

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE E A
POLÍTICA EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE
PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO**

ANA DE FÁTIMA PEREIRA DE SOUSA ABRANCHES

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE E A
POLÍTICA EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE PARTICIPAÇÃO E
REPRESENTATIVIDADE**

Recife

2009

ANA DE FÁTIMA PEREIRA DE SOUSA ABRANCHES

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE E A
POLÍTICA EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE PARTICIPAÇÃO E
REPRESENTATIVIDADE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Ângela de
Aguiar

RECIFE

2009

Abranches, Ana de Fátima Pereira de Sousa

O conselho municipal de educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade / Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches . _ Recife: O Autor, 2009.

198f.; quad.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CE. Educação, 2009.

1. Política educacional 2. Educação pública e Estado 3. Conselhos municipais - representatividade 4. Democracia I. Título.

**379.2
37**

**CDD (22.ed.)
CDU (2.ed.)**

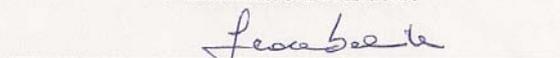
**UFPE
CE2009-0026**

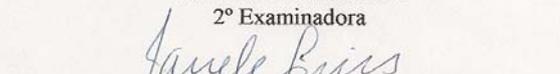
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

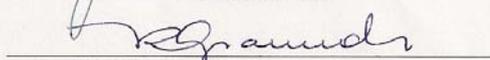
O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE E A
POLÍTICA EDUCACIONAL: um estudo sobre Participação e
Representatividade

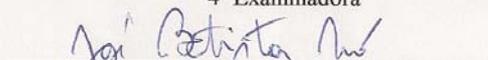
COMISSÃO EXAMINADORA


Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar
1º Examinadora/Presidente


Prof.^a Dr.^a Leda Scheibe
2º Examinadora


Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo
3º Examinadora


Prof.^a Dr.^a Régina Vinhaes Gracindo
4º Examinadora


Prof. Dr. José Batista Neto
5º Examinador

RECIFE, 15 de junho de 2009.

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha irmã Cristiana de Lourdes de Sousa Teti. A saudade de ti é imensa. Muitas vezes foi nela que encontrei forças para continuar a trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma tarefa difícil nesse momento de muito trabalho, cuidados, medos, alegrias. Não podemos esquecer ninguém.

Assim começo lembrando as palavras do meu companheiro Sérgio que na minha entrada no doutorado já foi me antecipando: “o doutorado é um momento muito solitário”. Naquele momento, não entendi o porquê das suas palavras, pois não consigo me imaginar solitária. Hoje concordo com Sérgio, e complementaria dizendo: o doutorado é uma prova de fogo para o pesquisador nos dias atuais e temos sim, muitos momentos de total isolamento e solidão.

Mas, confesso que para mim aquele outono de 2004 foi revelador de grandes surpresas, como: conhecer uma turma especial para compartilhar, seminários, projetos, aulas, trabalhos. Foram duplas, trios, grupos de trabalhos das mais diversas ordens onde todos respeitavam as singularidades de cada um. Amizades que não esquecerei: Ana Lúcia, Alex, Aécio, Edilene, Eliana, Edilaine, Hajnalka, Karina, Luís, Lucinalva (Nina), Rejane, Sandrinha, Sávio e os agregados da turma, Janssen, Alcivan e Dorinha..

Nesse outono, aqui estou me despedindo deste programa, mas não de vocês, companheiros (as) que conquistei e que por vocês fui conquistada. A solidão chegou realmente nos últimos instantes, A solidão “produtiva”, mas mesmo assim conseguimos driblá-la através da Web, dos telefonemas e nas inúmeras vezes que nos encontramos para sempre comemorarmos algumas conquistas, aniversários, etc..

À minha orientadora, Márcia Ângela, sempre animada e incentivadora, agradeço pelas aulas, livros, artigos, orientação e respeito pelo meu trabalho.

À Janete Azevedo e Márcia Melo, professoras maravilhosas que muito contribuíram para a minha formação e qualificação do projeto, meu eterno agradecimento e carinho.

À Célia Salsa, professora querida que com muito carinho e respeito, fez uma leitura atenta ao trabalho, contribuindo muito para o seu norteamento. Minha gratidão.

A João Francisco, meu primeiro orientador quando fiz a especialização, com quem aprendi os primeiros passos da pesquisa acadêmica. Meu carinho, respeito e saudades.

Aos Professores e Professoras que fazem parte deste Programa de Pós-Graduação em Educação e que muito contribuíram para minha formação. Meu respeito e meu carinho.

Não posso esquecer que tudo começou na escola “primária”, hoje, o Ensino Fundamental e agradeço aos meus pais que a ela me conduziram. Minha mãe Gilva, que por ter sido proibida de estudar a partir do antigo ginásio, um dos sonhos não realizado. Grande incentivadora dos seus filhos a conquistarem a autonomia com os estudos. Meu eterno amor. Não tenho como agradecer os tantos sacrifícios de uma mãe que dedicou sua vida aos filhos. Te amo, Mãe.

Ao meu pai Benigno que sempre foi muito zeloso com os filhos, principalmente com nossa saúde. Lembro das muitas noites que passou na cabeceira da cama esperando a febre baixar e das inúmeras vezes que às 5:00 horas da manhã me levava ao ponto de ônibus para que eu pegasse a condução para o trabalho já aos 17 anos e que me esperava na volta do cursinho no mesmo ponto à meia noite. Minha eterna gratidão, respeito e carinho.

À minha amada filha Ana Luíza, que tem muito orgulho da sua mãe professora. Agradeço a paciência, a ajuda oferecida e a sua busca incessante de alternativas para abreviar o meu sufoco. Ela nem sabe como ficar deitada na cama me olhando trabalhar, me fazendo dar uma pausa para conversar ou deitar um pouquinho com ela me renovava o oxigênio, mas ao mesmo tempo me enchia de culpas por perder tantos momentos com ela. Te amo demais, Nica.

Sérgio, meu companheiro, amante, amigo de 20 anos, destaco sua salutar “teimosia”, sempre querendo me mostrar os caminhos possíveis. “More”, mais uma batalha vencida. Meu eterno carinho, admiração e amor.

Aos meus sobrinhos, Bruno e Thales, e minhas sobrinhas, Paula e Renata, meu imenso carinho e amor.

A Paula, Renata e Bruno, minha gratidão por cuidar de vovô junto com Neide, pessoa muito querida, nas minhas longas ausências.

Ao meu amado irmão Antônio e à Mirele, minha linda e amada cunhada. Obrigada pelos momentos de alegria tão especiais junto de vocês e agora melhores ainda, com a iluminada presença do mais novo tricolor da família, Thales.

À Delva, minha sogra querida que toda semana por telefone pergunta pela tese. Tenho certeza, uma grande torcedora.

Aos amigos especiais que me acompanham há tanto tempo e que sem vocês a vida não teria graça: Conceição, Karina, Nádia Novena, Tatiana, Keyla, Flavinha, Nina, Albinha, Betânia, Delma, Evandro, Nélio, Marcione, Eudice, Mel, Alexandre Viana, Carlinha Acioli, Sávio, Luíza Maciel, Cristina Almeida, meu carinho especial. Obrigada por tudo.

Em especial, à Karina e à Conceição, minhas amigas queridas de todas as horas, que aprendi a amar como irmãs. Amo vocês.

À Heleninha, a flor que tanto nos encanta com sua sabedoria.

A Sandro (passarinho) de Ceça, uma figura maravilhosa. Obrigada pelo incentivo constante.

À Ana Lúcia e Alcivan pela colaboração respeitosa e valiosa a esse trabalho. Meu carinho.

À minha querida amiga Haj, com quem construí uma linda amizade. Obrigada pelas conversas incentivadoras e animadas na web. Meu carinho.

A Sávio, amigo, companheiro de turma, de núcleo de pesquisa e de orientadora. Neste segundo tempo da prorrogação dividimos muito material, desespero, agonias, esperanças e alegrias. Tudo ao mesmo tempo. Nossa meta era não chegar aos pênaltis. Meu carinho e obrigada,

À Andréa Brito, grande amiga meu agradecimento especial, mesmo quando esta longe está tão perto de mim. Te adoro.

À Nádia Novena, não tenho palavras para agradecer a sua escuta atenta, incentivo e carinho imenso. Você mora no meu coração.

A Dorinha, amiga querida. Suas orações e telefonemas animadores foram de uma importância imensa pra mim.

À Cristina Almeida, amiga querida que muito contribuiu nesse trabalho com debates, estudos conjuntos e seu jeito legal de curtir a vida me mostrando sempre o lado bom de tudo que acontecia.

Aos companheiros e amigos de trabalho da FUNDAJ, que acreditaram em mim e cada uma ao seu modo contribui para o término desse trabalho, meu carinho e obrigada: Verônica, Uiara, Sandra e Alexandre.

A João, Shirley, Morgana, Karla, meu obrigada pela atenção e carinho.

À Roberta pela ajuda com as transcrições, sua disciplina, competência e organização foram fundamentais para o trabalho. Meu carinho e obrigada.

À Selma, amiga querida, que vem conosco criando nossa filha e cuidando de nossa casa. Uma grande torcedora e colaboradora nesse trabalho. Obrigada.

Aos Doutores Marcos e Avelina, meu muito obrigada pelo carinho, amparo profissional e paciência nos momentos difíceis.

Wilma, Cecília, Cláudia e ao saudoso e amado Laerte, meus sinceros agradecimentos pelo carinho especial de vocês.

Aos estudantes do curso de Pedagogia da Universidade Salgado de Oliveira e aos do Curso de Filosofia do Instituto Salesiano de Filosofia, meu eterno agradecimento pelas aprendizagens recebidas, às descobertas conjuntas, as amizades conquistadas e pela oportunidade de exercer a docência, assumindo junto com vocês os compromissos de quem a abraça.

Aos Conselheiros, Conselheiras do Conselho Municipal de Educação de Recife, Participantes e Delegados da VI Conferência Municipal de Educação, meus agradecimentos. A paciência, a disponibilidade, o tempo concedido e o acolhimento foram fundamentais para a realização dessa pesquisa.

À Ieda Nogueira, Conselheira Presidente com quem muito aprendi sobre Conselhos. Pessoa que tenho grande admiração pelo compromisso que assumiu e pela forma como conduz seu trabalho no CME de Recife e na União Nacional dos Conselheiros Municipais - UNCME.

Ao grupo de Gestão Democrática da Prefeitura da Cidade do Recife que sempre me acolheu e possibilitou o acesso à documentação e informações necessárias, meus sinceros agradecimentos.

À Maria Luíza Alessio, Edna Garcia, agradeço o carinho e o respeito com que acolheram a pesquisa.

À Ester Rosa meu agradecimento e carinho pelo acolhimento, respeito e torcida, que possibilitaram a realização da pesquisa.

A todos que não citei os nomes, mas que estão presentes em cada momento vivido neste trabalho.

Lista de siglas

ABE – Associação Brasileira de Educação

CBE – Conferência Brasileira de Educação

CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CME – Conselho Municipal de Educação

CMER - Conselho Municipal de Educação do Recife

COMUDE – Conferência Municipal de Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

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

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MCP – Movimento de Cultura Popular

MEC – Ministério da Educação

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEE – Plano Estadual de Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RPA – Região Político-Administrativa

SICME - Sistema Nacional de Informação sobre Conselhos Municipais de Educação

SME – Sistema Municipal de Ensino

SMER - Sistema Municipal de Ensino do Recife

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

Lista de quadros

Quadro	Título	Pg.
1	Delegados e Participantes da COMUDE Entrevistados	64
2	A legislação educacional e o processo de centralização/descentralização	67
3	Bandeiras de Luta da Educação	72
4	Descentralização e Organização da Educação administrativamente	81
5	Forma de escolhas dos Conselheiros a partir da Lei Nº 16.190/96	94
6	Escolas em Recife nos anos 1900	105
7	Dados preliminares de matrícula – 2009	108
8	Quantitativo de unidades educacionais por RPA – 2009	108
9	Número de participantes da V Conferência Municipal de Educação	110
10	Conferências Municipais de Educação em Recife	154
11	Forma de Escolha de Participação na 6ª COMUDE	156
12	Participação nas Conferências Municipais de Educação	158

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo analisar como os conselheiros entendem sua participação no Conselho Municipal de Educação do Recife, como também, suas representações enquanto membros indicados de um determinado segmento social. Toma a democracia como conceito central, e focaliza as concepções de participação e representatividade, apoiando-se em pensadores que colocaram em evidência a questão da democracia, ou particularmente a questão do poder, tal como Maquiavel, Locke e Rousseau, Gramsci, Coutinho e Chauí. Como desdobramento desta questão central, discute a relação entre Estado e sociedade civil e as políticas de educação. Considerando o processo de democratização da sociedade brasileira, analiso o processo de Municipalização/Descentralização, e a constituição dos Conselhos Municipais de Educação e Conferências Municipais de Educação como instâncias da política educacional local, privilegiando nesta análise a elaboração do Plano Municipal de Educação. O campo de pesquisa é o município do Recife. A metodologia utilizada privilegia a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental e entrevistas com os conselheiros municipais, participantes e delegados da VI Conferência Municipal de Educação, tendo como referência a história da organização política da educação no Recife. A análise dos dados me permite afirmar que o Conselho Municipal de Educação do Recife apresenta-se, no quadro da política educacional do Município, como uma instância que ainda não engendrou uma identidade própria. Neste contexto, o conselheiro, por vezes, entende sua participação como representante de um determinado segmento social e, portanto, ali representa os interesses específicos deste, e, por outras, como membro de um conselho com atribuições específicas e responsabilidades perante a sociedade enquanto instância da política educacional local. Tal situação fica evidenciada em momentos específicos e pontuais, apontando por vezes contradições no modo de ser do conselho. Esta situação vivida pelo CME de Recife não aponta para o favorecimento de um dos pólos desta tensão. Ao contrário, tal situação parece caracterizar a composição e a atuação do CME, e, ao mesmo tempo, evidenciar a complexidade da construção de instâncias colegiadas democráticas no campo educacional.

Palavras-chave: Democracia; Sociedade Civil, Participação, Representatividade; Conselhos Municipais.

ABSTRACT

The research aims to examine how the advisers think over their participation in the Municipal Council of Education of Recife, as well as their tasks as members of a given social segment. Besides, analyses the democracy as central concept, having in account the concepts of participation and representativeness, relying on thinkers who have demonstrated the issue of democracy, and particularly the issue of power, as Machiavelli, Locke and Rousseau, Gramsci, and Coutinho Chauí. How to split this central issue, discusses the relationship between state and civil society and the politics of education. Whereas the process of democratization of Brazilian society, I analyze the process of *Municipalização / Decentralization*, and the Municipal Councils of Education and Municipal Education Conference as local bodies of educational policy, focusing this analysis the development of Municipal Education Plan. The field of research is Recife city. The methodology focuses on the qualitative approach, using documentary analysis and interviews with municipal council members, participants and delegates of the VI Conference Hall of Education, with reference to the history of the political education in Recife. The data analysis allows me to say that the Municipal Council of Education of Recife presents itself in the educational policy of the municipality as a body that has not engendered its own identity. In this context, the adviser, at times, believes his involvement as a representative of a particular social segment and therefore it represents the specific interests of this, and others, as a member of a council with specific duties and responsibilities towards society as a local educational policy. This is evidenced in specific moments and occasional, sometimes pointing to contradictions in the way of advice. This situation by CME Reef does not point to the encouragement of one of the poles of this tension. Rather, this situation seems to characterize the composition and performance of the CME, and at the same time, highlight the complexity of the democratic construction of the entities in the educational field.

Keywords: Democracy, Civil Society Participation, Representativeness; Municipal Councils.

RÉSUMÉ

La recherche vise à examiner la manière dont les conseillers comprennent leur participation au conseil municipal de l'éducation de Recife, ainsi que leurs participation en tant que membres d'un segment social. Prendre la démocratie comme concept central, et aussi aux concepts de participation et de représentation, en s'appuyant sur des penseurs qui ont démontré la question de la démocratie, et en particulier la question du pouvoir, comme Machiavel, Locke et Rousseau, Gramsci, Coutinho et Chauí. Comme déroulement de cette question centrale, j'examine la relation entre l'État et la société civile et la politique de l'éducation. Considérant le processus de démocratisation de la société brésilienne, j'analyse le processus de Municipalization/décentralisation, et les Conseils Municipaux de l'éducation, les municipalités de l'éducation en tant que les Conférences des organismes locaux de la politique éducative. En se concentrant cette analyse, sur le développement du Plan municipal de l'éducation. Le domaine de la recherche est la ville de Recife. La méthodologie met l'accent sur l'approche qualitative, en utilisant l'analyse documentaire et des entrevues avec les membres du conseil municipal, les participants et les délégués de la VI Conférence Municipal de l'éducation, en référence à l'histoire de l'éducation politique à Recife. L'analyse des données qui me permet de dire que le Conseil municipal de l'éducation de Recife se présente dans la politique éducative de la municipalité comme un corps qui n'a pas engendré de sa propre identité. Dans ce contexte, le conseiller, à la fois, croit que sa participation en tant que représentant d'un segment social particulier et, par conséquent, elle représente les intérêts spécifiques de la présente, et d'autres, en tant que membre d'un conseil avec des devoirs et responsabilités envers la société comme un la politique éducative locale. Ceci est prouvé dans des moments de détente et occasionnelle, pointant parfois à des contradictions dans la manière de conseils. Cette situation par CME de la ville de Recife ne pointe pas à l'encouragement de l'un des pôles de cette tension. Au contraire, cette situation semble caractériser la composition et la performance de la CME, et en même temps, mettre en évidence la complexité de la construction démocratique des entités dans le domaine de l'éducation.

Mots-clés: démocratie, participation de la société civile, la représentativité, des conseils municipaux.

SUMÁRIO

Lista de siglas.....	12
Lista de quadros.....	13
RESUMO.....	14
ABSTRACT	15
RÉSUMÉ.....	16
INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	26
1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA E DEMOCRACIA MODERNA	26
1.2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL.....	40
1.3 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E GOVERNO LOCAL.....	47
CAPÍTULO 2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DO RECIFE: O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	53
2.1 CONCEPÇÃO DE PESQUISA	53
2.2 TÉCNICAS DA PESQUISA E COLETA DE DADOS.....	56
2.2.1 PROCESSO DE CODIFICAÇÃO	56
2.3 OS CENÁRIOS DA PESQUISA.....	58
2.4 OS SUJEITOS DA PESQUISA: CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS DO CME - RECIFE	58
2.5 OS DELEGADOS E PARTICIPANTES DA VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	63
2.6 AS ENTREVISTAS	65
CAPÍTULO 3 BREVE HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO	67
3.1 MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO E A POLÍTICA EDUCACIONAL	74
3.2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	82
3.2.1 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.....	82
3.2.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	89
3.2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE-CMER	93

3.3 CONSELHOS ESCOLARES, PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO: A COMUNIDADE ESCOLAR E A BUSCA DA AUTONOMIA.....	97
3.4 O PRÓ-CONSELHO E SUA ATUAÇÃO NA FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS	101
3.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ORIENTADOR DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	105
CAPÍTULO 4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DISCUTINDO A RELAÇÃO	112
4.1 OS CONSELHEIROS E AS CONSELHEIRAS E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RECIFE	112
4.1.1 CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS.....	113
4.1.2 DINÂMICA INTERNA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO	121
4.1.3 RELAÇÃO DO CME NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO....	132
4.2 CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO	152
4.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – ENCONTROS E DESENCONTROS	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICE 1 ENTREVISTA COM MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	187
APÊNDICE 2 ENTREVISTAS COM MEMBROS DOS DIVERSOS SEGMENTOS REPRESENTADOS NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	189
APÊNDICE 3 TABELA DE CÓDIGOS DOS CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS ENTREVISTADOS	191
APÊNDICE 4 TABELAS DE CÓDIGOS DOS PARTICIPANTES DELEGADOS DA VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - COMUDE.....	192
APÊNDICE 5 RELAÇÃO DE TABELAS DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	193

INTRODUÇÃO

Estudar e pesquisar os caminhos que foram sendo consolidados pelo processo de descentralização/municipalização da Educação no Brasil, é buscar compreender as reformas do Estado e conseqüentemente as mudanças na política educacional que vêm se operando desde a década de 1980, mais precisamente com o período de redemocratização que se afirma com a Constituição de 1988 e se consolida com relação à educação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9394/96. É sabido que as tentativas de descentralização foram sendo realizadas desde o século XIX, cujo marco é o Ato Adicional de 1834 que amplia os poderes provinciais, em detrimento do poder central (OLIVEIRA, 1999).

Assim nosso marco referencial para este estudo são a Constituição de 1988 e a LDBEN Nº 9394/96, que favoreceram mudanças significativas para educação no Brasil, com relação à oferta, à gestão, ao financiamento e nos rumos da escola, mais especificamente na prática pedagógica do docente na sala de aula.

Busca-se compreender como este processo de descentralização nos municípios foi se configurando como uma política educacional local. Assim, a discussão aborda a Democracia Moderna e Participação como substrato, base desta análise, pressupondo que um estudo que trata esta relação na sociedade mostra que cada novo momento histórico ressignifica a democracia e seu sentido. O pressuposto teórico emerge da análise da democracia moderna, considerando os diversos embates em torno de sua afirmação como nova configuração social. Assim, parto de pensadores que colocaram em evidência a questão da democracia, ou do poder como Maquiavel, Locke e Rousseau, e focaliza também os estudos de Gramsci, Coutinho e Chauí.

O estudo vai buscar na Gestão Municipal o Conselho Municipal de Educação de Recife como referência de instância democrática de participação da sociedade.

Assim esse estudo tem no desejo, uma pulsão que me leva ao desafio. Neste caso específico, foi o desejo de conhecer, entender, compreender os caminhos possíveis da gestão democrática que me fizeram alimentar o sonho de pesquisar o que parecia naquele momento da formulação do objeto o princípio da democracia

participativa na gestão de uma rede de ensino, o Conselho Municipal de Educação e as Conferências Municipais de Educação.

As vivências da escolarização do Ensino Fundamental e Médio, (antigos primeiros e segundo graus), e posteriormente o processo vivenciado nos estudos da graduação de pedagogia no Centro de Educação – UFPE, ficando evidente o esforço de alguns docentes em nos fazer compreender a importância do momento histórico que estávamos vivendo no período de busca da redemocratização do país, nos anos de 1981 a 1985, quando ainda existiam na universidade claros reflexos da repressão, da ditadura militar fortaleceu o sentimento de querer recriar junto com o coletivo um país melhor, mais justo. Esse desejo vai sendo incorporado às pequenas atitudes, ainda como professora do “Jardim da Infância” “Escola Primária”, hoje etapas da Educação Básica denominadas de Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A grande realização: participar de um projeto pela Prefeitura do Recife com meninos e meninas que moravam na rua ou passavam a maior parte de seu dia na rua. Uma experiência que com certeza para quem viveu marcou profundamente nossas vidas, pois o que fizemos foi tão pouco por essas crianças e adolescentes diante dos grandes ensinamentos, aprendizados que tivemos com essas pessoas que na sua grande maioria não conseguem chegar à fase adulta. Ficaram na memória como eternos, meninos e meninas de rua¹.

A iniciação na vivência da política vai se dar através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Como ensinar e ao mesmo tempo aprender o que é participação, reivindicação, representação. Aí conhecemos a “força”, ou melhor, os desejos de um grupo que reivindicava o seu lugar, sua identidade, que estava mostrando sua cara, mas que a grande maioria da população não conseguia perceber este quadro, resultado destas histórias de caminhos e descaminhos na busca da cidadania através da educação do povo brasileiro. Foram três longos anos de convivência (1986-1988), aprendizagens, sofrimentos, desenganos, conquistas, caminhos novos e descaminhos enfrentados e vivenciados na busca de elementos que fizessem acontecer de fato a participação referendada pelo direito à

¹ O trabalho com crianças e adolescentes de rua resultou em uma monografia no Curso de Especialização em Fundamentos da Educação na UFPE, concluída em 1989, cujo título foi: Meninos e Meninas de Rua: a busca de uma pedagogia alternativa, orientada pelo Professor João Francisco de Souza.

democracia. Partido, sindicato, “construção coletiva” do Estatuto da Criança e do Adolescente. Encontros locais, regionais, nacionais. A Constituinte Cidadã, grandes esperanças, encaminhamento dos desejos.

Na escola também grandes movimentos de renovação, mudanças na Prefeitura da cidade de Recife, na qual fui integrante do Grupo Ocupacional Magistério do ano de 1986 até dezembro de 2008.

Comecei a fazer parte da Rede Pública Municipal de Educação da Cidade do Recife quando a educação era regida por uma autarquia, a antiga Fundação Guararapes. Fiz parte do primeiro grupo que entrou no grupo ocupacional magistério através de um concurso público realizado em 1985, na gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos. Foi através deste concurso que primeiro fui trabalhar no projeto anteriormente citado com meninos e meninas de rua, quando através dele conheci grupos voluntários e me engajei em um destes grupos, como também conheci o próprio Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Com o término do projeto pela Prefeitura, passei a trabalhar na escola em um momento de muita importância para a história da educação municipal. Estávamos vivendo uma verdadeira revolução educacional, com o “Ciclo de Alfabetização”.

Sim, uma revolução na Educação Municipal do Recife, que tinha como grande mentora a Professora Edla Soares (Secretária de Educação) e sua equipe. Considero que depois do Movimento de Cultura Popular (MCP) nos anos de 1950, o Ciclo de Alfabetização representam neste quadro de redemocratização a grande experiência educacional inovadora em Recife.

Trabalhando, primeiro como Professora e depois como coordenadora pedagógica da Rede Municipal de Educação do Recife, passei por várias gestões, mas, como é fato, não posso deixar de pontuar que as gestões do Prefeito Jarbas Vasconcelos e do Prefeito João Paulo fizeram a diferença. Foram marcos de inovações, da busca de garantir o direito à educação de qualidade aos estudantes/cidadãos da cidade do Recife.

Neste contexto de desejo de mudanças, de enfrentamento à diversidade, lembro de uma experiência dentre tantas que muito marcou minha vida profissional, quando trabalhando em uma escola situada em uma comunidade muito carente no bairro de Casa Amarela, em Recife-PE. O caso aconteceu numa aula de Ciências,

com os estudantes do 1º ano do ciclo de alfabetização (estudantes de 7 a 14 anos na mesma sala). Tínhamos um alto índice de distorção idade série no ano de 1987. O tema da aula era a Água, e estávamos vendo no livro os cuidados que eram necessários para tornar a água que chega à nossa casa uma água própria para o consumo, naquele caso, beber a água. Neste momento algumas crianças saem correndo e levantam a parte superior do filtro de barro que armazenava nossa água na sala e mostraram que ele não tinha vela filtrante. Bem, a aula virou um grande protesto. Como podia o nosso livro ensinar uma coisa e escola fazer outra!?. Conversamos muito sobre o que deveríamos fazer. As crianças no primeiro momento queriam fazer uma passeata pela escola. Então perguntei? Mas será que isso só acontece na nossa sala? Então, eles decidiram criar uma comissão para investigar se em todas as salas estavam faltando velas filtrantes? Foi um processo muito interessante. Descobriram que faltavam velas em todas as salas. Em cada sala se formou uma comissão para conversar com a direção sobre a situação. A resposta foi que a escola não tinha dinheiro para colocar as velas e que também elas sempre eram roubadas. Todos estes argumentos foram discutidos nas salas e assim os estudantes resolveram diante da negativa da direção construir cartazes², se organizarem para uma grande passeata na escola. O resultado deste processo foi a chegada de velas filtrantes em todas as salas em um curto espaço de tempo. Avaliamos todo o processo com os alunos, inclusive o desaparecimento das velas, motivo alegado pela direção para não repor as velas que sumiam.

Depois de todas as etapas vivenciadas avaliamos enquanto docentes da escola todo o processo de aprendizagem desenvolvido. Os estudantes, além de outros elementos avaliados, perceberam a importância da participação, os processos reivindicatórios, o cuidado com o bem público, bem como o controle do espaço público.

Assim as motivações para esta pesquisa surgiram desde a atuação como professora e depois coordenadora pedagógica nas escolas da Rede Municipal do Recife, onde destaco as tentativas de construção de uma prática participativa na escola na perspectiva de uma gestão democrática participativa. Evidente que essa

² Todo processo foi muito interessante. Inclusive os docentes também fizeram reuniões e ficou claro para todos que estávamos ali exercendo a nossa cidadania e que não podíamos esquecer das várias aprendizagens que estavam acontecendo ao mesmo tempo. Os estudantes estavam em processo de alfabetização. Da construção dos cartazes a passeata, tudo foi encaminhando numa perspectiva educativa interdisciplinar.

prática vai se fortalecendo a partir da Lei de Diretrizes e Bases Nº 9.394/96 que traz como princípio nos artigos 12, 13 e 14 a participação dos profissionais da educação junto com a família e a comunidade no Projeto Pedagógico da Escola, bem como em Conselhos Escolares e equivalentes.

A implementação dessas práticas de participação já apontava as dificuldades da falta de experiência e do entendimento não só dos membros docentes e não docentes da escola como dos pais e comunidade sobre uma escola que deveria ter como princípio de funcionamento a construção de ações, propostas e projetos pensados coletivamente.

Um outro ponto são as reflexões que nasceram da minha dissertação de mestrado, concluída no ano de 2000. O estudo sobre as **Representações Sociais das Professoras da Primeira Série do Ensino Fundamental sobre o Sucesso e o Fracasso Escolar na Prefeitura da Cidade do Recife** nos revelou as tensões existentes na escola em torno das práticas pedagógicas e das políticas públicas que se apresentam a partir dos projetos originários do Ministério da Educação - MEC - via Secretarias de Educação dos Municípios.

Agregado a esta experiência, vivenciamos a implantação do projeto do Ministério da Educação (MEC) "Parâmetros Curriculares em Ação" (uma tentativa de fortalecimento dos Parâmetros Curriculares Nacional - PCN de forma orientada) nesta prefeitura, e depois, quando atuando em escola de 2001 a 2003, participamos do treinamento e da implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), proposta do Ministério da Educação - MEC e FUNDO-ESCOLA. Estas vivências me permitiram constatar a dimensão política destas propostas no sentido de responsabilizar os municípios pela gestão (gerenciamento) destes projetos, primeiro em parceria e, depois, aos poucos, pela manutenção dos programas sendo assumida totalmente pelos municípios.

Destaco como mais um movimento de representatividade e participação a eleição direta para gestores das unidades escolares, um importante movimento reivindicatório que foi concretizado pela gestão municipal, através do decreto Nº

19464/2002 e que teve como organizadores e orientadores do processo o Conselho Municipal de Educação e o Grupo de Gestão³ da Prefeitura da Cidade do Recife.

Estas ações interferem diretamente nas Propostas Pedagógicas das redes de ensino, na forma da organização pedagógica curricular, na dinâmica destas redes e conseqüentemente no cotidiano das escolas.

No ano de 2007, a Diretoria de Ensino e Formação Docente da SEC-PCR me convidou a fazer parte de uma equipe que iria estabelecer um novo processo de debates nas escolas acerca da Proposta Pedagógica da rede, na qual o caminho se caracterizava por retomar os documentos produzidos e avaliar as práticas de ensino e aprendizagem empreendidas até então. Foi um trabalho muito interessante de ouvir as Escolas, Creches e CEMEI's e resgatar suas experiências.

A análise das experiências significativas encaminhadas demonstra que as unidades escolares elegem temáticas relevantes para o momento histórico e social vivido. Estas, em grande parte, têm sua origem na realidade de cada unidade educacional, mas também emanam das orientações ou relacionam-se com a gestão da educação da cidade do Recife (ABRANCHES et al., 2008, p. 47).

Este trabalho reforçou o desejo da investigação/pesquisa que estávamos realizando, na medida em que observamos que as unidades escolares da rede em sua grande maioria seguem as orientações da gestão municipal.⁴

Estas vivências possibilitaram algumas reflexões que resultaram no que denomino de problemática de pesquisa sobre a forma estabelecida pelo MEC de se relacionar com os municípios através de planos e projetos, provocando o interesse em entender de que forma os municípios vão ajustando sua política educacional à política nacional de Educação, apresentando como fio condutor os instrumentos de participação estabelecidos pelo Sistema de Ensino Municipal, dentre eles destaco o Conselho Municipal de Educação (CME) e as Conferências Municipais de Educação (COMUDE).

³ Grupo instituído pela Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de fomentar e coordenar as ações relativas à Gestão Democrática na rede municipal de ensino.

⁴ Este trabalho resultou no volume 2 dos Cadernos de Educação Municipal que tem como título: As escolas tecendo a proposta pedagógica da rede (ABRANCHES, 2008).

O objetivo da nossa pesquisa foi analisar a atuação do Conselho Municipal de Educação e das Conferências Municipais de Educação do Recife através da participação e representatividade dos seus membros, nas discussões e implantação das políticas do Sistema de Ensino frente ao processo de municipalização, tendo como foco o processo de construção do Plano Municipal de Educação.

O pressuposto da pesquisa é que o CME e a COMUDE⁵, enquanto instrumento de Gestão Democrática, estão em processo de consolidação como instâncias de participação e representatividade da sociedade na discussão e elaboração das políticas de educação do município. Neste sentido, ainda não se firmaram como instâncias participativas, propositivas, deliberativas e de controle da ação governamental, constituindo-se como espaço de disputas entre governo e sociedade civil, que se reflete no não estabelecimento e concretização do Plano Municipal de Educação.

Optamos por um Estudo de Caso, tendo como campo empírico o Conselho Municipal de Educação da cidade de Recife e a relação que se estabelece entre ele, o Sistema Municipal de Educação, o Governo Municipal e outros canais de participação da sociedade, no caso específico a VI Conferência Municipal de Educação - COMUDE.

O critério de escolha se deu pela seguinte condição: que o município tenha Sistema de Ensino, Conselho Municipal de Educação, que esteja em processo de elaboração do seu Plano Municipal de Educação (PME), ou já tenha PME. Também achamos importante destacar para a pesquisa aquelas ações realizadas que se configuram como instâncias mais amplas de consulta à sociedade, como as Conferências Municipais de Educação.

Esta tese é composta de quatro capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, discuto a relação entre Democracia e Participação, procurando entender tal fato a partir das diferentes configurações sociais que se apresentaram desde o começo dos tempos modernos, ou seja, entendendo a democracia no contexto da sociedade moderna e as disputas em torno do seu significado. Para isto,

⁵ Conforme a Lei Nº 16.768/2002 que cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife, o Conselho Municipal de Educação e a Conferência Municipal de Educação são instrumentos de gestão democrática dentre outros.

me apóio em teóricos que elaboraram a concepção de democracia e a entenderam como resultante dos embatidos sociais e políticos.

O segundo capítulo apresento o percurso metodológico da pesquisa, descrevendo sua concepção, os procedimentos, bem como o cenário onde se desenvolveu, caracterizando os sujeitos como atores sociais.

No terceiro capítulo, apresento a discussão sobre o processo de municipalização, entendendo-o como expressão da descentralização político-administrativa operada pelo governo em diversas áreas. A tentativa aqui é de caracterizar como este processo produz uma nova forma de relação política entre os entes federados e os seus impactos para o poder local. Este processo tem características próprias quando olhamos para o campo educacional. Aí é possível delimitar seus diversos aspectos. Assim, a gestão da educação é analisada através da constituição do sistema municipal de ensino e das instâncias criadas para sua execução. A base desta análise repousa no processo histórico vivido pelo país, com ênfase nos desdobramentos ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988, e particularmente da LDBEN nº 9394/96.

Como o sujeito desta pesquisa é o Conselho Municipal de Educação do Recife, analiso sua constituição e significado dentro da Política Municipal de Educação, relacionando-o com a elaboração do Plano Municipal de Educação, enquanto documento primordial para a organização, estruturação do sistema municipal de educação.

A discussão dos dados coletados é feita no capítulo quatro, a partir do processo de categorização, utilizando a análise de conteúdo para identificar o modo como os sujeitos dão significado à sua participação no Conselho Municipal de Educação e nas Conferências Municipais de Educação.

Nas considerações finais, retomo os objetivos e hipóteses deste trabalho, com destaque para a questão da participação e da representatividade dos conselheiros e do próprio Conselho Municipal de Educação do Recife.

CAPÍTULO 1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Qual a relação entre democracia e participação? Como esta relação se dá no campo educacional? Podemos dizer que, de um modo geral, há uma determinada relação entre ambas, chegando mesmo a se pensar que uma supõe a outra. Entretanto, uma análise mais cuidadosa vai detectar que esta relação é, antes de tudo, tensa, dependendo fundamentalmente da concepção que cada uma vai assumir ao longo da história. Esta concepção deve ser analisada e criticada nos seus pressupostos, demonstrando assim não só os distintos significados que foram se constituindo, bem como o modo como a sociedade expressa tal relação através dos diferentes mecanismos sociais. Neste sentido, objetivamos neste texto discutir, a partir de uma perspectiva histórica, a instauração da democracia no Ocidente e como este conceito chega aos dias atuais, procurando dar destaque às modificações estruturais no regime da democracia representativa, particularmente com o advento dos Conselhos Gestores.

Refletindo sobre estas questões, vamos, primeiramente, discutir como a democracia vai se constituindo como conceito central das diferentes propostas de organização social e seus embates vividos no sentido de caracterizá-la, ou mesmo de dar-lhe uma nova concepção. Partindo de pensadores que se colocavam a questão da democracia, ou particularmente a questão do poder, discutiremos o seu desdobramento e a participação como questão central para o seu entendimento.

1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA E DEMOCRACIA MODERNA

Devemos entender que não há um conceito único de democracia e que este vai sendo assumido pelos diferentes grupos sociais com acepções distintas, em função da correlação de forças que atuam em dado momento histórico. Portanto, falar em democracia nos leva a tentar entendê-la como fruto desta relação social. O que fica evidente é que democracia trata de uma determinada proposta de sociedade, ou mesmo, de certa forma de configuração social, ou seja, falar em democracia é também falar em organização e participação da população nos

destinos da sociedade. Tal participação vai sendo expressa de diferentes formas e revelando aquilo que a sociedade, nos seus embates, elabora como forma de concretização do seu ideal de democracia.

Mesmo podendo retomar os tempos antigos e a partir dali ir elaborando a construção do conceito de democracia ao longo da história, neste trabalho tomamos como referência os chamados “tempos modernos”, ou melhor, a configuração social que vai se constituindo com o fim da chamada Idade Média. Esta opção, além de necessária em função do nosso objeto de estudo, revela um posicionamento que demarca que a concepção de democracia vai se estruturando como resultante dos embates vividos a partir daquele momento histórico, podendo assim chamar de democracia moderna, mesmo que o termo não tenha sido formulado naquele exato momento, mas tendo aí suas raízes sócio-históricas. Democracia moderna surge aqui como característica deste novo tempo que vai se constituindo, com novas formas de composição social.

O aspecto marcante deste momento histórico é a ascensão da burguesia ao poder político da sociedade, através dos diferentes períodos históricos, propondo uma nova forma de governo, cujo fundamento não mais será de caráter divino, mas principalmente resultante da vontade expressa da população, ou ao menos de parte da população, detentora do poder político.

Até aquele período histórico, mais propriamente a Idade Média, no mundo ocidental o poder da sociedade se concentrava nas mãos da Igreja Católica, que já vinha acumulando-o desde sua ascensão como religião oficial do Império Romano, criando formas sociais determinadas, onde sua palavra era a responsável pela organização da sociedade. Fundada na fé, a teologia servia como discurso justificador deste poder diante da sociedade, dando à Igreja uma supremacia em todo o mundo ocidental.

Com o advento dos “tempos modernos”, caracterizado principalmente pela ascensão da burguesia ao poder político e econômico da sociedade em suas diferentes formas, se faz necessário o surgimento de novas maneiras de interpretar tal realidade.

Neste momento são formuladas algumas teorias no sentido de explicar como o poder político vai se configurando nesta nova realidade social. A obra de

Maquiavel(1999),“O Príncipe”, é um marco no pensamento político moderno. Esta obra é um ponto de ruptura com a tradição política que até então tinha seus fundamentos em Deus (vontade divina), na natureza (ordem natural) e na Razão (que faz mundo e homem constituírem política). Maquiavel intencionou dar respostas novas a esta nova concepção de sociedade que se configurava com a ascensão da burguesia comercial das grandes cidades.

Para ele, o poder independe de religião, de ética e da ordem natural. A política é vista como ação social humana, sendo a sociedade em sua origem dividida entre os grandes e o povo. O objetivo da política é a tomada e a manutenção do poder pelo Príncipe, cuja virtude⁶ deve ser política e não cristã e moral. Ele separa o indivíduo público do indivíduo privado ao colocar que a “lógica política nada tem a ver com as virtudes éticas dos indivíduos em sua vida privada. O que poderia ser imoral do ponto de vista da ética privada pode ser virtu⁷ política” (CHAUÍ, 1998, p. 396).

Apesar de causar grande polêmica, a obra de Maquiavel tornou-se referência do pensamento político moderno ao promover a reflexão sobre a origem da sociedade e da política, ou seja, de que a tomada e a manutenção do poder não têm fundamento em Deus, na natureza, na razão e nem nas hierarquias fixas.

Maquiavel questionava a idéia da sociedade vista como uma comunidade que tinha como objetivo o bem comum. Para ele, a cidade é constituída de lutas internas, onde a política é resultado da ação da sociedade a partir da divisão social. A política tem como fim a tomada e manutenção do poder. Caberia ao príncipe a liderança do poder, sendo necessário que fique a favor do povo, para ter seu apoio na diversidade.

O governo é substituído pelo povo ou pela aristocracia, conforme haja continuidade para um ou para a outra. Quando os ricos percebem que não podem resistir à pressão da massa, unem-se, prestigiando um dos seus e fazendo o príncipe, de modo a poder perseguir seus propósitos à sombra a autoridade soberana. O povo por outro lado, quando não resistir aos ricos, procura exaltar e criar um príncipe

⁶ “A virtude política do Príncipe aparecerá na qualidade das instituições que souberem criar e manter e na capacidade que tiverem para enfrentar as ocasiões adversas, isto é a fortuna ou sorte” (CHAUÍ, 1998, p. 396).

⁷ A virtude é a capacidade do príncipe para ser flexível às circunstâncias, mudando com ela para agarrar e dominar a fortuna (CHAUÍ, 1998, p. 396).

dentre os seus que o protege com sua autoridade (MAQUIAVEL, 1999, p, 70 e 71).

A constatação da política como ação social conduz a indagações sobre a origem da sociedade e o que leva os indivíduos a subordinarem-se ao poder político, às leis e a constituírem uma sociedade.

Deste modo, vão sendo estabelecidas as bases do pensamento liberal, sustentáculo da ascensão burguesa. Para Locke, um dos pioneiros do pensamento liberal em meados do século XVII, a ascensão da burguesa se dava com a superação do modelo absolutista de Estado. Entretanto, sua preocupação se centrava na garantia dos direitos dos indivíduos diante do Estado e da própria sociedade do que propriamente na forma como o poder era conquistado. Deste modo, não há expressamente uma preocupação com a democracia, mas sim com a organização social de modo a permitir a clara expressão dos ideais burgueses.

É na teoria de Locke que a burguesia encontra bases para a busca da legitimação da posse da propriedade privada, na medida em que os indivíduos adquirem a propriedade através do seu trabalho, sendo essa uma conquista pelo empenho de cada um. Reis e nobres são considerados como aqueles que apenas usufruem da produção da riqueza da sociedade e nesse contexto a pobreza é explicada pela preguiça ou pela incompetência de acumular riquezas.

A Teoria Liberal vai se consolidando⁸ e definindo o papel do Estado a partir de três instâncias: como aquele que garante o direito natural da propriedade respeitando a liberdade econômica destes; o que arbitra os conflitos da sociedade civil e o que legisla tudo que pertence à esfera da vida pública. Locke é partidário da divisão do poderes, sendo que o poder maior se concentra na Assembléia Legislativa a qual o Executivo é subordinado. O Estado é a sociedade política e a sociedade civil é a sociedade natural (BIANCHETTI, 2005).

O direito natural se consolida como relação entre indivíduos livres e iguais por natureza através de um pacto social, sendo o indivíduo o cidadão. A propriedade se configura como individual ou privada, estatal ou pública, deixando de ser do

⁸ Na Inglaterra, o liberalismo se consolida em 1688, com a chamada Revolução Gloriosa. No restante da Europa, será preciso aguardar a Revolução Francesa de 1789. Nos Estados Unidos, consolida-se em 1776, com a luta pela independência (CHAUI, 1998, p. 402).

monarca. Nessa nova configuração existe o parlamento formado pelos representantes dos proprietários privados. O Estado tem seu poder regulado pelos proprietários privados e seus representantes e é constituído de três poderes (executivo, legislativo e o judiciário), as forças armadas e servidores públicos que são encarregados de cumprir as decisões dos três poderes.

A cidadania liberal tinha como base a posse da propriedade privada, no entanto, a maioria da sociedade (trabalhadores e mulheres) estava excluída do poder político, o contrato era delimitado a uma classe social, a dos proprietários privados ou burguesia. Neste contexto percebemos que a participação da população se dava de forma limitada, regulada pela posse da propriedade.

No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau (2006) faz uma crítica ao liberalismo a partir de uma proposta de sociedade democrática. Para ele, a democracia implica a participação direta do povo, ou seja, não é possível se pensar em representação de alguém na democracia. Neste sentido, sua percepção de democracia é radical, sendo por ele mesmo admitida a dificuldade da existência de uma tal sociedade, uma vez que esta implica na igualdade de condições entre os indivíduos e uma grande proximidade de costumes e concepções entre o povo. Para ele, o indivíduo deveria participar de toda a sociedade, ou seja, do conjunto das questões que envolvem a vida social. Este modo de entender a vida do indivíduo em sociedade aponta para uma aproximação intensa entre o indivíduo e o Estado.

É importante lembrar aqui que Rousseau participa do momento de afirmação do poder político da burguesia na França, vivendo assim um período de profundas transformações sociais. É neste momento que ele vai enfrentar o debate com o liberalismo propondo uma sociedade totalmente nova em relação ao que está sendo vivido e implantado naquele momento. Segundo Bobbio (2007), estas idéias de Rousseau vão encontrar ressonância na atuação de alguns grupos radicais, tais como os jacobinos, durante a Revolução Francesa.

Aqui está, no pensamento moderno, o começo de uma nova forma de entendimento do que seja a democracia. Deve-se destacar que este contexto é também o momento de afirmação do liberalismo político, tal como apontado acima, sendo assim o “ponto de enfrentamento” na elaboração de uma nova proposta de organização social.

Para compreendermos melhor como se estrutura tal concepção de democracia, é preciso perceber como Rousseau entende o surgimento da sociedade como tal.

A tradição político-filosófica daquela época situava no fim do domínio da natureza, ou melhor dizendo, do Estado de Natureza o começo da sociedade propriamente dita. Para tal, era preciso que houvesse uma passagem. Tal passagem do Estado da Natureza para a Sociedade Civil deverá se dar através de um Contrato Social, passando nesse momento a vigorar a idéia de sociedade histórica e humana, vivendo sob o direito civil, as leis aplicadas pelo soberano. Através do direito natural, os indivíduos fazem um contrato quando transferem ao soberano o poder de dirigi-los.

O Soberano é o povo, entendido como vontade geral, pessoal, moral coletiva livre e corpo político de cidadãos. Os indivíduos, pelo contrato, criam-se a si mesmos como povo e é a estes que transferem os direitos naturais para que sejam transformados em direitos civis. Assim sendo, o governante não é o soberano, mas o representante da soberania popular (CHAUÍ, 1998, p. 401).

No entanto, a teoria do Contrato Social, de fato, não garantia ao indivíduo a posse das terras e bens, não existiam leis que garantissem tal posse, sendo a propriedade privada resultado do contrato social e um decreto do soberano.

É com Rousseau que se dá a radicalização da proposta de organização social, apresentando uma alternativa para a construção da sociedade de forma popular e democrática. Percebe-se neste momento que já no início da organização da sociedade sob o comando da burguesia aparecem propostas de participação popular no poder político, dando vez ao surgimento dos primeiros pensadores socialistas e comunistas.

Deste modo, é possível entender que para Rousseau a existência da democracia só é possível de forma direta, ou seja, os cidadãos atuando diretamente, sem representatividade, nas questões pertinentes à vida em sociedade. Como lembrado acima, o próprio Rousseau parece desconfiar desta possibilidade, indicando que as condições necessárias para tal não são possíveis na sociedade

moderna. Mas, mesmo com esta ressalva, esta concepção de democracia vai marcar o pensamento político e mesmo a prática de diferentes grupos sociais.

A partir deste momento, duas questões passam a ocupar então o pensamento político de modo a configurar o que seja a democracia: o liberalismo e a representatividade.

Como indicado acima, o liberalismo surge como explicação para a ascensão da burguesia. Deste modo, não há uma perspectiva de ampla participação no poder ou mesmo nas questões sociais. É sim o esforço de justificação do domínio político crescente da burguesia, que derruba as formas tradicionais de governo.

Este momento denuncia, então, que o liberalismo, quando surgiu, não tinha como preocupação central a democracia, enquanto expressão da participação popular. Ao contrário, o desenrolar do movimento revolucionário francês do século XVIII vai assistir à distinção entre a burguesia liberal, que assume o poder, e os movimentos democráticos radicais, tal como o anarquismo.

Para o liberalismo, a questão que se colocava era saber como justificar o poder e o predomínio da lei, fazendo com que todos a aceitassem e a ela se submetessem. Por isso, um dos aspectos centrais era o surgimento da nação, soberana sobre todos. O surgimento dos Estados-nação já estava apontado, independente da questão da participação popular.

Entretanto, a pressão de diferentes grupos políticos que vão se organizando na nossa configuração social vai levar o liberalismo a assumir aspectos desta proposta de democracia.

O século XIX presencia a consolidação da idéia de democracia como algo irreversível, fazendo com que o liberalismo assumira, ao seu modo, a busca da concretização deste ideal.

Deste modo, a proposta liberal aponta que a participação nos destinos da sociedade deveria se dar em função da propriedade que cada um tem, ou seja, a participação era atributo dos proprietários, uma vez que estes têm interesse direto na defesa da Nação, na medida em que são proprietários de parte desta Nação.

A reação a esta concepção se dá com a luta pelo sufrágio universal. Este é um exemplo claro que o liberalismo enquanto proposta de organização social vai

assumindo a democracia a partir dos diferentes embates sociais, ressignificando-o a seu favor, ou seja, transformando a idéia de participação ativa em possibilidade de voto universal, e aí a encerrando.

Um exemplo claro disto é a luta pelo sufrágio universal que vai se expandindo por diferentes países na primeira metade do século XX, enfrentando etapas distintas em cada situação. É possível então perceber como os liberais vão se apropriando desta reivindicação e tornando-a bandeira unificadora de seus interesses.

Este é, então, assumido como princípio da democracia. Aqui se configura um modo formal de entender a democracia, sendo esta “um método para eleger os líderes políticos e organizar os governos”⁹ (COHEN; ARATO, 2000, p. 24). Centra-se, portanto, a democracia na questão do poder e de como assumi-lo. Para estes autores, trata-se de um modelo elitista de democracia, uma vez que a disputa pelo poder é o centro, e que somente as elites políticas é que o dominam.

Em contraposição a este modelo, existe o modo participativo de democracia. Aqui a questão central é não propriamente a disputa pelo poder, e sim a participação. Todos os cidadãos devem participar no governo, através de sua experiência política em diferentes espaços públicos. Deste modo, a democracia perpassa os diversos espaços e instâncias da sociedade, sendo então entendida como elemento fundante e dinamizador da vida social.

Assim, a representação passa a ser questionada, pois vai significar a possibilidade da presença da população nos diversos espaços sociais como ator e não somente como número, tal como no modelo anterior. Para tal concepção, é preciso buscar alternativas na substituição de formas não democráticas de representação.

O outro elemento, indicado acima como fator de identificação da democracia, é a representatividade. Este talvez seja o ponto central das disputas em torno de como a democracia deve ser entendida em cada contexto social.

Desde o surgimento da teoria do Contrato Social (a partir de Locke e Hobbes), a representação passa a ser considerada como a “entrega” por parte do indivíduo a um outro da sua vontade própria e individual. Este é um aspecto fundamental até mesmo para a existência do Contrato Social, que supera o estado

⁹ Tradução livre.

de Natureza na medida em que promove esta nova relação entre os indivíduos. Para os mais radicais, esta entrega é feita à própria nação, ou seja, o indivíduo, ao fazer o contrato social, delega à nação a sua vontade, pois assume a vontade do coletivo, da sociedade. Para outros, trata-se do direito de interferir diretamente na sociedade que o indivíduo transfere periodicamente para outro que o representa diante da nação.

Na esteira do que é colocado por Santos (1999), corroborado por Tonella (2006), vive-se hoje uma crise de contratualização (referindo-se aqui ao contrato social fundador da sociedade tal como pensado pelos teóricos no início dos tempos modernos), particularmente nos países emergentes, na medida em que os processos de exclusão social aumentam sem perspectivas para sua reversão. Nesta medida, a experiência da representatividade e da vivência de uma dada concepção de democracia pelas estruturas híbridas assume o desafio de apresentar novos caminhos para a organização política da sociedade.

Como demonstrado acima, tanto o conceito de sociedade civil como de cidadania não são unívocos e sofrem modificações conforme a conjuntura e a análise de determinada realidade social em questão. O que podemos perceber é que a relação entre ambas se estabelece de forma dinâmica, por vezes havendo mesmo uma identificação na medida em que a cidadania passa a ser atributo da sociedade civil, e o caráter de mobilização, seja reivindicatório ou não, é definidor desta relação.

No Brasil, esta questão vai ficando evidente com o processo vivido desde o período da ditadura militar, da década de 1960 a meados de 1980, implicando forte elaboração com o período da chamada redemocratização, após 1985. Neste sentido, entender as relações de poder e disputas naquele período implicava em caracterizar a participação da sociedade nos processos de mudança, particularmente de cunho político.

Apoiando-se em Gramsci, Coutinho (2002), ao analisar a situação brasileira, discute a relação entre Estado e sociedade civil a partir da distinção entre sociedades ocidentais e sociedades orientais. Para o pensador italiano, grosso modo, as sociedades orientais são aquelas em que o Estado tem o controle total da sociedade, sendo a sociedade civil algo incipiente. Já as sociedades ocidentais

seriam aquelas onde existe uma situação de equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil.

Neste sentido, Coutinho (2002) observa que somente no início do século XX pode-se dizer que surge a sociedade civil no Brasil, uma vez que até aquele momento o controle político da sociedade estava nas mãos do Império. Aos poucos, vão surgindo instituições que estão fora do controle do Estado e que têm propostas alternativas para a organização social.

Destacamos o período da ditadura militar (1964-1984), que promove uma intensa repressão à sociedade civil, eliminando a perspectiva de participação popular na organização da sociedade. Entretanto, contraditoriamente vão surgindo outras instituições e mesmo reorganizando outras de modo que a sociedade civil cresce durante este período, “ou, mais precisamente, desenvolveram-se as bases objetivas de uma sociedade civil” (COUTINHO, 2002, p. 24), o que é confirmado com o fim da ditadura militar.

A partir deste momento, observa-se então uma disputa entre dois modelos de sociedade civil de tipo ocidental, onde está em jogo a questão democrática; por um lado, uma sociedade denominada por Coutinho de “tipo americano”, fortemente organizada e de tendência associativa, corporativa e particularista. Ele observa que a sociedade americana é organizada a partir de interesses restritos, sem objetivos universais. Deste modo, a democracia é entendida a partir da lógica do mercado político, onde os diferentes atores políticos disputam a sua supremacia.

Por outro lado, há a sociedade ocidental de tipo europeu, também fortemente organizada, porém de caráter plural com participação popular. O que caracteriza esta sociedade é a existência de um jogo democrático entre propostas distintas de sociedade, com alternativas efetivas. Entretanto, Coutinho adverte que este modelo de sociedade está em declínio na própria Europa, com forte tendência para o modelo americano.

Como, então, caracterizar a sociedade civil no Brasil após a ditadura militar? Para Coutinho (2002), estes dois modelos de sociedade estão em disputa, expressa nas eleições presidenciais desde então. Trata-se, portanto, de perspectivas diferentes quanto à participação da sociedade civil na própria organização social. Em outras palavras, há uma tendência, aliada ao projeto neoliberal, quando a

participação se dá nas instâncias restritas, de interesse particular e imediato; e outra, de caráter amplo, com objetivo de transformação da realidade em favor de uma maior participação da população nos destinos da sociedade.

Este quadro vai sendo definido claramente na oposição que se cria com o regime militar. Em outras palavras, o enfrentamento da ditadura militar não acontece somente no campo político eleitoral, mas são abertas outras formas de luta, onde a idéia de sociedade civil ganha contornos de participação ativa da população em busca de direitos, incentivando “práticas coletivas ... voltadas para a reivindicação de bens, serviços e direitos sociopolíticos” (GOHN, 2005, p. 71).

Assim, vê-se proliferar uma grande quantidade de movimentos reivindicatórios, de amplo espectro e que num primeiro momento não se encontravam articulados entre si, nem tinham expressamente a intenção da tomada do poder. Estes movimentos acabam por criar organizações próprias, com práticas sociais e coletivas distintas, que vão caracterizando o modo de ser e de se expressar de tais movimentos. Este fato denuncia o surgimento de novos atores políticos, distintos em seu modo de ser daqueles que ocupam a cena política até então, tal como os partidos políticos e os sindicatos de trabalhadores. Este cenário caracterizou os chamados movimentos populares.

Embora podendo se basear em outras concepções, as reflexões de Gramsci sobre a sociedade civil e a sociedade política serviram de referenciais para as diversas teorizações do período. Aliás, pode-se dizer que tal apreensão se dava muito em função do momento vivido, fazendo com que uma dada interpretação fosse predominante na teoria política de então. É assim, por exemplo, que a compreensão de sociedade civil é vista como essencialmente positiva, pois era tomada na contraposição ao regime militar. Para Semeraro (1999), tal apropriação escondia as contradições inerentes a estas concepções.

Mesmo sendo uma abreviação do quadro social atual, é possível entender a questão democrática no Brasil atual a partir destas reflexões. Como dito no início deste texto, interessa-nos a relação que se estabelece entre democracia e participação, particularmente no campo educacional, objeto de nosso estudo.

Podemos concluir, mesmo provisoriamente, que tal relação se dá em função da perspectiva que cada uma destas tendências assume. Em outras palavras, não

há uma relação unívoca entre democracia e participação, uma vez que estas duas tendências assumem para si a democracia como parte de seu ideário. Entretanto, o significado atribuído por cada uma delas difere na sua prática.

Em outras palavras, a participação da sociedade civil, e mesmo da população em geral, naquilo que diz respeito à sua forma de ser e de se organizar, depende da aceção de democracia que cada uma destas tendências tem.

Para Coutinho (2002), democracia é antes de tudo um processo; portanto, deve-se falar em democratização, um processo de “socialização crescente da política no rumo da socialização do poder”. Assumindo assim a concepção de democracia, percebe-se que há uma contradição entre a perspectiva de uma maior participação popular, através da sociedade civil, e o projeto neoliberal, cujo pressuposto é a garantia de direitos individuais e a limitação da participação da sociedade civil a ações episódicas.

Para os críticos desta concepção, **a representatividade** não é mais do que a formalidade que a democracia assumiu ao ser relacionada ao liberalismo, tornando-se assim uma democracia formal, tendo como expressão maior as eleições que ocorrem periodicamente.

A representatividade é vista também como uma necessidade diante de uma sociedade que vai alargando seus horizontes e construindo novas formas de relacionamento social. Deste modo, passa a ser um imperativo.

Para Touraine (1996), a democracia é o sistema de organização social mais conhecido e aceito no mundo ocidental, servindo mesmo de parâmetro para as relações internacionais. Esta organização social vai se consolidando com o advento da modernidade, chegando mesmo a ser confundida com a forma histórica de expressão do capitalismo vivida sob a égide do mercado e do processo de secularização iniciado após a Idade Média.

Mesmo podendo considerar uma versão excessivamente jurídica da compreensão do que seja a democracia, Touraine concorda com Bobbio com o fato da definição de democracia na atualidade estar ligada ao estabelecimento de regras claras e bem definidas para o convívio social, sendo, portanto, institucionalizado tal procedimento através da legislação. Nestas regras, a participação do povo no processo de escolha dos seus governantes é elemento central, sendo almejada a

maior participação possível, ou seja, o maior número de pessoas interferindo nas decisões relacionadas ao convívio social.

Assim, a escolha do governante por parte do maior número possível de pessoas como aquele que pode tomar decisões em nome da nação qualifica a democracia como forma de organização social, caracterizando deste modo a sociedade em questão.

É válido lembrar que a análise de Touraine (1996) está fortemente marcada pelo processo vivido em âmbito mundial após as transformações ocorridas com a queda do muro de Berlim e o fim da chamada guerra fria. Neste contexto, a reorganização das relações internacionais passa a ter forte influência, pressionando no sentido do estabelecimento de outras regras para o convívio entre as nações. Deste modo, compreender a democracia como reguladora das relações internacionais é um elemento novo, necessitando de uma melhor significação. Para ele, então, “a democracia é uma idéia nova” (idem, p. 17).

A compreensão então da democracia moderna passa por uma inversão em relação à sua formulação clássica, uma vez que não mais irá se restringir a uma comunidade determinada e à possibilidade de participação direta nos seus destinos por parte de quem é considerado cidadão naquele contexto, tal como foi vivenciado nos tempos antigos. O atributo que o termo democracia ganha vai além das relações interpessoais e societárias.

O processo de institucionalização da democracia nos tempos modernos amplia sua significação para além do campo estritamente político, uma vez que passa a considerar, por um lado, a complexa formação social, com inúmeras formas de organização e, por outro, dá margem à dimensão individual, reelaborando o significado da liberdade individual para além dos limites formais e jurídicos. Em outras palavras, a democracia opera um deslocamento tanto no sentido de abarcar novas formas de composição social e mesmo internacional, como valorizar uma dimensão até então não considerada, que é o âmbito pessoal, individual.

Deste modo, falar em democracia moderna implica no entendimento de que a vontade dos membros de uma sociedade não está expressa somente no voto direto para a escolha dos governantes, apesar de ser este um dos pontos distintivos, mas sim que as diferentes formas de organização são também mecanismos de

participação e mesmo de representação da vontade de seus membros. Deste modo, sindicatos, organizações comunitárias e classistas, e mesmo partidos políticos, passam a ter maior peso na sociedade e na sua organização e expressão da vontade das pessoas que a ela pertencem.

Esta nova forma, aos poucos estruturada ao longo da consolidação dos tempos modernos, vai caracterizando uma nova acepção de democracia, pois implica em novos agentes que não mais o povo diretamente. Com isso, a força da participação direta do povo nos destinos da sociedade vai se fragmentando nas diferentes disputas sociais, conforme os interesses em jogo. Como a expressão da vontade do povo através do voto no governante se dá de tempos em tempos, outros mecanismos são elaborados, não mais significando a expressão da população no seu todo e sim de um determinado segmento que reúne condições objetivas de fazer valer seus interesses.

O outro aspecto revelado com o deslocamento que a democracia sofre nos tempos modernos é a sobrevalorização do individual numa sociedade cada vez mais complexa.

Nesta compreensão, a questão da liberdade individual passa a estar no centro da discussão, pois não é mais o mesmo contexto sócio-político que deu origem ao termo democracia, mas sim uma situação social onde a presença do indivíduo, independente de sua relação com o governo, deve ser considerada como elemento importante da organização social.

A democracia moderna vai então presenciar a discussão em torno de quais formas a liberdade individual poderá ser expressa e deverá constituir-se em elemento definidor da organização social. À primeira vista, parece haver uma contradição na medida em que a democracia parece expressar a vontade de um ente coletivo, o povo, e que como tal expressa a vontade de seus indivíduos, e não propriamente de cada um dos seus membros. Entretanto, a questão se circunscreve na necessidade de garantir tal expressão da liberdade individual num contexto coletivo, e não ser por este desprezado, ignorado. Tal tensão irá marcar cada vez mais os esforços de configuração da democracia.

Segundo Touraine (1996, p. 25), “o regime democrático é a forma de vida política que dá a maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e

reconhece a maior diversidade possível”. Deste modo, a perspectiva liberal que sobrevaloriza a participação na eleição dos governantes e demais representantes do povo limita e mesmo encerra a questão, não sendo capaz de abarcar a complexidade da sociedade e suas diferentes formas de organização.

Pensar então a liberdade individual, ou melhor, dos indivíduos, é refletir sobre os significados que a democracia vai assumindo no confronto com questões que não são propriamente do âmbito do coletivo, mas que demandam um espaço próprio de expressão.

Podemos aqui então afirmar que a democracia moderna vai se constituindo nos diferentes embates histórico-sociais, tendo a participação do povo como elemento central para a sua constituição. Entretanto, a significação desta participação é que passará a ser alvo de disputas, ou melhor dizendo, até onde vai a participação do povo na definição dos destinos da nação. Para autores como Bobbio (2007) e Coutinho (2002), entre outros, tal disputa é um desdobramento do enfrentamento que o liberalismo tem com a perspectiva mais radical de democracia, originada com Rousseau, e que vai sendo assumida por diferentes grupos ao longo da História. Entretanto, outros embates vão aparecendo no cenário mundial, qualificando diferentemente a participação da população nos destinos da sociedade.

Falar em democracia moderna supera a simples constatação de uma nova formação político-social, vitoriosa nos tempos modernos, para apontar a necessidade de uma compreensão maior do que seja a sociedade atual e o seu funcionamento para além dos poderes constitucionais já estabelecidos. Nesta perspectiva inscreve-se esta pesquisa, envolvendo a participação, mediante os Conselhos de Representantes em diferentes áreas sociais.

1.2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL

A democracia moderna, como vimos acima, vai reelaborando seu significado a partir desta nova configuração social. Neste contexto, surge como elemento central a concepção de cidadania. Embora sendo possível encontrar em tempos mais remotos elementos que apontem na direção de uma dada compreensão de

cidadania¹⁰, sem dúvida é com os tempos modernos que tal concepção passa a ser tematizada, além de ter sua significação ampliada para as diversas expressões da sociedade moderna.

A compreensão mais corrente de cidadania revela sua relação com a situação do indivíduo na sociedade, ou seja, com a forma de inserção e participação deste indivíduo nos organismos e mesmos nas questões que, de um modo ou outro, interferem na vida da sua comunidade.

Deste modo, a compreensão de cidadania revela a forma de participação política na sociedade e a relação com a liberdade de cada um. São os direitos e deveres que vão se conformando e garantindo que cada um pertença a esta sociedade, ou seja, é um cidadão. Tal compreensão parece encontrar sentido no âmbito legal, delimitando claramente a ação do indivíduo e suas possibilidades de expressão da sua vontade.

Esta é uma compreensão que se coaduna com a forma de pensamento liberal, buscando circunscrever os limites do ser cidadão nas formas jurídicas. Num primeiro momento, a cidadania passa a estar expressa na posse de uma dada propriedade, ou seja, é cidadão aquele que tem uma propriedade e esta é reconhecida pelo Estado. O cidadão deixa de ser um membro da polis, tal como entendido na Grécia clássica, e passa a ser o proprietário, dono reconhecido de um território.

Entretanto, historicamente, a questão da luta pelos direitos civis, particularmente no âmbito dos trabalhadores, foi o palco para o desenrolar das discussões sobre a cidadania e seus limites.

Deste modo, é possível perceber que a compreensão moderna de cidadania surge no contexto de afirmação do liberalismo e o apogeu da burguesia no poder político da sociedade, sendo posteriormente retomada nas disputas sociais, mais precisamente no contexto da revolução industrial, tanto na Europa como nos Estados Unidos.

Tal situação vai marcar a compreensão de cidadania em confronto com o poder estabelecido, representado pelo Estado Nacional burguês, e caracterizar esta nova forma de organização social. As lutas sociais e dos trabalhadores das

¹⁰ Para Gohn (2005), o conceito de cidadania tem sua origem na Grécia Clássica, séculos V e IV A.C.

indústrias em busca de direitos vai se expressando em constituições e legislações específicas, sendo esta sua expressão mais evidente. Por isso, esta relação vai marcar a cidadania com o aspecto legal e jurídico.

Por trás de tal concepção aparece a idéia de igualdade perante a lei, ou seja, uma compreensão de que a individualidade está submetida ao domínio da lei, sendo esta a expressão da vontade da maioria. Pode-se perceber deste modo que a cidadania vai sendo elaborada diretamente relacionada aos direitos civis. Se num primeiro momento, a idéia de cidadania esteve vinculada à propriedade, ou seja, era considerado cidadão aquele que possuía uma propriedade, um território, posteriormente, com o desdobramento das lutas dos trabalhadores e de diferentes segmentos da sociedade (tal como a luta das mulheres pelo voto universal), a cidadania passa a abranger o aspecto social. É então a questão social que vai determinar a cidadania, ou, em outras palavras, ser cidadão é estar em gozo dos direitos sociais a ele garantido pela legislação.

Mas esta concepção foi se mostrando muito limitada, não sendo mais capaz de enfrentar os desafios tanto sociais como individuais. Em outras palavras, o limite criado pela legislação também atinge a compreensão da cidadania e da expressão da vontade do indivíduo. Surgem assim outras formas de entender a cidadania, tomando como pressuposto diferentes concepções sobre o cidadão e sua participação na sociedade.

No século XX, o surgimento das massas urbanas passa a exigir uma nova compreensão da cidadania, com a demanda por diferentes serviços públicos, sendo destaque a educação. Deste modo, o deslocamento vai se dar do âmbito da luta pelos direitos civis, particularmente dos trabalhadores, para a atenção à população em geral, com a prestação de serviços públicos e o reconhecimento de novas formas de organização social. Dizendo de outro modo, a distinção entre direitos civis e direitos sociais se consolida, aprofundando o significado da democracia.

Para Oliveira (2003), é possível encontrarmos ao menos mais três distintas formas de entendimento da cidadania para além da clássica formulação liberal. Estas outras compreensões envolvem tanto a intervenção direta do indivíduo na sua comunidade, cumprindo com suas obrigações diante do coletivo a que pertence, como a diversidade ética e cultural presente na sociedade. Para este autor, a cidadania é percebida diferentemente pelas diversas correntes teóricas, sendo o

liberalismo, o comunitarismo, a democracia expansiva e a multiculturalista as principais expressões da cidadania atualmente.

A própria nomenclatura utilizada por Oliveira (2003) já nos permite perceber que o espectro da compreensão da cidadania vai da forma mais liberal, privilegiando o indivíduo na sua relação direta com a sociedade e com o Estado, até as formas mais coletivas, sejam estas a partir da situação social (a comunidade local) ou cultural e ética (identidade de grupos), favorecendo as expressões sociais.

O aprofundamento das contradições entre estas diferentes formas de compreensão da cidadania levou ao surgimento de uma outra, caracterizada como ativa, na medida em que entende que a cidadania não pode ser tutelada pelo Estado, ou mesmo pela legislação vigente, mas sim vivida como busca de ampliação da participação dos cidadãos na vida da sociedade e no controle do poder. Para Benevides (1998), esta forma de democracia visa superar a representatividade, pois entende que esta não é capaz de expressar plenamente a vontade do povo. Para esta autora, “a institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático¹¹, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito” (idem, p. 196).

Para Gohn (2005), esta nova compreensão de cidadania muda radicalmente seu caráter de a priori, passando a ser entendida como um processo que se vai adquirindo com a participação. Em outras palavras, a cidadania não é mais uma característica que o indivíduo tem por ser proprietário, ou por estar de posse de seus direitos garantidos constitucionalmente, mas sim, por participar de forma ativa dos problemas e soluções que a sociedade apresenta. É assim que se pode perceber o atual debate sobre a questão ambiental e ecológica, por exemplo.

Não podemos deixar de notar que o processo de participação da sociedade nos seus destinos ampliou também a presença do Estado na regulamentação e fiscalização da sociedade. Assim, é possível perceber também que a cidadania passa a ser entendida na dinâmica dos direitos e dos deveres, sendo estes de alguma forma reconhecidos no âmbito legal.

¹¹ A “involução do regime democrático” a que se refere esta autora é o fato de que, com a complexificação das tarefas do governo nas sociedades contemporâneas, há um distanciamento em relação ao povo por parte do governo, e o surgimento de hostilidade do povo em relação aos políticos.

Deste modo, a presença do Estado passa a ser a referência principal para a compreensão da cidadania, seja porque há uma regulamentação clara, definindo no âmbito do direito, os limites do ser cidadão, seja porque é na disputa com o Estado em busca de mais direitos e garantias sociais que a cidadania vai sendo constituída como processo de participação (GOHN, 2005).

Este processo de elaboração e reelaboração do que seja a cidadania vai demonstrando a insuficiência da sua compreensão sem que seja considerada a dinâmica social ao qual está submetida. O caráter político é ampliado para além do direito ao voto, tal como elaborado pela doutrina liberal, e também não se limitando mais a conquistas sociais, como moradia, saúde e educação, mas ampliando para o direito de expressão e reconhecimento das diferenças reivindicado por grupos específicos.

Neste sentido, a cidadania passa também a ser compreendida no âmbito da estratégia política (DAGNINO, 2002), expressa pelos diferentes movimentos sociais, que, no Brasil na década de 1990, ocupam parte importante da cena política e social.

Podemos dizer, então, que a cidadania está diretamente ligada à democracia, mas não se restringindo à sua expressão legal. Aliás, é possível perceber a cidadania moderna exatamente como um desdobramento da compreensão da democracia a partir da ampliação da participação dos indivíduos nas questões da sociedade.

Tal participação se dá no âmbito da sociedade civil, ou seja, este é o lócus da concretização da cidadania, pois aí se revela seu modo de operar.

Do mesmo modo que o conceito de cidadania pode ser retomado a partir da antiguidade clássica, a concepção de sociedade civil remonta, segundo Gohn (2005) os estudos de Aristóteles. Entretanto, no escopo deste trabalho, o marco limitador é o início dos tempos modernos, quando se pode perceber uma compreensão separada do Estado em relação à sociedade. Neste sentido, a preocupação em entender a sociedade civil, seu significado e limites, ocupa parte da elaboração da teoria política apontando aí também uma clara contraposição a partir do liberalismo.

A compreensão inicial dos tempos modernos não diferenciava a sociedade civil da sociedade política. Em primeiro lugar, a idéia de sociedade civil se

contrapunha à de natureza, querendo caracterizar a formação de uma sociedade que evolui na medida em que se organiza de um modo próprio, distinto das regras da natureza. Deste modo, é o resultado do contrato social, tal como apontado acima. A sociedade civil é então a concretização de um novo momento da humanidade que se dispõe a viver em sociedade.

No século XIX, com o aprofundamento das contradições em que vivia a sociedade ocidental, o conceito de sociedade civil passa a incorporar também as diferentes instituições da sociedade e não somente um contrato social de caráter genérico. A sociedade civil é vista então a partir das diversas instituições que a compõem, incluindo as que estão na parte econômica como as de caráter administrativo.

Com Gramsci (1988), apoiado em Marx, a concepção de sociedade civil se distingue claramente de sociedade política, estando assim interrelacionada. Gramsci vai apontar que a sociedade civil se articula na superestrutura da sociedade, não a reduzindo a uma simples expressão do poder da economia ou do direito. Tal distinção é necessária para Gramsci, pois, para ele, o poder não se encontra somente no Estado oficial, mas, através da hegemonia, a classe dominante estende o seu poder a toda a sociedade, através das diferentes instituições da sociedade civil.

A relação entre sociedade civil e sociedade política deve ser entendida de forma dialética (SEMERARO, 1999), sendo instâncias autônomas, mas vinculadas na prática.

Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder (SEMERARO, 1999, p. 70).

Neste sentido, a sociedade civil é o lugar das disputas em torno da hegemonia e também do poder político da sociedade. Este modo de entender a sociedade civil privilegia sua relação com o Estado, ou melhor dizendo, com as

disputas em torno do poder do Estado. É assim uma maneira de captar as contradições que a sociedade capitalista apresenta e o modo como elas são elaboradas em torno da disputa pelo poder.

Esta forma de entender a sociedade civil foi sendo progressivamente apropriada, particularmente no discurso político no Brasil, e aí sofrendo novas modificações. Neste sentido, a sociedade civil foi sendo caracterizada em contraposição ao Estado, aqui entendido como o poder estabelecido, tal como se operou com a concepção de cidadania, como apontado acima.

A sociedade civil vai sendo então demarcada pelas instituições que a compõem e não necessariamente pela disputa do poder. São as características destas instituições, seus objetivos, seus modos de proceder, suas lideranças que modelam a sociedade civil.

Esta situação é, segundo Gohn (2005, apoiada nos estudos de Jeffrey Alexander), decorrente da própria evolução do conceito de sociedade civil, que, primeiramente, foi compreendida como “um guarda-chuva para a gama de instituições fora do Estado” (p. 67). Neste sentido, comportava as instituições da sociedade que não estavam diretamente vinculadas ao Estado, não importando propriamente sua composição e seus interesses. O âmbito era o sistema capitalista e o mercado era considerado como capaz de “agregar boas qualidades”, ou seja, o caráter não era de disputa e reivindicação. No século XIX, tal percepção do mercado se altera, passando a ser visto como danoso à sociedade. Deste modo, a sociedade civil é entendida como campo de disputas, de interesses. Esta compreensão sofre forte influência do marxismo, sendo o Estado ponto central nesta discussão juntamente com os temas relacionados à situação de classe. Por fim, no final do século XX, com uma nova compreensão do papel do Estado, surge outra elaboração do conceito de sociedade civil, mais voltada à compreensão das relações diretas e interpessoais, com caráter pragmático. Neste momento, o caráter de disputa e de reivindicação é trocado pela construção do coletivo e a conseqüente responsabilização social.

Podemos também entender tal desdobramento do conceito de sociedade civil indo do indivíduo, integrado plenamente ao sistema capitalista e nele encontrando sua razão de ser, depois passando para o sujeito de direitos, de caráter

reivindicatório e classista, chegando ao sujeito de cunho coletivo, próximo à vivência comunitária e social.

Por outro lado, podemos entender que tal desdobramento do conceito de sociedade civil está vinculado à compreensão do Estado e seu papel na sociedade. Assim, o Estado é percebido como responsável pela organização social, normatizador e regulador das relações; após isto, o Estado passa a ser percebido como alvo de disputas e de interesses, lugar do poder na sociedade. Por fim, esta compreensão vai se modificando a ponto de reconhecer que o Estado não é o único responsável pela sociedade e que outras formas e instituições cumprem papéis relevantes para o desenvolvimento da sociedade.

No campo educacional, deve-se entender esta disputa como a possibilidade da participação efetiva da sociedade civil na definição das políticas públicas da educação. No caso em questão, o objeto é a participação dos Conselhos Municipais de Educação na definição das políticas de educação, tendo como foco as propostas pedagógicas dos municípios.

Os Conselhos Municipais de Educação, através da sua composição, se apresentam, também, como local de expressão da sociedade civil por meio de seus representantes. Assim sendo, é possível entender as propostas ali apresentadas como momento desta disputa em torno de um projeto de democracia, mesmo que enquanto tal ele não esteja exposto, ou mesmo que seus participantes não sejam conscientes disto.

1.3 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E GOVERNO LOCAL

A disputa entre estas diferentes concepções de democracia e mesmo de sociedade civil encontra espaço concreto nos processos locais de definição das políticas públicas. Com os desdobramentos operados nas últimas décadas, favorecendo o aparecimento de diferentes sujeitos e de novas demandas na cena política, o poder local passa a ter maior importância exigindo uma forma específica de entendê-lo.

A questão então aparece como a descentralização do poder e a ampliação da participação da sociedade na definição das políticas de um modo geral. Para Jacobi (2000, p. 35), descentralização é “uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central”. Mesmo acatando esta colocação, não podemos deixar de considerar que o processo de descentralização é antes de tudo expressão desta disputa pelo poder, que passa a atuar na instância local, não sendo somente uma transferência ou delegação como se fosse um ato de vontade da autoridade central. Ao contrário, o processo de descentralização denuncia o caráter conflitivo das lutas pelo poder e a emergência de novas formas de acesso aos bens públicos.

Deste modo, discutir o poder local é também enfrentar esta nova relação que o Estado tem com a sociedade civil, não mais se valendo de premissas que davam ao Estado todo o poder de decisão, como também tratavam a participação popular como subordinada a interesses maiores e gerais.

Como vimos anteriormente, com o chamado processo de redemocratização do Brasil, ocorrido na década de 1980 com o fim do regime militar, são estabelecidas, pouco a pouco, novas formas na relação entre Estado e sociedade civil. Podemos dizer que é neste contexto, e também resultante desta nova relação, que o poder local passa a ser valorizado, não mais como objeto de uma ação assistencialista, mas sim como instância decisória para as políticas públicas. Em termos legais, este fato é oficializado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduz no texto constitucional mecanismos de participação política até então inexistentes no Brasil, ampliando assim a presença da população na cena política nacional.

Entendido desta forma, o poder local vai sendo expresso em áreas bem distintas, com formas específicas. Saúde, moradia, educação, segurança são algumas destas áreas onde a disputa pelo poder se apresenta, tendo conotações próprias ao local onde se realiza. Concretamente, surgem no Brasil, ainda no período militar, diversos movimentos populares, tais como associações de moradores, comunidades eclesiais de base, grupo de mulheres. Estes grupos, de origem popular clara, vão se organizando e aos poucos se institucionalizando como forma de ampliação de seu poder reivindicatório perante o Estado. Suas lutas reivindicatórias aos poucos vão ganhando forma de política pública, ou seja, não se

limitam mais à conquista de determinado serviço público, mas avançam no sentido de produzir resultados para uma quantidade maior de pessoas.

Mesmo podendo considerar, como fazem alguns autores, que este processo de institucionalização é também uma forma de arrefecimento da participação popular, pois subtraiu a força das reivindicações populares expressa nos movimentos de massa que ganhavam visibilidade nas ruas, é possível perceber também que, como resultante deste mesmo processo, os espaços públicos são ampliados, obrigando o Estado a criar estruturas que acolhessem o debate e as demandas e servissem para reelaborar as políticas sociais.

Para Tonella (2006), este processo amplia as possibilidades de participação, fazendo com que a democracia se consolide. Estabelece-se então uma esfera pública, distinta do Estado, espaço de interlocução entre os diferentes agentes da cena pública e ao mesmo tempo de reafirmação das principais questões envolvendo a disputa pelo poder. Neste sentido, há, sim, um deslocamento do poder central, não por benesse do Estado, mas resultante da nova configuração social.

Este é o caso dos conselhos gestores, instituídos pela Constituição Federal de 1988, e que, segundo Tonella (2006, p. 26), “seriam uma estrutura híbrida”, ou seja, não se resumem a formas do governo, nem mesmo são propriedade dos movimentos sociais reivindicatórios; ao contrário, se apresentam como espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado, objetivando dar forma à participação popular nas políticas públicas.

Percebe-se aqui que participação e poder local encontram uma expressão institucionalizada, não isenta de tensões e contradições, mas que se mostra como novo espaço, reconhecido e constantemente reafirmado como instância de debates e deliberações.

O equilíbrio no jogo das forças políticas ganha outra conotação com a presença deste outro espaço na medida em que não se constitui somente em um novo campo de disputas com velhos atores; ao contrário, este novo espaço – a esfera pública não-estatal – surge exatamente pela necessidade de dar expressão à nova configuração social, composta de atores recém instituídos e que procuram participar da cena política no sentido de fazer valer suas reivindicações. Com isto, os antigos atores da cena política – sindicatos, partidos políticos, por exemplo – não

desaparecem ou deixam de participar, mas são obrigados a encontrar novas estratégias para o enfrentamento desta nova realidade, não mais tendo a busca do poder político como sua única meta.

A participação popular ganha outra conotação também. Da forma reivindicatória, característica no início dos movimentos populares e expressa de maneira aberta nas manifestações de rua, a participação popular adquire o caráter de co-partícipe na elaboração das políticas públicas, sendo então vivenciada na forma da representação, e tendo que negociar suas reivindicações com demais setores e grupos, além do próprio governo.

Este aspecto retoma a problemática da democracia direta ou representativa, que não estava presente no começo dos movimentos, além de se estabelecer agora no âmbito do poder local, diferente das manifestações contra o regime militar que tinham o caráter nacional como base.

O primeiro aspecto a ser destacado aqui é que durante o regime militar a questão da representatividade política se dava exclusivamente no parlamento, sendo de forma limitada, circunscrita ao ato de eleição do legislativo. Este fato em si, mesmo que não sendo o único responsável, foi também fator que favoreceu o surgimento dos movimentos populares, na medida em que parcela significativa da população não mais considerava os parlamentares eleitos deste modo como seus representantes na busca de suas reivindicações.

Neste momento, era nítida então a crise da representatividade, o que levava os movimentos populares a agirem diretamente, sem intermediários, favorecendo assim a idéia da democracia direta. Não podemos dizer, entretanto, que a percepção era de contraposição em relação à democracia representativa, questionando assim sua validade. Tratava-se mais da busca de alternativas para a conquista de direitos e mesmo novas reivindicações, fruto da situação social cada vez mais deteriorada e da falta de canais de escuta e acolhimento.

A proposta de democracia direta, tendo como referência o pensamento de Rousseau tal como apontamos acima, implica na participação efetiva do cidadão sem intermediação qualquer. A experiência histórica dos movimentos populares, vivida no período do regime militar e posteriormente, se aproxima desta compreensão de democracia direta somente na medida em que favorecia que todo

aquele que quisesse participar poderia fazê-lo, sem restrições; mas não podemos generalizá-la para toda a realidade política de então, uma vez que tais movimentos não se propunham a instaurar uma nova forma de regime, e sim democratizá-lo. Entretanto, a crise da representatividade instituída através do legislativo levou à busca de outras expressões para a participação popular.

A possibilidade da democracia representativa, tal como apontada pelos teóricos, supõe a delegação de poderes para a representação diante do parlamento. Em outras palavras, a representatividade é a entrega do direito de participação direta a um terceiro, a quem cabe responder pela vontade daqueles aos quais representa. Neste sentido, supõe um certo distanciamento, já criticado por Rousseau, e que deve ser renovado periodicamente. Esta perspectiva, entretanto, não é mais capaz de responder às novas demandas colocadas pelo novo cenário político, com a presença de uma multiplicidade de atores e reivindicações diversas, pois não se trata mais da organização da vida política somente e sim de uma nova compreensão do Estado e da sociedade civil diante da ampliação da participação popular.

A questão então se desdobra numa nova concepção da relação entre democracia direta e democracia representativa. A ampliação da participação popular e o reforço do poder local, através dos novos mecanismos instituídos pela constituição de 1988, vão questionar as formas tradicionais de compreensão da democracia. As “estruturas híbridas”, tal como pensado por Gohn (2005), se comportarão como espaços ao mesmo tempo de representatividade, pelo processo de escolha dos seus participantes, como também da ação direta na elaboração das políticas públicas setoriais.

Para Lesbaupin (2000, p. 87),

Se é verdade que a dimensão de nossas sociedades exige que a forma principal de democracia seja a representativa, no entanto, para garantir a efetiva soberania popular, é perfeitamente possível e desejável a presença de formas de democracia direta, articuladas com a democracia representativa.

O questionamento colocado neste trabalho de pesquisa caminha no sentido de perceber os conselhos municipais, em particular o de Educação, como instâncias que expressam a participação popular na elaboração das políticas públicas.

CAPÍTULO 2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DO RECIFE: O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

2.1 CONCEPÇÃO DE PESQUISA

Os procedimentos metodológicos envolvem estudo e análise do Conselho Municipal de Educação do Recife, através de leitura de documentos oficiais como legislação, relatórios, bem como entrevistas com 20 (vinte) conselheiros do período de 2003 até junho¹² de 2007, no que diz respeito às formas de representatividade e de participação de todos na construção e elaboração do Plano Municipal de Educação e das proposições e políticas da educação municipal. Foram também analisadas as falas dos 17 (dezesete) Delegados e Participantes entrevistados da **VI Conferência Municipal da Educação-COMUDE**, cujo tema foi: **Educação de Qualidade, Direito e Cidadania**, de 2007, e os documentos oficiais desta conferência. Foi também analisada, através dos relatórios, dos documentos oficiais, visto que tratou especificamente do Plano Municipal de Educação, a **5ª Conferência Municipal de Educação**, que teve como tema **O Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social**, realizada em junho de 2004.

Foram feitas leituras de outros documentos, como regimentos, decretos (toda a legislação de criação e funcionamento do Conselho e do Sistema Municipal de Educação). A documentação foi requerida e disponibilizada pela equipe de gestão da Secretaria de Educação do Recife, como: relatórios das Conferências de Educação, 2004 e 2007, o documento intitulado Plano Municipal de Educação (Retrospectivas e Proposições) - Lei nº 10.172, de 09-01-2001 e o documento – Recife e sua Realidade Educacional (subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação), de março de 2004.

¹² A opção de delimitar o tempo até junho de 2007 tem como referência a mudança do regimento do Conselho Municipal de Educação do Recife-CME, referido pelo art.135 da lei Orgânica Municipal, e definido pela lei nº 1.325, de 27.07.2007. O Conselho passa a ter outra configuração na sua estrutura e funcionamento a parti desta data.

A atenção ao tempo e ao espaço, tendo como pano de fundo a estrutura social, relacionados ao contexto, à história e à mudança social, são elementos que compõem o estudo com base na análise qualitativa, denominado por Deslauriers e Kérisit (2008), como “o estudo do transitório”. Para estes autores,

um dos objetos privilegiados da pesquisa qualitativa é, portanto, o sentido que adquirem a ação da sociedade na vida e os comportamentos dos indivíduos, assim como sentido da ação individual quando ela se traduz em ação coletiva...que o objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa; de onde a importância da linguagem e das conceituações que devem dar conta tanto do objeto ‘vivido’, como do objeto ‘analisado’ (2008, p. 131).

O transitório é entendido nesta pesquisa na medida em que analiso a ação individual e coletiva da sociedade em uma instância colegiada com permutas variadas de tempo de permanência, quando os sujeitos representam segmentos da sociedade denominados aqui como **Sociedade Civil Organizada** e **Órgão Público**.

O caminho metodológico desenvolvido nesta pesquisa tem raízes nas proposições da pesquisa cuja abordagem é de caráter qualitativo. A opção escolhida foi fazer um Estudo de Caso, a partir de um estudo específico sobre o Conselho Municipal de Educação de Recife, entendendo que “um caso pode revelar realidades universais, porque guardadas as peculiaridades, nenhum caso é um fato isolado, independente das relações sociais onde ocorre” (CHIZZOTTI, 2006, p. 138). Assim, o CMER e os “atores sociais” que o constituem são aqui entendidos como um grupo de pessoas que interagem entre si e com os outros na perspectiva mais ampla da sociedade ao representá-la.

Os sujeitos, referendados por indicação, no caso dos Órgãos Públicos, ou pelos diversos segmentos, através de assembleias, buscam estabelecer, nas diferentes práticas utilizadas, os vínculos necessários com o grande grupo no CMER, como também criar as condições para efetiva representatividade e participação. Os limites entre o individual e coletivo no contexto das questões educacionais, ou melhor, dizendo, entre a representação do segmento de origem e a participação em uma instância colegiada, visando articular ações, construir

propostas, com o objetivo comum de melhora educação da cidade do Recife, se apresenta como a principal tensão deste grupo pesquisado.

Para o tratamento e a análise das informações, foi utilizado como método a Análise de Conteúdo, que, segundo Bardin,

é um conjunto de técnicas de análise das comunicações... Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (s/d, p. 33).

A contribuição de cada um destes sujeitos pesquisados foi fundamental para o olhar projetado sobre o material coletado, entendendo que os instrumentos a partir dos diversos ângulos de observação e análise forneceram as informações desejadas e também inesperadas sobre o tema da pesquisa. Neste sentido, Deslauris e Kérisit fazem referências pertinentes quando afirmam que

a etapa de análise consiste em encontrar um sentido para os dados coletados e em demonstrar como eles respondem ao problema de pesquisa que o pesquisador formulou progressivamente. Por isso, a análise ocupa um lugar de primeiro plano em toda a pesquisa, mas, principalmente, na pesquisa qualitativa. Pode-se mesmo dizer que a renovação que a pesquisa qualitativa conheceu no decorrer dos últimos anos se deve aos progressos realizados na análise dos dados, a qual constituía o ponto fraco do procedimento qualitativo (2008, p. 140).

Para Franco (2007), existe uma perfeita combinação entre o conhecimento e a análise de conteúdo, a partir de uma perspectiva “metodológica crítica e epistemologicamente apoiada numa concepção de ciência que reconhece o papel ativo do sujeito na produção do conhecimento” (p. 10). Entende que fazer análise de conteúdo é se debruçar sobre as mensagens dos sujeitos pesquisados, classificando-as em “verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental e diretamente provocada” (idem, p. 12).

Apoiada em Bardin (s/d), utilizo a análise de conteúdo em documentos e nos registros das observações realizadas no campo. A autora apresenta uma tabela que descreve os “Domínios possíveis da Aplicação da Análise de Conteúdo”, sendo que

a partir desta referência foi possível melhor codificar e compor o campo da pesquisa. Dentre eles foram selecionados os seguintes aspectos da tabela para esta pesquisa. Assim utilizamos:

Aplicação da Análise de Conteúdo

Quantidade de pessoas implicadas na comunicação	Técnicas	Procedimento utilizado pela pesquisa
Comunicação dual (diálogo)	Entrevistas e conversas de qualquer espécie.	Entrevistas com 20 Conselheiros do CME Recife e 17 pessoas na Conferência Municipal de Educação - COMUDE, participantes e delegados.
Grupo restrito	Discussões, entrevistas, conversas de grupo de qualquer natureza.	Participação como ouvinte em encontro de conselheiros em Recife, cuja palestrante era a presidenta do CME Recife, também na época presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais - UNCME.
Comunicação de massa	Exposições, discursos.	Participação como ouvinte das pré conferências da 6ª Conferência Municipal de Educação de Recife, onde também realizei entrevistas com 17 pessoas entre delegados e participantes.

Adaptado da tabela: Domínios possíveis da aplicação da análise de conteúdo
 Fonte: Bardin (s/d, p. 36).

2.2 TÉCNICAS DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

2.2.1 PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

O processo de codificação é a transformação por recorte, agregação e enumeração, com objetivo de se transformar em uma representação do conteúdo. Para Bardin (s/d), este processo compreende três escolhas, no caso de também se fazer uma análise quantitativa e categorial:

- O recorte: escolha dos núcleos de sentido;
- A enumeração: escolha das regras de contagem por aproximação das respostas;
- A classificação e a agregação dos núcleos de sentido que constituem as categorias

Nesta pesquisa, os núcleos de sentido foram retirados e separados em tabelas¹³ levando em consideração as categorias elencadas a priori através das questões da entrevista. A partir das categorias, extraí o que cada sujeito na sua fala expressava como resposta ao que foi solicitado e sua aproximação com o tema¹⁴. Separamos por cores os núcleos de sentido para depois agruparmos pelas cores e fazer a contagem da frequência. A base da análise se constituía em entender os “núcleos de sentido”, portanto, fizemos uma análise temática que “consiste em descobrir os ‘núcleos dos sentidos’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (BARDIN, s/d, p. 131).

A entrevista com os conselheiros e conselheiras foi organizada em dois blocos. O primeiro bloco com 4 questões fechadas que diziam respeito ao segmento que representava, nível de escolarização, tempo de atuação e forma de escolha de sua participação. O segundo bloco foi composto de 14 questões abertas.

A entrevista com os participantes e delegados da VI Conferência Municipal de Educação-COMUDE foi organizada em 11 questões, sendo que as três primeiras foram fechadas e se baseavam no segmento ao qual faziam parte, nível de escolarização e forma de escolha para participação na VI Conferência. As oito questões restantes foram abertas.

Organizamos nossos dados tendo como referência Bardin (s/d), fazendo a **pré-análise**, primeiro das entrevistas, com leituras e escolha de todas as 37 entrevistas para fazer parte do corpus da pesquisa, sendo 20 com os conselheiros e conselheiras e 17 entre participantes e delegados da VI COMUDE.

Assim, a partir da entrevista semi-estruturada, os procedimentos adotados na pré-análise dos dados da entrevista foram: transcrição e leitura exaustiva das entrevistas, quando houve a separação em blocos por perguntas e respostas de cada entrevistado e entrevistada. Neste primeiro momento, separamos as entrevistas dos conselheiros (as) e as entrevistas com os participantes e delegados da 6ª Conferência Municipal de Educação - COMUDE.

¹³ Ver apêndice nº 5

¹⁴ “O tema é geralmente utilizado como unidade de registo para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, etc. As respostas a questões abertas, as entrevistas (não directivas ou mais estruturadas) individuais ou de grupo, os psicodramas, as comunicações de massa, etc., podem ser, e são freqüentemente, analisados tendo o tema por base” (BARDIN, s/d, p. 131).

Após a pré-análise das respostas, passei para um segundo momento de análise: o agrupamento por **núcleos de sentido**, utilizando a quantificação dos indicadores da frequência.

2.3 OS CENÁRIOS DA PESQUISA

O cenário ou lócus da pesquisa pode ser visto a partir de várias perspectivas. Como já explicitado, o campo se trata do Conselho Municipal de Educação do Recife, que tem sua sede no prédio da Prefeitura, no 4º andar, onde funciona também a Secretaria de Educação, Grupo de Gestão da Secretaria, sala de reuniões do CME (que acontecem todas as terças-feiras) e também a sala que é a sede do CMER. Neste espaço consegui conversar sobre o objeto da pesquisa, entrevistar a presidente do Conselho e alguns conselheiros e conselheiras, após as reuniões semanais. Tive acesso a documentos, como legislação, relatórios. Um ambiente de fácil acesso ao público onde também tive conversas de esclarecimentos de dúvidas sobre a organização e o funcionamento do CME com a presidente. As reuniões não são abertas ao público e por isso não pude participar.

Também considero como cenário da pesquisa os espaços das escolas onde foram realizadas a “COMUDE na Escola” e depois as “Pré-Conferências Municipais”, momentos de preparação da VI Conferência Municipal de Educação - COMUDE, no período de 2 a 5 de maio de 2007. Após a abertura no primeiro dia, foram três dias inteiros de palestras, plenárias, debates, votações, observados por mim, quando também realizei entrevistas com delegados e participantes de diversos segmentos.

2.4 OS SUJEITOS DA PESQUISA: CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS DO CME - RECIFE

Os sujeitos pesquisados foram aqui caracterizados como consta no Regimento do Conselho Municipal de Educação de Recife¹⁵. São assim

¹⁵ Capítulo III - Da composição no Artigo 4ª - O Conselho Municipal de Educação será composto de 14 (catorze) membros efetivos com a seguinte composição. I - Sete representantes da Prefeitura da

denominados: representantes de **Órgãos Públicos** e representantes da **Sociedade Civil**: 20 (vinte) conselheiros. Além deles, também foram entrevistadas 17 (dezesete) pessoas entre **Participantes** e **Delegados** da VI Conferência Municipal de Educação do Recife.

O nosso marco referencial de tempo foi de 2003 até junho de 2007, período que compreende as duas gestões do Prefeito João Paulo de Lima e Silva do Partido dos Trabalhadores. Neste período, a Secretaria de Educação foi ocupada por duas secretárias. Nos anos de 2001 até 2004, quem representava a pasta era a Professora Edla de Araújo Lira Soares e nos anos de 2005 até 2008 a professora Maria Luíza Martins Aléssio.

Optei por entrevistar os Conselheiros titulares do período de referência e consegui em parte cumprir este objetivo. Do período que compreende o primeiro mandato do prefeito, consegui entrevistar 13 (treze) dos 14 (quatorze) conselheiros, sendo que um deles era suplente representante da sociedade civil que tinha como característica ser muito presente às reuniões (no caso específico, o representante dos professores da rede municipal). Não conseguimos entrevistar deste período um representante de um órgão público; apesar de estabelecer o contato, a entrevista não foi viabilizada, como também o representante do Sindicato da Rede de Escolas Particulares que apesar de ter assento se recusa a participar do CME do Recife.

Com relação ao período que compreende o segundo mandato, consegui entrevistar 7 (sete) conselheiros, registrando a ausência do Conselheiro Vereador que não participava das reuniões. Destaco ainda que 5 (cinco) conselheiros já tinham sido entrevistados porque ainda permaneciam como representantes no período. Assim entrevistei 20 conselheiros e conselheiras abrangendo os dois períodos de gestão do Prefeito João Paulo. No quadro abaixo, estão discriminados os conselheiros e conselheiras indicados ou referendados pelos **Órgãos Públicos (OP)** e os conselheiros e conselheiras eleitos ou indicados pelos segmentos que representam a **Sociedade Civil (SC)**.

Membros do Conselho Municipal de Recife entrevistados

Segmento que Representa	Gênero/Código	Nível de escolarização	Tempo de Atuação	Forma de Escolha da Participação
Prefeitura da Cidade do Recife	Fem. (OP 3)	Especialização	2005-2007	Indicação
	Fem. (OP 2)	Graduação - Arte Mestrado em história da Arte	2006 e 2007	Suplente do secretário adjunto. Com a saída do secretário assumi a titularidade.
	Fem. (OP 5)	Graduação em Letras Doutorado em Lingüística	2001 até 2004	Indicação da Secretária
	Fem. (OP 7)	Graduação: Psicologia Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento	2001 até 2004	Indicação da Gestão (Foi presidente do Conselho)
	Fem. (OP 6)	Graduação- Letras Especialização- Fundamentos da Educação	Desde Janeiro de 2005	Discutido e decido no colegiado (Comitê Gestor)
	Masc. (OP 10)	Graduação- Ed. Física Mestrado em Educação	De 2001 até fevereiro de 2004	Secretário Executivo suplente da Secretária no CME
	Fem. (OP 11)	Graduação- Pedagogia Especialista: Direito Educacional	Desde janeiro de 2005	Indicada por critérios - fazer parte do Núcleo de gestão da secretaria e ter estudos na área)
	Masc. (OP 8)	Graduação em Direito Graduação em Letras Graduação em Pedagogia Mestrado em Fundamentos da Educação	Acho que oito anos. Até 2004.	Indicação do Secretário de educação
Câmara Municipal	Masc. (OP 9)	Graduação Bacharelado e Licenciatura em Biologia	De 2001 até 2004	Indicação da Mesa diretora da Câmara
Representante do Centro de Educação de Estabelecimento de Ensino e Pesquisa	Masc. (OP 1)	Graduação – Psicologia Mestrado em Sociologia Doutorado em Educação	2001 até 2003	Indicação do Centro de Educação da UFPE
	Fem. (OP 4)	Graduação em	2004 até os dias	Indicação do

		Pedagogia Mestrado em Educação Doutorado em Educação	atuais	Centro de Educação – UFPE
Professor da rede municipal	Fem. (SC 2)	Graduação- Serviço Social. Pós-Graduação- Especialização em Gestão Escolar Cursando Mestrado em Educação	De 2002 até 2006 De 2000 até 2005	Assembléia da categoria Assembléia da categoria
	Fem. (SC 8)	Graduação- Licenciatura em Biologia Mestrado em Ensino de Ciências		
Professor da rede particular	-	-	-	-
Funcionários	-	-	-	-
Escolas Comunitárias	Fem. (SC 5)	Cursando Pedagogia (5º período)	Desde 2004	Indicado em assembléia do segmento
	Masc. (SC 6)	Graduação- Bacharelado em Direito -Graduação em Pedagogia -Especialização em Políticas públicas	De 2001 até 2005	Eleição
Grêmios estudantil	Masc. (SC 9)	Ensino Médio (cursando)	De 2003 até 2005	Eleito em assembléia da União dos Grêmios Municipais
	Masc. (SC 4)	Ensino Médio	De 29-12-2006 até 04-07-2011	Da 1ª vez foi indicado pela diretoria da entidade. Agora em 2006, foi através do fórum.
Pais de alunos	Fem. (SC 7)	Graduação em Direito Licenciatura em geografia (cursando)	De janeiro de 2003 até janeiro de 2007	Em assembléia convocada pela secretaria de Educação, para todos os representantes de pais de alunos das escolas municipais
Organização Não Governamental	Masc. (SC 1)	Graduação em filosofia Especialização em sociologia	De metade de 2002 até metade de 2005	Indicado

		Cursando doutorado em Ciências da Educação.		
Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais	Masc. (SC 3)	Superior Incompleto e Especialização em Gestão de Recursos Humanos	2001 até 2008	Indicação após debate, pela diretoria do sindicato

O quadro que se formou em relação aos conselheiros e às conselheiras demonstra o perfil da representação do Conselho Municipal da Cidade do Recife a partir da delimitação de tempo de atuação (2003-2007) e do requisito de entrevistar o titular e não o suplente. Assim os Conselheiros entrevistados foram 11 (onze) mulheres e 9 (nove) homens.

Com relação à formação, o grupo é composto por duas pessoas que cursam o ensino médio, uma pessoa cursando a graduação em pedagogia, três pessoas com graduação completa, seis especialistas, cinco mestres e três doutores, o que podemos chamar de um grupo diversificado em seu nível de formação, sendo que a maioria já possui a graduação. Deste modo, podemos caracterizar como um conselho com um nível de escolarização alto. Esta realidade, que parece ser um fator positivo para um órgão que tem como função, discutir, fiscalizar, deliberar sobre planos, programas e projetos que constituem a política educacional do município, tem como dado complicador para alguns conselheiros dos órgãos públicos o fato de não existir entre os conselheiros um equilíbrio na qualificação quanto ao nível e compreensão sobre sua função no Conselho Municipal de Educação do Recife, principalmente entre os representantes da Sociedade Civil, existindo para alguns conselheiros e conselheiras o sentimento de que, mesmo reconhecendo ser importante a diversidade, de certo modo enfraquece o CME. As falas abaixo confirmam esta perspectiva:

Por isso que eu acho que um dos pontos que os conselhos têm que, garantir é a capacitação dos seus membros. Quanto mais a formação continuada dos conselheiros for focada no conselho mais ele qualifica o Conselho como órgão, como órgão de representação social e como órgão de controle (OP 3).

Agora, o que faltava era uma maior maturidade de determinados segmentos, mais precisamente o segmento dos alunos e o segmento dos pais no começo. Porque eu acho que eles se sentiam intimidados. O rapaz era jovem, então não tinha as posições formadas a respeito de vários temas. Se não fosse diretamente um tema direto de estudante, ele praticamente não participava do debate e o representante do segmento dos pais - isso na primeira metade, depois mudou, no tempo que eu fiquei -também era uma pessoa que não tinha amadurecimento, uma reflexão sobre as questões e aí a contribuição não era muita. Mas, eu vejo isso como um processo. Até essa compreensão de como as pessoas devem ser escolhidas e que deve ser oferecida formação também para as questões e para as pessoas. Quer dizer, o fato da gente ter um pouco mais de reflexão não significa que a gente dominasse todas as questões atinentes ao Conselho. Então é importante pra todos essa questão da formação. Era o único aspecto, digamos que, tinha um descompasso, digamos, na participação das pessoas. Mas como grupo de forma ampla com certeza era muito positivo (OP 5).

Estas questões colocadas por conselheiros de alguma forma devem refletir na relação estabelecida entre eles no espaço do CME. Os mesmos não deixam de valorizar e reforçar a idéia de um conselho plural, no entanto destacam a diversidade como algo que no caso dos conselheiros da Sociedade Civil provoca um certo desnível nas discussões no Conselho, colocando como proposta o investimento na formação do conselheiro.

Este é um debate que tem se destacado nos estudos sobre os conselhos e de uma forma geral dos espaços participativos institucionalizados e implementados com base na Constituição Federal de 1988. A questão se apresenta segundo Lüchmann (2008) pelos limites e desafios encontrados em promover mudanças significativas na participação política e aprofundamento democrático.

2.5 OS DELEGADOS E PARTICIPANTES DA VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Os delegados e os participantes da VI COMUDE foram convidados aleatoriamente a participarem da entrevista. Não foi estabelecido anteriormente um número de pessoas por segmento para a entrevista. O procedimento utilizado foi:

aproximação, apresentação pessoal e explicação de que se tratava de uma pesquisa de doutorado sobre a Conferência Municipal de Educação - COMUDE e Conselho Municipal de Educação do Recife-CMER. Após breve explicação, perguntei se a pessoa gostaria de participar da entrevista. Coloquei a opção de gravar ou não a entrevista, dependendo da permissão do entrevistado. A grande maioria dos entrevistados não se opôs à gravação. No entanto, muitas pessoas se negaram a participar da entrevista justificando que não queriam deixar de participar da atividade que estava acontecendo no momento. Quando conseguia marcar nos intervalos, muitas vezes a pessoa contatada não aparecia ao encontro para entrevista. Parece que a ação de participar de entrevistas ainda não é uma prática bem aceita pelas pessoas. O fato é que durante os três dias consegui realizar 17 entrevistas em uma conferência onde participaram 433 delegados e 87 participantes¹⁶.

Quadro 1
Delegados e Participantes da COMUDE Entrevistados
Perfil dos Representantes

	Fund. Completo	Ensino Médio Incompleto	Superior Incompleto	Superior Completo	Especialização
Estudantes	E1	E2			
Professores					P1, P2 e P3
Comunidade		C1			
Funcionários			F1 e F2		
Gestores da Secretária de Educação				G2	G1, G3, G4 e G5
Organizações da Sociedade Civil				OSC1	
Diretor Escolar					D1
Escola Comunitária		EC 1	EC2		

A VI Conferência Municipal de Educação - COMUDE, cujo tema foi: **Educação com Qualidade: direito e cidadania**, no período de 02 a 05 de maio de 2007, contou com a participação como mencionado anteriormente de 433 Delegados e 87 participantes. Destes foram entrevistados, Docentes, Líderes Comunitários, Funcionários, Gestores da Secretaria de Educação, Diretores de Escola e Docentes

¹⁶ A diferença entre participantes e delegados consiste que os delegados foram eleitos nos seus segmentos e têm poder de voto. Os participantes não votam, mas podem participar das discussões.

de Escolas Comunitárias, num total de 17 pessoas. As entrevistas em sua maioria foram gravadas e os nomes foram substituídos por números. A codificação foi feita utilizando as iniciais dos segmentos que os entrevistados representavam e o número dado de acordo com a ordem de participação na entrevista. O momento do contato da solicitação para a entrevista como já relatado não foi de fácil acesso. As pessoas não estavam muito disponíveis para a atividade, inclusive porque ser entrevistado é por alguns momentos sair do espaço, do cenário das discussões.

2.6 AS ENTREVISTAS

As entrevistas foram usadas como uma técnica viável na medida em que o trabalho tem como objetivo entender como os atores sociais se reconhecem enquanto participantes, representantes da cidade nas discussões educacionais, e como entendem e participam na construção do Plano Municipal de Educação- PME. Deste modo, busquei compreender como as falas se organizam em torno deste objeto de análise, tendo como referência a história de organização política da rede pesquisada, bem como os dados relativos à inserção do Conselho Municipal de Educação nos planos, programas, projetos e políticas de educação da cidade do Recife.

Entretanto, esta opção teve dois movimentos básicos: entender primeiro de que forma se dá a participação do CME na elaboração, execução e controle dos planos, programas, projetos da política educacional do município e conseqüentemente sua inserção na construção do PME, e, também, analisar de que forma o CME do Recife vem constituindo a participação da sociedade nessa instância colegiada e nos movimentos mais amplos como as COMUDES, a partir da análise das falas dos sujeitos, as interações individuais e coletivas, utilizadas, ou melhor, produzidas neste contexto histórico educacional.

O processo de conquista da autonomia no cotidiano dos Sistemas de Ensino pode ser analisado considerando os aspectos que são essenciais nas relações construídas pelos sujeitos que se propõem a racionalizar, discutir, fazer propostas sobre um determinado espaço, elaborando normas, leis ou conceitos.

Assim utilizo dados referentes a uma análise qualitativa e quantitativa. A

análise realizada tem como pretensão fazer as relações entre os conceitos e significados de representatividade e participação e inserção nas políticas públicas municipais e na elaboração do Plano Municipal de Educação, a partir das referências apresentadas pelos atores sociais como escolaridade, tempo de atuação no conselho (frequência dos que participaram da COMUDE), concepções, o discurso elaborado, o interdito e o não dito, o plano político apresentado.

CAPÍTULO 3 BREVE HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

O debate do processo de municipalização/descentralização no seu contexto histórico procura situar as tendências no processo implementado no Brasil para compreender de que modo as políticas e/ou programas do Governo Federal vão sendo incorporados à realidade dos municípios e sua Política de Educação Local.

A discussão sobre descentralização do ensino não é recente e exige uma análise da história da educação no Brasil, um estudo que resgate os condicionantes estruturais da organização do ensino quanto aos aspectos políticos, pedagógicos e a questão do financiamento. As primeiras discussões sobre descentralização, segundo Oliveira (1999), Monlevade (2003), Sucupira (1996) e Cury (2001), vêm a debate com o ato adicional de 1834, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 2
A legislação educacional e o processo de centralização/descentralização

Legislação	Destaques
Constituição de 1824	Fortemente centralizadora em matéria de educação, limitava-se a dois parágrafos do artigo 179: § 32 - Instrução primária e gratuita a todos os cidadãos; § 33 - Colégios e Universidades onde serão ensinados os elementos da ciência, belas letras e artes.
Lei de 15 de outubro de 1827	- Centralizadora e possuidora de 17 artigos; - Determinava que em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos haveria escolas de primeiras letras. - Versava sobre currículos separados para meninas e meninos, como também salários dos professores e professoras e os castigos. - O método de Ensino Mútuo ou Lancasteriano
Decreto legislativo de 1834, incorporado à	- Autonomia relativa das Províncias, com suas assembléias legislativas, e a extinção do

<p>Constituição do Império como Ato Adicional de 1834</p>	<p>Conselho de Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Na competência legislativa atribuída às assembleias provinciais pelo artigo 10 do Ato, figurava a de legislar (§ 2º) “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro foram criados por lei geral”.
--	---

Fontes: Sucupira (1996), Cury (2001).

O fio condutor da discussão naquele momento passava pela questão do financiamento da educação, mas o que aconteceu de fato foi uma desresponsabilização do governo central com a educação nas províncias, o que teve como resultado o agravamento da situação, no sentido que cada província se responsabilizaria pela educação com recursos próprios, segundo Sucupira.

O princípio da descentralização educacional consagrado pelo ato adicional não foi aceito pacificamente sem críticas. Juristas, políticos, educadores questionaram a exclusão do poder central do campo da instrução primária e secundária (1996, p. 61).

Assim, as assembleias provinciais acionaram as Câmaras Municipais com relação à responsabilidade com o oferecimento e o desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 1999). Medidas como autorização para reserva de recursos para o ensino, aluguel de prédios, auxílio aos alunos pobres e o poder de fiscalização dos professores e do funcionamento do ensino foram tomadas buscando o trabalho conjunto no controle e organização do ensino, o que não garantiu um trabalho tranquilo entre as Províncias e Câmaras Municipais.

Com o advento da República que se configura a partir de um movimento militar e não de um movimento popular, tendo apoio dos setores da economia cafeeira (GHIRALDELLI, 2003), a Constituição da República em 1891, no seu artigo 68, declara a autonomia dos municípios ao seu peculiar interesse (RIBEIRO, 2004). No entanto, esse fato não teve concretização legal; o que vigorou foi o “coronelismo” e o poder do Estado na nomeação dos prefeitos.

Assim, em 1920, os dados alertavam para a gravidade da situação educacional, visto que tínhamos 75% ou mais da população em idade escolar analfabeta. Esse quadro representa a situação de descompromisso com a educação no início do século.

A partir dessa realidade começa a surgir um discurso “Renovador” da escola brasileira tendo como base a Escola Nova e certo “otimismo pedagógico”, que buscava mudar a pedagogia, a arquitetura das escolas, a relação ensino-aprendizagem e a avaliação. Este movimento culmina com a criação da ABE (Associação Brasileira de Educação) em 1924 por um grupo de educadores brasileiros, tornando-a centro de divulgação do movimento renovador na Educação.¹⁷ A Associação realizou algumas Conferências Nacionais de Educação¹⁸, que impulsionaram a escrita do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 e que também foram propulsoras de lutas em torno de um projeto de legislação nacional para a educação.

Assim, a criação da ABE e o Manifesto de 1932 foram marcos importantes das décadas de 1920 e 1930 na história de vanguarda da educação brasileira no começo do século passado e que impulsionaram a transformação pedagógica no Brasil e democratização da educação (Escola para Todos). Para este estudo é importante destacar no Manifesto a defesa pela “Escola Única” no sentido de oferecer uma educação igual para todos, laica, gratuita, obrigatória e co-educação dos sexos. A partir dos princípios do Manifesto, pode-se entender claramente uma proposta, um projeto educacional que, de certa forma, vai influenciar a proposta educacional do período. Destacamos a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 na Constituição de 1934, quando temos,

¹⁷ “(...) a contar de 1922, começaram a aparecer as reformas estaduais de ensino, prenúncio das reformas nacionais que surgiram a partir de 1930. A primeira delas foi empreendida em 1920, Sampaio Dória, em São Paulo; em 1922/23, no Ceará, Lourenço Filho empreendeu a segunda. Depois, seguiram-se a do Rio Grande do Norte, por José Augusto (1925/28), as do Distrito Federal (1922/26) e de Pernambuco (1928), empreendidas ambas por Carneiro Leão, a do Paraná (1927/28), por Lysímaco da Costa, a de Minas Gerais (1927/28), por Francisco Campos; a do Distrito Federal (1928), por Fernando Azevedo e da Bahia (1928), por Anízio Teixeira. Em 1930, Lourenço Filho publicava seu mais famoso trabalho: Introdução ao Estudo da Escola Nova” (ROMANELLI, 1997, p. 129).

¹⁸ “Decorrência de articulações desenvolvidas na IV Conferência Nacional de Educação promovida pela ABE, 1931-realizada sob acentuada pressão político-ideológica e em cuja sessão de abertura estiveram presentes Getúlio Vargas e Francisco Campos - O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) contribuiu definitivamente para pôr em relevo as clivagens ideológicas existentes entre as forças em confronto. Redigido por Fernando de Azevedo e assinado por mais de vinte seis educadores e intelectuais, o documento dirigido ao povo e ao governo trazia a marca da diversidade teórica e ideológica do grupo que o concebeu” (SHIROMA, 2000, p. 22).

a aprovação de propostas de ensino primário obrigatório, gratuito e universal, da ampliação da competência, da União, por meio do Conselho Nacional de Educação - resguardada a autonomia dos Estados e Municípios - para 'adaptar' as determinações federais às condições locais. A Constituinte atribuiu ao Conselho a tarefa de elaborar um Plano Nacional de Educação e de garantir os recursos para o sistema educativo (SHIROMA, 2000, p. 24 e 25).

No entanto, Ribeiro (2004) ressalta que a autonomia dos municípios, nesta legislação se limita à eleição de prefeitos, vereadores, impostos e organização dos serviços. Esta Constituição de curta vigência é substituída pela Constituição de 1937 do Estado Novo que compreende o período de 1937 até 1945. Esta Carta impedia a eleição de prefeitos que seriam nomeados pelos governadores; já os vereadores continuavam a exercer o cargo a partir de eleições.

No seu livro *Pedagogia da Revolução*, João Francisco de Souza (2004) destaca o debate sobre educação que vem se solidificando desde os anos de 1920, configurado na "disputa entre católicos e pioneiros como representantes, respectivamente, das frações agro-exportadora e industrial da classe expropriada na disputa pela hegemonia e/ou domínio da sociedade brasileira" (p. 30).

É com a deposição do Presidente Getúlio Vargas em 1945 que surge o movimento de redemocratização do país e com ele a retomada do debate educacional. A história da democratização política do país nesse período consagrou o princípio da descentralização quando a Constituição de 1946 traz alguns avanços significativos com relação à descentralização. Os estudos de Souza (2004) reforçam a discussão do impacto que teve o debate educacional, principalmente a partir de 1948 com a entrada no Congresso Nacional, do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Neste contexto destaca que em Pernambuco começam a existir movimentos em torno da educação no final da década de 1950 e começo da década de 1960. E afirma que neste período

...a educação deixa de ser apenas objeto de debates e hostilidades - o que continua - para se transformar numa atividade concreta e efetiva de diversos grupos sociais, representantes das classes sociais, em conflito, aspirantes à hegemonia. Não quero, dessa forma, afirmar que nas décadas anteriores não tenham sido desenvolvidas várias atividades educacionais, quero, no entanto enfatizar que, neste momento, há uma mudança de qualidade nas práticas educacionais levadas a efeito pelo envolvimento das

camadas da classe popular como parceiros do processo e não mais como apenas usufrutuários (idem, p. 30).

Este fato não ocorreu com as Constituições de 1967 e o ato adicional de 1969, que tinham características centralizadoras em função da política do Regime Militar. A educação foi caracterizada por termos precisos impostos por este regime, tais como Desenvolvimento, Educação para Formação do “Capital Humano”, fazendo a vinculação entre educação e mercado de trabalho (SHIROMA, 2000). A Constituição de 1967 não determinava ao menos percentuais mínimos a serem investidos obrigatoriamente em educação pelo poder público.

É importante destacar que no final da década de 1970, associações científicas (CAPES¹⁹, SBPC²⁰) e entidades sindicais (ANDES²¹, CNTE²²) começam a reivindicar mudanças no sistema educacional brasileiro. Diante da situação educacional naquele momento, os educadores elencaram algumas bandeiras de lutas e propostas, retomando aspectos já levantados pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, como afirma Shiroma:

Também se firmou a concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado concedê-la. Defendia-se a erradicação do analfabetismo e universalização da escola pública visando a formação de um aluno crítico (2000, p. 47).

O quadro a seguir mostra os requisitos desse projeto organizados a partir de cinco bandeiras de luta para a educação no processo de redemocratização do país.

¹⁹ CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

²⁰ SBPC - Reuniões Anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

²¹ ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior.

²² CNTE - Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação.

Quadro 3 Bandeiras de Luta da Educação

1- Melhoria da Qualidade em educação - permanência do educando na escola; redução da distorção idade-série; assistência ao estudante com o programa de merenda escolar; transporte e material didático; redução de números de alunos por sala; formação docente; retribuições salariais justas, entre outros.
2- Valorização e qualificação dos Profissionais da Educação - professores, especialistas e demais funcionários, um plano de carreira nacional e um piso salarial unificado; a reestruturação da formação dos professores e especialistas; a preparação e fixação de docentes nas séries iniciais e pré-escolar.
3- Democratização da Gestão - democratização dos órgãos públicos de administração dos sistemas educacional, a descentralização administrativa e pedagógica; a gestão participativa dos negócios educacionais; a eleição direta e secreta dos dirigentes de instituições de ensino; a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas; a supressão do Conselho Federal de educação em razão do seu caráter privatista; Colegiados escolares eleitos pela comunidade escolar.
4- Financiamento da educação - exclusividade das verbas públicas para as escolas públicas.
5- Ampliação da escolaridade obrigatória de 0 a 17 anos

Fonte: Shiroma (2000, p. 48-49).

As eleições diretas para governadores em 1982 foi um marco no processo de redemocratização do país, possibilitando uma certa autonomia aos estados na implementação de políticas educacionais próprias. Neste contexto na década de 1980 foram realizadas cinco Conferências Brasileiras de Educação (CBE), organizadas pela Sociedade Civil;

1980 – I Conferência Brasileira de Educação - São Paulo;

1982 – II Conferência Brasileira de Educação - Belo Horizonte;

1984 – III Conferência Brasileira de Educação - Niterói;

1986 – IV Conferência Brasileira de Educação – Goiânia

(Carta de Goiânia – proposições para a nova Constituição Federal do Brasil CF). Esta carta foi quase integralmente incorporada ao texto da Constituição de 1988.

1988 - IV Conferência Brasileira de Educação –Brasília

Um dos marcos importantes, no campo educacional com o fim do Regime Militar foi, em 1985, o movimento de Secretários Municipais de Educação, tendo como resultado a criação em 1986 da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), que nasceu, segundo Shiroma (2000), em meio a interesses contraditórios e que colocava como necessário o incentivo ao processo de municipalização, através da descentralização e acompanhamento da alocação de recursos, bem como a delimitação das competências das três esferas do poder público: Federal, Estadual e Municipal, além de uma ampla reforma tributária. As relações entre UNDIME e MEC foram de muito conflito, podendo ser observado na dualização entre as redes municipais e estaduais e na conseqüente falta de integração entre estados e municípios. Segundo Shiroma (2000), é uma herança do regime militar a ausência de consolidação entre as três esferas: Federal, Estadual e Municipal.

Para Gadotti (2000), na década de 1990, a discussão em torno da municipalização/descentralização do ensino implica uma revisão do sistema educacional e um estudo que ajude a compreender as mudanças na concepção de escola pública, entendendo que os pontos que fazem referência são de cunho político, pedagógico e estrutural. O que está em discussão é a questão da qualidade do ensino, a oferta de oportunidades iguais de educação e a valorização da escola pela sociedade mediante mecanismo da descentralização.

Este debate é também resultado da nova legislação nacional, a Constituição de 1988, que em relação à municipalidade, situa o município como espaço real de poder e não como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder. Ao dar autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais, no Art. 212, §2º, determinando que “para efeito do cumprimento do disposto no ‘caput’ desse artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213”. Além disso, amplia o poder municipal permitindo a ele a elaboração da sua lei orgânica e eleva o município à categoria de entidade federada no Art. 18 (RIBEIRO, 2004).

3.1 MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO E A POLÍTICA EDUCACIONAL

A Constituição Federal de 1988 apresenta mudanças significativas frente às demandas sociais existentes e às transformações ocorridas no país a partir da década de 1980. Dentre elas, a autonomia concedida aos Municípios, expressa nos Artigos 18 e 211 e regulamentada pela LDBEN nº 9.394/96 no Art. 11. A retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo, como também a descentralização fiscal provocam mudanças na natureza das relações intergovernamentais; os municípios brasileiros passam a ser entes federados autônomos, portanto, com autonomia política e fiscal. Assim, Estados e Municípios assumem a função de gestão das políticas públicas, que podem ser implementadas por iniciativa própria, por adesão ou imposição constitucional (ARRETCHE, 2002).

A educação brasileira tem na sua história elementos que contribuíram para saltos qualitativos no planejamento e pensamento educacional e outros que promoveram atrasos e seqüelas para a educação e conseqüentemente o desenvolvimento do país como um todo. Após o Golpe Militar de 1964, que resultou em 20 anos de ditadura, o processo de redemocratização foi travado em um campo de lutas e conquistas do movimento da Sociedade Civil organizada a partir das demandas que foram intensificadas pela falta de investimento em educação. A política dos militares a partir de uma atuação direta do MEC e de um

poder centralizador do governo Federal - manteve o controle das verbas, dos critérios de distribuição e repasse do salário-educação, entre outros - e os propósitos de descentralização (...). Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries, que reuniam 73% de reprovações (SHIROMA, 2000, p. 43).

É no contexto da retomada do debate democrático que o processo de redemocratização do país vem buscar reverter a situação, principalmente através dos movimentos e lutas da sociedade civil. A Constituição de 1988 apresenta-se com um discurso de ordenar as demandas educativas. No entanto, segundo Aguiar,

Como se sabe a Constituição Federal não só amplia o rol das competências concorrentes entre União, estados e municípios como atribui a estes novas competências (...) Ao que parece, mesmo quando aponta para uma descentralização das políticas de educação, o governo federal e sua burocracia vão ampliando o grau de interferência na definição e operacionalização das políticas dos estados e municípios, mediante o estabelecimento de diversas formas e mecanismos de controle (2002, p. 74-75).

O processo implementado pelo MEC permite afirmar que a descentralização educativa assume um caráter gerencial, na medida que as ações, programas vão interferir nos rumos da política de educação dos Estados e Municípios sem que estes de forma efetiva possam opinar sobre outras formas e caminhos possíveis da política local.

A descentralização a partir da municipalização dos sistemas de ensino tem a justificativa de otimização dos recursos, reforça e renova o entendimento de que o processo de descentralização administrativa e financeira seria a base das reformas nos sistemas de ensino. Assim, a descentralização é

difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativas da transferência de competências da esfera central do poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado das suas funções mínimas, de acordo com as aspirações/adaptações de corte hakey-smithiano (AZEVEDO, 2002, p. 54).

A descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de um conjunto de vantagens, nem sempre totalmente verdadeiras, propiciadora de práticas menos burocráticas, adequação de práticas curriculares e de prática de gestão democrática nas escolas.

Esse discurso que traz no seu bojo a descentralização faz parte de um contexto onde o país busca sua reafirmação como uma nação que, amparada em movimentos nacionais e internacionais, entra numa nova configuração social onde não cabe mais o centralismo. A democracia exige a divisão de responsabilidades, participação, representatividade. É nesse contexto que se faz necessário efetivar a

descentralização. Para Jacobi (2000), é um desafio que se propõe a fortalecer o que se denomina de Democracia Representativa.

A questão da descentralização é hoje uma das principais precondições para formular uma efetiva democratização do Estado. Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação, de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. Descentralização relaciona-se, pois, com a distribuição territorial de poder e implica delegação de autoridade (2000, p. 35).

Neste sentido, amplia a competência legislativa dos municípios, com novas responsabilidades, inclusive dotando-os de recursos tributários com o objetivo de fazer política social. Neste caso, fortalece o princípio federativo, passando os serviços essenciais prioritariamente para os municípios, secundariamente para o estado e apenas em último caso para a esfera federal, como os serviços de saúde, assistência social, obras públicas e segurança (JACOBI, 2000).

Quando se trata de conceituar o binômio centralização/descentralização, segundo Oliveira,

tem como elemento chave a expressão “centro”. Seria, de um lado, a aproximação do centro. Assim, na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais. A centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central, representando no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de secretaria estadual pelos federados. O que caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas de controle sobre sua execução (1999, p. 14).

Para este autor, a questão da centralização/descentralização é entendida sob formas diferenciadas: uma delas é a que preconiza a centralização como atividade estatal e a descentralização como atividades privadas, tal como compreendida por

Rondinelli²³ (OLIVEIRA, 1999). Como contraponto, uma outra vertente entende centralização nas atividades privadas, dando como exemplo os monopólios, e descentralização nas atividades governamentais, no caso específico a municipalização, como analisado por Hevia²⁴ (OLIVEIRA, 1999).

Esse processo caracterizado como Municipalização se apresenta no Brasil a partir de três modalidades (OLIVEIRA, 1999): quando o município se responsabiliza pela organização e manutenção do ensino em um ou mais níveis; quando se responsabiliza junto com a rede estadual de parte das matrículas, ou quando se responsabiliza por determinados programas em acordo com a rede estadual. A organização sistêmica normatizada pela constituição de 1988 caracteriza como sistemas autônomos o Sistema Federal de Ensino, o Sistema do Distrito Federal, o Sistema Estadual e Municipal, constituídos enquanto organizações com autonomia, desde que respeitando a legislação nacional, possuindo, no entanto, os seus próprios órgãos normativos, como os Conselhos de Educação. São estes órgãos colegiados de caráter normativo, deliberativo e consultivo, que de acordo com suas competências e atribuições, aplicam a legislação da educação, como também propõem sugestões de aperfeiçoamento da educação nos sistemas de ensino (CURY, 2003).

O processo de municipalização, como vimos, vai se caracterizando como estratégia da descentralização do poder, operada a partir da constituição de 1988. Existe um consenso em torno da descentralização como a alternativa de reformas, mas ela encontra seu limite nas formas de implementação. Para Jacobi, existe,

de fato, um confronto teórico entre duas correntes. A primeira atribui à descentralização um caráter democratizante da gestão, na medida em que estimula a participação da sociedade nos processos decisórios; a segunda, mais crítica, não estabelece um relação mecânica entre os processos (.....) entre os mais céticos a descentralização apenas transfere poder das elites nacionais para as elites locais, e que o maior acesso dessas últimas aos recursos públicos apenas aumenta as oportunidades de corrupção (2000, p. 38).

²³ RONDINELLI, Denis A. e outros. Decentralization in developing countries: a review of recent experience. Washington: The World Bank, 1986.

²⁴ HEVIA, Ricardo R. Política de Descentralización em La educación básica y media em America Latina: Estado del arte. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC, 1991.

Entretanto, os Estados e Municípios participam das políticas públicas a partir de um sistema de adesão e por isso as agências federais usam da estratégia de incentivar Estados e Municípios às implementações, que proporcionam adesão às suas políticas. “Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHE, 2002, p. 45).

Para Azevedo (1997), o estabelecimento de uma determinada política pública para um setor surge a partir da necessidade do Estado em garantir a harmonia deste setor com os interesses predominantes na sociedade. Será o planejamento desta sociedade encaminhada pela ação do Estado através dos grupos organizados e articulados que promoverá a decisão para um determinado padrão de política e não outro. Assim, para melhor compreender os elementos de uma política educacional “deve-se considerar que a mesma articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura” (AZEVEDO, 1997, p. 60).

É neste sentido que a história da educação do Brasil, entendida a partir de uma política social mais ampla, revela que existe uma especificidade que a faz ao mesmo tempo prescindir de exemplos de outros países, mas também o torna protagonista da sua própria experiência. Necessário se faz reforçar as suas características enquanto um país com uma diversidade cultural e social imensa, fora a sua grandeza continental. Neste contexto, Cury nos alerta que

As políticas de educação são plurais porque nascem de uma realidade social e política que se rebela em atender a desígnios únicos. Grupos sociais e políticos dos vários níveis de governo não se conformam com orientações verticais. Isso significa considerar a força dos governos vigentes e o papel do Estado em matéria de avanços sociais e democráticos (2002, p. 153).

Assim, a política educacional que passou a vigorar a partir do processo de descentralização tem que ser entendida no contexto plural da realidade brasileira, onde contamos com 26 Estados federados, o Distrito Federal e 5.665 municípios (MEC, 2009) com sua diversidade cultural, social e econômica. Destaca-se na municipalização da educação, na política educacional dos anos de 1990, no

Governo de Fernando Henrique Cardoso²⁵, a valorização do magistério, a prioridade ao Ensino Fundamental, tendo como elemento de destaque alguns programas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁶ e o Sistema Nacional de Avaliação Básica²⁷ - SAEB; o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE²⁸.

Esta transposição de responsabilidades vem sendo realizada pelo Ministério da Educação através de políticas públicas que efetivam o caráter de descentralização e municipalização do ensino, ações estas que tentam imprimir uma finalidade de dinamização e implementação da gestão democrática nas redes de ensino, associando às “preocupações como avaliação dos resultados, busca de eficiência, redefinição de papéis e uma preocupação mais acentuada com a autonomia e fortalecimento da escola” (AMARAL SOBRINHO, 2001, p. 3).

A partir desta política, o interesse e a necessidade dos municípios em aumentar suas receitas provocaram a aceleração do processo de municipalização, convergindo com o aumento da oferta de matrículas para o Ensino Fundamental, Segundo Arretche, “a Municipalização é assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais” (2002, p. 40).

Portanto, é fato que a descentralização trouxe no modelo implantado múltiplas atribuições aos municípios que poderiam ser melhor distribuídas se houvesse uma prática de cooperação entre Estados e Municípios, o que se define como novo ordenamento das políticas nacionais e locais. Conforme analisa Azevedo (2002),

²⁵ O Ministério elaborou um Projeto de Emenda Constitucional o qual previa que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino Fundamental. Além disso, 60% destes recursos deveriam ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores em efetivo exercício do magistério. Para garantir padrões mínimos de gasto em educação, a Emenda Constitucional também estabelece que deve ser estabelecido a cada ano um valor mínimo nacional de gasto aluno. Esse valor seria complementado pelo governo federal nos estados em que o valor mínimo nacional não fosse alcançado (ARRETCHÉ, 2002, p. 40).

²⁶ O FUNDEF vigorou de 1997 até 2006 e atendia ao Ensino Fundamental. Atualmente FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, substituiu o FUNDEF e ampliou o atendimento para toda a Educação Básica, ou seja, de Creches ao Ensino Médio, desde janeiro de 2007 até 2020.

²⁷ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP, foi criado em 1988 e aplicado a partir de 1990 na avaliação do desempenho dos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino Médio. Desde 2005, a Prova Brasil vem junto com o SAEB sendo aplicada junto com avaliações para diagnóstico em escala nacional.

²⁸ Repasse de recursos do MEC diretamente para as escolas, através das Unidades Executoras.

apoiada nos estudos de Charlot (1988), existe um repasse dos grandes e conflituosos problemas que atingem os processos de escolarização para o poder local, para a escola e professores.

Observa-se então que no Brasil a Descentralização/Municipalização, segundo Jacobi, é um processo com grandes obstáculos a serem vencidos. Desde a própria proposta Constitucional com relação à distribuição de competências, acreditando poder contar com um federalismo cooperativo nas relações intergovernamentais, que não vem acontecendo, o que para o autor prescinde de maiores ajustes no plano das transferências financeiras, como também um maior fortalecimento das instituições burocráticas locais. Ao contrário, observa-se que

a descentralização em curso não conseguiu superar o peso do clientelismo e do paternalismo político, tão determinantes na cultura política brasileira, (.....) não tem favorecido iniciativas locais pautadas pela democratização da gestão em suas diversas dimensões (JACOBI, 2000, p. 39).

Neste sentido, o poder municipal tem sido muito focado e requisitado numa perspectiva do modelo de governança democrática das cidades. Para Tonella,

a malha urbana brasileira é bastante complexa e não há garantias de tratamento isonômico para todos os municípios. A ausência de infra-estrutura e de técnicos qualificados para lidarem com a complexidade exigida pelas máquinas das burocracias dos Estados e da União é um entrave sério demais para não se dar a devida atenção (2006, p. 40).

Assim, a organização da Educação Nacional após o processo de Descentralização/Municipalização tem como estrutura o que representa o quadro abaixo, descrito por Ribeiro (2004). No entanto, acrescento que dentro de uma perspectiva de maior participação da sociedade e como normatiza a LDEN nº 9394/96, nos Artigos 12, 13, 14 e 15, no item escola, na tabela, há também os Conselhos Escolares, Conselhos de Classe, Projeto Pedagógico, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantis, entre outros componentes que permitem e proporcionam uma gestão democrática participativa.

Quadro 4 Descentralização e Organização da Educação

Governo: Níveis	Educação	Escola
<ul style="list-style-type: none"> - Federal - Estadual - Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Nacional de Educação (CNE) - Ministério da Educação e Cultura (MEC) - Conselhos Estaduais de Educação (CEES) - Conselhos Municipais de Educação (CMEs) - Secretarias Municipais de Educação (SMEs) 	<ul style="list-style-type: none"> - Direção - Vice-Direção - Professores - Orientador e Supervisor - Alunos e Funcionários

Fonte: Ribeiro (2004, p. 49).

Deste modo, a municipalização não é somente uma valorização da instância governamental local, mas sim a possibilidade de atuação direta da população nas políticas públicas, mesmo não sendo da forma definitiva, e sim partilhada, o que podemos chamar de uma democracia representativa.

A LDBEN nº 9394/96 define a existência do CNE (Conselho Nacional de Educação) no art. 9, § 1º. Segundo Cury, criado pela Lei nº 9.131/95, o Conselho Nacional surge “como resposta do governo eleito em 1994 a uma série de empenhos e lutas da Sociedade Civil em prol de uma lei de educação que fosse Democrática” (2000, p. 52). No entanto, a LDBEN não faz referência aos Conselhos Municipais de Educação, visto que a lei que o criou é anterior à LDBEN. Os Conselhos Municipais foram normatizados desde a Lei Nº 5692/71 que admitia a existência de Conselhos no âmbito municipal, embora subordinados aos Conselhos Estaduais.

Ribeiro (2004) ressalta que é nesse contexto que a idéia sobre municipalização começa a ganhar força. Apresenta alguns posicionamentos que reforçam o debate, como a posição de Nascimento²⁹ quando diz que a democratização da sociedade, mesmo que seja no nível do discurso, acontecerá

²⁹ Nascimento, Jorge C. Municipalização do ensino, debates e conjuntura. **Cadernos de pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 60, p.48-50, fev. 1987.

com o fortalecimento da autoridade municipal. Apoiado em Silva³⁰, acrescenta que seria a busca do aprimoramento das instituições democráticas através da existência de núcleos municipais bem organizados ou Conselhos Municipais uma das formas de contribuir com as instituições democráticas.

Cury reforça esse debate quando diz que o nosso regime federalista possibilita

Conhecer formas múltiplas de condução governamental dentro da pluralidade político partidária que o caracteriza. É preciso notar que a Constituição de 1988 fez uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizador onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo jurídico institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisão (2002, p. 157).

Portanto, esta pesquisa destaca os Conselhos Municipais no âmbito da municipalização como uma das esferas de participação dos cidadãos no controle e gerenciamento das políticas públicas, no caso aqui específico da educação, sendo assim instância da democracia na política de educação municipal.

3.2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

3.2.1 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Falar de Sistema de Ensino é buscar entender sua importância, sua finalidade como parte da municipalidade e de um projeto de gestão democrática nacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ao fazer referência aos sistemas municipais de ensino destaca as competências e atribuições dos mesmos, quando no artigo 14 diz: “Os sistemas municipais de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica”. Entre as normas encontra-se a

³⁰ Silva, Benedicto. **Teoria das funções municipais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ibm, 1995.

elaboração do projeto pedagógico da escola; participação da comunidade escolar e local nos conselhos; assegurar autonomia pedagógica, administrativa e financeira da gestão.

O processo de descentralização a partir da municipalização do ensino é um debate que envolve elementos que estão presentes na história da educação do Brasil com todos os seus recortes, como, financiamento, política nacional e local de educação, formação de professores, programas, projetos, agências internacionais, entre outros. Assim, resalto aqui um estudo realizado por Saviani em 1987 sobre sistema quando propõe, dentro do debate, entendê-lo como um movimento que não é apreendido espontaneamente, mas pela mediação da análise, ou seja,

encarar o sistema educacional como um conjunto dinâmico, com seus elementos, interagindo, incorporando contradições e se comportando, ao mesmo tempo, como condicionado e condicionante do contexto em que está inserido. Isto significa dizer que estaria sendo utilizado o método dialético. Assim estaria garantida a visão sintética e dinâmica (1987, p. 28 e 29).

Num debate mais atual, Saviani (1999), ao fazer referência ao sistema de ensino, retoma a questão do “conjunto dinâmico” e destaca que ele prescinde necessariamente de um plano de educação, ou seja, a existência de um Sistema de Ensino traz na sua dinâmica de funcionamento além dos órgãos que o compõem, também definições de abrangência, diagnósticos, objetivos, finalidades, metas.

O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento (...) as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Conseqüentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação (SAVIANI, 1999, p. 2).

Neste mesmo contexto, Cury resalta a importância de um Sistema Nacional de Educação, e resgata a “inspiração cooperativa dos três níveis de poder que provém de iniciativas e propostas por Anísio Teixeira na década de 1950” (2002, p,

176). Destaca as formas diferenciadas como são tratadas as questões de políticas sociais no Brasil a partir da própria legislação quando:

A Constituição ao invés de criar um sistema nacional de educação, como faz com o sistema financeiro nacional, com sistema nacional de emprego ou como faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas de ensino (art. 211) cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa e articulada com as normas e finalidades gerais, por meio de competências privadas, concorrentes e comuns. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito (2002, p. 174).

É nesse contexto que Cury observa a ausência de uma definição clara, específica do que seja o regime de colaboração na Constituição Federal, que no art. 23 Parágrafo único sua redação não esclarece suas competências. Em 2006, uma emenda complementar faz uma nova redação que continua não tornando claro o que seja o sistema cooperativo.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Constituição de 5 de outubro de 1988

Art.23.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (NR) **Emenda Constitucional nº53 de 2006.**

Assim a existência de um Sistema Nacional de Educação ajudaria a definir melhor as competências de cada unidade federativa, além de melhorar a convivência entre elas e definir melhor o papel do governo federal na Educação Básica, principalmente nas questões ligadas ao financiamento. O que se observa é que a colaboração existe quando os gestores possuem coligações partidárias ou são do mesmo partido, o que subordina as ações de políticas sociais para a população a condições que não condizem com os preceitos Constitucionais de garantia dos direitos aos cidadãos. Um exemplo destas ações descoordenadas foi o que aconteceu logo após a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação em

1996. Os governos estaduais, a partir do que estabelecia a LDBEN nos artigos 10 e 11 com relação às incumbências dos Estados e Municípios, resolvem em sua grande maioria fechar as salas dos níveis de Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental, “entendendo” que cabia estas etapas agora aos municípios. Este fato foi provocador de grandes movimentos em todo o Brasil, na medida que isto significava sobrecarregar os municípios sem que estes estivessem preparados da noite para o dia em atender uma demanda grande da população, ressaltando que a falta de vagas já era problema a enfrentar e que se tornou mais agudo a partir das iniciativas dos Estados.

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 já apresentava a prerrogativa da autonomia dos municípios como ente federado, que já os autoriza a criarem os seus sistemas de ensino, o que, para Bordignon (2003), acelerou o processo de criação dos Conselhos Municipais de Educação, visto que é uma das instituições que o compõe.

Somente após a criação dos Sistemas Municipais de Ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação dos Conselhos Municipais de Educação, que passaram a ter funções próprias, relativas ao seu sistema de ensino, e não mais funções delegadas pelos conselhos estaduais, ocupando espaço próprio na autonomia dos Municípios, inerente ao regime federativo (2003, p. 52).

Assim, cabe aos municípios decidirem como instituir seus sistemas de ensino a partir das seguintes opções: “um sistema próprio de ensino; integrar-se a sistema estadual de ensino; compor, com o sistema estadual, um sistema único de educação básica” (GRACINDO, 2000, p. 214). O que chama a atenção e causa preocupação, é que no caso do nosso sistema federativo, temos fatores fortes que andam na contramão de decisões locais como já ressaltado anteriormente; entre elas destacamos as grandes diferenças, regionais, políticas, financeiras, entre outros.

Segundo Gracindo (2000), quando o município faz opção por um sistema próprio de ensino e regime de colaboração com os outros, terá que elaborar uma lei municipal de ensino, propor alteração da Lei Orgânica, quando preciso e comunicar sua opção ao Conselho Estadual de Educação.

No contexto das discussões nacionais e cumprindo com suas responsabilidades de governo, a Prefeitura da Cidade de Recife, através de sua Secretaria de Educação, estabelece o processo de discussão e elaboração da lei que cria o Sistema Municipal do Recife - SMER. Assim, no dia 4 de maio de 2002, a lei nº 18.768/2002, no seu título I - Da Criação e Natureza do Sistema Municipal de Ensino do Recife - SMER, Art. I dispõe:

Fica criado o Sistema de Ensino do Recife-SMER, cujos órgãos terão, na forma desta lei, naturezas consultiva e normativa que em colaboração com os sistemas Federal e Estadual de Ensino, tem funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais e estaduais, de educação (Lei Nº 18.768/2002, Diário Oficial de 04-05-2009).

A existência de um Sistema Municipal de Educação torna necessária a elaboração de um Plano Municipal de Educação que venha nortear as ações do município, com o objetivo de organizar e fortalecer o seu Sistema de Ensino, como também a colaboração com o governo na gestão e fiscalização.

Na lei municipal que o criou o Sistema Municipal de Ensino do Recife, este tem, segundo o Art. 4, a seguinte composição:

- I - a Secretaria Municipal de Educação;
- II - o Conselho Municipal de Educação;
- III - as Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental;
- IV - as Instituições de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada;
- V - as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio (Lei Nº 18.768/2002, Diário Oficial de 04-05-2009).

Segundo Cury (2003, p. 19), "ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos Artigos³¹ 11 e 18 da

³¹ Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de: I. organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II. Exercer ação redistributiva em relação às escolas; III. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV. Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino

LDB, o Município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como ente federado”, criando assim o seu sistema de ensino, deixando de ser sub-sistema dos Conselhos Estaduais, o que significa a conquista de sua autonomia. O artigo 3 da lei municipal que cria o SMER dispõe seus princípios:

Art.3 - Esta lei disciplina a educação escolar que se desenvolve nas unidades educacionais integrantes do Sistema Municipal de Ensino do Recife-SMER e tem como base os seguintes princípios previstos no Art. 208 da Constituição Federal de 1988, no Art.3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Art. 132 da Lei Orgânica do Município e na Lei Municipal nº 16.520 a saber:

- I- igualdade de condições para o acesso e permanência a escola;
- II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento a arte e o saber;
- III- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV- coexistência de instituições públicas e privadas de ensino do município;
- V- gratuidade do ensino público;
- VI- valorização dos profissionais do magistério, garantida na forma do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Municipal, lei nº 16.520 de 20 de outubro de 1999, com alterações da Lei nº 16.558 de 29 de fevereiro de 2000 e demais legislação pertinente;
- VII- gestão democrática de ensino na forma da lei;
- VIII- garantia de padrão de qualidade;
- IX- respeito a liberdade e apreço a tolerância.

(Lei Nº 18.768/2002, Diário Oficial de 04-05-2009)

Este fato ganha forma nos conselhos gestores, que na década de 1990 proliferaram em muitos municípios e em diferentes áreas. Esta realidade vai apresentar uma diversidade de práticas, apesar da existência de normatização em âmbito nacional e da formação de instâncias no governo federal de acompanhamento do processo de implantação e regulamentação de tais conselhos.

Mesmo assim, podemos observar que os conselhos surgem, na prática, senão com uma proposta clara e única, ao menos com uma forte intenção: possibilitar a participação da população na discussão e elaboração das políticas

somente quando tiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

públicas. Para Paz (2004), os conselhos se sustentam em três pilares: democracia, cidadania e participação, objetivando intervir na esfera pública.

A Lei Nº 16.768/2002, que cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife-SMER, estabelece no seu Artigo 6º o Conselho Municipal de Educação como órgão deste sistema de caráter consultivo, deliberativo e normativo, com as seguintes atribuições:

- I - aprovar, em primeira instância, as políticas e planos educacionais propostos pela Secretária Municipal de Educação;
- II - deliberar sobre os documentos normativo curriculares elaborados pela Secretaria Municipal de Educação.
- III - autorizar a criação e extinção de unidades educacionais, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Recife - SMER, de acordo com os critérios de credenciamento e instituições fixados pelo próprio CME, após análise de processos encaminhados pela Secretária Municipal de Educação;
- IV - pronunciar-se sobre processos de regularização da vida escolar e da assistência educacional de crianças demandantes ou atendidas pelo Sistema Municipal de Ensino-SMER;
- V - Apreciar programas projetos e diretrizes para os níveis de Ensino Municipal;
- VI - zelar pelo cumprimento da legislação educacional (Recife - Diário Oficial-04-05-2002).

Os Conselhos Municipais de Educação parecem se apresentar como umas das grandes possibilidades de novas e efetivas práticas de participação coletiva nas políticas públicas. Pensar nas unidades escolares ou nos sistemas de ensino nesta nova configuração política exige da sociedade, dos sujeitos sociais, uma maior participação não só dos que assumem cargos administrativos, mas de todos os profissionais da educação e dos sujeitos interessados no bom funcionamento das instituições educativas por natureza permeadas de muita complexidade. Assim, o estudo destaca os Conselhos como um dos grandes mobilizadores e articuladores da atuação da sociedade na organização, proposição, normatização e controle dos sistemas de ensino.

3.2.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A história dos Conselhos de Educação está relacionada à gestão pública de educação, com o movimento de centralização e descentralização das funções do Estado e de autonomia das unidades federadas.

Partindo de um contexto histórico, os Conselhos ligados à Educação, segundo Cury (2000), têm como primeira referência o período Imperial³² quando são vinculados ao Colégio Pedro II (modelo de educação secundária no país) e normatizador do Ensino Superior existente na época. O primeiro Conselho Nacional de Educação-CNE foi criado no governo provisório de Getúlio Vargas, tendo com foco principal o Ensino Superior.

É a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024/61 que transforma o CNE em Conselho Federal de Educação e cria também os Conselhos Estaduais, como órgãos normativos dos Sistemas Estaduais de Ensino. Esta lei apresenta a criação dos Conselhos Estaduais, como estratégia para a descentralização. Tinha como base a constituição de 1946 após o Estado Novo, propondo uma nova ordem federativa. Nesta perspectiva, os Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal e o Conselho Federal de Educação manteriam relações de articulações e não de subordinação (BORDGINON, 2003).

O surgimento dos Conselhos Municipais advém da Lei Nº 5.692/71, que vai facultar aos municípios organizarem conselhos de educação cujas atribuições podem ser delegadas pelos Conselhos Estaduais, evidenciando uma tendência à descentralização. No entanto, Ribeiro (2004) coloca que foi o Rio Grande do Sul o pioneiro na criação do Conselho Municipal de Educação em 1954 pelo Decreto Estadual nº 5.044, um fato que historicamente antecede a organização dos sistemas municipais de ensino, ou seja, a lei federal.

Contudo, é nos anos 1980 que se destacam as grandes reformas se tornando um marco no processo de redemocratização do país, onde se destacaram os temas

³² A Primeira República contava com um Conselho de Instrução Superior....”de acordo com a Reforma Benjamin Constant, exarada no Decreto nº 1.159/1892. Posteriormente, a Reforma Rivadávia, em 1911, pelo decreto nº 8.659/1911, cria o Conselho Superior de Ensino que deveria fazer transitar os cursos superiores do regime oficial para as corporações autônomas. A Reforma Rocha Vaz, de 1925, mediante o Decreto nº 16.782/1925 transmuda o Conselho Superior de Ensino em Conselho Nacional de Ensino” (CURY apud FERREIRA; AGUIAR, 2000, p. 46).

como universalização de direitos, descentralização e participação, incorporando-os como pauta principal nas discussões e ações relativas a educação, saúde, assistência social, habitação, entre outros. Cabe aos órgãos colegiados a função de ligação entre a sociedade e o Estado (ABRANCHES, 2006).

O Conselho Federal de Educação criado em 1961 foi extinto em 1994, no governo Itamar Franco. Está atualmente em vigor o Conselho Nacional de Educação que foi criado em 1995 pela lei nº 9.131/95, resultado de uma série de mobilizações e lutas da sociedade civil objetivando uma educação mais democrática.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96³³ no Artigo 9 reafirma a existência do Conselho Nacional de Educação. No entanto, a maior referência aos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação será feita pela Lei Nº 9.424/96 que criou o FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, quando se refere ao acompanhamento e controle social por Conselhos a serem instituídos em cada esfera do governo. É fato que o crescimento do processo de municipalização do ensino vai reforçar a necessidade de criação urgente dos Conselhos Municipais. Azevedo (2002) afirma que são crescentes os dados que apontam a municipalidade se instituindo, expressando o cumprimento da legislação em vigor, pelos municípios.

Do total das matrículas efetivadas nas redes municipais brasileiras em 2001, 63,2% ocorrem nas séries iniciais, ao passo que as redes estaduais matriculam 60,0% dos alunos de 5ª à 8ª série, e no Nordeste as municipalidades matricula 75% dos alunos de 1ª à 4ª série dessa região (2002, p. 53).

Anterior à LDBEN nº 9.394/96, a Constituição Federal de 1988 já reconhece os municípios como entes federados (Art. 211). Será no contexto do reconhecimento da autonomia dos entes federados, a partir da organização do seu sistema de ensino (Estados, Distrito Federal e Municípios), que se concebe que a normatização dos sistemas será feita via Conselhos, criando assim a tendência dos Conselhos de Educação se instituírem como órgãos normativos destes sistemas, dando ao município autonomia dentro das regras do jogo democrático.

³³ “Na Estrutura educacional haverá um Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (BRASIL, LDBEN 9.394/96, Artigo 9 §1º).

No atual contexto de Municipalização/Descentralização do ensino se faz necessário que os municípios assumam a autonomia anunciada pela LDBEN nº 9.394/96³⁴ no artigo 14, inciso II, ao definir as normas de gestão democrática do ensino público. Gohn afirma que

Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais, mas devem ser criados por lei municipal, sendo definido como 'órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino', criados e instalados por iniciativa do poder Executivo Municipal (2007, p. 101).

Cury (2000, p. 45) adverte que a razão de existência dos Conselhos de Educação “é dentro da relação Estado e Sociedade, estarem a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras”. Ao revisitar a história dos Conselhos, alerta que estes sempre tiveram e terão uma dimensão técnica, assumida pelos especialistas no assunto, nem sempre pautada pela democracia, principalmente quando são compostos por pessoas despreparadas para atender às especificidades dos assuntos. Assim, tal como coloca Cury, “um Conselho é, então, o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público” (2000, p. 50). Por exercer funções normativas e deliberativas, é um órgão diretamente subordinado à lei, se tornando órgão do Estado, devendo assegurar a participação da sociedade na melhoria da educação nacional.

Com base no princípio da Gestão Democrática do Ensino Público, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais estabelecem uma nova concepção para os colegiados de educação, em relação ao papel, composição, funções e atribuições. Os Conselhos Municipais têm funções de caráter normativo e consultivo na definição e implementação de políticas públicas. A existência do Conselho tem como pressuposto a maior participação social com o objetivo de garantir, fiscalizar, deliberar, normatizar e promover a melhoria da qualidade nos serviços públicos; no caso específico dos Conselhos Municipais de Educação, o alvo

³⁴ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9394/96, Inciso II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

são as políticas e programas educacionais dos municípios. O Pró-Conselho³⁵ concebe os Conselhos Municipais de Educação como

órgãos colegiados autônomos, integrantes da estrutura do poder público, representativo da sociedade local, incumbidos de contribuir para a democratização da gestão educacional no município e atuar na defesa intransigente do direito de todos à educação de qualidade (MEC, 2003, p. 11).

Segundo Bordignon (2003), a grande discussão hoje em torno da gestão participativa e dos órgãos colegiados tem como base a continuidade das políticas públicas, independente da alternância dos governos.

A permanência de parte do conselho, mesmo na alternância das administrações, é fundamental para a continuidade das políticas públicas. (...) Entretanto, para responder pela continuidade das políticas públicas, o colegiado necessita do reconhecimento da sociedade quanto ao papel que desempenha no sistema (2003, p. 74).

Um dos principais mecanismos de funcionamento e dinâmica dos sistemas de ensino com seus planos e programas é a participação, ou seja, a busca da efetivação de práticas escolares mais participativas, que envolvam a comunidade escolar, através do conselho escolar, do conselho de classe, do projeto pedagógico, dos grêmios estudantis, da associação de pais e mestres, entre outros, como a eleição direta para diretores de escolas, como também, no âmbito maior dos conselhos gestores onde se encontram representados a sociedade civil e o governo.

A seguir, focalizaremos nossa atenção no campo teórico-prático da nossa pesquisa. Assim, concentraremos nossa atenção fundamentalmente na contextualização e caracterização do Conselho Municipal de Educação do Recife-CMER.

³⁵ Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais. O programa estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações. O Pró-Conselho tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. <http://portal.mec.gov.br/> abril de 2009.

3.2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE-CMER

O Conselho Municipal de Recife teve sua primeira composição aos dois dias do mês de junho de mil novecentos e setenta e dois (registrado em Ata) de acordo com a Lei de Nº 10383/71 no seu Art. 7º, sendo composto por Presidente e Vice-Presidente, seis conselheiros Professores e um vereador.

Em 1996, a lei 16.190/96 dá nova regulamentação ao Conselho Municipal de Educação do Recife por força do dispositivo do Artigo Nº 135 da Lei Orgânica Municipal. Sua composição passa a ser paritária, com sete representantes de órgãos públicos e sete representantes da Sociedade Civil, assim discriminados:

- I - Sete representantes de órgãos públicos:
 - a) cinco representantes da Prefeitura da cidade do Recife, sendo um deles o Secretário Municipal de Educação;
 - b) Um representante da Câmara Municipal;
 - c) Um representante de centro de educação de estabelecimento Público de Ensino e Pesquisa na área educacional sediada no Município;
- II - Sete representantes da Sociedade da Sociedade Civil
 - a) Um professor da Rede Municipal de Ensino, indicado pelo seu sindicato;
 - b) Um professor da Rede Particular de Ensino, indicado pelo seu sindicato;
 - c) Um representante das escolas comunitárias conveniadas com a Secretária Municipal de Educação;
 - d) Um representante dos grêmios estudantis das unidades educacionais da secretária Municipal de Educação;
 - e) Um representante dos pais de alunos das unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação;
 - f) Um representante das organizações não governamentais voltadas para o fomento e assessoria educacionais, atuantes no município;
 - g) Um representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais SINDSERPE (Recife, 1996).

A lei estabelece que o Presidente e Vice-Presidente serão eleitos pelo voto da maioria dos conselheiros por um mandato anual podendo ser reconduzido por mais um ano. Quanto aos demais membros serão escolhidos ou nomeados segundo esta lei conforme quadro a seguir:

Quadro 5

Forma de escolhas dos Conselheiros a partir da Lei Nº 16.190/96

Conselheiros	Forma de escolha	Quantitativo
Representantes da Prefeitura da Cidade do Recife	Serão designados pelo Prefeito, mediante indicação do secretário de Educação e Cultura do Município.	05
Representante da Câmara Municipal	Designados pelo presidente da casa, na forma de seu regimento	01
Um representante de centro de educação de estabelecimento Público de Ensino e Pesquisa na área educacional sediada no Município	Decidirão sobre a forma de escolha de seus representantes	01
Um professor da Rede Municipal de Ensino	Serão indicados por entidades de origem e escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01
Um professor da Rede Particular de Ensino	Serão indicados por entidades de origem e escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01
Um representante dos grêmios estudantis das unidades educacionais da secretaria Municipal de Educação	Serão indicados por entidades de origem e escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01
Um representante das organizações não governamentais voltadas para o fomento e assessoria educacionais, atuantes no município	Serão indicados por entidades de origem e escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01
Representação dos Pais	Será escolhida entre os pais eleitos para os Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino.	01
Representantes de três Sindicatos, das Escolas Comunitárias Conveniadas com a Secretaria de Educação	Serão escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01
Um representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais SINDSERPE	Serão indicados por entidades de origem e escolhidos em assembleias convocadas com este objetivo	01

Fonte - Diário oficial da cidade do Recife - Lei nº 16.190/96. EMENTA. Da nova regulamentação ao Conselho municipal de educação, de acordo com o artigo nº 135 da Lei Orgânica Municipal e da outras providências.

De acordo com a Resolução Nº 04/99, Ementa que dispõe sobre a aprovação do Regimento do Conselho Municipal de Educação. Sobre o mandato dos conselheiros no Artigo 5º diz, os Conselheiros terão mandato de quatro anos que pode ser renovado por período idêntico. Os sete representantes dos órgãos

públicos, os representantes dos três sindicatos, bem como os das escolas comunitárias conveniadas com a Secretaria de Educação, permutam-se com a renovação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. E o mandato de quatro anos dos outros três membros da sociedade civil será renovado, concluídos os dois primeiros anos do mandato dos poderes Executivo e Legislativo Municipais.

A Resolução Nº 04/99³⁶ aprova o Regimento do Conselho Municipal de Educação do Recife, corroborando o que consta no Artigo 135 da Lei Orgânica Municipal e regulamentado pela Lei Municipal Nº 16.190/96. Do seu Regimento, no Capítulo sobre Finalidade e Competência, cito o Artigo 2º e 3º, que detalha as suas atribuições.

Artigo 2º - O Conselho Municipal de Educação do Recife tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento à secretária de Educação da Prefeitura da Cidade do Recife em matéria de Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da Educação na Cidade Do Recife”

Artigo 3º - Ao Conselho Municipal de Educação do Recife, assegurada a sua autonomia em relação ao Poder Executivo e às entendidas mantenedoras das escolas particulares instaladas no Recife, de acordo com o instituto no Artigo 134 da Lei Municipal Nº 15.547/91 (Resolução Nº 04/99).

Este Regimento foi o que norteou o Conselho Municipal de Recife durante o período delimitado pela pesquisa, de 2003 até setembro 2007. Sobre o Artigo 3º que versa sobre suas competências, destaco alguns incisos que são relevantes dentro do contexto deste trabalho de pesquisa, visto que têm como finalidade entender justamente a participação e a representatividade do CME de Recife nas discussões, avaliação, controle, organização das políticas educacionais do Município e no Plano Municipal de Educação - PME, bem como na Conferência Municipal de Educação (COMUDE). Assim destacamos os incisos abaixo:

- IV - acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Secretária de Educação do Município;
- V - Adotar normas e medidas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de educação;
- VII - pronunciar-se sobre a aplicação anual e plurianual dos recursos destinados a educação do Município, inclusive os provenientes de verbas Estaduais, Federais ou Internacionais;

³⁶ Diário Oficial de 7 de setembro de 1999, Resolução Nº4/99 - EMENTA: Dispõe sobre a aprovação do Regimento do Conselho Municipal do Recife.

- X - promover e divulgar estudos e pesquisas sobre o Sistema Municipal de Ensino;
- XI - realizar estudos e pesquisas e publicar dados sobre a situação do Ensino Municipal com a colaboração da Educação da prefeitura da Cidade do Recife.
- XVII - apreciar, programas, projetos e diretrizes para os diversos níveis de ensino;
- XVIII - zelar pelo cumprimento da legislação escolar aplicada no município;
- XIII - zelar pelo cumprimento da legislação escolar aplicada no município;
- XIX - manter intercâmbio com os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação e outros conselhos afins, notadamente, o Conselho da Criança e adolescente;
- XXII - deliberar sobre a organização da Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e zelar pelo acatamento das suas propostas e diretrizes políticas no Plano Municipal de Educação

PARÁGRAFO ÚNICO

O Conselho Municipal de Educação para fazer cumprir as disposições a que se referem os incisos V, VII, XVII e XVIII, basear-se-á nas proposições da COMUDE, instância de gestão participativa de que trata o artigo 134, &2º da Lei Municipal nº 15.547/91.

(Resolução Nº 4 de 1999).

Assim ressaltamos que o Conselho Municipal de Educação tem como fundamentação legal a Lei Orgânica do Recife, nos Artigos 54, 132, 135; a Lei Municipal Nº 16.190/96; o Plano Diretor do Recife; a Lei Nº 15.547/91-Artigos 133, 134, 135; a Constituição Federal, nos Artigos 206 e 211; a Lei de Diretrizes Bases Nº 9394/96 - Artigos Nº 8º e 11º; o Regimento do CME e o Diário Oficial 24 e 25 de 12/99³⁷.

Na estrutura e organização do CME consta ainda as comissões provisórias, cabendo aos conselheiros também a atribuição de participar destas comissões, o que significa que os conselheiros assumem compromissos com várias atividades relativas a participação e representatividade nesta instância colegiada. Demandando disponibilidade e organização para leituras e estudos.

- Comissão de Planejamento
- Comissão de Gestão
- Comissão para Planejamento de Audiência Pública

³⁷ Todas em anexo.

- Comissão de Relato de Experiência para UNCME
- Comissão de Coordenação do Processo Eleitoral
- Comissão para estudo de Ensino Fundamental de 09 anos
- Comissão para revisão da Lei Municipal Nº 17.090/05 - eleição de Diretores das Escolas Municipais

No que se refere à localização, o Conselho Municipal de Recife tem sua sede no 4º andar do edifício da Prefeitura da cidade do Recife, no mesmo andar onde funciona a Secretaria de Educação. Suas reuniões ordinárias acontecem todas as terças-feiras no horário da manhã.

Importante destacar que a participação dos Conselhos Municipais na elaboração, proposição, mobilização, acompanhamento e controle do Plano Municipal de Educação (PME) é uma das ações de sua competência, segundo o Caderno de Referência do Programa Nacional de capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (MEC, Pró-Conselho, 2003). Este trabalho deve ser coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, que ouvirá a todos e especialmente o Conselho que participará desde a constituição do fórum e da comissão de redação até o acompanhamento da tramitação e aprovação. A indicação do Caderno Referencial é de que o “principal papel do CME é o incentivo político pedagógico, o apoio contínuo e presencial às ações previstas nos cronogramas do Plano Municipal de Educação em sua versão final, aprovada na Câmara Municipal” (MEC, Pró-Conselho, 2003, p. 47).

3.3 CONSELHOS ESCOLARES, PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO: A COMUNIDADE ESCOLAR E A BUSCA DA AUTONOMIA

A escola como grande protagonista deste debate vem se fortalecendo com essas mudanças, substanciadas pelos grupos organizados da Sociedade Civil organizada, bem como com o processo de governança local que se caracteriza por uma ampliação do Estado na medida em que ele se articula a Sociedade Civil na divisão de responsabilidades.

Ressaltando o princípio da Gestão Democrática Participativa do ensino público, cabe aqui destacar duas dentre as instâncias colegiadas que existem no interior da escola, que são os Conselhos de Classes e Conselhos Escolares. O primeiro com a incumbência de acompanhar o processo ensino, aprendizagem e avaliação e o segundo um órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador das ações da escola como um todo. Suas funções são definidas na legislação estadual, municipal e no regimento da escola, que envolvem questões, pedagógicas, administrativas e financeiras. Assim uma das suas prioridades seria a construção, acompanhamento e implementação da proposta pedagógica e sua formação tem como princípio a paridade entre os que compõem a escola (50%) e os usuários (50%).

A natureza da existência dos Conselhos se deve à garantia do acesso com igualdade de condições e de oportunidades, de permanência de todas as crianças, jovens e adultos à escola e que esta tenha como principal característica a qualidade. A questão que merece um destaque é entender que os órgãos colegiados são instituições de referência na busca e consolidação da gestão da participação.

As práticas pedagógicas se concretizam nas escolas e é lá também que se revelam as tensões existentes em torno destes planos, propostas originadas das políticas públicas que se apresentam a partir dos projetos do Ministério da Educação - MEC - via Secretarias de Educação dos Municípios.

Nos ancoramos em Azevedo (1997), quando pontua que a sala de aula é o locus de concretização das políticas e do planejamento estabelecidos pela sociedade, ganhando materialidade através das políticas públicas do Estado. Temos clareza que esses planos e projetos interferem diretamente na organização escolar no âmbito da organização pedagógica curricular, na dinâmica e conseqüentemente no cotidiano das escolas, causando um impacto efetivo na prática efetiva da escola

A escola é um espaço onde

coabitam ações dos macrossistemas e dos microssistemas escolares, como a sala de aula, podemos concebê-las como locus de decisões educativas, pedagógicas, administrativas e financeiras, e por intermédio das contradições, dos conflitos, do reconhecimento das diferentes necessidades e dos diferentes interesses presentes no jogo dos atores educativos se tornará possível a construção de um projeto de escola voltado para a descentralização e para a autonomia (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 93 e 94).

Para dar sustentação a esse “novo” modo de entender e fazer funcionar a escola o lócus da aprendizagem, exige-se o Projeto Político Pedagógico. A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9394/96, no Artigo 12, inciso I, apresenta como incumbência das escolas elaborarem e executar sua proposta pedagógica e no artigo 14, inciso I, estabelece como um dos princípios da gestão democrática a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Pedagógico da escola baseando-se fundamentalmente nas “interações políticas, às questões de ensino-aprendizagem e às de currículo” (VEIGA, 1995, p. 25). Apresenta-se como mecanismo de articulação, reflexão e efetivação da prática pedagógica através da participação da comunidade escolar.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 178), o Projeto Político Pedagógico “tem como objetivo descentralizar e democratizar a tomada de decisões pedagógicas, jurídicas e organizacionais na escola, buscando maior ação dos agentes escolares”; para ele, “uma forma de toda a equipe escolar tornar-se co-responsável pelo sucesso do aluno e por sua inserção na cidadania crítica”. É necessário que seja constantemente avaliado, pela comunidade escolar, assumindo o caráter dinâmico da vida escolar em todas as suas nuances. Segundo Saviani (1999), a dimensão política se consolida na medida em que se cumpre como prática efetivamente pedagógica.

A preocupação com o pedagógico a partir de um envolvimento da comunidade escolar que visa promover uma forma de organização que supere os conflitos, atento à visão de totalidade, organizando o trabalho da escola e da sala de aula numa perspectiva de superação do fracasso escolar é, portanto, entender que a escola exercendo sua autonomia, mesmo que relativa, acredite que encontrará caminhos possíveis para a superação das dificuldades que encontramos, na formação do professor, na maior interação família e escola, na conquista de mecanismos que facilitem e mobilizem a comunidade a entender a escola como uma conquista que precisa ser valorizada.

Assim propor uma direção política e pedagógica para a organização escolar em todas as suas formas, implica uma discussão das ações pedagógicas, administrativas, organizativas, metodológicas e formativas curriculares. O Projeto Pedagógico não possui o caráter de financiador e, portanto, é menos atraente para

as escolas com carência de recursos, mas pode propiciar um crescimento na forma de organização e autonomia pedagógica e administrativa.

O Projeto Político Pedagógico tem na valorização do magistério o princípio central da sua discussão. Concebe que a formação profissional e nesse caso a formação continuada é elemento de destaque na melhoria da qualidade de ensino. Assim a formação continuada deve ser centrada na escola e fazer parte do Projeto a partir do levantamento de necessidades da formação dos seus profissionais, bem como buscar o apoio dos órgãos centrais para o fortalecimento de seu papel na concepção, execução e avaliação do programa (VEIGA, 1995).

Entender a descentralização/municipalização, e os princípios da gestão democrática é fundamental para construir uma Proposta Pedagógica de Qualidade. Uma proposta que congregue de fato os atores sociais, a comunidade escolar. Num contexto menor a escola vai se qualificando e ao mesmo tempo participando das discussões no âmbito maior, através dos seus segmentos representativos e atuantes nas organizações da sociedade civil.

Este seria o caminho apontado pela legislação e pelos órgãos governamentais que através de políticas de capacitação como: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró Conselho³⁸, que tem como objetivos:

- *ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- *apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares;
- *instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares;
- *promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares;
- *estimular a integração entre os conselhos escolares;

³⁸ O programa estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações. O Pró-Conselho tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=86

*apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

*promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação (Portal MEC.GOV.BR, CONSELHOS, 2009).

O engajamento dos conselheiros nestes programas vai depender muito da organização política da rede de ensino. Da cultura e do grau de envolvimento dos atores sociais nas lutas pela melhoria da educação. Em outras palavras a história política da rede em questão. Assim pode-se concluir que este projeto educativo está sendo vivido como não poderia deixar de ser, de acordo com o cotidiano de cada rede de ensino. O que corresponde ao processo de autonomia conquistada, por cada escola, por cada Região Política Administrativa do Recife por cada conselheiro e do próprio Conselho Municipal de Educação.

3.4 O PRÓ-CONSELHO E SUA ATUAÇÃO NA FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Com o objetivo de consolidar a Gestão Democrática nos Sistemas de Ensino e na Política Nacional de Educação Básica, o Ministério da Educação, a partir das experiências já implementadas pela União Nacional dos Conselhos Municipais (UNCME), elaborou em outubro de 2003 o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

Como legislado na Constituição de 1988, a existência dos conselhos setoriais é uma forma de participação da sociedade nas políticas públicas. Neste caso específico, os Conselhos de Educação deverão atuar como articuladores, mediadores das questões da política educacional da sociedade local. Neste contexto, o Pró Conselho surge com o objetivo de

ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação. O Pró-Conselho incentiva e qualifica a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e assim garantir a universalização dos direitos básicos que promovam o exercício da cidadania (UNCME, 2009).

A base é o entendimento que os Conselhos Municipais de Educação possuem papel de ampla importância no que diz respeito à representatividade. Assim, o Pró-Conselho busca qualificar gestores, técnicos das secretarias municipais de Educação e os representantes da sociedade civil sobre: legislação e mecanismos de funcionamento; ação pedagógica escolar; repasse e controle do uso das verbas da educação, almejando a autonomia dos municípios na estrutura, organização e controle de suas políticas de educação.

No Brasil, segundo dados do MEC (2009), dos 5.564 municípios, 3.604 já receberam capacitação através do Pró-Conselho.

Para realização de seus objetivos, o Pró-Conselho fez parcerias com diversas instituições:

- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme;
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime;
- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;
- Conselho Nacional de Educação - CNE;
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD;
- Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef (UNCME, 2009).

No atual contexto de Municipalização/Descentralização do ensino, se faz necessário que os municípios assumam a autonomia anunciada pela legislação³⁹ no artigo 14, inciso II, ao definir as normas de gestão democrática do ensino público, sendo os Conselhos de Educação dos municípios referencial para democratização da gestão, independente de ter instituído um sistema próprio de ensino (MEC, PRÓ-CONSELHO, 2003). Na situação de instituir o sistema, cabe ao município estabelecer normas complementares e definir o órgão responsável pela função normativa.

Como interlocutor e representante dos interesses da sociedade, os Conselhos Municipais de Educação têm como área de atuação as políticas públicas. Como órgão de participação, mobilização e controle social devem desempenhar funções: consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberadora, normativa, acompanhamento, controle social e fiscalização (MEC, PRÓ-Conselho, 2003). Por isso, o Pró-Conselho tem os seguintes objetivos:

³⁹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9394/96, Inciso II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

- Consolidar uma estrutura educacional que garanta a aprendizagem escolar e participação coletiva na avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder público municipal.
- Incentivar a instituição de ações colegiadas que propiciem a intervenção organizada, bem como atitudes preservadoras de autonomia municipal e de representatividade social.
- Ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional.
- Ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros.
- Estimular a colaboração entre Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação.
- Assegurar a participação da sociedade no alinhamento da gestão educacional.
- Incentivar o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação.
- Fomentar a criação de novos Conselhos Municipais de Educação (UNCME, 2009).

O Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME)⁴⁰ apresenta dados que destacam o crescimento da formação dos Conselheiros Municipais pelo Brasil através dos números apresentados nos Encontros de Capacitação dos Conselheiros Municipais.

Cinco encontros nas seguintes unidades federadas em 2006	Total de Conselheiros capacitados	Municípios Participantes
Goiás, Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul	1.048 conselheiros.	472

Fonte: MEC (2007).

Destacamos que em Pernambuco, nosso campo de pesquisa, dos 185 municípios, 107 têm lei que cria o Conselho Municipal, ou seja, 58% dos municípios (ver tabela 1, abaixo). No entanto, só 17% dos municípios possuem lei que cria a Sistema Municipal de Ensino, dado que mostra na prática a possibilidade da existência de Conselho Municipal de Educação independente da existência de um sistema próprio de ensino no município.

Perfil dos Conselhos Municipais em Pernambuco

⁴⁰ “O SICME é um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos CME do país, subsidiar estudos e pesquisas no campo da gestão democrática e auxiliar a formulação da política de educação básica do Ministério da Educação. É também um instrumento que permite o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros, a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos. O sistema possibilita ainda o monitoramento do Pró-Conselho, quanto ao seu impacto na criação e no fortalecimento dos CME” (MEC, Pró-Conselho, 2009).

Situação-Sistema, Plano e PME criados legalmente	Total de Municípios do Estado	Municípios Cadastrados	Há lei que cria Conselho Municipal	Há lei que cria Sistema Municipal de Ensino	Há lei que cria Plano Municipal de Educação
Pernambuco	185	142 (77%)	107 (58%)	31 (17%)	42 (23%)

Tabela 1 - Fonte: SICME - Sistema Nacional de Informação sobre Conselhos Municipais de Educação (MEC, 2007).

Nas tabelas 2 e 3, observa-se que dos 185 municípios, apenas 54 possuem Conselho Municipal de Educação em funcionamento. Dentre as funções atribuídas aos Conselhos, podemos destacar que 100% dos Conselhos em funcionamento propõem diretrizes para o PME.

Atribuições do CME	CME em Funcionamento	Aprova Regimentos	Aprova Resoluções	Credencia Escolas	Elabora Normas
Pernambuco	54	50 (93%)	35 (65%)	18 (33%)	39 (72%)

Tabela 2 - Fonte: SICME - Sistema Nacional de Informação sobre Conselhos Municipais de Educação (MEC, 2003).

Atribuições do CME	CME em Funcionamento	Emite Parecer	Mobiliza Segmento	Propõe diretrizes para o PME	Propõe Sindicância
Pernambuco	54	39 (72%)	35 (65%)	54 (100%)	33 (61%)

Tabela 3 - Fonte: SICME - Sistema Nacional de Informação sobre Conselhos Municipais de Educação (MEC, 2003).

É sabido que são as Secretarias Municipais, junto com o prefeito e a Câmara Municipal, responsáveis por estas ações, mas que, no caso da existência de um Conselho Municipal de Educação com poder **normativo, consultivo e deliberador**, este assume a função de implementar todo o processo, e com sua dinâmica de participação, proporcionar-lhe mais qualidade (MONLEVADE, 2003).

Para o Pró-Conselho, através do documento intitulado Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (2003), a composição dos Conselhos Municipais de Educação é determinante do seu perfil na perspectiva de mais direcionado para o **técnico-pedagógico**, com a presença significativa de profissionais da educação, ou para a **participação social**, a partir da presença de diferentes segmentos da sociedade. Ressalta que é fundamental a garantia da pluralidade, da representatividade, destacando também a importância da consulta à comunidade e o respeito ao princípio da paridade. A lei que criará o Conselho Municipal de Educação em cada município é que definirá a sua composição com

relação aos membros do Poder Executivo e da sociedade, tempo de mandato e quem faz as indicações.

3.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ORIENTADOR DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A referência a um Plano de Educação aparece nos anos de 1920 no contexto da criação da Associação Brasileira de Educação em 1924 pelos intelectuais da educação, denominados de Pioneiros da Educação. A educação para eles era a alternativa para sair do caos em que vivia o Brasil.

Assim, com esse desenho político-educacional, o Recife nos anos de 1900 tinha o seguinte quadro representativo de escolas:

Quadro 6
Escolas em Recife nos anos 1900

ANO DE 1900	QUANTIDADE DE ESCOLAS	NÍVEL DE ATENDIMENTO
Estadual	16	Primárias distribuídas por sexo
Estadual	01	Ensino Primário e Secundário - Ginásio Pernambucano
Municipal	105	Primárias
Municipal	08	Primárias Noturnas
Particulares	Várias, onde são destacadas	FEMININAS: Colégio Santa Margarida São José Coração Eucarístico Pritaneu MASCULINAS São Luiz Gonzaga Instituto Ayres da Gama Salesiano Porto Carrero Liceu de Artes e Ofícios Associação dos Empregados no Comércio

Fonte: Recife e sua Realidade Educacional (subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação, 2004).

Segundo Monlevade, no final do século XIX os resultados são desastrosos. Assim, “das crianças em idade escolar primária no final do século, nem 20% eram matriculadas e 90% da população do Brasil se afirmava analfabeta” (2003, p. 37).

Nesta perspectiva, a proposta era da criação de um Conselho Nacional de Educação que tinha como principal objetivo elaborar, coordenar, executar um Plano Nacional de Educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 foi um marco na história da Educação do Brasil, influenciando a Constituição de 1934, que previa o Conselho e o Plano Nacional de Educação.

É fato, no entanto, registrar que os 15 anos do Presidente Getúlio Vargas no poder, de 1930 até 1945, possibilitaram no início alguns avanços para a educação nacional, registrados na Constituição de 1934. Estes foram rapidamente abafados pelo golpe de Estado e a Constituição de 1937. Teremos mudanças em termos de participação da população nos rumos do país a partir de 1946 com o processo de redemocratização do País, no fim da ditadura Vargas.

A Constituição de 1946 retomava os princípios da Constituição de 1934 e além de propor um Plano Nacional de Educação e um Conselho responsável pela sua elaboração, apontava para a necessidade imediata de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação que só seria aprovada em 1961. A LDB Nº 4.024/61 foi aprovada em um contexto de grandes movimentações populares, e um processo de redemocratização do país.

Nessa altura, 80% das matrículas do ensino primário e 50% do secundário pertenciam aos sistemas e redes estaduais - e, conseqüentemente, a maior parte dos recursos financeiros aplicados na educação brasileira não dependia de decisões da União. Estava na mão de governadores dos Estados e sob a deliberação pedagógica dos Conselhos Estaduais de Educação. O PNE limitou-se a reger os projetos e os recursos do Ministério da Educação. Mesmo assim, havia um norte a seguir, discutido e decidido pelo Conselho Federal de Educação (CFE) (MONLEVADE, 2003, p. 38 e 39).

O golpe militar de 1964, que durou 20 anos, deixou muitas marcas na história da educação brasileira, entre elas o sonho de uma educação de qualidade pública e gratuita foi adiado mais uma vez.

Assim, a partir de mais um processo de redemocratização, a nova Constituição de 1988 vai estabelecer o Plano Nacional de Educação com duração plurianual, segundo Monlevade (2003), como peça estratégica e programática das três esferas de governos. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases de Nº 9394/96 foi

aprovada e destacava a incumbência da União em elaborar O Plano Nacional de Educação – PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes.

O Plano Nacional de Educação data de janeiro de 2001, no entanto a lei não estabelece prazos para a elaboração dos Planos Estaduais de Educação – PEE e Planos Municipais de Educação – PME, respeitando a autonomia dos entes federados. Segundo Monlevade,

Parece óbvio que até o fim de 2003 deveriam estar elaborados e aprovados pelas respectivas Assembléias e Câmaras Municipais os 26 PEE e 5.561 PME, bem como o Plano de Educação do Distrito Federal. Sem isso, metas muito objetivas, como o atendimento, até 2005, de 30% das crianças até três anos de idade e sem ter concluído o ensino fundamental em programas de educação de jovens e adultos, poderão ficar comprometidas pela falta de investimento e ações integradas entre a União, os Estados e os Municípios. Trata-se de grandes números- 4 milhões de crianças e 30 milhões de jovens e adultos - que exigem esforços maciços e coordenados, como parece estar acontecendo este ano no caso dos analfabetos, que se pretende, pelo PNE, reduzir a zero até 2010, e, pela intenção do atual governo, em 2007 (2003, p. 43).

O primeiro passo para a elaboração do Plano Municipal de Educação é um diagnóstico da situação do município. No ano de 2004, a secretaria de Educação do Recife fez esse diagnóstico que resultou no documento intitulado - ***Subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação***⁴¹. Este documento serviu de base para revelar as prioridades educacionais da cidade, visto que a política educacional do município precisa determinar o seu plano de ação educacional.

Os quadros abaixo demonstram a partir do número de matrículas de escolas, creches, CEMEI⁴² com dados de 2009, o perfil da rede Municipal de Ensino de Recife.

Quadro 7 **Dados preliminares de matrícula – 2009**

⁴¹ O documento intitulado: Recife e sua Realidade Educacional (subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação) teve como consultoras, Nadja Marla Miranda Brayner e Maria do Carmo Brayner Ferraz. Março de 2004.

⁴² CEMEI - Centro Municipal de Educação Infantil.



SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER
 Diretoria de Acompanhamento e Avaliação Educacionais
 Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisa
DADOS PRELIMINARES DE MATRÍCULA – 2009

Modalidade/Etapa de Ensino	Total de Matrículas
Creche (0 a 3 Anos)	4.455
Pré-escola (4 e 5 Anos)	11.887
1º e 2º Ciclos	64.357
3º e 4º Ciclos	17.882
EJA	13.158
Educação Especial (Classes Especiais)	492
TOTAL GERAL	112.231

Obs: Dados atualizados até 04-05-2009.

O quadro abaixo demonstra o quantitativo de unidades educacionais por Região Política Administrativa – RPA.

Quadro 8
QUANTITATIVO DE UNIDADES EDUCACIONAIS POR RPA – 2009



SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER

Diretoria Geral de Acompanhamento e Avaliação Educacionais
 Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisa

QUANTITATIVO DE UNIDADES EDUCACIONAIS POR RPA – 2009

Unidades Educacionais	RPA01	RPA02	RPA03	RPA04	RPA05	RPA06	TOTAL
ESCOLAS ⁽¹⁾	18	35	49	27	32	62	223
ANEXOS ⁽¹⁾	2	7	13	7	6	9	44
CRECHES ⁽¹⁾	4	3	7	9	3	9	35
CEMEIS ⁽¹⁾	1	2	4	8	7	5	27
ESCOLAS COMUNITÁRIAS ⁽²⁾	4	10	13	13	25	16	81
CRECHES COMUNITÁRIAS ⁽²⁾	1	2	4	6	1	4	18
PROFISSIONALIZANTES ⁽³⁾	3	1	4	3	4	2	17
UTECS ⁽⁴⁾	2	-	2	1	1	1	7
Total de Unidades	35	60	96	74	79	108	452

Fontes: (1) - Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisa (GEAP)

(2) - Gerência de Serviços de Articulação com a Educação Comunitária (GSAEC)

(3) - Gerência de Educação Profissionalizante - (GEP)

(4) - Diretoria Geral de Tecnologia na Educação e Cidadania (DGTEC)

O Município de Recife com sua Rede de Ensino⁴³ e seu Sistema de Ensino⁴⁴ e o Conselho Municipal de Educação a partir do compromisso de cumprir a responsabilidade de atender as demandas da população por escolarização de qualidade e equidade, partindo do princípio da gestão democrática participativa, vêm promovendo ações que buscam consolidar essa política. Entre elas estão as Conferências Municipais de Educação - COMUDE, que neste caso foi o veículo de viabilização para elaboração do Plano Municipal de Educação, entendendo que é a instância onde se pode agregar o maior número possível dos atores sociais imbuídos de debater, fazer proposições e argumentar junto com o governo as demandas educacionais.

A Secretaria Municipal de Educação tem o papel de coordenar a elaboração, de executar as ações necessárias à construção e execução do plano e no caso de existir um Conselho Municipal de Educação, terá ele a função de incentivar, exigir e orientar o processo de elaboração, execução e avaliação. Deveria ser um trabalho conjunto, pois, segundo Monlevade (2003, p. 47), “a mediação do CME será fundamental para garantir a credibilidade, a longevidade e o aperfeiçoamento do PME”. Para atingir este objetivo precisa ser discutido e elaborado junto com os atores sociais que compõem o quadro da sociedade organizada, seja pelos órgãos de caráter civil seja pelos representantes do governo.

O Plano municipal de educação não é um Plano de governo para a educação do Município nem um plano de Estado para a rede municipal de ensino. Ele é um plano de Estado para toda a educação no e do Município (MONLEVADE, 2003, p. 43).

O município de Recife no ordenamento da sua política educacional estabeleceu a V Conferência Municipal de Educação como aquela que subsidiaria o Plano Municipal de Educação do município. É mister lembrar que a formulação do Plano atende à exigência da lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001 que aprova o Plano Nacional de Educação.

⁴³ Rede de Ensino: um conjunto de unidades escolares administrado por um ente público ou privado e caracterizado por uma proposta pedagógica articulada constitui uma rede de ensino. Assim no Brasil de hoje, identificamos uma rede federal de ensino, redes estaduais e redes municipais. No conjunto de estabelecimentos privados- ou seja- no setor privado, impropriamente denominado de rede privada - podemos identificar uma rede adventista, uma rede salesiana (MONLEVADE, 2003, p. 35).

⁴⁴ No sentido restrito, sistema de ensino é um conjunto de escolas ou redes unificada por um poder público e submetido a uma só matriz ou controle (MONLEVADE, 2003, p. 35).

Neste contexto o Conselho Municipal de Educação, órgão responsável pela formulação de estratégias, controle e de execução das políticas educacionais no âmbito do município, convocou a V Conferência, realizada de 1 a 4 de junho de 2004 com o tema central “**Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social**”.

O Conselho, junto com a Secretaria Municipal de Educação, assim constituiu uma Comissão Executiva, formada por diversos segmentos da sociedade civil organizada. A COMUDE se inicia nas Pré-Conferências realizadas nas seis Regiões Político Administrativas do Recife - RPAs, onde as propostas são sintetizadas no documento “Sistematização Geral das Pré-Conferências” que será entregue a todos os participantes da COMUDE.

Quadro 9

Número de participantes da V Conferência Municipal de Educação

INSCRIÇÕES	PARTICIPAÇÃO	DELEGADOS	OUVINTES/ PARTICIPANTES	ENT. SOCIED. CIVIL PARTICIPANTE
1626	1257	1.115	142	23

Parece que uma das possibilidades, caminhos de tornar possível e factível a participação democrática dos Sujeitos Sociais na política educacional, é a elaboração do PME, numa perspectiva ação-reflexão-ação, “num contínuo repensar sobre a prática e sobre a história em que os sujeitos se inserem” (ASSUMPÇÃO, 2006, p. 140).

O PME deve ser entendido como um desafio para os sistemas de ensino e, portanto, objeto de desejo e compromisso político com a sociedade. Deve envolver todos através de discussão e mobilizações nas escolas, associações, ONGs, Conselhos. Neste sentido, ele traça uma trajetória que possibilitará sua identidade e autonomia a partir de uma prática que envolve a escuta respeitosa e as metas delimitadas pelo coletivo.

Observando os relatórios das COMUDES, percebemos que as propostas e reivindicações representam as demandas, necessidades da educação da cidade do Recife. Necessário se faz chamar a atenção que, mesmo tendo a V COMUDE como característica exclusiva a busca de subsídios para o Plano Municipal de Educação,

todas as COMUDEs, ao apresentarem suas proposições, estão subsidiando o sistema de ensino.

CAPÍTULO 4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DISCUTINDO A RELAÇÃO

A recuperação da liberdade humana, capaz de fazer opções, e o avanço pela igualdade, patamar maior da cidadania, são hoje aspirações que fluem das várias camadas sociais, especialmente das que foram excluídas da participação dos bens sociais (Cury, 2002).

4.1 OS CONSELHEIROS E AS CONSELHEIRAS E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RECIFE

Neste capítulo analiso as falas dos Conselheiros e das Conselheiras Municipais, tomando como referência sua relação com o poder municipal, a Representatividade e a Participação no próprio Conselho, o processo de organização das Conferências Municipais de Educação e a elaboração do Plano Municipal de Educação enquanto elemento central da Política de Educação Municipal.

A partir das categorias elencadas a priori, organizamos a análise em três blocos:

- Concepções de Participação e Representatividade dos Conselheiros
- Dinâmica Interna do Funcionamento do Conselho Municipal de Educação - CME.
- Relação do CME na Política de Educação Municipal

4.1.1 CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS

Entender o significado de Representatividade e Participação dos “sujeitos sociais”, que têm como vivência práticas que buscam por mudança, transformação social, identificada esta prática pela inserção em um Conselho Municipal de Educação, é fundamental para entender o seu papel como representante de um segmento ou grupo específico. Como afirma Gohn, “entendemos participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista da sua história” (2005, p. 30). Entender os sujeitos num contexto mais amplo, no caso, no exercício de uma ação política como protagonistas da sua história, envolve buscar compreender qual o projeto de sociedade que abraçam, como fundamentam seus discursos e práticas. Cabe aqui destacar que este sujeito é o cidadão envolvido em rede de relações sociais, econômicas, culturais e políticas que tem como referência o Estado regulador (GOHN, 2005).

Assim, a partir de uma perspectiva que busca entender a relação Conselho Municipal de Educação e Poder Municipal no aspecto educacional, começo pelo que considero o “fio da meada”, ou seja, como este cidadão ou cidadã que representa a Sociedade Civil ou Órgão Público entende a representatividade. Para tanto, perguntamos sobre sua compreensão anterior e posterior à sua participação no Conselho.⁴⁵

A pergunta aos atores sociais entrevistados visava compreender como eles entendiam a representatividade **antes** de participarem do CME. É de fato um exercício de retomada a um estágio anterior às vivências no contexto de atuação no CME, o que de certo modo pode não garantir um distanciamento da realidade, já que as experiências como conselheiros e conselheiras irão se confrontar com uma realidade que ficou para trás e, portanto, pode representar também as influências do momento. Percebe-se que as repostas variam muito no contexto geral,

⁴⁵ As tabelas com os dados relativos às entrevistas com os conselheiros do CME e com os delegados e participantes da COMUDE estão no apêndice 5, e servirão de base para a análise desenvolvida neste capítulo.

apresentando um quadro em que sua leitura e entendimento vão sendo complementados ao longo de toda a análise.

A tabela analisada permite compreender que representatividade se expressa nas falas a partir de várias concepções, desde o **modelo representativo de democracia** até o **modelo participativo**. No primeiro caso, significa representar o segmento do qual fazem parte e que por ele foram escolhidos. Neste modelo, a representação parece se fechar nas reivindicações da categoria a qual pertencem (LUCHMANN, 2008), uma visão que restringe, limita a concepção de representatividade a legitimar o órgão que representa, como mostram as falas destacadas.

É, a idéia mesmo de você ta representando interesses de um grupo, representando os interesses de um grupo, discutir com o grupo e levar pra esse âmbito formal as decisões do grupo (SC.2).

Representatividade seria um elemento, um elemento político, vamos dizer assim, um elemento político que te dá poderes de representar um determinado segmento, um determinado grupo (SC 7).

Representatividade... eu acho que ela é uma junção de escolha pelos pares e legitimidade. Sempre tive essa compreensão de que a representação vem sempre de um processo de escolha (OP 10).

Outros conselheiros e conselheiras se referem à representatividade como um trabalho político social que envolve o coletivo de pessoas em defesa da educação num contexto histórico. É uma concepção que se aproxima do **modelo participativo de democracia** (LUCHMANN, 2008; GOHN, 2007), articulado com o tema da cidadania, divisão de responsabilidade, construção coletiva. Ao mesmo tempo, o discurso “trabalhar pelo social” apresentado pelos sujeitos da pesquisa como um fim em si mesmo se aproxima de uma concepção que emerge de um dos modelos que tem suas raízes na **concepção liberal**, denominada de participação **Cooperativa** (que articula o processo participativo à existência de organizações sociais) e participação **Comunitária** (grupos organizados no interior do poder estatal) (GOHN, 2005). As falas abaixo demonstram este aspecto:

Como eu sempre trabalhei com movimento social, eu vim de uma escola que tem vinte e quatro anos, de uma escola comunitária, então como a gente sempre trabalhou com movimento social, então a gente já tinha uma visão do que era trabalhar com o social (SC 5).

Foi legal o tempo que eu passei no Conselho, aprendi muita coisa, entendeu? Não tinha nenhuma idéia de representatividade, pelo menos de Conselho, mas já tinha uma idéia de representatividade pelo fato de que já era já estava nas fileiras de movimento estudantil (SC 9).

Eu sempre tive bastante clareza do papel que seria, até porque já tinha tido uma experiência anterior que me permitia compreender a questão das organizações. Das várias instâncias em que você se organiza e vai como alguém que vai representar um determinado segmento. Apesar de já compreender que a representação no conselho, mesmo quando você vai sendo representado por um segmento, você constitui ali um grupo que vai defender os interesses da educação (...) lá você deixa de ser, de estar representando os interesses daquele segmento e ta defendendo os interesses da educação. Se torna um coletivo em defesa dos interesses da educação, mesmo que você tenha sido encaminhado por um segmento (OP 6).

Observa-se também que há, entre os sujeitos pesquisados, os que se referem à representatividade como um conceito em construção, não só no aspecto teórico, mas na prática entre os pares que compõem o Conselho, apresentando opiniões, críticas à forma como a representatividade é vivida no conselho, na medida que se coloca indiretamente como exemplo.

Veja só, eu tenho trinta anos de serviço público já desenvolvi várias atividades. E desde os dezoito anos que eu sou ativista política, então eu sou militante. Então assim.....Eu tenho já um tempo de atuação e de percepção. Então por consequência também estudo quanto à questão de representatividade (OP 11).

A representatividade ela é uma, digamos assim, a própria idéia de representatividade ela é uma coisa sendo elaborada a partir da prática. Quer dizer, as pessoas e os setores trabalham com concepções já existentes de representatividade e têm práticas que refletem essas concepções, outras concepções, então, esse mundo da representatividade ele é uma coisa muito, muito vasta (SC 1).

Mas eu tinha idéia que a minha participação lá era muito mais como um representante de instituição de pesquisa, instituição acadêmica, mas, também, da sociedade civil (OP 1).

Uma representação ativa. Aquela representação que viesse representando um grupo, mas que não ficasse fechado, com essa representação, ficasse aberto pra outras representações (SC 4).

Como a pergunta se referia à idéia de representatividade antes de ser conselheiro, de uma certa forma é possível entender que a questão deixa margem para representações fortemente influenciadas pelas experiências anteriores e que elas serão objeto de reelaboração por parte deles.

A representatividade ainda é muito falha nos Conselhos. Não apenas nos Conselhos, mas de uma maneira geral na política brasileira (OP 8).

O conselho não tinha visibilidade na área educacional. Porque era uma coisa que ficava muito entre a Secretaria, era uma coisa muito administrativa. Não ia pras unidades de ensino. As resoluções não saiam. E foi um desafio. O Conselho realmente foi um grande desafio (SC 6).

Percebe-se por estes dados que ter uma concepção de representatividade, para alguns, não era objeto de preocupação, pré-requisito ou mesmo de tensão antes de assumirem a função de conselheiro. No entanto, existe uma preocupação com a formação dos conselheiros, com a consciência da sua função como representante.

Sempre acho que só representatividade não é muito, não é o elemento mais importante. Primeiro, é a qualificação dessa representatividade. Primeiro: como é que ela se articula com os seus representados e segundo: como é que ela pode expressar, . É a concepção, o entendimento que o seu segmento ou que os seus representados têm a respeito do tema que é tratado no Conselho, não é? Porque, muitas vezes a gente diz: a representatividade desse conselho é ótima porque tem mais gente da sociedade civil mas, muitas vezes, o pouco que representa o outro poder tem mais saber, mais conhecimento e mais informação então, as coisas ficam meio complicadas quando a representação não se qualifica pra representar bem o seu segmento. Eu acho que a representação é uma forma da

sociedade acompanhar o Poder Executivo, não é falar em nome da sociedade. Eu acho que a representação fala ao Governo em nome desse grupo que ele representa e pra mim ele tem que ser qualificado (OP 3).

A fala destacada revela a preocupação com a qualificação das pessoas que representam a Sociedade Civil, o que parece relevante na medida que é uma preocupação que também ocupa o campo da pesquisa, pois “a sociedade civil é uma esfera social caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais” (LÜCHMANN, 2008, p. 7). Acrescente-se ainda que a questão da paridade no Conselho vem se constituindo num debate mais amplo a partir dos vários estudos sobre Conselhos das mais diversas ordens de representação.

Importa registrar que o foco da idéia para os sujeitos pesquisados antes de entrar no CME se concentra nos seguintes núcleos: Representação de um segmento, de um grupo; coletivo em defesa da educação/trabalhar com o social; junção de escolha pelos pares e legitimidade.

As concepções que os Conselheiros e as Conselheiras apresentaram sobre a idéia de representatividade a partir de sua participação no Conselho Municipal de Educação do Recife foram variadas. A referência maior foi feita à construção coletiva através dos diferentes segmentos que, como dito anteriormente, têm sua base na Concepção Democrático-radical, onde as pessoas se vêem como ‘sujeitos sociais’ (LÜCHMANN, 2008; GOHN, 2007).

Mexeu com a minha idéia de representatividade....a vivência junto com outros setores da sociedade civil, a convivência com os setores governamentais... Convivência altamente estimulante (SC 1).

Sim. A nossa representação é mais do que representar um segmento, mas a cidade (OP 2).

Ampliou a idéia de representatividade, a gente pode construir coletivamente, através da atuação de diferentes segmentos (SC 3).

Enriqueceu - Leques de visões na medida que é um conselho plural (OP 7).

Sim. Tive uma idéia mais de uma representatividade mais mista, assim de diversos segmentos da sociedade. Então assim, foi uma coisa bem mesclada que foicada um defendendo seus interesses, e o maior que é a educação, então foi bem interessante (SC 9).

A segunda maior freqüência com quatro respostas⁴⁶ se apresenta na comparação entre o que seria um conceito teórico, ideal sobre representatividade, e a vivência, atuação como conselheiro. Para este grupo, vivenciar a prática de conselheiro foi fundamental para a construção do conceito de representatividade. Estas respostas nos informam da existência de uma concepção de representatividade que emerge da prática, da interação com os pares, das inúmeras atividades desenvolvidas, o próprio movimento do cotidiano do CMER. Parece significar que a teoria se fortalece com a vivência efetiva da função. Chamou a atenção nesta pesquisa o ato dos sujeitos entrevistados revelarem suas descobertas como conselheiros e conselheiras. Este fato é tanto mais relevante quando se percebe que isto acontece tanto com aquele que vem de uma prática social, quanto de pessoas que representam o governo municipal, oriundas do meio acadêmico e dos movimentos de base.

Sai da representatividade utópica para a representatividade real. O que é que eu quero dizer com isso? É que não é só a fundamentação teórica, que já me embasa quanto a questão de representatividade, e sim a efetivação de uma gestão popular, de um governo de esquerda, das suas dificuldades entre o fazer político e o administrativo... que digamos eu amadureci mais. Não só na concepção mas principalmente na atuação representativa (OP 11).

Mudou profundamente. Foi um exercício de representatividade na realidade. Mas lá você se identifica com outros grupos. Muitas coisas que envolviam a sociedade civil, a gente discutia em bloco (SC 8).

Ao vivenciar um processo como representante, ao vivenciar esse processo, e ver representantes também de outros segmentos que vinham pro Conselho, então isso deixou de ser uma abstração, essa idéia de representação deixou de ser uma abstração pra se configurar de uma forma mais palpável, mais concreta pra mim (OP 5).

⁴⁶ Ver apêndice 5.

A conselheira representante dos pais afirma que aprendeu com a vivência. Relata que foi convidada para uma reunião de conselheiros do Conselho Escolar, do segmento pais, e, no entanto, só quando lá estava ficou sabendo da pauta da reunião, chegando a se surpreender com o evento que tinha como objetivo escolher o representante e o suplente dos pais para o Conselho Municipal de Educação. A mesma declara que não conhecia o CMER, assim como outros pais que lá estavam.

Eu, pra falar a verdade eu não sabia nem que existia o Conselho Municipal. Que é outro absurdo. Tanto que eu disse isso no próprio Conselho. Eu digo: “eu acho que o Conselho ainda tá muito fechadinho lá naquele mundinho dele. Eu acho que ele tem que dar essa visão, tem que ir pras escolas, tem que dizer que existe, tem que dizer pra que existe, se colocar pras pessoas saberem que têm esse direito, que têm essa representação”. Então nem eu mesma sabia. Pra ver como a coisa é fechada, o mundo é fechado. Então aconteceu, houve a eleição, eu ganhei e fui (SC 7).

A representante se refere abaixo ao representante anterior que ficou como suplente após a votação

E eu fiquei sentido muito ele como se eu tivesse tirado algo dele. Que não é bem por aí. Porque não existe nada de ninguém, você tá ali representando aquele segmento, aqueles interesses. Mas ficou uma situação meio chata sim. É por isso que eu digo a você, assim, que tem dessas coisas nesse processo de representatividade, que confunde, que mistura, que às vezes atrapalha um pouco (SC 7).

Alguns conselheiros e conselheiras dizem que a idéia de representatividade que tinham antes de entrar para o CME não mudou, e para outros foi destacado o sentimento corporativista ainda muito forte dentro do CME, bem como é retomada aqui a necessidade de preparação, formação, dos conselheiros e conselheiras.

Não. Continua a mesma. Não vi muita ligação entre o Conselho e representatividade. Há certa distância entre o que a gente chama de Conselho de Educação e representatividade (OP 8).

A idéia de representatividade não. Mas uma idéia sobre que aquele Conselho poderia ser composto de uma maneira

diferente. Mas essa constatação, que foi objeto de algumas discussões internas na prefeitura. Pelo menos no tempo em que eu fiquei lá, ela não conseguiu se desdobrar em propostas de alteração dessa composição do Conselho que também levaria a uma alteração do ponto de vista da representatividade (OP 10).

A defesa de uma educação de qualidade para a população, esse é o foco, eu não vou aqui defender no Conselho os meus interesses particulares de classe, e esse é uma das grandes dificuldades das representações, separar o que é minha a classe, do que é que eu tenho que dizer aqui no Conselho qual é a visão da minha classe sobre educação, os meus interesses de categoria. As minhas reivindicações de categoria têm outro campo de defesa que não é o Conselho. Então, esse é um debate que está sempre, a todo momento, que a gente tá tomando isso em voto. Ou voto no parecer ou vota em discussões no Conselho porque, muitas vezes, aflora essa dificuldade de entender que aqui não é um espaço corporativista, aqui é um espaço solidário, coletivo e focando num objetivo que é, justamente, a presença da sociedade na definição de políticas, no acompanhamento da execução de políticas, na avaliação das políticas voltadas para uma educação que é direito, que não é nenhum privilégio, nem um favor do Governo, então, eu acho que uma das grandes dificuldades dos conselhos se afirmarem é esse corporativismo que está muito presente em alguns segmentos (OP 3).

Sim, um pouco. Às vezes a gente entra em choque um pouco porque, por exemplo, a representatividade nossa ela é vista como público alvo desse Conselho, então requer um pouco de mais atenção, de mais estudo, a gente, por exemplo, passou a estudar mais sobre legislação da educação, sobre assuntos jurídicos daqui do Conselho (SC. 4).

Pode-se entender a partir das falas dos Conselheiros e das Conselheiras que, no tocante às questões Participação e Representatividade e seu significado para cada um dos representantes, é um conceito híbrido, característico de um conceito em construção permanente. É importante fazer notar a preocupação de alguns atores sociais representantes da sociedade com a sua própria formação e dos seus pares, no sentido de melhorar a qualidade da participação. Sendo assim o grau de informação e desinformação são elementos que devem em alguns momentos favorecer ou desfavorecer as discussões, mas que, no entanto, pelos

depoimentos nesta pesquisa são referências para a busca de melhoria, de acertos do próprio grupo.

A imagem do grupo que compõe o CME Recife com relação à Participação e à Representatividade revela um coletivo de pessoas que mesmo com toda a sua diversidade apresenta como característica comum a crença no Conselho, sendo que a maioria reelabora os conceitos de Participação e Representatividade na própria vivência dos embates ali presentes. Estes elementos parecem revelar que tais conceitos se aproximam de uma perspectiva de Democracia Participativa.

4.1.2 DINÂMICA INTERNA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Ao analisar a dinâmica da composição do CME e a representatividade, busca-se compreender como o conselheiro percebe o próprio Conselho enquanto instância cuja composição está baseada na representação da sociedade e de seus diversos segmentos. A regulamentação do Conselho já define claramente sua composição, entretanto, não explicita a motivação de tal composição, nem do número de membros efetivos, nem mesmo o processo de indicação destes.

A percepção que os conselheiros têm sobre este aspecto aparece como resultante direto de sua participação e não propriamente como um entendimento a priori sobre tal composição.

A maioria das respostas a esta questão (13) concorda com a composição do Conselho sem nenhum tipo de restrição, indicando que aí está representada toda a sociedade, ou ao menos aquela parte da sociedade envolvida diretamente com a educação.

Tem um leque bastante amplo nessa representação de parte da sociedade civil (SC 1).

Eu acho que o Conselho Municipal de Recife ele não é paritário, não tem essa paridade entre sociedade civil e segmento governamental, mas ele tem uma composição adequada, digamos assim, com a representação de todos os segmentos que faz a educação (OP 11).

Boa, tem representações de todas as categorias. Dos professores, da família, da câmara (OP 8).

Outro grupo de respostas concorda com a composição do Conselho, mas apresenta algumas ressalvas, indicando a necessidade de alguma modificação, mesmo que não seja explicitada.

Acho que essa composição, talvez ele pudesse envolver de forma mais ampla, talvez, outros movimentos (OP 1).

Olha, eu defendo a paridade entre a sociedade e o poder público. O Conselho, no tempo em que eu participei, o Conselho era paritário, apesar de que existia aquela questão do voto de minerva. Quando dava um impasse, o Presidente, ele, tem o poder de dar o voto de desempate. E sempre defendi também uma rotatividade na questão da presidência do Conselho (SC 8).

As falas acima indicam duas direções: a primeira no sentido de ter uma outra composição capaz de envolver outros segmentos e setores da sociedade, tornando assim o Conselho mais representativo de toda a sociedade; a outra indicação aponta para uma crítica de caráter interno ao Conselho, mostrando que a atual composição privilegia o poder público, particularmente em momentos de forte disputa quando a decisão recai sobre a presidência, e esta está ligada à representação do governo.

Estes dados levantam um importante elemento no entendimento da representatividade ali exercida, pois indicam haver momentos em que o confronto só é resolvido pela lógica imposta pela própria normatização do Conselho. Se de um lado indicam que a representatividade atual não dá conta da complexidade da sociedade, por outro, mostram que ela não corresponde à dinâmica social, sendo suplantada pelo aspecto legal de constituição do Conselho.

O terceiro grupo de respostas aponta claramente um desacordo com relação à composição do Conselho quanto à representatividade, indicando mesmo a necessidade de sua reformulação.

Eu acho que ele precisa ser reestruturado. Existem segmentos que não faziam parte do conselho porque entendia que o conselho é uma coisa que não funciona (SC 6).

Esta perspectiva aponta também que tal composição não consegue ser entendida pela sociedade como sendo representativa dela. Deste modo, não somente mostra que não atende a todos os segmentos, como também não é capaz, na sua atual situação, de expressar a dinâmica social.

A composição do Conselho expressa sua representatividade diante da sociedade, não se limitando somente às pessoas ali presentes como conselheiras. Neste sentido, a representatividade ganha um caráter mais amplo. É isto, de certa forma, que é apontado pelas respostas acima, pois o conselheiro não coloca em questão a sua representação enquanto tal, mas aponta para a visão mais ampla enquanto instância da sociedade e nesta medida sua representatividade deve ser significada. Por isso, tal percepção por parte dos conselheiros é fruto direto de sua atuação e não de uma concepção previamente construída.

A composição do Conselho a partir das diferentes representações de segmentos da sociedade também foi questionada como elemento que interfere na dinâmica de sua atuação. Neste sentido, esta questão objetivava completar o entendimento da relação entre a representatividade e sua composição, incluindo aqui sua dinâmica de atuação.

O maior grupo de respostas se aproxima da questão anterior entendendo que a composição é elemento dinamizador da sua atuação, dando assim um caráter efetivo à sua atuação.

Ajuda muito, ajuda. Agora, ajuda o fato de ser um leque amplo e portanto, ele abriga experiências diversas de organização política e de representação. Aí eles trazem isso pros setores que têm não só formas diferentes mas têm menos tradição dessa coisa da representatividade (SC 1).

Ajuda sim. Ajuda porque caracteriza, ela caracteriza um olhar mais plural, caracteriza um olhar plural. Principalmente porque o Conselho é deliberativo, tem caráter... As reuniões, elas tem caráter deliberativo (SC 3).

Ajuda. Porque como a gente vive em democracia, então as vezes é bom a gente ter quem discorde. Lógico, uma discordância salutar e acho que ajuda, ajuda muito (SC 5).

O outro grupo de respostas, mesmo sem discordar da relação entre a composição e a dinâmica de atuação, aponta para a diferença existente entre os conselheiros no que diz respeito à sua condição para participar do Conselho, sendo este um elemento que dificulta a própria dinâmica de sua atuação.

É assim que a dinâmica do Conselho vai se caracterizando a partir desta composição desigual, sendo destacada a questão do preparo para tal atuação.

Ai foi se construindo um espaço de reflexão muito interessante de múltiplas vozes, múltiplas opiniões ... a gente conseguiu construir muitas sínteses assim possíveis Agora, o que faltava, eu acho, era assim uma maior maturidade de determinados segmentos, mais precisamente o segmento dos alunos e o segmento dos pais no começo (OP 5).

Esta questão pode ser complementada pelo item a seguir que, mesmo tendo sido apontado por um único conselheiro, revela uma preocupação com a questão da composição e sua interferência na dinâmica da atuação, pois indica a possibilidade de uma obstrução no próprio trabalho do Conselho.

Ajuda, dependendo desses cuidados que eu estou dizendo com a questão da formação desses conselheiros, com a questão do combate ao corporativismo...ajuda agora, tem que ter esses cuidados para que a representação de fato se faça valer como a voz da sociedade aqui dentro do Conselho (OP 3).

Este elemento parece revelar uma preocupação com a compreensão que os conselheiros têm de sua representação no Conselho, indicando que tal atuação pode se limitar à perspectiva do segmento que o indicou, não incorporando uma nova compreensão que é a da participação como membro do Conselho, e deste modo dificultando sua atuação.

O outro núcleo de sentido revela, tal como o anterior, o entendimento que a representação carrega a marca de sua indicação de tal modo que caracteriza a atuação como conflituosa, opondo as duas partes que compõem o Conselho, particularmente na representação sindical em relação ao governo.

Eu diria que sim, apesar de ser em muitos momentos...é conflituosa. Porque é um nível de tensão, principalmente em relação à gestão, ao grupo do Governo com o grupo do Sindicato. Essa relação é de tensão porque muitas vezes não se entende a natureza do Conselho Municipal de Educação (OP 6).

Esta percepção indica que a participação como membro do Conselho não pode ser suprimida pela representatividade do segmento de origem e, deste modo, dificultando sua própria atuação. Aparece, novamente, a tensão entre o fato de ser representante de um segmento e a necessidade de incorporar seu trabalho como conselheiro, imbuído de determinadas funções.

Por fim, percebemos uma única colocação que se apresenta totalmente contrária à possibilidade de ajuda que a composição do Conselho dá à dinâmica de sua atuação. Deve-se considerar tal possibilidade na medida em que indica que tal composição, pautada na representação de segmentos, não é capaz de corresponder à dinâmica do sistema de ensino municipal e, deste modo, não dinamizar sua atuação como instância da sociedade.

Não. Porque eu acho que ela não, ela não correspondia ao sistema. É... algumas presenças previstas na legislação eram ausências certas, ou por decisão da entidade, como no caso do SINPRO ou pela dificuldade e pela própria relação... com a questão do gabinete da secretaria (OP 10).

Esta categoria revela uma forte tendência na afirmação da participação do conselheiro nas ações do Conselho com atribuições específicas e que não podem ser suplantadas por demandas dos segmentos. Assim, as questões de representação se expressam na atuação e na dinâmica do Conselho, entendidas a

partir da própria composição deste que, mesmo sendo questionada, é reafirmada na compreensão dos conselheiros.

O entendimento que o conselheiro tem a respeito de sua participação no Conselho também foi questionado. Esta questão busca explicitar como o conselheiro entende sua participação no Conselho, não como algo prático, mas sim o significado desta participação. Tal compreensão possibilita entender a relação entre sua participação no Conselho e a representatividade de seu segmento.

Os núcleos de sentido explicitados a partir das falas dos sujeitos indicam uma predominância do fato de ser uma representação por segmentos e isto ser definidor para a participação do conselheiro. Neste sentido, 6 (seis) conselheiros enfatizaram que a mediação entre o conselho e a categoria de referência é o que define sua participação.

Esta compreensão valoriza a própria estrutura de composição do Conselho, enquanto órgão formado por diferentes representações de segmentos, tanto da sociedade civil como de órgãos públicos, sendo deste modo, os conselheiros que assim se posicionaram.

Quer dizer, primeiro, eu devo exercer uma articulação entre o meu segmento. Há quem ache que quando a gente chega no Conselho não tem segmento, eu continuo achando que há (OP 4).

Eu era na realidade uma mediadora ali, entre a minha categoria e o Conselho Municipal, já que o Conselho tem, como um dos princípios, discutir a política educacional, apesar de que não faz isso..... Eu pegava essas discussões levava pra categoria, a gente discutia em assembléia e o que era discutido e aprovado em assembléia eu trazia pra o Conselho (SC 8).

Outro núcleo de sentido que aparece com força nesta questão é a compreensão da contribuição, realizada através de estudos e pesquisas, para a política municipal de educação. Este elemento se destaca apontando para a participação como uma ação em prol de um objetivo único, sendo desta forma oposta ao que foi apresentado pelo grupo anterior.

A participação entendida como contribuição traz a perspectiva de que o papel do conselheiro está acima das questões de seu segmento de origem, entendendo então que a participação do conselheiro ganha outra significação com sua presença no Conselho Municipal.

É válido destacar que a contribuição a que se referem estes conselheiros se situa no âmbito do estudo enquanto aprofundamento do conhecimento das questões que estão sendo discutidas pelo Conselho, qualificando deste modo a participação. É, portanto, uma forma de significar a participação com a apresentação de contribuições. Entretanto, tais contribuições não foram detalhadas por nenhum dos sujeitos entrevistados, mantendo-se assim o caráter de generalidade.

Conselho é contribuir pras políticas educacionais a serem implementadas, a serem aplicadas pelo município (SC 3).

Eu venho tentando contribuir exatamente com estudo, com pesquisa pra poder não só desempenhar, mas é... o Conselho...analisar e propor alternativas pra educação (OP 11).

Podemos compreender que esta formulação não trabalha prioritariamente com a concepção de que o Conselho é um espaço de lutas, de disputas entre os segmentos. Ao contrário, procura reforçar a idéia de que os conselheiros existem na medida em que fazem parte do Conselho, ou seja, é a participação no Conselho que dá significado ao conselheiro e não propriamente a representatividade do segmento que o indicou.

Percebemos deste modo o deslocamento da compreensão da participação, valorizando assim uma nova forma de sua expressão.

A terceira unidade de análise alude ao fato de ser independente, entendendo aqui a situação tanto diante do próprio Conselho como para com o segmento que o indicou. Esta compreensão é possível pois o Conselho é tido como este espaço de disputas, onde a possibilidade de aliança não é somente uma idéia, mas muitas vezes uma necessidade.

Eu sempre tive uma ação muito independente. O que acontece, às vezes, é que dentro do Conselho, você sabe que tem alianças, e essas alianças às vezes elas até, elas independem às vezes da matéria que está sendo colocada (OP 1).

Neste sentido, esta compreensão recupera a idéia de uma composição política, portanto, dentro do jogo de forças que compõem o Conselho, porém sem estabelecer que a disputa se dá entre sociedade civil e órgãos públicos. Assim, a necessidade de alianças visa reafirmar uma posição pessoal e não propriamente uma representação de um determinado segmento.

Falar da participação neste sentido obriga a um outro entendimento que não priorize a disputa entre partes distintas que compõem o Conselho, mas sim se vincula mais ao contexto, ao momento, modificando também o equilíbrio de forças expresso na composição oficial do Conselho.

Por fim, é válido destacar que a concepção de controle social é resgatada como dando sentido à participação, controle este da política municipal, executada pela secretaria de educação. Esta compreensão, mesmo que diminuta, retoma a função estabelecida na Constituição de 1988 que criou os Conselhos Gestores como órgãos também fiscalizadores das ações do governo. Como vimos na discussão sobre a criação dos conselhos, esta é uma compreensão que ao mesmo tempo institucionaliza a participação da sociedade civil nas políticas públicas, como também delimita claramente a sua participação, retirando-lhe a força reivindicatória.

Podemos, então, dizer que a compreensão da participação oscila entre a representatividade do segmento que indicou o conselheiro e o papel oficializado e regulamentado atribuído ao Conselho.

Outro aspecto questionado foi a relação de representação entre o representante e o seu suplente na dinâmica da participação nos atos do Conselho. É importante destacar que na normatização primeira do Conselho havia a figura do suplente, tendo este como atribuição a substituição do titular nos seus impedimentos. Entretanto, com a reformulação desta legislação, a figura do suplente foi alterada, não sendo mais suplente por representante. Os sujeitos desta pesquisa participaram em sua maioria deste período de transição entre uma normatização e

outra, tendo, portanto, a experiência desta relação, o que foi apresentado nas respostas dadas.

Na tabela construída a partir dos dados advindos desta questão⁴⁷, podemos perceber que há uma situação de equilíbrio nas respostas apresentadas, sendo que 7 (sete) dizem que o suplente não participa das reuniões na ausência do titular e 1 (um) nunca se ausentou das reuniões. Do outro lado, encontramos 5 (cinco) que afirmam haver tal participação do suplente na sua ausência e 3 (três) dizem que esta participação do suplente se deu em poucas ocasiões. 4 (quatro) conselheiros não responderam a este item.

Tal composição das respostas estabelece uma clara diferenciação que pode ser melhor entendida com a apresentação das justificativas para este fato. No grupo que apontou não haver tal participação dos suplentes, a resposta foi dada de forma direta, aparecendo somente como justificativa questões mais de caráter prático, tal como a impossibilidade também do suplente para participar da reunião, ou porque naquele período não tinha mais a possibilidade para continuar como suplente não tendo sido providenciada sua substituição.

Estes conselheiros declararam também que não houve nenhuma relação com os seus suplentes, exceto um caso, mas que mesmo assim não foi possível haver a substituição, mesmo que o titular a incentivasse.

Tal situação revela a inexistência desta relação, ou somente a existência no seu aspecto formal.

Nunca trocamos nenhuma idéia. Nem nunca fui substituída. Faltou, faltou (OP 4).

Deste modo, podemos entender que a questão da representação, para estes conselheiros, é vivida como caráter pessoal estritamente, ou seja, não se compõem como representação do seu segmento, mas sim como representante individual. Esta característica revelada por estes conselheiros faz com que a representação se dê na medida da participação direta e pessoal do conselheiro, o que provoca uma dependência da pessoa.

⁴⁷ Ver apêndice 5.

O outro grupo de conselheiros afirma haver tal substituição, mesmo que esta se dê em poucas ocasiões. Neste grupo estão conselheiros de diversos segmentos, sendo a maioria dos órgãos públicos.

As justificativas apresentadas para este fato apontam para uma relação intensa, pois o suplente era constantemente informado das questões que estavam sendo tratadas nas reuniões do Conselho. Esta situação ocorria com a impossibilidade da participação do titular. Outro fato para tal substituição era a temática que estava sendo discutida, e sendo o suplente mais preparado para tal, ele era convocado pelo próprio titular.

Estas justificativas mostram um entendimento ampliado da participação enquanto conselheiro, pois indicam que há uma preocupação não só com a presença do suplente, e, portanto, com a representação do segmento, mas também com a qualidade na discussão em pauta.

A discussão iria ser mais especificamente com ela (a suplente). Por duas vezes eu pedi que ela ficasse na reunião porque ela faria o papel melhor do que o meu (OP 2).

Mesmo sendo uma questão que demanda uma resposta mais direta e objetiva, podemos entender que para os conselheiros há duas formas distintas de entendimento desta relação, que revelam em parte o significado atribuído por eles à representação perante o Conselho.

O que parece estar em jogo é o caráter individual da representação, sendo por uns mais valorizado do que propriamente a condição da representatividade de um dado segmento, o que será aprofundado na questão seguinte. Esta característica vai confrontar a perspectiva da representação da sociedade civil, tal como discutido acima, uma vez que enfatiza o caráter individual, provocando assim a dependência, e alterando a relação de forças na disputa por espaços dentro do Conselho.

A modificação normativa com a alteração da suplência foi percebida como simples fato, provocado principalmente pelo desconhecimento por parte do suplente das discussões em andamento no Conselho, o que tornava sua presença

praticamente sem sentido. Somente uma resposta aponta uma crítica ao processo como tal e à solução encontrada. Deste modo, parece que tal modificação não alterou a percepção da representação do conselheiro.

Para complementar esta questão, buscamos entender qual o tipo de relação que o titular estabelece com o suplente, particularmente nas questões debatidas nas reuniões do Conselho. Neste sentido, buscamos qualificar a representação a partir da relação entre titular e suplente.

Como na questão anterior, há uma clara divisão nas respostas, entretanto, as justificativas apresentadas aprofundam o entendimento do que seja a representação, bem como apontam para a compreensão do Conselho também como espaço das disputas.

No grupo de conselheiros que declarou não haver a discussão com o suplente sobre as questões da pauta, as justificativas se concentram no aspecto operacional, com dificuldades para que tal discussão ocorresse em função das diferentes atribuições de cada um. Também foi apresentada uma justificativa que apontava para o fato de que o suplente entendia não ser responsável por isto, ou seja, não cabia a ele o acompanhamento das discussões. Vale ressaltar que a maioria, entretanto, somente apontou a inexistência desta discussão, sem a qualificar.

Para o outro grupo de conselheiros, esta discussão com o suplente faz parte do próprio processo de representação, mesmo que ela se dê apenas em alguns momentos. Dentre os conselheiros que responderam deste modo, encontramos tanto representantes dos órgãos públicos como de categorias profissionais.

A principal justificativa para esta relação é a representatividade que está sendo elaborada ali.

Claro, a gente sempre tava conversando. Todas as pessoas que foram indicadas representando o governo, nós tivemos momentos à parte (OP 6).

A gente passava assim a última discussão, se fosse alguma coisa que tivesse prolongando de uma reunião pra outra. Então ela acompanhava, sabia o que tava acontecendo e o que é que a gente tinha defendido até então (OP 7).

A representação aqui é entendida claramente relacionada à representatividade do seu segmento. No caso das respostas acima, estes conselheiros foram indicados pela própria Secretaria de Educação, demonstrando que se trata de um posicionamento único e que deve ser efetivado também pelo suplente quando este estava presente às reuniões.

Este posicionamento também é verificado nos representantes de segmentos da sociedade civil.

Quando eu não poderia participar, ela (a suplente) participava no mesmo nível de igualdade. Porque nunca a discussão ficou somente comigo. Então como a discussão passava pela diretoria e passava pela categoria, ela sempre esteve no mesmo pé de igualdade (SC 8).

A gente discutia não só com o suplente como com nossos pares também, a gente chegava na nossa organização e nos encontros e congressos (SC 9).

Tal relação leva a representatividade para além do caráter individual, tal como apontado na questão anterior, sendo então valorizada a origem desta representação. Este fato vai caracterizar o espaço do Conselho, e em particular suas reuniões, como sendo de disputas e, portanto, de reafirmação da posição assumida enquanto segmento específico, seja ela oriunda de órgãos públicos ou da sociedade civil.

Este quadro confirma a contradição vivida pelo conselheiro, não entendida aqui como negativa, mas sim constituinte de sua posição, na medida em que se mostra como um desdobramento da relação entre sociedade civil e sociedade política, vivida agora nesta estrutura híbrida, que não supera tal contraposição, mas sim a reelabora num novo contexto histórico.

4.1.3 RELAÇÃO DO CME NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO

Para entendermos a relação do CME com a política educacional do município, começamos buscando captar a percepção do conselheiro quanto à participação do

CME na COMUDE tanto no planejamento, na execução como na avaliação. A COMUDE, como instância da política municipal, está carregada de significado e importância, pois visa congrega todos os segmentos da cidade envolvidos com a questão da educação. Por isso, sua elaboração e sua execução estão marcadas por tensão e disputas, sendo assim espaço de expressão desses conflitos.

O primeiro aspecto que se destaca na percepção dos conselheiros é que esta participação é efetiva, tendo somente uma resposta que indica que tal participação tenha sido subordinada a uma gerência da secretaria.

A participação em todo o processo, incluindo o planejamento, a organização e a execução, é reconhecido pela maioria dos conselheiros. Este dado indica que o CME, na visão dos conselheiros, tem o controle da COMUDE, ocupando, portanto, um lugar central na construção da política educacional.

Com certeza. No processo, bem como planejamento e execução. A chamada é a Secretaria, mas o planejamento... O Conselho ele tem o papel, inclusive, de coordenação da conferência (OP 11).

É válido destacar que esta participação se dá basicamente através da Comissão Executiva, órgão encarregado da organização da COMUDE. Tal comissão tem regimento próprio e específico para este fim, ficando assim bem caracterizada sua atuação. Entretanto, na fala dos conselheiros, é possível entender que há uma percepção diferenciada, sendo que, por vezes, a comissão é sobrevalorizada, e por outras, o CME aparece como órgão definidor.

No planejamento, tinha um representante do Conselho Municipal de Educação na Comissão Executiva da COMUDE então, foi toda essa parte de planejamento e tinha um representante e a cada plenária que acontecia esse representante passava como é que tava sendo esse trabalho? (SC 2).

Através da comissão. Agora tudo era referendado pelo Conselho. Era referendado, mas existia uma comissão da COMUDE composta por pessoas dos vários segmentos internos, por exemplo, da DGE, da DPE, etc. e da esfera da população, como sindicatos e tal (OP 5).

O Conselho Municipal é que convoca a COMUDE, não é quem organiza, ele convoca, participa, é um dos órgãos que participa do Comitê Organizador e, naturalmente, participa de todas as etapas, não é? Mas, ele tem esse papel de convocar a COMUDE (SC 1).

Com certeza, participou sim. Podia ter criado os diversos grupos. O grupo que coordenava a COMUDE, o grupo que trabalhava as temáticas, e os outros diversos grupos que eu não lembro agora...mas todos esses grupos tinham, sentavam com o Conselho e o Conselho, o que achava que estava incoerente, o Conselho, ele trabalhava em cima das questões coletivamente junto com essas comissões temáticas e com as comissões da coordenação da COMUDE (SC 6).

Esta categoria nos permite entender que os conselheiros assumem claramente a condição de protagonistas da COMUDE, dando ao CME um lugar central na sua realização, e, por conseqüência, na política municipal. Deste modo, cresce a percepção do Conselho como órgão único na política educacional, não sendo revelada neste momento nenhuma situação que possa depreciar o CME diante da construção da política municipal de educação.

Assim, partimos para compreender como os conselheiros percebem a presença do Conselho nas COMUDES não só no aspecto organizativo, mas sim na definição do eixo estruturador das conferências, que são as temáticas que deverão ser discutidas naquele momento.

Como dito anteriormente, a COMUDE tem o objetivo de discutir e apresentar propostas para a política educacional do município, envolvendo por isso representantes de diferentes setores ligados à educação municipal. Assim, a COMUDE se mostra como espaço privilegiado do confronto das diferentes posições e tendências quanto à educação na cidade. A definição das temáticas ocupa grande espaço na sua definição e organização, envolvendo com isso as palestras e grupos de trabalho, bem como a indicação dos principais palestrantes.

Deste modo, esta questão buscava evidenciar a compreensão do conselheiro quanto à participação do Conselho em um momento central para a política educacional do município, apontando assim o entendimento do lugar que ele ocupa, ou ao menos aquilo que deveria ser o papel do Conselho na elaboração da política educacional.

É importante lembrar que cabe ao Conselho a convocação da COMUDE, e a sua organização é feita a partir de uma comissão executiva formada especificamente para este fim, contando com membros do Conselho e membros da Secretaria de Educação, através do grupo chamado de Gestão Democrática.

a responsabilidade de chamar a COMUDE é do Conselho e o conselho faz esse trabalho junto com o que, na Secretaria, é chamado, acho que é Gestão Democrática, o setor (OP 4).

Esta questão parece ter a unanimidade das respostas, pois todos os entrevistados disseram que o Conselho participa da definição das temáticas da COMUDE. Para a maioria, esta participação pode ser definida como efetiva.

Sim, efetiva. Teve participação efetiva. Desde a escolha do tema central, quando o papel do Conselho, fazer oficialmente o chamamento da COMUDE (SC 3).

Deste modo, o ponto de convergência entre os entrevistados, assumindo a COMUDE e sua organização como papel definidor do próprio Conselho, ou seja, esta ação caracteriza a presença do Conselho na política educacional.

Entretanto, tal percepção sofre alterações no modo de entender como a participação vai se constituindo, vai sendo elaborada durante todo o processo de organização da COMUDE.

Para alguns conselheiros entrevistados, esta participação acontece principalmente através da comissão executiva, sendo indicados alguns membros do Conselho para compô-la. Para estes entrevistados, a comissão elabora as propostas que são posteriormente apreciadas e avaliadas pelo Conselho.

Olhe, essas temáticas elas são discutidas na comissão executiva da COMUDE, mas pra que elas sejam, de fato, aprovadas o Conselho Municipal de Educação é quem dá uma aprovação (SC 2).

Pode-se perceber assim que a comissão executiva passa a ter um papel predominante, mesmo que não seja a instância final de aprovação. A elaboração feita pela comissão é que é o alvo da apreciação pelo Conselho.

Tem uma comissão coordenadora da COMUDE não só coordenadora do ponto de vista estratégico, do ponto de vista de apoio, mas, também, do ponto de vista da temática e essa comissão da COMUDE ela é formada pelo Conselho e pela Gestão, quer dizer, não é a Gestão só que decide e também não é o Conselho então, essa comissão coordenadora é composta de representação do Conselho e de representação da Secretaria de Educação e se discute não só a temática, mas a escolha dos palestrantes, a metodologia do debate (OP 3).

A fala acima confirma a condição privilegiada da comissão neste momento de elaboração da política municipal, sendo a comissão entendida mesmo com poder de definição, partilhado entre Conselho e Secretaria de educação.

Na percepção de outro conselheiro, há uma situação de confronto na própria comissão.

Então é um trabalho que se dá nessa linha de confronto, não é? (OP 4).

Esta compreensão sinaliza para o entendimento de que o Conselho faz a representação da sociedade diante da Secretaria indicando assim ser o espaço de expressão dos seus representantes. Mesmo que esta compreensão não signifique uma contraposição radical, revela haver a busca pela delimitação e reafirmação de seu papel dentro da construção da política educacional.

Outros conselheiros reafirmam esta posição, entretanto vão percebê-la limitada a alguns situações, ou seja, não é uma participação plena.

mas a COMUDE, a conferência, eu sempre compreendi que ela deveria ser convocada e conduzida pelo Conselho (OP 10).

Teve participação, mas também era uma participação tangencial. Porque existia a comissão da COMUDE, existia uma comissão e essa comissão definia os encaminhamentos (OP 5).

Teve. Às vezes a gente acha que poderia ter tido muito mais (OP 6).

Estas falas nos mostram que a presença da comissão executiva da COMUDE é uma limitação para o papel do Conselho e, de certa forma, enfraquecendo-o em um momento decisivo para a educação municipal.

Podemos dizer que a compreensão elaborada pelos conselheiros neste aspecto é profundamente positiva, mesmo que haja restrições ou limitações. As diferenças existentes revelam somente graus nesta percepção.

Tal compreensão poderia nos levar a entender que este ponto reúne o conselho de tal forma que lhe dá identidade própria. A participação do Conselho na escolha das temáticas é, então, ponto central da sua ação, sendo até entendido como caracterizador do seu papel.

Porém, o que parece estar em jogo é exatamente a percepção da participação do Conselho como algo ativo, propositivo, dando-lhe uma posição de destaque neste contexto de elaboração da política educacional. Deste modo, muito mais do que afirmar um determinado papel, tal percepção aponta para a necessidade de expressão do Conselho, fato este que pode ser entendido a partir do confronto da compreensão do que seja a comissão executiva, que para uns é a instância definidora e para outros a responsável pela apresentação das propostas para serem apreciadas pelo Conselho.

Assim, a questão da representação volta a ser reelaborada, indicando, ao menos provisoriamente, que este espaço é válido e reconhecido para tal representação.

inclusive é... algumas temáticas da COMUDE foram escolhidas pelos estudantes. A gente participa ativamente porque a gente acredita naquele espaço, a gente acredita nesse espaço da COMUDE (SC 4).

As temáticas são o eixo organizador da COMUDE, tanto na questão da proposição como da operacionalização. Deste modo, a ação do Conselho na escolha das temáticas da COMUDE, seja diretamente ou através da comissão executiva, é momento propício para a representação do Conselho, carregada da contradição própria de sua composição e da percepção de seus membros.

A compreensão que os conselheiros têm da participação do CME na COMUDE é uma maneira de qualificar tal ação. Neste sentido, procuramos identificar aqui como os conselheiros entendem o modo como o próprio Conselho agiu no processo ocorrido na COMUDE, na construção dos debates e decisões.

A busca por qualificar esta participação também procura identificar o sentido que o Conselheiro vê na presença do próprio Conselho em uma instância bem específica da política municipal de educação.

Quase todos os conselheiros admitem que a participação do CME é satisfatória, o que já indica que o modo como se deu tal participação corresponde à representação que estes conselheiros têm do papel do CME na COMUDE.

Sim. Eu acho que... não vejo outra a não ser uma boa participação do Conselho. Inclusive em debates, em palestras, em ações, em fiscalizações das propostas (SC 4).

Considero satisfatório sim. Eu acho que a gente teve uma participação muito ampla, sabe. O Conselho teve uma participação bastante ampla na COMUDE (SC 9).

Entretanto, é válido indicar que o grau satisfatório sofreu por parte de alguns conselheiros certas ressalvas, restrições.

Eu não digo que plenamente mas, eu acho que dentro do tempo que eu tenho de Conselho, eu acho satisfatória, eu acho...agora eu acho que a gente teria que ter mais...o Conselho devia ter...não é que devia se preparar melhor mas, devia ta mais mergulhado nas...aprofundar mais o seu papel.... o Conselho como um todo muitas vezes não se envolve muito (OP 3).

Olha, eu acredito que eu vou ter que dizer que sim. Apesar de observar que poderia ter sido efetivamente uma participação mais eficaz, mais satisfatória..... Porque uma grande parte do grupo do Conselho, da equipe do Conselho se envolveu

efetivamente, tanto na parte da organização quanto na parte da execução, e sobretudo, na execução, a participação nas mesas, nos grupos temáticos, os debates. Então, a participação sim, ela foi uma participação que a gente pode considerar como satisfatória (SC 3).

Estas restrições não indicam propriamente em que aspectos; apontam tanto para a organização como para a participação em si no processo de debates ocorridos na COMUDE. Deste modo, pode-se entender que se trata da própria participação, ou seja, do fato de estar presente no processo de elaboração da política municipal, sendo assim uma ressalva não a um aspecto particular, o que pode nos indicar a qualidade da própria participação. Estas ressalvas devem ser consideradas na análise pois mostram uma apreciação crítica, supondo ser possível, e mesmo necessário, que o CME atue de forma mais decisiva nesta instância da política de educação.

Mesmo sendo em pequeno número, é possível também perceber que alguns conselheiros se mostram contrários à qualificação de satisfatória para a participação do CME na COMUDE. Entretanto, mesmo respondendo de forma negativa à questão, o entendimento é que a participação, do modo como ocorreu, deveria ter sido mais eficaz, ou seja, trata-se de um aprofundamento da participação e não da sua negação propriamente dita.

Não. Eu achei que deveria ter sido mais eficaz. Mesmo tendo uma participação, no final, sendo mais presente, ele não foi tão eficaz no sentido da autonomia e da participação e eficiência. Ele participou, mas ainda foi, eu achei, uma forma muito assim...muito tímida assim como quem não quer fazer parte, não quer se responsabilizar por aquele montante de discussões que acontecem ali. (SC 8).

Não. Eu acho que ele poderia ter tomado a frente de uma maneira mais incisiva. (OP 10).

Esta categoria revela uma confirmação por parte dos conselheiros da ação do CME em relação à construção da política educacional, dando à sua participação uma qualificação positiva. Tal compreensão parece indicar que a ação do CME, mesmo perpassada por conflitos internos, é efetiva e significativa, superando, deste modo, as contradições de sua composição.

O grupo de Gestão da Secretaria de Educação é responsável também pela organização da COMUDE. Este grupo foi instituído no âmbito da Secretaria de Educação com o propósito de dinamizar as relações da gestão escolar, em particular, e também servir de apoio às ações que envolvem a organização escolar e os demais setores da educação. Por isso, procuramos compreender como os conselheiros percebem a relação do CME com tal grupo.

Com o desenrolar das ações em torno da COMUDE, o grupo de Gestão vai sendo responsável por participar de sua organização, atuando na comissão executiva, tendo como respaldo o fato de conhecer a dinâmica da rede de ensino e atuar diretamente junto às escolas.

Como o grupo de gestão pertence à estrutura administrativo-pedagógica da Secretaria de Educação, a pergunta colocava em evidência a relação entre a Secretaria como órgão da Prefeitura e o CME enquanto instância de representação da população diante da responsabilidade pelo planejamento e execução da COMUDE. Em outras palavras, este fato pode evidenciar o confronto entre a força da representação da sociedade civil e dos membros dos órgãos públicos.

Houve uma clara divisão nas respostas dadas à questão, algumas vezes com bastante ênfase e justificativa, sem, entretanto, tal divisão se colocar necessariamente entre os representantes da população e os representantes dos órgãos públicos, apesar de haver esta concentração nas respostas.

Os conselheiros que entendem que existe esta diferença de encaminhamento entre o grupo de Gestão e o CME enfatizaram não somente questões operacionais, mas principalmente questões de interesse e concepção como sendo os fatores de diferenciação.

Para 10 (dez) conselheiros, esta diferença existe e é possível de ser percebida. Dentre estes, se destacam aqueles que entendem que o motivo são as *concepções e interesses distintos* entre estes grupos.

Existe, porque são visões totalmente diferenciadas (SC 6).

Diferença sempre há porque, veja, na medida em que esse grupo de gestão tem pessoas que são do Conselho, porque fazem a representação da Prefeitura no Conselho, então, a gestão é com relação ao executivo (SC 1).

Tais motivos e interesses nem sempre são explicitados, ficando por vezes subentendido que são posicionamentos advindos da representação em questão. Uma das questões que foi apresentada para justificar esta diferença foi a eleição para dirigentes de creches municipais, sendo que a COMUDE aprovou que ela deveria ser feita de forma direta pela comunidade, enquanto que o grupo de gestão não a encaminhou desta forma. Tal discussão ocupou parte dos debates da COMUDE, mas após a sua realização, mesmo sendo aprovada em plenário, não foi encaminhada para ser normatizada pela prefeitura.

Outro grupo de respostas aponta que a diferença se dá nos encaminhamentos e nas atribuições. Esta diferença, apontada por 3 (três) conselheiros, aparece principalmente no planejamento das ações, ficando o grupo de gestão à frente, comandando aquilo que era planejado para a realização da COMUDE. Mesmo tendo um caráter mais operacional, tal distinção revela que na percepção destes conselheiros há um desequilíbrio nesta relação.

O grupo de gestão ficava mais à frente ... como se ele tivesse mais controle ... ficasse muito mais a par do que o Conselho Municipal (SC 2).

Há que se lembrar que o grupo de gestão é formado basicamente por servidores municipais, e que portanto exercem suas atribuições no seu expediente de trabalho. Deste modo, a ação em torno da preparação da COMUDE se traduz em atribuições da sua função profissional. Este fato por si só já denunciaria o desequilíbrio nas atribuições e conseqüentemente nos encaminhamentos. Mas o que se observa nas respostas é que tal diferenciação se compõe, de fato, em oposição, na visão destes conselheiros.

Por fim, dentro deste grupo que afirma haver uma diferença de encaminhamento, é válido destacar a resposta de um conselheiro que diz que tal fato se deve à busca por espaços próprios, ou seja, a luta por garantir maior visibilidade no contexto da COMUDE.

Eu acho que é mais conflito de espaço... porque muitas vezes eu fico pensando se é um conflito por concepções

divergentes ou se é um conflito que se externa por concepção de querer achar que aquilo é um espaço ... que é um espaço da gestão (OP 3).

Tal compreensão se aproxima do grupo que entende haver uma diferença de concepção e de interesses, mas o aprofunda percebendo-o como busca de afirmação dentro do contexto da COMUDE, e que, portanto, se expressa como espaço de lutas, de conflitos entre os representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos. Esta compreensão, mesmo que única dentre os entrevistados, revela que a questão da representatividade no Conselho é vivida, em alguns momentos, sob o signo da tensão entre as partes que o compõem. A COMUDE é uma ação específica na política municipal, carregada de tensionamentos pelos diferentes segmentos que dela participam. Por isso, é momento privilegiado para que as diferentes disputas se expressem, já desde a sua preparação.

Os conselheiros que expressaram não haver diferença de encaminhamento entre o grupo de gestão e o Conselho foram 7 (sete), justificando com três motivos: dizendo ser a COMUDE uma ação conjunta; a experiência na realização de diversas conferências aumenta o nível de organização; há atribuições distintas, e não contraposições.

Os conselheiros que apresentaram esta compreensão são todos representantes dos órgãos públicos, particularmente da própria Secretaria de Educação. Este fato parece nos dizer que a percepção da COMUDE supera as possíveis divergências entre estes grupos. A COMUDE é tomada então como ação maior dentro do planejamento da Secretaria e mesmo do Conselho, fazendo com que as diferenças, caso existam, sejam entendidas como pertinentes ao processo.

Foi construído de forma conjunta. Todos os dois se sentindo co-responsável na formulação, na sua participação (OP 6).

Porque a conferência é o referencial de fato para as políticas (SC 9).

Esta compreensão desloca o eixo da representatividade, entendida como representação de um segmento, para a responsabilidade na elaboração da política pública de educação do município. É importante destacar que não há uma eliminação ou desprezo pelas diferenças entre os segmentos, mas sim o entendimento de que há uma subordinação ao interesse maior que é a política pública. As diferenças são então de atribuições, tal como expresso na fala abaixo:

O meu entendimento era que, ao Conselho, cabia tomar as grandes decisões em relação à conferência. E o núcleo de gestão, em relação à conferência, tem um papel mais dinamizador, de apoio (OP 10).

Podemos entender, então, que a separação entre os dois grupos de respostas aponta para a diversidade de compreensão da representação enquanto conselheiro, variando da afirmação da presença como representante de um determinado grupo, e nesta condição a defesa de seus interesses ou ao menos a reafirmação de sua presença, até o entendimento da condição de formulador da política pública, algo que supera a simples condição de representação de segmento.

Este fato recoloca a questão da representatividade como central para o entendimento da ação dos conselheiros e, como consequência, do próprio Conselho.

Como nos referimos anteriormente, o PME é um instrumento da política educacional que sua construção está prevista na LDB Nº 9.394/96 e no Plano Nacional de Educação.

A cidade de Recife que embora tem definido propostas democratizantes não tem conseguido finalizar a elaboração do Plano Municipal de Educação. A pesquisa não conseguiu desvelar que relações de poder têm impedido a construção final desse instrumento de gestão. Muito embora houve avanços, caminhos, para concretizar essa ação como o caso da COMUDE 2004, que foi totalmente voltada para discussão e proposições para PME.

Objetivando desvelar esse problema, procuramos saber dos conselheiros como vinha se dando a sua participação no processo de construção do plano. Mais

uma vez as análises das entrevistas revelam que o CME não está tendo um papel determinante na definição das políticas. O que revela entraves que dificultam a atuação das formas democráticas. Pode-se dizer que as formas conservadoras do exercício do poder continuam presentes na máquina governamental.

Esta questão visa perceber como os conselheiros entendem a participação do CME na elaboração do Plano Municipal de Educação e suas formas de atuação. Neste sentido, a questão da participação e da representatividade fica voltada para uma ação maior, que não se esgota no plano interno do Conselho. Em termos legais, o Plano Municipal de Educação deve ser apresentado pela Secretaria de Educação para a apreciação do Conselho Municipal de Educação. Esta é, assim, uma atribuição do CME, determinada na sua própria constituição. É pertinente dizer que no período em análise, o Plano Municipal estava em elaboração, tendo uma primeira formulação sido levada à análise pelo Conselho, que a devolveu para que a Secretaria providenciasse uma formulação mais precisa, além de algumas contribuições.

Os conselheiros entrevistados em sua maioria (quatorze) entendem que o Conselho Municipal participa na elaboração do Plano Municipal de Educação, apresentando cinco formas distintas para esta ação.

Concordando com a legislação, 3 (três) conselheiros apontam que a ação do Conselho em relação ao Plano Municipal é de apreciação e avaliação. Este fato é confirmado quando do envio por parte da Secretaria de um primeiro texto para análise por parte do conselho, mas que não foi considerado propriamente um plano, sendo então devolvido para reformulação.

Junto a estes conselheiros, outros 3 (três) apontam que a participação do Conselho foi na cobrança e no acompanhamento para a existência do próprio Plano Municipal, entendendo assim que cabe ao Conselho este papel de alerta quando à não existência do Plano.

Estes dois aspectos demonstram que os conselheiros se posicionam como instância autônoma em relação à Secretaria de Educação. É importante destacar este fato, pois foi confirmado por representantes tanto dos órgãos públicos como da sociedade civil.

Neste sentido, podemos entender que a representação do conselho tem um peso próprio e que reafirma sua identidade numa ação externa.

Outros três aspectos foram apontados como dados da participação do Conselho na construção do Plano Municipal, a saber: apresentação de sugestões, atuação nas COMUDES e participação na comissão de elaboração do Plano. Estes elementos apontam que há uma percepção positiva da participação do conselho em relação ao Plano Municipal. Tal percepção se circunscreve enquanto função do próprio conselho, inerente ao fato de ser conselheiro, e não guarda uma relação direta com a representatividade do segmento ao qual o conselheiro pertence.

É importante destacar esta relação, pois permite entender que para estes conselheiros a participação no Conselho agregar valores específicos e que são considerados de suma importância no contexto da educação municipal, sendo assim uma maneira de dar significado à representação ali exercida.

O conselho participa quando ele viu a necessidade de chamar em 2004 a atenção da Secretaria de Educação, que o tema central da conferência teria que ser a criação do Plano, a construção do Plano Municipal de Educação (SC 3).

Para mim, a gente foi propulsor do Plano de Educação (SC 9).

Para 3 (três) conselheiros, o Conselho Municipal não participa na elaboração do Plano, somente de discussões quando convocado, o que acontece esporadicamente. Este entendimento parece revelar uma situação de total distanciamento em relação ao Plano Municipal, seja pela simples inexistência da participação, ou então da falta de condições para que ela se efetive.

Mesmo apresentando este caráter negativo, tal compreensão aponta para um desconhecimento tanto da realidade em si como do papel do Conselho em relação ao Plano Municipal, o que denuncia a pouca compreensão da representação enquanto conselheiro, fato já apontado acima.

Esta questão da participação na elaboração do Plano Municipal nos permite entender que a representação levada a efeito pelos conselheiros promove uma outra

significação, tendo como um dos elementos distintivos a relação estabelecida com a Secretaria de Educação.

O Plano Municipal de Educação é peça chave para o desenvolvimento do sistema de ensino próprio, normatizando e regulando as ações de educação no âmbito do município. Desta forma, a participação no Conselho ganha novos contornos, pois incorpora a si atribuições que estão acima da simples representatividade de segmento.

O Plano Municipal ... é um documento que caracteriza a educação na cidade do Recife, na medida em que o Plano Municipal não é da rede municipal, é do Recife. Então você não pode fazer um Plano Municipal sob a ótica da rede. Você tem que fazer um plano conhecendo a rede municipal, a rede privada, a rede estadual (OP 7).

A relação do Conselho com o Plano Municipal vai auxiliar na caracterização também do que seja a participação e a representatividade dos seus conselheiros.

A seguir, buscamos captar como os conselheiros entendem sua participação no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, por ser este documento norteador para o desenvolvimento da educação na cidade, e também porque nele devem estar contidos os planos, propostas e projetos para a educação na cidade, não se restringindo somente à rede municipal de ensino.

O caráter aqui é da representação como membro do conselho e a relação entre esta representação e a representatividade advinda do segmento que indicou este conselheiro. Deste modo, a relação se reveste de um duplo sentido na medida em que coloca o conselheiro diante de uma questão mais ampla do que somente a sua condição de membro indicado por determinado segmento.

As respostas indicam haver uma certa distribuição, indo desde a perspectiva mais individual, sendo esta a que se circunscreve à relação com o segmento que indicou o conselheiro, até àquelas que colocam o Conselho como um órgão único, com uma capacidade para participar ativamente deste processo de elaboração do Plano Municipal, não considerando como prioritário sua composição por segmentos.

Para 7 (sete) conselheiros, a participação deve ter um caráter efetivo através da discussão e apresentação de proposições. Esta característica, mesmo que apresentada de forma genérica, sem explicitar claramente que tipo de participação,

aponta para a compreensão de um papel mais ativo, mesmo que seja uma questão mais reivindicatória. Este dado carrega o entendimento da participação com uma significação específica, dada pela possibilidade de apresentação de proposições para a elaboração do Plano Municipal.

Para outros 5 (cinco) conselheiros, a participação na elaboração do Plano Municipal se reveste também da representação da sua categoria profissional. A participação então é para que os interesses desta categoria se façam presentes no Plano Municipal. Tal percepção faz com que a representação se expresse de forma bem delimitada e precisa, mesmo que não seja excludente e fechada.

Eu penso que, dentro do Conselho, enquanto representante, é sendo mediador da categoria, o que é que a categoria pensa e propõe. É lógico que a gente não podia passar por cima da categoria, mas também a gente não podia ser o tempo todo corporativista (SC 8).

Pretendo poder discutir, trazer o debate do material do Plano Municipal de Educação pra discutir com os trabalhadores em educação (SC 3).

Nesta compreensão, parece haver uma subordinação da representação enquanto conselheiro, vinculada primeiramente ao segmento que o indicou. Deste modo, a perspectiva da participação começa com o fato da representatividade dada ao conselheiro com a sua indicação para ser membro do Conselho.

Podemos então perceber que estes conselheiros, aliados aos que afirmavam sua participação enquanto representantes da categoria que os indicou, entendem ser o Plano Municipal uma possibilidade, e mesmo até uma exigência, de afirmação e reafirmação da sua condição de conselheiro, colocando assim esta condição como espaço oportuno para tal. O Plano Municipal, mesmo que não concretizado, é então este momento privilegiado para a expressão do Conselho enquanto órgão ativo na educação municipal, e dentro dele, os conselheiros representantes de segmentos determinados.

Acho que deveria ser mais intensa, que não foi, no sentido de que o Conselho fosse melhor ouvido e mais atendido em suas propostas para a educação (OP 8).

A questão legal se destaca para 3 (três) conselheiros, identificando assim sua participação com a regulamentação existente e demonstrando que a questão da participação já está estabelecida. Neste sentido, a participação se dá na apreciação e no controle do Plano.

Primeiro, tem que ser consciente ... saber qual é a função de um conselheiro dentro de um conselho (OP 3).

Eu acho que essa é a tarefa do Conselho e acho que isso o Conselho deixou de fazer. Mas ele não tem a tarefa de participar da elaboração do Plano, não é tarefa do Conselho. Agora, apreciar o Plano e fazer o controle dele, sim (OP 4).

Para este grupo, ao contrário do anterior, a participação como conselheiro inaugura uma nova forma de ser e de exercer sua representatividade, impondo o cumprimento de uma dada função já estabelecida e que está acima da sua condição de indicado por determinado segmento. O respeito a esta condição é pressuposto da participação.

As respostas apresentadas apontam haver uma tensão, já verificada em outras questões, no que diz respeito à representação como conselheiro e como representante de um dado segmento. Tal tensão se compõe como espaço de disputa na compreensão do papel do conselheiro, denunciando assim esta contradição que permeia a participação dele nesta condição de conselheiro. Não foi possível notar que tal contradição já está claramente explicitada para os conselheiros. Ao contrário, parece haver uma situação de latência que vai se expressando na medida em que questões mais pontuais são evidenciadas, particularmente no que diz respeito às funções relacionadas aos profissionais da educação.

Também devemos destacar que em nenhuma das falas aparecem questões mais específicas relacionadas a um plano de educação. Em outras palavras, o

objeto em si do plano municipal não é elemento de disputa, nem ao menos é explicitado, mas sim a apresentação de propostas e de posicionamento pessoal em relação ao que a Secretaria propõe.

Nesta questão, a relação entre a participação e a representação transita do pólo mais individual ao mais institucional, não havendo propriamente uma definição ou a predominância de um deles. Como no período em questão o Plano Municipal do Recife não estava sendo objeto de preocupação direta para os conselheiros, tal disputa de compreensão não estava sendo reelaborada.

Buscamos também compreender como os conselheiros entendem a participação do Conselho Municipal no processo decisório relativo aos programas e demais ações da secretaria de educação. Esta percepção por parte dos conselheiros envolve a relação que o Conselho mantém com a secretaria no que diz respeito à parte pedagógica, ou seja, às finalidades da ação da secretaria expressas em programas e projetos.

Tal percepção demonstra a relação do Conselho com a secretaria e suas ações para além do simples cumprimento de preceitos legais, procurando entender se a participação se circunscreve a determinadas ações pontuais e específicas. Esta participação, portanto, significa a ação do conselheiro enquanto membro de um órgão da estrutura do sistema educacional em Recife interferindo na prática das escolas e demais instâncias de ação pedagógica.

As respostas se dividiram em dois grupos basicamente, sendo um afirmativo e outro negativo, com pequenos detalhamentos, sendo que a maioria se posiciona no sentido de afirmar tal participação por parte do Conselho.

A principal característica desta participação, na percepção dos entrevistados, se dá na forma da legislação, ou seja, 7 (sete) conselheiros entendem que a participação é a apreciação por parte do conselho no sentido do conhecimento das ações a fim de emitir um parecer.

A gente analisava e dava o nosso parecer em relação a esses programas, a esses projetos. A gente fornecia esses pareceres para a Secretaria (SC 6).

O Conselho participa cumprindo o seu papel ... convocando os departamentos para que apresentem suas políticas (OP 6).

Esta compreensão está expressa na própria legislação que regulamenta o conselho municipal. Entretanto, a significação dada pelos conselheiros amplia esta compreensão incorporando aspectos propositivos e, por vezes, aspectos restritivos. Deste modo, a compreensão, que tem amparo legal, ganha também a significação de caráter positivo na medida em que incorpora o dado da apresentação de sugestões e não somente de parecer avaliativo.

Então é desta forma propondo, normatizando, construindo que a gente com certeza colabora com a Secretaria de Educação para desempenhar os trabalhos na área de educação (SC 9).

O Conselho faz suas proposições e a Secretaria faz a sistematização (OP 11).

Este caráter positivo parece demonstrar que a participação do Conselho nas ações da Secretaria se reveste de colaboração, sendo assim assumida como co-responsabilidade perante a elaboração e a execução desta política pública. Esta maneira retoma a compreensão do conselho não como instância de disputas e busca de poder, mas sim como colaborador na ação da secretaria. É de se destacar que os entrevistados que assim se posicionaram são, em sua maioria, membros escolhidos pelos órgãos públicos na composição do Conselho.

Entretanto, tal percepção é confrontada com outra perspectiva de caráter restritivo, uma vez que vai entender tal participação como limitada, condicionada, não só legalmente, mas pela própria prática da secretaria.

Enquanto conselheira, eu não me sinto propondo políticas para a educação municipal, eu me sinto tomando conhecimento do que é a política para a educação municipal; é uma diferença muito grande (OP 4).

Algumas dessas coisas aqui já chega mais para uma apreciação ... as experiências que eu tive lá, algumas coisas chegaram, assim, formatadas (SC 2).

Podemos assim entender que o caráter propositivo se transforma em crítica ao próprio processo levado a efeito pela Secretaria de Educação na relação com as ações do Conselho. Ou seja, a apreciação, tal como apontada na legislação que regulamenta o Conselho, é uma forma de limitação não só da ação do conselheiro em si, mas também diante daquilo que compõe a prática da própria Secretaria.

Por isso, alguns conselheiros apontam que a participação se limita ao conhecimento dos programas e projetos, não significando nada além disto. Esta percepção vai apontar para uma compreensão passiva da participação do Conselho, o que reforça, no nosso modo de entender, a percepção de que ali não é uma instância de lutas e confrontos, mas sim de composição diante do processo comandado pela Secretaria.

O segundo grupo de respostas tem o caráter expressamente negativo, indicando a não participação do Conselho nas decisões sobre programas, projetos e ações da Secretaria. Mesmo sendo pequeno este grupo (quatro respostas), há um detalhamento nele que aponta para o tipo de relacionamento que o Conselho estabelece com a Secretaria e a forma da participação deste nas ações em questão.

Vou ser bem franco, as coisas chegam da Secretaria de maneira geral, elas já chegam prontas e o Conselho muito embora tenha autonomia e esse debate aconteça muito fortemente, ele influencia muito pouco dentro desse processo (OP 1).

Não participa das decisões até agora. A gente gostaria... (SC 3).

Esta compreensão indica que a relação entre Conselho e Secretaria, mesmo que cumprida da forma legal, se caracteriza pelo desequilíbrio de forças, cabendo à Secretaria o controle deste processo. É importante destacar que não se trata de dizer que não há tal participação como se houvesse uma total ausência de relação entre Conselho e Secretaria no que diz respeito às ações pedagógicas. Ao contrário, tal relação acontece na forma da regulamentação existente, mas não é percebida como tendo um caráter positivo, e sim negativo.

Deste modo, a participação, tal como aqui estamos compreendendo, aponta para uma dependência e um controle por parte da Secretaria, fazendo com que ela seja delimitada por aquilo que é produzido e apresentado por ela ao Conselho.

Dentre todas as respostas, houve somente uma que fez relação com sua condição de conselheira enquanto representante de um segmento, reclamando que as questões apresentadas pela Secretaria não eram analisadas e discutidas por sua categoria profissional.

A gente tomava conhecimento muitas vezes no dia da votação... a proposta chegava pronta pra gente dar o parecer e não deveria ser assim... não teve aquela discussão na categoria da gente (SC 8).

Este fato chama a atenção por relacionar a participação nas decisões de programas e projetos enquanto conselheiro representante de um dado segmento, e, deste modo, ampliar para as questões de âmbito pedagógico e não somente administrativo. Como se trata de uma percepção de cunho negativo, é possível entender que a participação é reclamada como vinculada essencialmente ao segmento de origem, e não propriamente como Conselho. Deste modo, a participação no Conselho não adquire prioritariamente uma nova noção, qual seja a de ser membro do Conselho, mas sim permanece ligada em primeiro lugar à sua origem profissional.

4.2 CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO

Neste item, discuto a existência das Conferências Municipais de Educação – COMUDEs – no âmbito da política educacional do município. A proposta de realização das Conferências de Educação, mesmo que não tendo exatamente origem neste momento, recuperam em parte a perspectiva de uma maior presença da população na elaboração destas políticas. A proposta de realização de Conferências de Educação já era conhecida desde o Movimento dos Pioneiros da

Educação Nova e a criação da Associação Brasileira de Educação, na década de 20 do século passado.

A constituição das COMUDEs surge no contexto de ampliação da participação popular na discussão, elaboração e controle das políticas públicas, reforçando o caráter de municipalização das políticas sociais.

O processo de redemocratização vivido no Brasil após 1985 demandou um novo ordenamento jurídico, que culminou com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Este é o marco legal de uma série de reformas, sendo um de seus aspectos principais a ampliação da participação popular, através da criação de novos mecanismos de gestão democrática.

Após esta promulgação, os diferentes setores sociais se mobilizam na concretização dos ganhos que a nova Constituição apresentou. Assim, o setor educacional presencia uma intensa movimentação em torno da construção de uma outra Lei de Diretrizes e Bases, promulgada finalmente em 1996. Durante este período, cresce e se articula o Fórum em Defesa da Educação, que apresenta uma proposta de redação para esta nova Lei de Diretrizes e Bases.

As disputas políticas de então fizeram com que esta proposta fosse rejeitada em diferentes momentos no parlamento nacional, sendo apresentada pelo governo uma versão própria que sofreu um rápido processo de tramitação e pequenas alterações antes de ser aprovada. Mesmo assim, tal movimento marcou profundamente o campo educacional pela tentativa de implantar novos mecanismos na educação nacional e formas mais participativas de elaboração das políticas de educação.

É neste contexto que surgem propostas para ampliar a participação da população na discussão e elaboração da política educacional, privilegiando formas paritárias e abertas de ação social. Neste sentido as COMUDEs são consideradas instrumentos da política de educação.

No âmbito do Recife, a proposta de realização da COMUDE aparece no governo de Jarbas Vasconcelos, na gestão de 1993 a 1996. É neste contexto político que a discussão sobre a participação é tomada como prioridade para o processo de consolidação da democracia. O sentido principal é permitir que a

população interceda na elaboração das políticas públicas através de mecanismos democráticos de participação.

A COMUDE é então um dos mecanismos de afirmação da democratização no âmbito da educação, junto à constituição do Conselho Municipal de Educação e dos conselhos escolares. Fazem parte da política educacional do município de Recife e deste modo, já se encontram normatizadas.

Desde o seu surgimento foram realizadas seis conferências com temas específicos, conforme o quadro a seguir:

Quadro 10
Conferências Municipais de Educação em Recife

ANO	TEMÁTICA PRINCIPAL
1993	Política Municipal e Qualidade do Ensino
1995	II COMUDE
1996	Educação com Qualidade social
2002	Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social
2004	Plano Municipal de Qualidade do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social
2007	Educação de Qualidade, Direito e Cidadania

Fonte: SANTOS, Célia Maria Vieira dos (2009).

Pela distribuição dos anos de realização da COMUDE, percebe-se claramente uma irregularidade, explicada pela mudança de prefeito e a conseqüente alteração nos rumos da política local. Este fato denuncia que a COMUDE, enquanto instrumento da política educacional, ainda não está consolidada na realidade política local, pois mesmo sendo uma obrigação legal a sua realização, a interpretação da sua periodicidade foi alvo de alteração conforme ocorre a mudança da gestão municipal.

Esta irregularidade na realização da COMUDE também denuncia a dificuldade de entendimento quanto ao sentido da participação e da representação por parte dos delegados na COMUDE, tal como será analisado no item a seguir.

Como se trata, até certo sentido, de uma novidade na política local, a COMUDE exige uma estratégia específica para a sua consolidação, além de uma

vivência sistemática, a fim de criar referência na população como instrumento de participação na elaboração e controle da política educacional.

4.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – ENCONTROS E DESENCONTROS

Como dito anteriormente, as Conferências Municipais de Educação – COMUDE – da cidade do Recife já têm uma história e estão regulamentadas em lei específica. Com a finalidade de aprofundar o sentido da participação e da representatividade, optei por acompanhar o processo de elaboração e realização da 6ª COMUDE, cujo tema era “Educação de qualidade, direito e cidadania”.

Através da aplicação de um questionário, com perguntas abertas e fechadas (vide anexo), busquei coletar dados junto aos diversos segmentos representados na COMUDE durante o período de sua realização. Vale destacar aqui que a opção pela coleta no local da realização visava encontrar os participantes em seu momento de atuação, uma vez que a participação na COMUDE é um evento específico, ou seja, não implica, necessariamente, na participação em outros espaços e mesmo associações. Desta forma, a presença na COMUDE se dá de forma pontual, apesar de ter encontrado casos de participação em outras COMUDEs, denunciando assim uma seqüência, uma certa continuidade nesta forma de representação.

O questionário se preocupava com os aspectos centrais desta pesquisa, buscando identificar, no âmbito da COMUDE, o entendimento a respeito da questão da participação e da representatividade, bem como relacionar a realização da COMUDE com a elaboração do Plano Municipal de Educação e a relação com o Conselho Municipal de Educação.

Tal como feito com os dados obtidos junto aos conselheiros, o tratamento é a análise de conteúdo, visando identificar os núcleos de sentidos que os participantes da COMUDE apontam com relação aos temas tratados.

A amostra de participantes entrevistados é de 17 (dezessete), divididos entre os diversos segmentos, tal como descrito anteriormente.

Para a análise destes dados, optei por uma divisão informal em três blocos, abrangendo questões diversas que se relacionavam em função das principais categorias em análise.

O primeiro bloco de questões trata da participação na própria COMUDE, buscando identificar tanto a forma de escolha para estar na 6ª conferência, como os motivos desta participação e o número de vezes em que participou das COMUDES.

Este bloco, distribuído em três questões distintas, permite perceber como o delegado da COMUDE relaciona sua participação, a forma de sua escolha e a motivação para estar na COMUDE.

Quanto à forma de escolha para participar da conferência, há basicamente três formas distintas, apesar de próximas na sua operacionalização, mostrando haver um processo já conhecido para que tal participação ocorra. É de se destacar que o regimento das conferências não prevê uma forma única para esta escolha, ficando a cargo de cada segmento esta decisão.

No quadro a seguir, pode-se verificar a distribuição deste processo de escolha.

Quadro 11
Forma de Escolha de Participação na 6ª COMUDE

Forma de escolha	quantidade	Segmento
Indicação direta	07	Gestores Escolares (5) Conselho Tutelar (1) Escola Comunitária (1)
Indicação pelo segmento	06	Professoras (2) Diretora (1) Escola Comunitária (1) Estudante (1) Funcionário (1)
Outras	04	Professor (1) Funcionária (1) Comunidade (1) Gestor (1)

A primeira forma apontada no quadro acima agrupa aquelas situações (7 casos) quando a participação foi oportunizada a partir de uma indicação direta para a pessoa, ou seja, houve uma ação de escolha que se voltou diretamente para a pessoa, sem ter a necessidade de uma confirmação por parte do segmento ou

mesmo de qualquer outra instância. Esta indicação se deu em função da presença e participação da pessoa na sua área de atuação.

A segunda forma equivale em número à anterior (6 casos), diferindo dela pela maneira como a indicação ocorreu, uma vez que foi possibilitada por algum processo de confirmação junto ao segmento de representação, tal como assembléia da categoria ou diretoria de associação. Esta forma aponta para um mecanismo mais amplo de participação neste processo, mesmo que não seja de forma total, uma vez que esta indicação já havia sido pensada ou planejada pelo grupo dirigente do segmento. Mesmo assim, mostra uma importância maior dada pelo segmento a este processo de participação, permitindo um conhecimento maior por parte do segmento e também uma vinculação da representação às propostas discutidas e elaboradas por este segmento.

A terceira forma, agrupada pelo termo genérico “outras”, reúne aquelas escolhas que não sofreram o processo de indicação, nem direta nem do próprio segmento, mas que ocorreram mais em função da perspectiva pessoal do delegado em participar de forma ativa da conferência. Deste modo, o elemento pessoal fica aqui sobrevalorizado, pois acaba sendo o mecanismo que permitiu a participação, uma vez que foi referendado por uma instância maior. Neste grupo, percebe-se um interesse direto e bem determinado com relação à COMUDE, reconhecendo nela uma instância de grande importância para a educação municipal, tal como será destacado mais adiante.

O outro elemento da participação é a quantidade de vezes em que o delegado esteve, nesta condição, em uma COMUDE. Vale lembrar que esta é a VI conferência municipal, sendo que a primeira foi realizada no ano de 1993. Esta questão específica ajuda a entender a representação – tanto pessoal como do segmento - como elemento integrante do processo de participação nas discussões sobre a educação no âmbito do município.

Quadro 12
Participação nas Conferências Municipais de Educação

Número de Participações	Quantidade de participantes
primeira participação	6
1 participação	1
2 participações	2
3 participações	2
4 participações	4
6 participações	2

O quadro acima apresenta claramente um forte desequilíbrio no que diz respeito à participação como um processo contínuo. A maior quantidade está na sua primeira participação em uma COMUDE, havendo, após isto, uma distribuição ao longo das seis conferências já realizadas.

Este quadro, em uma primeira leitura, aponta para a presença de pessoas sem experiências anteriores, denunciando também uma forte renovação no quadro de delegados e participantes. Se este fato permite o entendimento que a renovação de delegados é um fator de oxigenação no processo de discussão da política municipal, por outro, acarreta o dado da inexperiência em participações em processos mais amplos de discussão de questões sociais, o que faz com que esta participação fique dependente da ação de pessoas com maior vivência nestes processos sociais.

Mesmo sem poder afirmar haver uma correspondência direta entre o número de participações e a forma de indicação, é possível identificar que entre os delegados com maior número de participações estão aqueles que foram diretamente indicados ou que solicitaram sua participação de forma pessoal, tal como apontado no quadro 11, no item “outras”.

Deste modo, observo que a participação vai se estruturando como um processo contínuo principalmente pelo esforço e interesse pessoais, e também como recurso de determinados segmentos em garantir a presença de pessoas com

experiência na vivência dos processos internos à COMUDE, o que acarretaria maior condição de defesa de suas propostas.

O outro elemento da participação é a motivação que o delegado apresenta para estar na COMUDE nesta condição. Neste aspecto podemos destacar duas categorias, agrupadas com a seguinte denominação: questões genéricas da educação e questões específicas.

As questões genéricas dizem respeito à educação no seu caráter mais geral. Em outras palavras, aponta para a participação motivada pelo próprio fato de ser um evento educacional e que, neste sentido, tem sua importância em si, independente do que está sendo discutido como ponto central ou prioritário.

Deste modo, pode-se perceber que a conferência é tida como instância da educação, já ocupando um espaço significativo para a própria execução dela no município. Não se trata de colocar em segundo plano alguma questão mais pontual ou mesmo conflitiva, mas sim de perceber a conferência como instância significativa para o desenvolvimento da educação no município.

Também é possível entender que a conferência assume o lugar de instância de elaboração e discussão das propostas educacionais, confirmando assim seu caráter propositivo e legal. Esta perspectiva, mesmo que não tenha sido explicitada ou detalhada, mostra que os delegados convergem para um entendimento de caráter macro social, incorporando uma nova forma de atuação dentro do campo educacional, ou seja, a participação nas conferências como locus de elaboração da política educacional.

É importante este destaque pois aponta para o deslocamento do espaço de discussão, elaboração e mesmo de decisão sobre a educação no município. Mesmo que tais aspectos não alcancem êxito na prática das conferências, o fato em si de serem os motivadores para a participação já dá sentido a esta nova configuração em termos de política educacional, confirmando o surgimento de um novo espaço, que passa a ser legitimado pela própria participação dos delegados, tal como expresso nas falas a seguir:

Pra me fazer presente nas decisões que são relativas à educação na cidade do Recife (P2).

Porque acho importante, é um espaço democrático para fazer propostas para que a gestão municipal possa executar. Até pra cobrar depois é preciso propor (OSC1).

Por acreditar nas discussões/proposições e lutas pelos avanços e conquistas (D1).

Porque acredito que um espaço como esse, é um meio da sociedade civil como cidadão participar com mais proximidade do projeto de cidade que tem como expectativa construir uma educação mais justa, mais inclusiva e garantia de equidade (G3).

A outra categoria abarca as questões específicas, aqui entendidas como aquelas que dizem respeito diretamente ao segmento ao qual o delegado está vinculado. São questões que pertencem ao universo destes segmentos e que são por eles entendidas como significativas para o crescimento ou desenvolvimento deste segmento no campo educacional municipal.

Deste modo, a participação na conferência passa a ser entendida como uma prática diretamente vinculada ao processo vivido por este segmento, ampliando assim o espaço de disputas em torno de conquistas obtidas em prol deste segmento. O caráter reivindicatório fica explícito e vai também moldando o tipo de participação que o delegado assume na conferência.

Assim....como é uma coisa nova, a gente ficou sabendo agora que através da COMUDE nós poderíamos é...tirar, modificar algumas diretrizes, algumas leis que veriam nosso benefício que a partir daqui seria... como se a gente pudesse, como se fosse uma ponte, um caminho pra chegar justamente aos governantes e fazer essa mudança das diretrizes, das leis que abarca a nossa função. E que é uma luta, como é um cargo novo, nós estamos em luta constante porque praticamente nós estamos sabendo assim... temos vários deveres, mas direitos quase nenhum, entendeu? (F2).

Esta percepção da participação também modifica o entendimento da política educacional, confirmando a conferência como um novo espaço, porém agora visto a partir de um ângulo bem específico, ou seja, com a conferência abre-se uma nova frente para as disputas que envolvem o segmento. Neste sentido, a conferência é

reafirmada como espaço válido para as disputas que ocorrem no campo educacional do município.

Aqui também ocorre, tal como na categoria anterior, o privilegiamento de um dado tema, independente da temática central proposta para aquela conferência.

Pode-se assim perceber este movimento contraditório ligado à participação dos delegados na conferência, pois ao afirmar a conferência como espaço válido e legítimo dentro da política educacional do município, eles o fazem independente daquilo que está sendo proposto como eixo central para discussão da política educacional naquele momento.

A possibilidade do entendimento da conferência como espaço novo de elaboração da política educacional, em seus diferentes aspectos sejam eles macro ou micro social, dá a ela uma posição privilegiada, na visão dos delegados, capaz de alterar significativamente os rumos da educação no município.

Mesmo sendo esta a 6ª COMUDE, pode-se dizer que a sua realização ainda é uma novidade, demandando um aprofundamento pelos diversos segmentos envolvidos. Acrescente-se a isto o fato de que há uma certa renovação de delegados a cada conferência realizada, fazendo com que sua vivência seja algo novo para muitos, e, assim, necessitando de consolidação dentro do campo educacional para além de sua própria realização.

Este entendimento da participação revelado pelos delegados repercute as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no sentido de ampliar as formas de relacionamento da sociedade civil com o governo e que, tendo ainda este caráter de novidade, vai se confirmando aos poucos, mas apontando claramente para a necessidade de uma nova forma de entendimento do que seja a participação e a gestão democrática.

A fim de verificar a compreensão dos delegados sobre a representatividade deles na conferência, elaborei questões que permitissem entender a relação deles com o segmento que os indicou, a preparação para a participação na conferência e as propostas que seriam defendidas a fim de serem aprovadas pela plenária final da conferência.

Quanto à questão da dificuldade em representar o segmento que o indicou, percebe-se que os delegados se dividem em dois blocos distintos, apontando aspectos diversos para justificar tal posição.

Dentre os delegados entrevistados, há uma forte predominância da negativa em reconhecer alguma dificuldade na representação do segmento. Deste modo, é possível perceber que tal representação recai, por um lado, na experiência do delegado em participações anteriores, seja em outras conferências de educação, ou em práticas sociais similares. Por outro lado, há um reforço na questão estritamente pessoal, demandando tanto a disponibilidade como o domínio da temática a ser discutida.

Perguntar sobre dificuldade na representação do segmento pode apontar questões que denunciem a própria representatividade, pois seria um modo tenso de viver tal situação. Entretanto, aqui se observa, em sua quase maioria, uma relação de normalidade, não implicando em momentos tensos ou que venham a obstruir tal representação.

É uma coisa tão normal, tão natural, porque sempre estamos na militância (P3).

Já participei da outra, mas acaba amadurecendo. Percebi que a nossa participação é fundamental (...) temos que opinar, colocar propostas. As dificuldades precisam ser superadas, temos que superar os problemas que já existem na educação (E2).

Deste modo, o empenho pessoal e a prática social anterior se apresentam como fundantes desta relação do delegado com o seu segmento, fazendo com que a representação se configure como legítima e, portanto, capaz de influenciar nas discussões em andamento na COMUDE. Tal percepção aponta para o mesmo lado que foi observado quanto à participação na COMUDE, ou seja, a participação em si na COMUDE configura claramente a representação do segmento.

Do outro lado, percebe-se a existência, mesmo que em número reduzido, de uma posição contrária, indicando haver dificuldade na representação do segmento. É assim que a falta de preparação para a atuação na conferência e a não representatividade de fato denunciam que a representação não está apoiada numa relação firme com o segmento.

A falta de preparação apontada acima diz respeito ao fato de que o segmento não discutiu o suficiente para poder elaborar seu posicionamento frente às questões que serão discutidas na conferência. Este dado mostra que a representação acontece como um ato burocrático sem a integração entre o delegado e seu segmento.

Porque não existe uma preparação anterior à COMUDE, não existem encontros pra que a gente venha pra cá com o discurso já preparado, um discurso único pra que a gente possa pensar quais são as prioridades do professor (P2).

Esta fala mostra claramente o descolamento que há entre a representação do delegado na COMUDE e as prioridades que o segmento tem para a defesa das propostas na conferência. Esta distância provoca um certo esvaziamento no sentido da representação do delegado, o que o debilita na defesa das prioridades do seu segmento.

Complementando este dado foi perguntado se o segmento havia participado do processo de preparação e organização da COMUDE. Para a realização das conferências, são feitas diferentes etapas como preparação e meio de envolvimento dos segmentos, seja na forma de pré-conferência em diferentes partes da cidade ou reuniões específicas para levantamento e definição dos temas e sub-temas a serem debatidos na própria COMUDE.

A organização das COMUDEs acontece através de uma comissão executiva escolhida para este fim específico, sendo formada por representantes dos diferentes segmentos, cabendo a esta comissão a proposição das temáticas e subtemáticas a serem discutidas, como também a estruturação e dinâmica da própria conferência. É portanto um lugar central para a definição da conferência, e das disputas entre os segmentos envolvidos.

Nas pré-conferências e reuniões específicas são realizados debates e discussões com o intuito de preparar a população para a realização da conferência e também para o levantamento de propostas a serem discutidas e votadas durante a conferência propriamente dita. Por isso, a participação nestes eventos ganha grande relevância.

Segundo as respostas obtidas, pré-COMUDES ocupam lugar central na preparação para a COMUDE. Além de ser parte da organização da própria conferência, as pré-COMUDES se caracterizam pelo processo de intensa discussão e participação direta da população. Nelas, as propostas são discutidas a fim de serem elaboradas e encaminhadas para a COMUDE.

Este é o aspecto formal da participação da população e dos segmentos na preparação da COMUDE. O objetivo é proporcionar uma presença maior da população nas discussões e determinações da conferência.

Neste sentido, constata-se uma situação contraditória, pois ao mesmo tempo em que confirma a importância das pré-COMUDES para a participação da população e dos segmentos em especial, aponta que isto não é, na prática, vivenciado como tal, pois há um número considerável de delegados que revela não haver tal participação na preparação.

Esta situação contraditória pode ser entendida pelo processo de escolha destes delegados, uma vez que há uma grande quantidade de indicações diretas, tal como analisado anteriormente. Deste modo, a representação do delegado fica mais vinculada à indicação feita e não propriamente à defesa das propostas discutidas e elaboradas durante as pré-COMUDES.

Outro dado importante está na participação na comissão executiva, que é o órgão responsável pela organização da COMUDE. Alguns delegados se referiram a esta participação quando perguntados se o seu segmento havia participado da preparação, denunciando assim que a definição temática e da dinâmica assume papel maior do que a discussão e elaboração das propostas.

Completando o aspecto da participação do delegado e do segmento na COMUDE, foi perguntado que propostas, no entender do delegado, deveriam ser aprovadas na COMUDE. Esta pergunta visava completar a relação de participação do delegado apontando quais questões eram consideradas prioritárias e que na sua compreensão deveriam ser assumidas como elementos da política educacional do município.

Tais propostas são apresentadas por setores e segmentos organizados e também por pessoas, tendo sido, em sua maioria, referendadas em alguma pré-conferência. Assim, elas expressam os interesses destes segmentos e aquilo que

eles defendem como elementos para a política educacional do município. É válido destacar que a forma como são feitas e apresentadas acaba determinando em parte o caminho até sua votação final na COMUDE, não sendo, portanto, exatamente aquilo que foi apresentado e inicialmente defendido pelo segmento.

Dentre as propostas apresentadas para serem aprovadas na conferência, há um primeiro núcleo de sentido que agrega elementos em torno da idéia genérica de melhoria da educação no município. Neste aspecto, não há uma definição maior de quais melhorias, nem mesmo a quem diretamente interessam. Portanto, aqui estão aquelas preocupações mais gerais e bastante comuns.

Todas as que venham a favorecer os trabalhadores em educação, ao alunado, as crianças que confiam nessa rede (F1).

Todas aquelas que dizem respeito à oferta de educação com qualidade para o conjunto da população (G4).

A garantia de boa/melhor qualidade do serviço que a gente presta a cidade (G3).

A conferência, enquanto elemento da política educacional do município, tem o propósito de discutir e elaborar propostas para toda a educação da cidade e assim permitir uma qualidade educacional melhor para todos. Neste sentido, a perspectiva de ver aprovadas propostas que tenham uma maior amplitude e abrangência parece confirmar o sentido da participação na COMUDE.

Entretanto, se compararmos esta questão com as motivações apresentadas para a participação do delegado nesta conferência, vamos verificar que há uma correspondência entre a motivação e a perspectiva para a aprovação de propostas na conferência. Dizendo de outro modo, é a compreensão mais geral, macro social, da educação que caracteriza a participação do delegado na conferência, não se prendendo a uma determinada perspectiva para as conclusões da conferência.

Outro núcleo de sentido rapidamente percebido é a valorização dos profissionais do magistério. Mesmo podendo identificar algumas peculiaridades na apresentação desta proposta, o sentido geral é mantido, correspondente a uma luta histórica destes profissionais, já incorporada em diferentes momentos da educação,

tal como movimentos reivindicatórios. Se esta parece ser uma reedição de questões históricas e já conhecidas, por outro lado aparece em um contexto bem determinado, que é o da discussão e elaboração de propostas para a política educacional do município. Assim, ela se reveste de um significado novo, indo além dos limites do segmento, ao menos na perspectiva destes delegados.

Do mesmo modo como pudemos perceber em outros pontos, a presença de propostas específicas no âmbito da COMUDE tem a função de afirmar a importância da conferência no âmbito da política educacional, sendo assim entendida pelos delegados.

As propostas que dizem respeito à valorização do professor (P2).

Valorização do educador. Principal essa. Entendo que tendo a valorização do educador, a educação melhoraria bastante (P1).

É importante considerar que a presença majoritária de delegados pertencentes ao grupo magistério da Secretaria Municipal de Educação, independente do segmento a que estão vinculados neste dado momento, pode influenciar significativamente na presença e aprovação de tais propostas.

Outro núcleo de sentido identificado, e que também traz as marcas históricas de sua presença no campo educacional, é a proposta de melhores condições materiais para a escola, estando aqui desde aspectos como cadeiras e banheiros, até os laboratórios de ensino, com destaque para o de informática.

Do mesmo modo que no item anterior, podemos aqui recolocar esta questão como sendo não somente uma repetição ou rerepresentação de velhas reivindicações, mas sim entender como a afirmação da COMUDE como espaço instituído da política educacional do município e lugar de disputas em um novo cenário político. Assim, a participação vai ampliando seu significado para além da representatividade do segmento e alcançando os limites desta nova configuração da política educacional no quadro da gestão democrática da educação.

Por fim, aparece outro núcleo de sentido vinculado à participação que são as propostas de garantia da permanência dos alunos na escola. Enquanto propostas

específicas, a afirmação delas demonstra um claro significado para a participação do delegado na conferência. Este sentido elaborado aponta para a possibilidade de construção de uma política educacional feita a partir do confronto, em um espaço público novo.

O terceiro bloco de questões trabalha a relação entre a COMUDE e o Conselho Municipal de Educação, visando a elaboração do Plano Municipal de Educação, documento necessário à constituição da política municipal. Neste bloco, três questões buscam aprofundar o significado dado pelos delegados, indo da identificação da presença do Conselho Municipal na COMUDE à contribuição da COMUDE na elaboração do Plano Municipal de Educação.

Quanto à participação na COMUDE, parece haver uma compreensão por parte dos delegados do papel do CME na COMUDE, identificando-o junto à Comissão Executiva, com a função de organizar e conduzir os trabalhos durante a COMUDE. Esta predominância revela que o CME consegue se fazer presente e atuante, e assim ser percebido pela maioria dos delegados. Entretanto, esta compreensão não corresponde exatamente ao aspecto legal, uma vez que a comissão executiva da COMUDE é instituída com este fim específico e formada por representantes indicados pelo próprio CME.

A resposta negativa quanto à participação do CME parece significar um desconhecimento maior, indo mesmo à própria estruturação da COMUDE e seus diferentes agentes. Mesmo sendo pequena sua expressão, é válido destacar pois a crescente afirmação da COMUDE, tal como apontado nos itens anteriores, não parece ser acompanhada de uma outra significação para com o CME.

O outro aspecto desta relação entre o CME e a COMUDE diz respeito ao Plano Municipal de Educação – PME -, o que me levou a perguntar sobre seu significado para os delegados.

As respostas obtidas apontam que o Plano Municipal de Educação é conhecido pela maior parte dos delegados, entretanto o seu significado nem sempre é claro, ficando somente na constatação de que ele existe. O primeiro núcleo de sentido relacionado a isto mostra que o PME é uma proposta pedagógica a ser aplicada nas escolas, contendo metas e ações.

Tal compreensão circunscreve-se no âmbito de sua legalidade, não mostrando seu caráter de instrumento da política educacional. Apresentar o PME deste modo valoriza-o como dado pronto e acabado, mas não revela sua dinâmica de constituição e deste modo suas potencialidades para com a educação municipal.

Temos que considerar também que este conhecimento é restrito, pois alguns delegados disseram somente saber de sua existência, mas não terem nenhuma informação a mais que os ajudasse a compreender o seu significado.

Por outro lado, cinco delegados disseram claramente não saberem do que se trata o PME. Esta situação pode revelar um forte distanciamento entre a participação na COMUDE e a elaboração do PME, o que evidenciaria uma separação e mesmo fragmentação da política educacional. Do mesmo modo apontaria para um entendimento muito pontual da COMUDE e das possibilidades de concretização que as propostas aprovadas venham a ter.

Como outro elemento deste terceiro bloco, foi perguntado sobre a relação entre a COMUDE e sua contribuição para a construção do PME. Tal questão visava perceber como os delegados elaboram sua participação diante de uma relação maior, e não somente pontual, que é o Plano Municipal de Educação, percebendo o alcance desta participação.

A relação entre a COMUDE e o PME é percebida por quase todos os delegados e seu significado se concentra na compreensão de que a COMUDE é uma preparação para a realização do PME. Assim, a COMUDE é instância preparatória, cabendo a ela o debate e a aprovação de propostas que deverão ser acolhidas pelo PME.

Entretanto, não há um maior detalhamento de como se dá esta relação e sua organicidade, o que revela uma compreensão limitada.

Através do plano municipal de educação é que tudo isso que a gente está acontecendo aqui pode ser...pode acontecer (C1).

Eu acho que sim. Porque se é um plano em relação à educação tem tudo a ver com a COMUDE que é também em relação à educação. Eu acho que pode ajudar e muito a elaboração desse plano, apesar de eu não saber direito (F1).

Entendo que sim. Porque delinea propostas que devem ser aprovadas e consideradas no plano. O plano pra acontecer tem que ouvir, e ver as propostas encaminhadas pela COMUDE (P1).

Este bloco confirma a existência de uma compreensão limitada sobre a relação entre a COMUDE e o PME, pois mesmo sendo praticamente unânime a afirmação desta relação, ela não é explicitada e, por vezes, somente mencionada como possibilidade, sem haver um entendimento de que esta relação é estruturante da construção da política educacional do município.

Eu acho que sim. No documento que a gente viu inicialmente ele tinha algumas questões que são levantadas pela COMUDE (G1).

Mas eu acho que ainda fica um pouco paralelas as coisas (G1).

Através das propostas. Eu acredito que as propostas vai pra esse plano. Algumas propostas devem ser aprovadas pra esse plano nacional de educação. O plano nacional...municipal de educação é onde as pessoas, quer dizer...eu não sei, mas é onde as pessoas definem o que é que é de prioridade mesmo (C1).

Deste modo, é possível perceber esta relação entre a COMUDE e o PME como tendo um caráter executor, na perspectiva dos delegados. Este fato pode ser afetado tanto pela pouca experiência revelada por vários delegados como pela dificuldade de elaboração do próprio PME, ainda sem uma clara definição.

Podemos agora entender a perspectiva que os delegados da COMUDE adotam quanto à participação e representação.

Para isto, é importante destacar que a COMUDE se apresenta como um evento específico, que demanda uma preparação e uma organização própria, e que, para além disto, ocorre sem uma periodicidade certa, ficando muito dependente da gestão da prefeitura em seus diferentes momentos. A história das COMUDEs em Recife revela uma irregularidade na sua realização, tendo mudado de formato ao longo de sua existência. Este fato nos alerta para seu caráter episódico, o que, sem dúvida, afeta a forma como a representação e a participação são entendidas neste contexto.

Os delegados demonstram dar uma significação específica e muito importante à COMUDE e à sua participação nela. Tal compreensão vai sendo modificada em função tanto da própria experiência pessoal como da forma como tal participação se dá.

Neste sentido, podemos afirmar que a participação assume, para estes delegados, o significado da representação, ou seja, para eles há uma forte identificação entre a participação e a representação. Esta compreensão, que poderia simplesmente ser entendida como imediatista ou mesmo óbvia, dá sentido à sua atuação.

Esta forma de relacionar participação à representação faz com que sua percepção esteja ligada tanto ao aspecto mais direto envolvendo a realização da COMUDE, como diz respeito às questões mais gerais da educação.

Resultante deste processo, a compreensão do Plano Municipal da Educação fica vinculada à ação na COMUDE, não o considerando como instrumento maior da política educacional, mas sim como documento de referência para as ações na educação da cidade, particularmente da rede pública de ensino.

Por fim, vale destacar que tal participação é a confirmação da nova composição da política educacional, tendo a COMUDE como elemento de referência, espaço de disputas e confrontos entre a sociedade de um modo geral e a prefeitura como gestora da educação. Não se pode dizer que, deste modo, houve uma mudança substancial no modo como a educação é formulada e mesmo entendida no âmbito da cidade. Ao contrário, é possível, sim, perceber este processo de deslocamento, de alteração da política local, com a ampliação das possibilidades de participação e o surgimento de novos atores, tal como os delegados vão construindo sua atuação na COMUDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto mais amadurecidas forem nossas propostas e seriamente discutidas, menores serão nossas ilusões e maiores as perspectivas de ir traçando um horizonte mais promissor para a democratização e universalização da educação básica (Cury, 2002).

No percurso de elaboração do presente texto, busquei mapear as diferentes visões sobre Representatividade e Participação dos atores sociais na política de Educação Municipal, tendo como sujeitos os conselheiros do Conselho Municipal de Educação do Recife e participantes e delegados da VI COMUDE. Considerando a política municipal de educação, numa perspectiva sócio-histórica, foi dada prioridade ao Plano Municipal de Educação e ao seu processo de elaboração. Deste modo, o CME e as COMUDEs foram tomados como instâncias da política municipal de educação e, portanto, espaços centrais, embora com atribuições distintas, de atuação das diferentes forças sociais, particularmente do campo educacional.

A partir das diversas vozes que se fizeram e se fazem presentes no contexto do CME e da COMUDE, pude observar a emergência de diferentes significações para a Participação e a Representatividade, sendo estes elementos definidores da presença e atuação dos conselheiros e mesmo do próprio CME.

A primeira questão a ser destacada, e talvez mesmo a principal delas, é uma contradição que parece inerente à condição de conselheiro. Este fato está vinculado à indicação feita para ser conselheiro, ou seja, o modo como ele chega a esta condição, marcando assim sua atuação. Por outro lado, a condição de conselheiro agrega uma série de atribuições, que têm por pressuposto a ação do Conselho na política educacional, e não o papel individual de cada conselheiro. Tal contradição, antes de ser entendida como algo negativo, se apresenta como fator de dinamização do próprio Conselho, do seu modo de ser.

Deve-se entender que tal contradição é vivida de forma diferente por cada conselheiro, estando uns mais próximos de sua condição de membro indicado de

um dado segmento social, e outros se aproximando mais da realidade do Conselho enquanto órgão com autonomia dentro da política educacional do município.

É necessário lembrar que a própria constituição do Conselho, através da lei que o formaliza no âmbito da política educacional, dá margem para que esta situação seja assim vivida. A composição, tal como apontado anteriormente, se fundamenta na divisão entre membros indicados pelos órgãos públicos e membros da sociedade civil, aponta para a constituição de um novo espaço que, ao mesmo tempo, se distancia do governo, mas também não é uma forma exclusiva da sociedade civil se organizar e aí exercer o seu poder. Do mesmo modo, podemos dizer que esta configuração, que está na base da contradição apontada acima, reelabora a própria idéia de participação e de representação.

O percurso traçado pela democracia nos tempos modernos aponta para esta disputa entre uma forma mais participativa, e portanto, mais direta, e outra mais representativa, através de processos de delegação da vontade popular a alguns representantes. No bojo desta questão, está a disputa pelo poder, sendo o Estado a expressão maior desta disputa. Assim, as formas mais participativas tendem a valorizar a atuação direta da população na determinação das políticas públicas, enquanto que as formas mais representativas tendem a favorecer a elaboração de tais políticas pelo processo de negociação com o Estado.

Não podemos entender que estas formas são indissociáveis, ou até mesmo antagônicas. Ao contrário, por vezes se compõem na tentativa de resgatar cada vez mais a vontade popular, tal como discutido por Benevides (1998). Entretanto, a novidade da constituição do Conselho como campo próprio dá nova forma a esta disputa, introduzindo um espaço específico, setorializado, para a expressão da democracia. É neste sentido que a contradição da representação do conselheiro ganha significação.

Outra questão suscitada pelos dados coletados é a compreensão dos conselheiros da atuação do CME na política educacional. Este aspecto parece, primeiramente, valorizar o CME como órgão próprio, com atribuições específicas. Entretanto, a diferença de percepção que os conselheiros têm do próprio conselho indica uma variação nesta compreensão.

Tal como legislado, o CME é uma das instâncias da política educacional, tendo caráter consultivo e deliberativo. Deste modo, parece estar já bem determinado seu papel na política educacional do município. Entretanto, na percepção dos conselheiros e dos delegados e participantes da COMUDE, há a necessidade por parte do Conselho de uma maior atuação, mais efetiva, nos espaços de definição da política educacional. Mesmo não sendo bem determinado qual o aspecto desta atuação que deve ser mais eficiente, pode-se notar que, para os conselheiros, o CME precisa estar de forma mais significativa nos debates e deliberações da política educacional.

Não é possível com os dados coletados dizer que há uma crítica negativa à atuação do CME, particularmente no que diz respeito à COMUDE. Esta percepção, entretanto, aponta para uma não efetivação da atuação do CME. Isto nos leva a afirmar que o processo de municipalização/descentralização ainda precisa ser aprofundado, no sentido de afirmar claramente estes novos espaços da política pública.

Como dito na discussão sobre a municipalização, uma das características deste processo foi a progressiva transferência de responsabilidades do governo federal para os municípios. Mesmo sendo possível identificar tal processo já no século XIX, é somente com a Constituição de 1988 que este fato ganha uma figura constitucional e deste modo uma regulamentação específica.

A municipalização, enquanto face externa da descentralização, vai se constituindo como mecanismo onde parte do poder vai se concentrando nos municípios, cabendo a estes a criação de mecanismos próprios para a sua efetivação. É assim que os Conselhos setoriais vão assumindo aos poucos um papel preponderante na política local, e se apresentando como novos atores neste cenário político. No campo educacional, a constituição dos Conselhos Municipais e das Conferências Municipais de Educação são marcos deste processo.

Neste sentido, a percepção que os conselheiros têm da atuação do CME aponta no mesmo rumo, reclamando assim uma presença mais efetiva na política educacional. Tal situação tende a reafirmar o CME e, ao mesmo tempo, buscar novas formas para a sua atuação. Dizendo de outro modo, não é suficiente que o CME esteja normatizado como instância da política educacional se sua participação não for efetiva, significativa.

A municipalização como desdobramento das disputas pelo poder na sociedade precisa ser concretizada pelos órgãos e mecanismos criados para tal fim, tal como os conselhos, e, deste modo, caracterizar a política educacional em questão.

Um terceiro aspecto que podemos destacar revelado na análise dos dados é a compreensão de representatividade, que vai sendo modificada com a atuação do conselheiro no CME. Aqui, percebe-se a importância da vivência do cotidiano do CME como elemento instituinte desta compreensão, pois é capaz de dar novos significados à representatividade. Como desdobramento deste fato, surge a preocupação por parte de alguns conselheiros no processo de formação para atuar como tal. Esta formação é entendida como fundamental para qualificar a participação no CME e deste modo contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

A prática de ser conselheiro, fundamentada na interação com os pares, dá sentido à representação ali exercida, independente do segmento ao qual está vinculado ou foi por ele indicado.

Deste modo, o fato de ser membro do Conselho assume importância para a caracterização da representatividade, ao mesmo tempo em que confirma o papel do Conselho.

Relacionando este dado com a configuração da democracia e o exercício do poder local, percebo que os conselheiros aproximam sua compreensão de representação ali exercida com a forma com que a própria democracia vai assumindo nestes espaços. Em outras palavras, a vivência no cotidiano do CME, permeada dos diferentes embates, para os conselheiros é expressão da democracia como espaço legítimo de disputa do poder, mesmo que este se dê em aspectos bem determinados.

Tal forma de compreensão aponta para o estágio atual de entendimento da democracia e sua configuração social. A representatividade aqui não é somente a forma como a democracia se expressão, mas sim a própria confirmação de sua prática.

Estes três aspectos acima apontados, aliados aos demais dados analisados anteriormente, denunciam que o CMER não conseguiu ainda construir uma identidade própria, apesar de sua normatização.

Deste modo, o Conselho ocupa ao mesmo tempo o espaço da representação da sociedade na política educacional do município, mas também é um dos espaços dos confrontos e embates da própria sociedade, com suas contradições.

Assim, sua atuação caminha no sentido tanto da sua afirmação dentro da política educacional, como da procura pela delimitação do seu papel.

Por fim, retomando os objetivos propostos nesta pesquisa, bem como a hipótese de trabalho, confirmamos que tanto a participação como a representatividade dos conselheiros são elementos que estão em formação na mesma medida em que o próprio CMER busca sua identidade.

Este fato se dá pela complexidade inerente à constituição de instâncias colegiadas, enquanto expressão das disputas em torno da democracia nos tempos atuais, apresentando-se como espaços novos cuja identidade ainda não está consolidada.

É bem verdade que teríamos uma série de questões que não nos foi possível tratar no corpo do texto. Algumas porque nos afastaria, sobremaneira, dos interesses mais imediatos do presente trabalho. Não podemos negar, em vista dos resultados alcançados, as próprias limitações implicadas na pesquisa. Novas observações, considerando a dinâmica própria do nosso campo empírico, cujos rumos estão longe de serem predeterminados, podem proporcionar acréscimos, atualizações e complementos aos resultados que aqui expusemos. Outras questões relevantes a serem aprofundadas estariam ligadas às histórias intelectuais e de vida dos participantes da pesquisa, identificando, nos mesmos, as continuidades e rupturas geradas pelas vivências bem como as repercussões neste de tais processos. Finalmente, e talvez em médio prazo, seria válido pesquisar qual o impacto de ser Conselheiro na própria vida comunitária, assim como no ambiente acadêmico e em outros ambientes em que este se insere.

Resta-nos dizer que, reconhecendo o caráter inconcluso de qualquer processo investigativo, assumimos essa condição em nosso trabalho, contudo, não como falta, falha, insuficiência, mas como abertura para futuros devires.

Esperamos que as questões e inquietudes apresentadas ao fim deste processo possam, em última análise, fomentar novas discussões e servir de impulso para reflexões e tomada de decisões dos Conselheiros, Conselheiras do CME, participantes e delegados da COMUDE frente às suas potencialidades, e ao compromisso com a educação democrática e cidadã.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa; ROSA, Ester Calland S.; ALMEIDA, Maria Cristina Alves de; MENDES, Maria Luiza Maciel (orgs.). **As escolas tecendo a proposta pedagógica da rede**. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 2008.

_____. **Representações sociais das professoras sobre o sucesso e o fracasso escolar**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Educação, UFPE, Recife, 2000.

ABRANCHES, Mônica. **Conselho Escolar**. Espaço de participação da comunidade. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

AGUIAR, Márcia Ângela. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação e Sociedade**. Nº 80, vol. 23, 2002.

AMARAL SOBRINHO, José. **O plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Março, 2001, mimeo.

ARRETCHE, Martha. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Vol. 23. Número especial, 2002.

ASSUMPÇÃO, Eracilda de. Plano Municipal de Educação. Da Intenção à Ação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí, RS: Ed Unijuí, 2006.

AZEVEDO, Janete Lins. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Implicações da Nova Lógica da Ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, v. 23, nº 80, setembro/2002, p.49-71.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Porto: Edições 70, s/d.

BARROSO FILHO, Geraldo. **Entre o futuro incerto e o passado indesejado**: a crise de sentido dos sistemas públicos de ensino. Recife: Bagaço, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3.ed. São Paulo: Ática, 1998.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Diário de um século**. Autobiografia. 2.ed. Rio de Janeiro: Campos, 1998.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. 11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **O futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **Liberalismo e Democracia**. 6.ed., 7. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo: UNESP, 2006.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos Conselhos de Educação. In: Pró-Conselho. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Guia de Consulta, 2003.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera (orgs.). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**: 1. artes de fazer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 10.ed. São Paulo: Ática, 1998.

_____. **Cultura e Democracia**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Pesquisa qualitativa em ciências sociais e humanas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. Pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – RECIFE. **Relatório**, 2004.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da Educação**. Novas formas de coordenação e financiamento. 2.ed. São Paulo: Cortez: FUNDAP, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão de Sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carrapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Apresentação. In: BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 4.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. Número especial, volume 23, 2002.

_____. O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Brasília, 2003.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; Kérisit, Michele. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**. Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Victor Henrique (orgs.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FERREIRA, Andréa Tereza Brito. Cotidiano Escolar: uma introdução aos estudos do cotidiano em contribuição ao conhecimento da realidade da escola. **Educat**. Sociedade em Debate. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas. V.8, N.3, p.1-191, Dezembro/2002.

FERREIRA, Naura Syrya Carrapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

FONSECA, Marília. O banco mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. 2.ed. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **História da educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 2003.

GIUBILEI, Sonia (org.). **Descentralização, municipalização e políticas públicas**. Campinas, SP: Alínea, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **O protagonismo da sociedade civil**. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria. **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 6.ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1988.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local X exclusão social**. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil de Marx a Gramsci. **Novos Rumos**. Ano 21, nº 46, 2006.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; BITOU, Jan. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LOPES, Eliane Maria Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive (orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, vol. 21, n. 52, Salvador. Jan./abr. 2008.

MAQUIAVEL. **O Príncipe**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. Coleção "Os Pensadores".

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº 77, dezembro, 2001.

MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**. Problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MELO, Celiane de Moraes. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, UFPE, Recife, 2005.

MELO, Marcus André (org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: FUNDAJ/Editora Massangana, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em Saúde. 4.ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1996.

_____. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 24.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Brasília, 2003.

_____. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2006**. Brasília, 2007.

_____. www.mec.gov.br, 2009.

MONLEVADE, João Antonio. A Importância do Conselho Municipal de Educação na Elaboração, Implantação e Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de educação. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Brasília, 2003.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

OLIVEIRA, Cleiton et al. **A municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira (orgs.). **Conselhos municipais de educação**. Um estudo na região metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILÉ, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

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

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 19.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

SANTOS, Célia Maria Vieira dos. **Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a Política Educacional no município do Recife, no período de 2002 a 2006**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Educação, UFPE, 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da democracia revisitada**. Volume 1 – o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994a.

_____. **A Teoria da democracia revisitada**. Volume 2 – as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994b.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira**. Estrutura e sistema. 6.ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**. Ano XX, nº 69, dezembro de 1999.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

Secretaria Municipal de Subprefeitura/Prefeitura Municipal de São Paulo. **Descentralização e poder local**: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo. São Paulo: HUCITEC: FINATEC, 2004.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 66, Abril de 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3.pdf>> Acessado em dezembro de 2008.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUZA, Donaldo Bello de; Lia Ciomar Macedo de Faria (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, João Francisco de. **Pedagogia da revolução**. Subsídios (confrontos do discurso dos governos Cid Sampaio versus Miguel Arraes – Pernambuco 1958/1964). Recife: Bagaço, 2004.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1824-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas**. O papel dos conselhos gestores. Maringá, PR: Eduem, 2006.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

UNCME <http://www.uncme.com.br/pro%20conselho.htm>

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção coletiva. In: _____ (org.). **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí, RS: Unijuí, 2006.

DOCUMENTOS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Aurora, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB nº 9.394/96. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 4.ed. Apresentação de Carlos Roberto Jamil Cury. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Apresentação de Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

RECIFE, Secretaria de Educação. **Plano municipal de educação**. Retrospectivas: bases legais. Vol 1. Recife, 2003.

_____. **Lei 16.190/96**. Dá nova regulamentação ao Conselho Municipal. Recife, 1996.

_____. **Lei nº 16.758/02**. Cria o sistema municipal de ensino do Recife. Recife, 2002.

_____. **Lei nº 16.190/96**. Dá nova regulamentação ao Conselho municipal de educação, de acordo com o artigo nº 135 da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências. Diário oficial da cidade do Recife. Recife, 31/05 e 01/06/1996.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER. **6ª Conferência Municipal de Educação**. Educação com Qualidade: Direito e Cidadania. Recife, abril de 2007.

_____. **5ª Conferência Municipal de Educação**. Plano Municipal de Educação do Recife: inclusão e direito com qualidade social. Recife, junho de 2004.

_____. **4ª Conferência Municipal de Educação**. Construção Coletiva de Educação com qualidade social. Recife, fevereiro/março de 2002.

_____. **Recife e sua realidade educacional.** Subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação. Recife, março de 2004.

APÊNDICE 1 ENTREVISTA COM MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Bloco I. Identificação do Perfil do Conselheiro

1. Segmento que representa:

Prefeitura da Cidade do Recife	
Câmara Municipal	
Representante do Centro de Educação de Estabelecimento de Ensino e Pesquisa	
Professor da rede municipal	
Professor da rede particular	
Funcionários	
Escolas Comunitárias	
Grêmio estudantil	
Pais de alunos	
Organização Não Governamental	
Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais	

2. Nível de escolarização:

Sem escolarização	
Fundamental incompleto	
Fundamental Completo	
Ensino Médio	
Superior Incompleto	
Superior Completo	
Especialização	
Mestrado	
Doutorado	
Outro. Especificar	

Especificar: Curso Superior e a Pós-Graduação

3. Tempo de atuação no Conselho _____

4. Forma de escolha da sua participação na representação do Conselho Municipal de Educação _____

Bloco II - Questões Gerais

1. Antes de entrar no Conselho, como você entendia a idéia de representatividade?

2. Sua participação no Conselho modificou sua idéia de representatividade?

() Sim () Não. Explique

3. O que você acha da composição do Conselho (no aspecto da representatividade)?

4. A representação que existe ajuda na dinâmica de atuação do Conselho?
 Sim. De que forma?
 Não. Por que?

5. Como membro do Conselho Municipal de Educação, como você entende que deve ser a sua participação nesta instância?

6. Particularmente em relação à escolha das temáticas das COMUDE, o Conselho Municipal de Educação teve participação? Explique.

7. O Conselho participou no planejamento, na execução e na avaliação das COMUDE?

8. Você considera satisfatória a participação do CME na COMUDE?

9. Existe diferença no encaminhamento da COMUDE entre o grupo de gestão da Secretaria e o Conselho Municipal?

10. O Conselho Municipal de Educação participa na elaboração do Plano Municipal de Educação do município? De que forma? Explique.

11. Como membro do Conselho Municipal de Educação, como você entende que deve ser a sua participação na elaboração do Plano Municipal de Educação?

12. Como o Conselho Municipal de Educação participa dos processos de decisão relativos aos programas, projetos e ações de responsabilidade da secretaria?

13. No caso de sua ausência, o suplente participa das reuniões do Conselho?

14. Você discute com o seu suplente o posicionamento relativo às questões de pauta quando você não comparece às reuniões?

**APÊNDICE 2 ENTREVISTAS COM MEMBROS DOS DIVERSOS SEGMENTOS
REPRESENTADOS NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.**

Perfil do representante

1-Segmento que representa:

Estudantes () Pais () Professores () Comunidade ()
 Funcionários () Gestores da Secretaria de Educação ()
 Organizações da Sociedade Civil () Diretor escolar () Outros (Especificar)

2-Nível de escolarização

Sem escolarização	
Fundamental incompleto	
Fundamental Completo	
Ensino Médio	
Superior Incompleto	
Superior Completo	
Especialização	
Mestrado	
Doutorado	

3-Forma de escolha da sua participação na Conferência Municipal de Educação

- () Indicação
 () Escolha feita pelo seu segmento em Assembléia
 () Outra.

Qual? _____

4-Por que você está participando dessa Conferência?

5- Você já participou em anos anteriores da Conferência Municipal de Educação?

- () Sim- Quantas vezes? _____
 () Não

6-Você tem tido alguma dificuldade de representar seu segmento?

Sim ()

Não ()

Por que?

7- O segmento/instituição que você representa, participou da preparação/organização da Conferência Municipal de Educação?

Sim ()

Não ()

De que

modo? _____

8-Para você quais são as principais propostas que devem ser aprovadas nessa Conferência?

9- O Conselho Municipal tem participado na Conferência Municipal de Educação?

Sim ()

Não ()

De que modo? _____

10- Você já ouviu falar do Plano Municipal de Educação?

11- Você acha que a Conferência Municipal de Educação vem ajudando a construir o Plano Municipal de Educação?

Sim ()

Não ()

Por quê?

**APÊNDICE 3 TABELA DE CÓDIGOS DOS CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS
ENTREVISTADOS**

	Gênero	Representação	Código
1.	Masc.	Órgão Público – Centro de Educação	OP 1
2.	Masc.	Soc. Civil - ONG	SC 1
3.	Fem.	Soc. Civil – prof. Rede municipal	SC 2
4.	Fem.	Órgão Público – Prefeitura	OP 2
5.	Fem.	Órgão Público – Prefeitura	OP 3
6.	Fem.	Órgão Público – Centro de Educação	OP 4
7.	Fem	Órgão Público – Prefeitura	OP 5
8.	Masc.	Soc. Civil – sindicato dos servidores	SC 3
9.	Fem.	Órgão Público – Prefeitura	OP 6
10.	Fem	Órgão Público – Prefeitura	OP 7
11.	Masc.	Soc. Civil – Grêmio Estudantil	SC 4
12.	Fem.	Soc. Civil – Escola Comunitária	SC 5
13.	Masc.	Soc. Civil – Escola Comunitária	SC 6
14.	Masc.	Órgão Público – Prefeitura	OP 8
15.	Masc.	Órgão Público – Câmara Municipal	OP 9
16.	Fem.	Soc. Civil – Pais de alunos	SC 7
17.	Fem.	Soc. Civil – prof. Rede municipal	SC 8
18.	Masc.	Órgão Público – Prefeitura	OP 10
19.	Fem.	Órgão Público – Prefeitura	OP 11
20.	Masc.	Soc. Civil – Grêmio Estudantil	SC 9

**APÊNDICE 4 TABELAS DE CÓDIGOS DOS PARTICIPANTES DELEGADOS DA
VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - COMUDE**

Estudantes	Fem. – E1	Fem. – E2			
Pais					
Professores	Fem - P1	Fem. – P2	Fem– P3		
Comunidade	Masc.– C1				
Funcionários	Fem. - F1	Fem. - F2			
Gestores da Secretária de Educação	Fem. - G1	Fem. - G2	Fem. - G3	Fem. - G4	Masc. - G5
Organizações da Sociedade Civil	Fem.Cons. Tutelar – OSC 1				
Diretor Escolar	Fem. - D 1				
Escola Comunitária	Fem. - EC1	Fem. - EC2			
Outros					

Sem Escolarização						
Fund. Incompleto						
Fund. Completo	Fem.					
Ensino Médio Incompleto	Masc.	Fem.	Fem. (magistério)			
Superior Incompleto	Fem	Fem.	Fem			
Superior Completo		Fem.	Fem			
Especialização	Fem.	Fem	Fem	Fem.	Masc.	Fem.
Mestrado						
Doutorado						

APÊNDICE 5 RELAÇÃO DE TABELAS DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Tabela 1

Categoria: Idéia de representatividade antes de participar do CME

Núcleos de sentidos	Nº
Representação de um segmento, de um grupo	08
Coletivo em defesa da educação/ trabalhar com o social	03
Escolha pelos pares e legitimidade	02
Representação do governo e defesa dos interesses da população	01
Elaborada a partir da prática	01
Representatividade complexa e falha	01
Representar a entidade e a sociedade	02
Sem resposta	02

Tabela 2

Categoria: Idéia de representatividade a partir da atuação no CME

Núcleos de sentidos	Nº
Da representatividade utópica para a representatividade real	04
Construção coletiva através de diferentes segmentos	08
Privilegiamento da questão pessoal	01
Sentimento corporativista	01
Clareza do papel do CME	01
Necessidade de preparação	01
Não mudou	04

Tabela 3

Categoria: Composição do CME e representatividade

Núcleos de sentido	Nº
1 - Deveria ser ampliada, mais qualificada, melhor estruturada	05
2 - Concordam com a composição do Conselho	13
3 - Concordam com a composição com ressalvas	02

Tabela 4

Categoria: Representação ajuda na dinâmica de atuação do Conselho

Núcleos do sentido	Nº
A representação ajuda na dinâmica	12
Existe um desnível entre os representantes	04
Muito forte o corporativismo	02
Ajuda, apesar de ser muito conflituosa	01
A representação não corresponde ao Sistema de Educação Municipal	01

Tabela 5
Categoria: Como o Conselheiro entende sua participação no CME

Núcleos de sentidos	Nº
Com autonomia	05
Contribuição com a política municipal: estudo, pesquisa e debate	05
Mediador entre Categoria e Conselho	04
Transmissão de informação	01
Aprendiz	01
Efetiva e sistemática	02
Não responderam	02

Tabela 6
Categoria: Participação do suplente na ausência do titular

Núcleos de sentidos	Nº
Não	7
Nunca faltou	1
Sim	5
Sim, mas poucas vezes	3
Não responderam	4

Tabela 7
Categoria: Participa ao suplente posição relativa a questões de pauta quando não comparece às reuniões

Núcleos de sentidos	Nº
Não	10
Sim	7 (ao todo)
- articulação e acompanhamento das discussões	4
- pouca articulação	3
Não responderam	3

Tabela 8
Categoria: Participação do CME no planejamento, na execução e na avaliação das COMUDES

Núcleos de sentidos	Nº
Participação na comissão executiva: planejamento, organização e execução	11
Participou na convocação	05
Participou na avaliação interna sobre a COMUDE	02
O núcleo de gestão democrática tomou a frente da organização	01
Não respondeu	01

Tabela 9
Categoria: CME e sua participação na escolha das temáticas da COMUDE

Núcleos de sentidos	Nº
Sim	20
- efetiva	12
- apreciação e deliberação	5
- com restrições	2

Tabela 10
Categoria: Satisfatória a participação do CME na COMUDE

Núcleos de sentidos	Nº
Participação satisfatória	09
Participação com restrições	07
Não houve participação	04

Tabela 11
Categoria: Relação Secretaria de Educação, CME e Grupo de Gestão no encaminhamento da COMUDE

Núcleos de sentidos	Nº
Sim, existe diferença	1
- busca de espaço próprio	1
- concepções e interesses distintos	5
- diferença de atribuições e encaminhamentos	3
Não, não existe diferença	
- há uma ação conjunta	2
- houve crescimento na organização das COMUDES	3
Não, o que há é o entendimento de atribuições distintas	2
Não responderam	3

Tabela 12
Categoria: Participação do CME na elaboração do PME

Núcleos de sentidos	Nº
Sim, participa	3
- apreciação e avaliação	3
- cobrança, acompanhamento	2
- apresentação de sugestões	
- nas COMUDES	3
- participa na comissão de elaboração	3
Não, não participa. Somente sugestões quando convocado	3
Não responderam	3

Tabela 13
Categoria: Conselheiro e Participação na elaboração do PME

Núcleos de sentidos	Nº
Caráter efetivo, propositivo (apresentação de propostas)	7
Representação dos interesses dos segmentos	5
Aspecto legal – apreciação e controle	3
Não responderam	5

Tabela 14
Categoria: CME e participação em processos decisórios relativos aos programas, projetos e ações da SEC

Núcleos de sentidos	Nº
Apreciação – conhecimento para dar parecer	7
Conhecimento dos programas e projetos	3
Apresentação de proposições	3
Não participa	2
Participação mínima	2
Não responderam	3

Tabela 15
Categoria: Questões genéricas da educação

Núcleos de sentidos	Nº
Melhoria da educação	5
Garantia de avanços e conquistas	4
Acompanhamento das discussões sobre educação	2
Apresentação de propostas para a educação	3

Tabela 16
Categoria: Questões específicas

Núcleo de sentido	Nº
Reivindicação de direitos e conquistas anteriores	5

Tabela 17
Categoria: Dificuldade em representar o segmento

Núcleos de sentidos	Nº
Não	13
- participação anterior em COMUDES	
- prática social semelhante	
- disponibilidade pessoal	
- domínio da temática discutida	
Sim	4
- falta de preparação	
- não há representatividade	

Tabela 18
Categoria: Participação do segmento na preparação da COMUDE

Núcleos de sentidos	Nº
Sim	11
- participação nas pré-COMUDES	
- participação na comissão executiva	
- participação nas reuniões de segmentos	
Não	6
- pouca participação nas pré-COMUDES	

Tabela 19
Categoria: Principais propostas a serem aprovadas na conferência

Núcleos de sentidos	Nº
Melhorias para a educação	5
Valorização dos profissionais da educação (incluindo a melhoria salarial)	4
Inclusão de alunos especiais	2
Condições materiais na escola	3
Políticas de permanência dos alunos na escola	3

Tabela 20
Categoria: Participação do CME na COMUDE

Núcleos de sentidos	Nº
Sim	14
- Comissão executiva: organização e condução dos trabalhos da COMUDE	
- Realização de debates e propostas para a educação	
Não	3
- totalmente desconhecido	
- modesta participação	

Tabela 21
Categoria: Conhecimento sobre o Plano Municipal de Educação

Núcleos de sentidos	Nº
Sim	12
- proposta pedagógica - ações e metas para as escolas	
- baixo conhecimento	
Não	5

Tabela 22
Categoria: Contribuição da COMUDE para a construção do PME

Núcleos de sentidos	Nº
Sim	15
- Objetivo da COMUDE: debate e aprova propostas para o PME	
- existe ligação entre elas	
Não	2