitetura da gestão democrática brasileira, tanto no âmbito das políticas educativas nacionais, como relativamente àquelas normatizadas em cada localidade (Município ou Estado). Além dos conselhos e dos projetos pedagógicos escolares previstos legalmente, conselhos de classe, escolha participativa do cargo de gestor escolar, formas de integração da família na vida da escola, entre outros, foram implementados.

Sob a ótica da gestão democrática, constatamos que, de um ponto de vista legal, para além da CF e da LDB, pouco se precisou conceitualmente o que se entende por gestão democrática. Esta indefinição terminou por favorecer ampla variabilidade no trato da questão no âmbito de cada sistema, em função das relações sociais de força, quase sempre assimétricas, estabelecidas entre educadores, gestores de sistemas e a classe política em cada contexto concreto. Sem deixar de considerar, também, as opções políticas e pedagógicas que fundamentam as diferentes práticas existentes nos mais de cinco mil municípios brasileiros.

Atente-se para o fato que tão somente no ano de 2010, por meio da Resolução CNE/CEB n.º 04, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, no seu Art. 55 que se apresenta, por meio do ordenamento jurídico-normativo, o

---

<sup>2</sup>A implantação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério do Ensino Fundamental), após a edição da nova LDB, em 1996, acabou por produzir as bases para a consolidação deste projeto, na medida em que proporcionou, no âmbito de cada Estado, o mínimo de condições de financiamento para a implementação da municipalização. Os programas e ações empreendidas pelo MEC, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, também criaram os pilares de sustentação para o desenvolvimento e consolidação do binômio descentralização e autonomia.

conceito e as características da gestão democrática brasileira<sup>3</sup>. Esta definição legal, emanada quase quinze anos após a edição da LDB, apresenta conceitos, princípios e procedimentos, que passam a ser formalizados legalmente, consolidando o que de um ponto de vista conceitual já vinha sendo tratado na literatura e nos fóruns educacionais brasileiros, ou, mesmo, em implementação em alguns sistemas.

O Conselho Municipal de Educação aparece, neste cenário, como uma instância de participação por excelência que perpassa aspectos viabilizadores à democratização da escola e da sociedade, quando este estiver aberto à interlocução com amplos segmentos da sociedade, para que tenham voz e voto e sejam capazes de tomar decisões sobre o que acontece no âmbito da escola, do município, da cidade, efetivando assim as políticas de construção da cidadania. Entendemos que é no espaço de confronto da dialética e da crítica que se vislumbram outras dimensões da educação, da gestão e da cidadania.

Do confronto entre o legislado e o realizado em cada município, se delineiam encontros e desencontros, que merecem aprofundamento e reflexões, que nos permitam compreender as tensões e os dilemas enfrentados e mapear perspectivas que favoreçam a prática democrática e participativa da gestão educacional por meio dos Conselhos Municipais de Educação.

## **2. O conselho municipal de educação como prática de gestão democrática: uma nova gramática conceitual**

O conceito de gestão democrática da educação introduz uma nova gramática conceitual no sistema educacional, engendrando um relevante papel para os Municípios,

---

<sup>3</sup>A gestão democrática constitui-se em instrumento de horizontalização das relações, de vivência e convivência colegiada, superando o autoritarismo no planejamento e na concepção e organização curricular, educando para a conquista da cidadania plena e fortalecendo a ação conjunta que busca criar e recriar o trabalho da e na escola mediante:

I - a compreensão da globalidade da pessoa, enquanto ser que aprende, que sonha e ousa, em busca de uma convivência social libertadora fundamentada na ética cidadã;

II - a superação dos processos e procedimentos burocráticos, assumindo com pertinência e relevância: os planos pedagógicos, os objetivos institucionais e educacionais, e as atividades de avaliação contínua;

III - a prática em que os sujeitos constitutivos da comunidade educacional discutam a própria práxis pedagógica impregnando-a de entusiasmo e de compromisso com a sua própria comunidade, valorizando-a, situando-a no contexto das relações sociais e buscando soluções conjuntas;

IV - a construção de relações interpessoais solidárias, geridas de tal modo que os professores se sintam estimulados a conhecer melhor os seus pares (colegas de trabalho, estudantes, famílias), a expor as suas ideias, a traduzir as suas dificuldades e expectativas pessoais e profissionais;

V - a instauração de relações entre os estudantes, proporcionando-lhes espaços de convivência e situações de aprendizagem, por meio dos quais aprendam a se compreender e se organizar em equipes de estudos e de práticas esportivas, artísticas e políticas;

VI - a presença articuladora e mobilizadora do gestor no cotidiano da escola e nos espaços com os quais a escola interage, em busca da qualidade social das aprendizagens que lhe caiba desenvolver, com transparência e responsabilidade.



tendo o Conselho Municipal como protagonista potencial para uma nova forma de organização e gestão da educação, centrada na autonomia e na participação.

### O conceito de gestão democrática da educação

A formalização da gestão democrática da educação pública no Brasil propiciou diversas mudanças paradigmáticas em relação à administração educacional, destacamos duas. De um lado, a mudança da expressão *administração* para *gestão*, não entendida como uma mudança meramente nominal ou terminológica, mas expressando uma nova forma de conceber o ato organizacional da instituição escolar. Historicamente, se advogava a aplicação dos princípios e métodos da administração como algo autônomo e geral, que se aplicaria a todos os campos, chegando a igualar a administração escolar e a administração empresarial (RIBEIRO, 1938, 1952, 1964, 1968 *apud* PARO, 2011). Enquanto que *gestão*, segundo Cury, até pela análise da raiz etimológica da palavra, trata de algo que implica o sujeito e traz em si e dentro de si a produção de algo novo. Sobre isto, explica o autor (CURY, 2005):

A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.

Por outro, a mudança para uma *visão democrática* da gestão em contraposição a uma concepção vigente até então, a *burocrática*. A visão burocrática da educação encontrava-se consolidada na educação brasileira, por meio de estruturas organizacionais verticalizadas, hierárquicas, fragmentadas, com delimitação estática de papéis e responsabilidades entres os diversos segmentos que compõem a escola. Segundo Castro (2007), a teoria burocrática centra-se no racionalismo, no formalismo, na eficiência, na estrutura e na impessoalidade.

A visão democrática incorpora uma nova dialética na relação entre fins e meios educacionais, entre a missão educativa e formadora da instituição escolar e as suas formas de estrutura e organização. A gestão democrática está pautada em alguns princípios básicos, dos quais podemos destacar a participação e a autonomia. Sobre esta questão, concordamos com Libâneo (2001) ao indicar que “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola”. Para este autor, mediante a participação, a comunidade vai passar a conhecer melhor a realidade escolar, bem como, envolver-se nos processos decisórios e intervir de forma coletiva e dialógica, na organização e funcionamento escolar como um todo.

Em sua obra basilar, *Pedagogia Histórico-Crítica*, Saviani (2005) argumenta a educação como um ato singular de produção não somente do indivíduo, como também da humanidade, uma vez que esta é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens – campo norteador de práticas de formação da cidadania. Neste sentido, a

participação torna-se o movimento inovador e mobilizador da gestão democrática que possibilita a realização de ações e procedimentos educativos transformadores tanto do social como do institucional. Assim, nos acostamos ao pensamento de Lück (2005), ao defender uma gestão participativa pautada numa ampla perspectiva de “descentralização e energização”, num franco fortalecimento da formação de um sujeito crítico, consciente de seus direitos e deveres na sua condição de cidadão.

Sander (2009) mostra que a sociedade capitalista continua a exigir compromisso e luta dos educadores na busca das nossas conquistas por uma gestão democrática, por uma educação com qualidade social para todos. Assim ele se expressa:

Cada um dos momentos está evitado de dicotomias, dissensos e disputas teóricas e metodológicas, enraizadas em distintas posições políticas e intelectuais. Ou seja, as concepções de gestão da educação refletem distintas filosofias sociais elaboradas a partir de diferentes perspectivas políticas e culturais nacionais historicamente situadas no contexto das relações de interdependência internacional (SANDER, 2009).

Compreendemos ser imperiosa a necessidade de que o processo educativo resgate em suas práticas participativas, valores culturais assimilando-os aos processos de formação, seja no âmbito formal ou informal. Dentro desse processo urge o fortalecimento dos Conselhos Municipais como instâncias participativas que possibilitem a efetivação da construção cidadã nos espaços, escolares, sociais ou institucionais.

É bom estar atento ao papel da educação no sentido da preparação do indivíduo para cobrar, saber dos direitos e deveres, sobretudo saber reivindicá-los, como diz Telles (2001), o direito de ter direito. Não se cobra o que não se sabe, não se conhece, portanto, não se sente falta. Assim, essas seriam formas de assegurar a vivência dos hábitos e dos princípios de justiça e solidariedade inerentes aos direitos dos cidadãos, potencializando condições de igualdade e existência que poderão ser propiciados pelas instituições educacionais e pelas instâncias de participação, educação e cidadania.

É importante insistir que a dinâmica do processo educativo deve assegurar a capacidade de mobilizar os seus atores em busca da transformação, da renovação crítica, enfim, de dar lugar à utopia. Paulo Freire já chamava a atenção para que nunca perdêssemos a capacidade de sonhar, de inventar, de criar de existir e de ser feliz (2001).

Nada mais oportuno do que reafirmar a democratização dos instrumentos pedagógicos, do debate e da participação. A gestão democrática só será hegemônica quando no cotidiano social e escolar, dirigentes e dirigidos dialogarem, tanto nas reuniões administrativas, pedagógicas como nas instâncias consultivas e deliberativas, a exemplo dos Conselhos.

### **A gestão democrática da educação municipal**

A Constituição brasileira de 1988, complementada pela Lei 9.394/96, definiu novas competências para todos os entes federativos, atribuindo-se aos Municípios uma

maior responsabilidade no âmbito da educação básica, com prioridade à educação infantil e o ensino fundamental. A LDB prevê, em seu Artigo 11, que todos os Municípios “devem criar os seus Sistemas de Ensino, podendo integrar o sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único”.

Põe-se em evidência a necessidade de uma nova organização da educação municipal, destacando-se o poder e a autonomia dada aos municípios para criar seu próprio sistema de ensino, flexibilizando o sistema educacional a nível nacional para atender às demandas das necessidades locais. Ao mesmo tempo, abre espaço para o enriquecimento do currículo educacional, contextualizando-o de acordo com as especificidades locais.

Põe-se em evidência, também, a necessidade de democratização da gestão da educação municipal, criando condições para a participação da comunidade escolar e para a prática da autonomia com corresponsabilidade dos órgãos gestores.

No decorrer das últimas décadas vem se configurando um novo desenho da gestão democrática da educação municipal, com a instituição de um conjunto de mecanismos e práticas de gestão. Podemos destacar o Conselho Municipal de Educação (funções normativa, mobilizadora e fiscalizadora), a Conferência ou Fórum Municipal de Educação (função mobilizadora e de formulação de políticas públicas educacionais), o Plano Municipal de Educação (planejamento decenal da educação municipal). Destacamos, ainda, o Sistema Municipal de Ensino, que confere organicidade a todo este conjunto de mecanismos; é por ele que se define a estrutura de gestão democrática de um município.

Os mecanismos de participação popular mais difundido são, sem dúvidas, os conselhos. Suas diferenças se expressam tanto pela finalidade ao qual são constituídos e organizados como, também, pelo nível de representatividade e autonomia de seus membros. Faz-se importante entendermos como o processo de formação desses conselhos, com vistas a atender às demandas locais.

No caso da Paraíba, que conta com 223 municípios, levantamento realizado junto ao Governo do Estado permite constatar a seguinte situação quanto à estrutura de gestão democrática da educação, no tocante à existência de Sistema Municipal de Educação (SME), Plano Municipal de Educação (PME) e Conselho Municipal de Educação (CME). Constatou-se que na actualidade 173 municípios, de um universo de 207 informantes, possuem Conselho Municipal, 125 possuem o Sistema instituído legalmente e apenas 44 elaboraram os seus Planos Municipais de Educação. No entanto, apenas 34 organizaram tanto os Sistemas de Ensino, como o Conselho e o Plano Municipal de Educação.

Com efeito, o dado nos permite constatar que o elemento indutor da gestão democrática de um Município é o Conselho. Ele é a porta de entrada para a estruturação da educação municipal. O dado demonstra, ainda, a expressiva instituição do Sistema, tal e como previsto na legislação, como uma tendência de consolidação da municipalização em um novo estágio, mais organizado e mais orgânico.

Em muitos casos, o que se observa é que muitos municípios tem se apoiado nos sistemas estaduais de ensino, caso facultado pela legislação, mas que implica deixar de

cumprir com o seu papel de garantidor e fiscalizador de uma educação de qualidade, por meio de uma gestão democrática e participativa que atenda às necessidades eminentes ao seu município.

A ausência de construção dos Planos Municipais não é uma realidade circunscrita apenas ao Estado da Paraíba. Formulado em âmbito nacional no ano 2001, por meio da Lei Federal 10.172, o Plano Nacional de Educação (PNE) caiu em descrédito devido ao veto presidencial imposto ao quesito financiamento. Tornou-se um planejamento decenal para todo o Estado brasileiro sem provisão expressa de recursos financeiros, o que terminou por perder sua força normativa e organizacional. Do PNE derivavam Planos Estaduais e Municipais de Educação. Sem, no entanto, prever qualquer forma de obrigatoriedade para a sua consecução, terminou por não se constituir na maioria dos Municípios brasileiros. A ausência de um planejamento em longo prazo gera descontinuidades das políticas públicas, sendo um prejuízo para o avanço educacional. Na atualidade, encontra-se em tramitação um novo PNE, o que imporá, em um futuro breve, a necessidade de elaboração dos PMEs.

### **O Conselho Municipal de Educação como prática de gestão democrática**

A instituição dos Conselhos Municipais de Educação é recente na história da educação brasileira. No âmbito federal, a ideia de um conselho de educação figura em cenário nacional desde 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Ensino, que sofreu transformações ao longo da sua trajetória e atualmente é regulado pela Lei nº 9.131/95, e ratificado pela LDB. Já os Conselhos Estaduais de Educação foram implantados pela LDB de 1961. Os Conselhos Municipais foram previstos em Lei desde 1971, mas com atribuições delegadas das competências dos Conselhos Estaduais. Somente com a CF de 1988 é que os Municípios passaram a ter autonomia para se organizarem e deliberarem sobre a educação municipal, tendo a LDB admitido a existência de órgãos normativos dos sistemas. Ficando, dessa forma, sob sua autonomia a denominação do seu órgão normativo como Conselho Municipal de Educação (CURY, 2011).

Assim, uma vez constituído o Sistema Municipal de Ensino, cabe a criação do Conselho Municipal de Educação, como instância normativa e como uma instância de mediação entre o Estado e a Sociedade. Sua linha de frente é, como afirma Cury (2011), “dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras”.

Monlevade (2005) define o Conselho Municipal de Educação como “o coração da gestão democrática da educação e do futuro do Município”. A sua constituição plural deve considerar não apenas a educação escolar, mas o “educar-se municipal”. Neste sentido, advoga o autor pela representação de “empresários e trabalhadores devem ter representação no Conselho, assim como professores, funcionários, alunos e pais. Os meios de comunicação, cada vez mais influentes na educação de crianças, jovens e

adultos, devem estar no Conselho, assim como os representantes da educação estadual, municipal e particular, e o representante das finanças da Prefeitura”.

O CME pode ser definido como um polo de audiências, análises e estudos das políticas educacionais, responsável não apenas pela educação infantil e pelo ensino fundamental, mas devendo atuar junto a outras esferas públicas para atendimento às demandas dos demais níveis de ensino no Município (BALZANO, S., & ZANCHET, 2009). Com efeito, cabe ao CME uma função consultiva de assessoramento ao Secretário de Educação na formulação das políticas, mas cabe, também, as funções normativa, deliberativa e propositiva, por meio das quais o CME elabora, entre outros, diretrizes curriculares e operacionais, autoriza o funcionamento das unidades educacionais, organiza o calendário escolar, acompanha a avaliação das escolas e participa da elaboração do Plano Municipal de Educação (MONLEVADE, 2005).

A ação do Conselho Municipal não se limita, ou não deve se limitar, apenas ao aspecto técnico relacionado à normatividade, mas como mecanismo de gestão democrática, que incorpora e articula diversos atores sociais em favor da educação municipal, o lugar e o alcance do CME se ampliam e se abriga para além da rede municipal de ensino. Pelo regime de colaboração, ao CME lhe interessa todos os aspectos relacionados à educação municipal.

Além do mais, segundo Dowbor (2009), o CME exerce um papel fundamental como indutor da construção de um currículo do território, atuando como núcleo irradiador da construção do enriquecimento científico mais amplo do local e da região.

### 3. Tensões e dilemas

Entre o propugnado e o vivido no cotidiano da educação nos municípios, podemos identificar um conjunto de tensões e dilemas. Estas tensões estão matizadas por elementos estruturais próprias da sociedade brasileira, mas também do processo de institucionalização em cada município, assim como do papel que os sujeitos da comunidade educacional, a partir da sua formação, do seu posicionamento na estrutura educacional e da sua compreensão sobre o papel do Conselho, podem exercer na influência, controle e proposição ou, contrariamente, na subordinação e acomodação em relação ao poder público local.

A partir da pesquisa realizada na Paraíba, ainda em desenvolvimento<sup>4</sup>, podemos mapear as seguintes tensões, geradoras de dilemas:

---

<sup>4</sup>Foi organizado um questionário sobre o Perfil dos CMEs na Paraíba, disponibilizado em versão eletrônica e impressa para todos os municípios do Estado, por meio das entidades representativas. Até o presente momento, foram recebidas respostas de vinte e oito conselheiros, representando dezesseis municípios. O questionário está estruturado em cinco dimensões: perfil socioeconômico dos conselheiros, formação inicial e continuada dos conselheiros, atuação como conselheiro, estrutura e organização dos CMES, educação, CME e desenvolvimento territorial.

## 1. O papel dos conselhos municipais de educação com relação à formulação e acompanhamento das políticas educacionais.

Podemos situar a primeira tensão acerca do papel dos conselhos municipais de educação com relação à formulação e acompanhamento das políticas educacionais. No caso brasileiro, como vimos, a nova gramática conceitual que foi sendo gerada em torno aos conselhos de educação atribui a estes órgãos um caráter normativo, mobilizador e fiscalizador, de modo a contribuir com a formulação, a execução, o monitoramento e o controle social das políticas educacionais.

Contrariamente, constatamos uma atuação incipiente na maioria dos Conselhos, que se manifesta nas esparsas reuniões, em muitos casos, e na falta de clareza institucional da sua missão, ou pela fragilidade nos processos de indicação do Conselheiro. O processo de criação parece estar pautado por uma agenda meramente legal, a modo de cumprimento de uma exigência normativa, o que pode ser considerado um avanço, mas que não incide no desenvolvimento da educação no município.

De um ponto de vista histórico, podemos afirmar que os conselhos municipais de educação são recentes na história da educação brasileira. É tão somente no final do século passado a sua inserção no ordenamento jurídico-normativo. Não podemos deixar de considerar, também, que a cultura democrática ainda encontra-se em gestação.

Os Conselhos são precários no contexto de uma educação pública também precária, apesar dos avanços registrados nas duas últimas décadas. Apesar da descentralização e da municipalização, ainda há muita centralização no Ministério da Educação e nas Secretarias de Educação na formulação das políticas educacionais frente a uma situação de descontinuidades das políticas no âmbito de cada município dependente das decisões dos órgãos gestores e da classe política local.

Constatamos, como possibilidade, um perfil qualificado dos conselheiros, tanto no tocante à formação inicial, já que vários declaram possuir formação em nível superior, inclusive alguns com pós-graduação *lato* ou *strictu sensu*, mas também no tocante à experiência de participação de cidadã, já que o CME não é a primeira ou a única experiência de envolvimento em conselho ou tipo de mecanismo de controle social, de expressiva parte dos integrantes da pesquisa.

Por meio da pesquisa tornou-se possível verificar que os sujeitos envolvidos, os representantes dos diversos segmentos da comunidade educacional, que são os responsáveis pela dinamização e que qualificam a ação dos conselhos, exigem melhores condições para o exercício da função de conselheiros, exigem mais tempo e mais formação específica.

Esta tensão entre o papel legal posto para um CME e as possibilidades reais para que o possa exercer em sua plenitude se deparam, portanto, com impedimentos políticos, culturais e institucionais que fragilizam o alcance da sua missão e, portanto, produz uma incidência de baixa densidade na formulação e no acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais.

Nesta linha, analisa Bordignon (2002) que a relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização.

## **2. A construção da institucionalidade do Conselho no âmbito dos municípios.**

Trata-se da tensão relacionada à institucionalidade do Conselho. Tal institucionalidade, como vimos, passa pela própria organização ou reorganização da estrutura educacional no âmbito de cada Município, de modo a tornar-se mais orgânico, mais eficiente e efetivo.

A consolidação e o avanço institucional do CME passam pela sua inserção articulada respeito aos demais órgãos ou processos que devem existir na estrutura de gestão democrática de um município, como o Sistema Municipal de Ensino e o Plano Municipal de Educação.

O Sistema de Ensino define a estrutura e a organização de gestão de um município; define os órgãos que o compõe e a responsabilidade de cada um. Um Conselho Municipal adquire a condição de normatividade quando constituído o seu sistema. Em caso diferente, ou seja, se integrante do sistema estadual de ensino, tal e como previsto na legislação, não adquire tal prerrogativa, o que o fragiliza institucionalmente.

O Plano Municipal de Educação é uma exigência legal decorrente do Plano Nacional e dos Planos Estaduais de Educação e uma necessidade para a superação das descontinuidades das políticas educacionais existentes no Brasil. De um ponto de vista da gestão democrática, espera-se uma construção de modo coletivo e participativo. É um plano decenal de educação, não apenas para a rede municipal de ensino, mas para todo o Município para a educação, envolvendo, pelo regime de colaboração, as demais redes (estadual e federal), assim como ONGs, associações comunitárias, universidades, sindicatos e outras entidades educacionais ou da sociedade civil que atuem no campo da educação. O Conselho é um dos responsáveis, juntamente com a Secretaria de Educação, pela condução da elaboração participativa do Plano, e, ao mesmo tempo, são as diretrizes previstas no Plano que pautam a ação do Conselho, como órgão normativo e de acompanhamento e fiscalização da sua execução.

No caso da Paraíba, como vimos, parece haver fragmentação e desarticulação entre estes processos. Não apenas pela sua ainda escassa constituição, quando se trata destes três mecanismos (Sistema, Conselho e Plano), mas também pela sua desarticulação, o que fragiliza a institucionalidade, o regime de colaboração e a própria gestão democrática.

Os entrevistados apontam um conjunto de dificuldades para o exercício da função de conselheiro que estão relacionadas com a pouca autonomia do órgão frente ao órgão gestor (a Secretaria Municipal), a falta ou precária infraestrutura (espaço físico, recursos financeiros), ausência ou poucos recursos humanos e técnicos (capacitação, disponibilidade de tempo e falta de compromisso por parte de alguns membros).

Frente a estas dificuldades são apontadas como sugestões: maior apoio e autonomia, tornar efetiva a participação, a formação continuada, uma melhor organização dos horários, e assegurar a dedicação exclusiva para os Presidentes dos CMEs.

### 3. O Conselho Municipal e a gestão democrática da educação

O Conselho Municipal, quando em pleno funcionamento, pode assegurar não apenas maior eficácia e efetividade à educação do Município, mas, principalmente, um modo mais democrático e mais descentralizado, assegurando a participação de diversos segmentos sociais na definição das políticas e diretrizes da educação municipal.

O Conselho Municipal, isoladamente, pouco avançará. Não pode ser braço do poder público, nem tão pouco, expressão exclusiva da sociedade civil. O CME é espaço de pluralidade e lugar de negociação de visões e interesses diferenciados.

Por outro lado, Cury (2011) alerta para o risco dos Conselhos se perderem na tecnocracia, quando ocupados por pessoas alheias e despreparadas para os assuntos específicos, já que podem se desviar do essencial, seja no conteúdo, seja na forma.

No caso da Paraíba, percebemos que, de modo geral, participam do CME representantes das Secretarias de Educação, dos professores e dos pais. A participação dos sindicatos, dos alunos e das escolas privadas é escassa. As universidades participam quando estão naquele território. Esta representação pode ser ampliada para ganhar em pluralidade e representatividade.

As atividades estão relacionadas mais às reuniões, em que se tratam das normatizações, da autorização de funcionamento das escolas e a organização do calendário escolar. Também são citadas visitas e reuniões com a comunidade.

Os conselheiros do Estado da Paraíba afirmam compreenderem a importância do conselho na garantia do direito à educação e na sustentabilidade, e que os processos de participação e de controle social que nele se materializam são compreendidos como as chaves para a contribuição política, pedagógica e técnica do CME para a educação municipal.

Quando questionados sobre em que e como o CME contribui para a construção de uma educação de qualidade e para o desenvolvimento de sua cidade, os informantes consideram relevante o papel do Conselho na proposição de medidas em favor da garantia do direito e da qualidade da educação. Relevante, também, pela democratização da gestão educacional, na medida em que promove a participação e envolvimento de diversos atores locais, o acompanhamento, o controle do cumprimento das normas e das políticas educacionais e opina nos projetos da Secretaria. A resposta de uma entrevistada pode ajudar a compreender o pensamento expresso pelos demais Conselheiros.

Através do controle social da gestão pública e da realização de debates sobre questões essenciais da educação que resultem em ações efetivas voltadas ao interesse geral, o CME contribui para a construção de uma educação de qualidade em minha cidade. (Professora, Q23)



## Conclusões

Ao iniciar este artigo nos propusemos a refletir sobre as tensões e dilemas enfrentados pelos Conselhos Municipais de Educação, entendidos como uma instância de gestão democrática do sistema, a partir do confronto entre os fundamentos e proposições e os resultados preliminares de uma pesquisa sobre os Comes no Estado da Paraíba.

Os dados, ainda que iniciais, parecem demonstrar que esse marco histórico ainda não surtiu o efeito esperado, pois, apesar dos avanços na instituição dos CMEs, a institucionalidade, a sua atuação no campo da formulação das políticas públicas e a sua atuação como órgão integrante da estrutura de gestão democrática encontram-se em uma transição histórica. Enfrentam, também, tensões de várias ordens, como a passagem de uma estrutura centralizada para uma descentralizada de gestão; de passagem de condições precárias de funcionamento para assegurar condições plenas.

A formação dos conselheiros parece ser um caminho necessário e urgente como estratégia de fortalecimento dos Conselhos Municipais numa perspectiva democrática. A continuidade da pesquisa, tanto no sentido de ampliar o conhecimento sobre o perfil dos conselhos municipais como para aprofundar sobre a função social dos Conselhos Municipais de Educação na garantia do direito à educação e no desenvolvimento territorial, também se mostra necessária.

Exige-se também investimento em condições concretas de apoio técnico e financeiro e de infraestrutura que o próprio sistema educacional possa oferecer em cada Município, isto depende não apenas de decisões técnicas, mas políticas e pedagógicas, para que o CME como prática de gestão democrática não se torne mera retórica, mas uma prática participativa efetiva e propositiva.

Fechando nossas reflexões gostaríamos de insistir na necessária dimensão crítica e ampla da educação e da sociedade; da dimensão participativa da gestão como afirmação do respeito ao outro, do direito de igualdade, de felicidade e do existir cidadão. Por fim, que a educação aguce também o sentido da responsabilidade coletiva tanto com a sobrevivência, com a nossa convivência - questões plenas de direitos e práticas que se entrecruzam.

## REFERÊNCIAS

- BALZANO, S., & ZANCHET, V - “A organização dos Conselhos Municipais de Educação”. In PROCONSELHO. (Coleção Caderno 1 – Md. 2). Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica: UFSC, 2009. Pp. 41 – 70.
- BRASIL. Constituição – “Constituição da República Federativa do Brasil”, promulgada em 05 de outubro de 1988. Texto contendo as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 192 a 1697 e ECR nº 1 a 694. Brasília: Senado Federal. 1988.
- BRASIL. Lei 9394/96 de 20.12.96 – “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. Brasília (DF): Diário Oficial da União, nº 248 de 23.12.96.
- BRASIL. “Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010”. [Consult. 19 de Fevereiro de 2014]. Disponível em WWW: URL [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=14906&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=14906&Itemid=866).
- CABRAL NETO, Antônio – “Gestão e qualidade do ensino: um labirinto a ser percorrido”. In SOUSA JR, Luiz; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da S. B (Orgs.) - *Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2011 978-85-7963-041-5 pp. 263 – 277.
- CASTRO, Alda Maria Araújo; BARBALHO, Maria Goretti; ALVES, Jefferson Fernandes – “Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação”. Texto produzido para as COIMES/RN, UFRN, 2009.
- CASTRO, Alda Maria – “Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da educação escola”. In CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna. QUEIROZ, Maria Aparecida de - *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livros, 2007 ISBN 978-85-98843-67-4. pp. 115 - 144
- CURY, Carlos R. Jamil – “Gestão democrática da educação pública”. In BRASIL. Gestão democrática da educação. Boletim 19. Salto para o Futuro, 2005. pp. 14 -19. Disponível em WWW: <URL [http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestao democratica.pdf](http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestao%20democratica.pdf). Pp. 14 - 19
- CURY, Carlos R. Jamil – “Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas”. In FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela (Orgs.) - *Gestão da educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. 8ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.978-85-249-0753-1. pp 43 - 60
- DOWBOR, L. – “Educação e desenvolvimento local”. In MEC. Secretaria de Educação Básica, Universidade Federal de Santa Catarina. Conselho Municipal e as Políticas Públicas. Brasília: MEC, 2009. pp. 20- 42
- FREIRE, Paulo - *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: UNESP, 2001. 300 p. ISBN 85-71393-72-9
- FURTADO, Érica Luisa Matos – “Políticas educacionais e gestão democrática na escola”. 2005. 119 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Acessível na Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.
- LIBÂNEO, José C. - *Organização e gestão da escola. Teoria e prática*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001. 259 p. ISBN 85-88253-01-1
- MONLEVADE, J. – “O Conselho Municipal de Educação e o Plano Municipal de Educação”. In *Gestão Democrática da Educação. Programa Um Salto para o Futuro*. Boletim 19. Outubro. p. 20 - 27

- PARAIBA –“Plano Estadual de Educação”. [Consult. 25 de Abril de 2014]. Disponível em WWW:  
URL [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee\\_pb.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_pb.pdf)
- PARO, Victor - *Crítica da Estrutura da Escola*. São Paulo: Cortez. 2011. 248 p. 978-85-249-1772-1
- MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JUNIOR, Geraldo “O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos”. In Conferência - “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”, São Paulo, MEC/SASE/FEUSP, 11 a 13 de março de 2013, mimeo. 12 p.
- SAVIANI, Dermalva – “Pedagogia Histórico-Crítica” . 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados. 2005.156 p. ISBN 978-85-85701-09-3
- SANDER, Benno - “Gestão educacional. Concepções em disputa”. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, Vol. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. [Consult. 12 de Maio de 2014]. Disponível em WWW: <URL <http://www.esforce.org.br> ISSN 2238-4391 (Eletrônico)
- TELLES, Vera da Silva - *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP, 2001. 168 p. ISBN 8573262044