

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

**CÉLIA MARIA VIEIRA DOS SANTOS**

**CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMUDE) E A  
POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE RECIFE, NO PERÍODO  
DE 2002 A 2006.**

**RECIFE**

**2008**

**CÉLIA MARIA VIEIRA DOS SANTOS**

**CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMUDE) E A  
POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE RECIFE, NO PERÍODO  
DE 2002 A 2006.**

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

ORIENTADORA:

Profa. Dra. Márcia Ângela da Silva Aguiar

RECIFE

2008

**Santos, Célia Maria Vieira dos**  
**Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a**  
**Política Educacional no Município de Recife, no**  
**período de 2002 a 2006. / Célia Maria Vieira dos**  
**Santos. – Recife : O Autor, 2009.**  
**127f.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de**  
**Pernambuco. CE. Educação, 2009.**

**Inclui bibliografia**

**1. Educação e Estado. 2.Gestão democrática 3.**  
**Escolas públicas. I. Título.**

**37**  
**379**

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

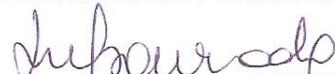
**UFPE**  
**CE2009-022**

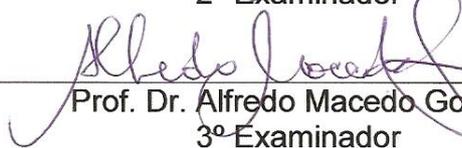
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMUDE) E A  
POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE RECIFE, NO  
PERÍODO DE 2002 A 2006

COMISSÃO EXAMINADORA

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

  
Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado  
2º Examinador

  
Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes  
3º Examinador

RECIFE, 28 de novembro de 2008.

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, de modo geral,  
a todas as mulheres e homens, que contribuem e lutam para uma  
sociedade justa, igualitária e democrática,  
e, em particular,  
Às minhas queridas filhas Lília e Alice.

## AGRADECIMENTOS

A todos os meus familiares, amigos e amigas, que de formas distintas e específicas, deram-me o apoio necessário, permitindo-me concretizar este trabalho, o que representa um momento singular da minha vida.

À Professora Márcia Ângela Aguiar, por todos os desafios que me foram proporcionados no decorrer deste trabalho, e pelas valiosas contribuições para sua conclusão.

Aos professores, professoras e colegas da Turma 24, do curso de Mestrado em Educação da UFPE que, em diferentes momentos e circunstâncias, participaram do processo coletivo de reflexão que alicerça este trabalho.

Em especial a, Sérgio Galdino, companheiro de todos os momentos desta caminhada. Aquele que durante a realização desta pesquisa, foi o meu porto seguro para as questões de natureza afetiva e principalmente de ordem técnica, referente à diagramação deste trabalho.

***“O elemento decisivo de cada situação é a força permanente organizada e antecipadamente predisposta, que se pode fazer avançar quando se manifesta uma situação favorável( e só é favorável na medida em que esta força exista e é carregada de ardor combativo).***

***Por isso, a tarefa essencial consiste em cuidar sistemática e parcialmente da formação, do desenvolvimento, da unidade compacta e consciente de si mesma, dessa força”.***

**GRAMSCI**

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - Entidades e suas bases de representação

QUADRO 2 – Realização das Conferências-1993/2007

QUADRO 3 – Temas Centrais das Conferências-1993/2007

QUADRO 4 – Tema e subtemas da IV COMUDE

QUADRO 5 – Entidades participantes da IV COMUDE

QUADRO 6 - Proposições finais do subtema de gestão democrática da IV COMUDE

QUADRO 7 – Tema e subtemas da V COMUDE

QUADRO 8 – Entidades participantes da V COMUDE

QUADRO 9 – Proposições finais do subtema de gestão democrática da V COMUDE

QUADRO 10 – Programa Gestão das Políticas Municipais de Educação

## **LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS**

ABONG – Associação Brasileira de Organização Não-Governamental

AEEC – Associação de Entidades de Escolas Comunitárias

ARES - Associação Recifense de Estudantes Secundaristas

CME – Conselho Municipal de Educação

COMUDE – Conferência Municipal de Educação

DGE – Diretoria Geral de Ensino

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura

OP – Orçamento Participativo

PME - Plano Municipal de Educação

PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PR \_ Prefeitura do Recife

PT – Partido dos Trabalhadores

RPA – Região Político-Administrativa

SIMPERE - Sindicato Municipal dos Professores da Rede Oficial de Ensino do Recife

SINDSERPRE --Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMER – Sistema Municipal de Ensino do Recife

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA</b>	
<b>AGRADECIMENTOS</b>	
<b>LISTA DE QUADROS</b>	
<b>LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS</b>	
<b>SUMÁRIO</b>	
<b>RESUMO</b>	
<b>ABSTRATC</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>CAPÍTULO 1 - REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS</b>	21
1.1 - Estado e Sociedade Civil: uma aproximação deste debate	22
1.2 - Participação e descentralização	24
1.3 - Gestão Democrática na Política Educacional	31
<b>CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE (COMUDE)</b>	40
2.1 - Características do Município em Questão	41
2.2 - Política Educacional no município de Recife	43
2.4 - IV COMUDE: O Desafio da Construção Coletiva com Qualidade Social	62
2.5 - A V COMUDE e o Plano Municipal de Educação: em busca do Direito e da Inclusão com Qualidade Social	73
<b>CAPÍTULO 3 – DO DEBATE A MATERIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	85
3.1 - O papel da COMUDE na gestão da política educacional no município de Recife	86
3.2 - A Participação das entidades da Sociedade Civil e Governo na Realização da COMUDE	90
3.3 - A Relação entre as Proposições Finais do Eixo de Gestão Democrática da IV e V COMUDE com as Ações de Governo no Período de 2002 a 2006.	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	111
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	118
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b>	122
<b>ANEXOS</b>	124

## RESUMO

Esta pesquisa, de caráter qualitativo, tem como tema as Conferências Municipais de Educação, em especial as edições das IV e V Conferências, realizadas no município de Recife, Pernambuco, em 2002 e 2004, respectivamente. O objetivo geral é analisar a Conferência Municipal de Educação do Recife, a partir da participação das entidades da sociedade civil e do governo no seu processo de realização. Verificar em que medida as proposições sobre gestão democrática, advindas destas Conferências, são incorporadas na agenda municipal motivou a realização desta investigação para responder à seguinte questão: Qual a importância da COMUDE enquanto instrumento de gestão democrática e de estratégia de definições da política educacional no município de Recife? Busca-se mediante a análise dos documentos oficiais e de entrevistas semi-estruturadas com os representantes das entidades da sociedade civil e do governo, identificar as limitações e potencialidades das conferências para consolidar processos democráticos de gestão. Os resultados evidenciaram que as Conferências Municipais de Educação configuram-se em espaços de correlações de forças, em que são evidenciados desafios, oportunidades e limitações, fomentadores de mudanças na gestão da educação. Constitui ainda um mecanismo de gestão democrática com possibilidades de contribuir para o planejamento da política educacional no município de Recife.

### **Palavras-chave:**

Política Educacional, Gestão Democrática, Participação, Sociedade Civil.

## ABSTRACT

This research, which has a qualitative perspective, works as the main theme The Municipal Conferences of Education, in special the editions of the Conferences IV and V, which took place at the city of Recife, Pernambuco, in 2002 and 2004, respectively. The primary objective is to analyze the Municipal Conference of Education in Recife, starting from the participation of the civil society and the government in its process of realization. Also to verify in which proportions over the democratic administration, that came from these Conferences, are incorporated in the city's agenda and encouraged the realization of this investigation to answer the following question: What is the importance of the COMUDE while instrument of democratic administration and of definition strategies of the educational politics at the city of Recife? Through the search of official documents analyzes and the half-structured interviews with the representatives of the civil society and the government, to identify the limitations and the potentialities of the conferences to consolidate the process of democratic administration. The results show that The Municipal Conferences of Education are set in spaces of correlations of strengths, where challenges, opportunities and limitations are in focus, and also provide changes in the education administration. It is also a mechanism of democratic administration with possibilities to contribute to the planning of an educational politic in the city of Recife.

**Keywords:** Political Education, Democratic Administration, Civil Society, Participation.

## INTRODUÇÃO

As lutas pela democratização da sociedade brasileira ocorridas na década de 1980, que envolveram diversos movimentos sociais, geraram possibilidades para inovação de políticas públicas, quanto ao seu processo de formulação e implementação, respaldando uma nova legislação para a gestão educacional.

Resultante da mobilização da sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A regulamentação das normas constitucionais propiciou inovações no que tange à tomada de decisão nas diversas instâncias educacionais.

Neste contexto, muito embora diversos atores tenham assumido relevância na formulação, gestão e avaliação das políticas educacionais, a efetiva participação de amplos segmentos da sociedade nas esferas de decisão tem sido um grande desafio, uma vez que, historicamente, estes setores sempre estiveram excluídos destes processos.

De fato, a participação efetiva de todos os segmentos da sociedade na definição e implementação de políticas públicas decorre, em parte, de alterações no padrão de relação entre Estado e sociedade, como admite Oliveira:

*A questão do método se propõe na perspectiva democrática, numa radical mudança nas relações Estado-sociedade ou, mais rigorosamente, governo-sociedade; a questão da forma refere-se à construção e consolidação da esfera pública como condição sine qua non da democracia; e a questão do conteúdo pede a explicitação de uma perspectiva socialista, sem o que as formas democráticas correm o risco de uma apropriação meramente liberal (OLIVEIRA, 1991, p. 77).*

No Brasil, vários estados e municípios adotaram as conferências como estratégia de mobilização dos diversos atores no processo de definição de objetivos e metas dos planos estaduais e municipais de educação.

Com efeito, a Conferência, considerando a etimologia do termo, é o ato ou efeito de conferir questões de interesse público; é a preleção pública sobre temas em comum. No campo da educação, configura-se como um espaço criado para constituir um ato público, possibilitando o aprofundamento do debate acerca de determinada política educacional.

As Conferências Municipais de Educação podem ser consideradas como instâncias de participação social na definição e no acompanhamento da política educacional no âmbito do município, na busca da efetividade das ações propostas nestes espaços.

No caso do município do Recife, em Pernambuco, a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) surge como um novo modo de participação de vários segmentos na formulação de políticas de educação, desde os anos de 1990, favorecendo o diálogo entre governo e a sociedade.

Dada a sua relevância para o estudo das ações políticas e de gestão da educação de determinados governos municipais, privilegiamos como foco de estudo as Conferências Municipais de Educação (COMUDE), realizadas em Recife, Pernambuco, no período de 2002 a 2006, em especial as edições da IV COMUDE e da V COMUDE, em 2002 e 2004, respectivamente.

Para entendermos o contexto em que a COMUDE se inseriu na política educacional do Recife é importante destacar que foram os princípios de participação popular na elaboração, gestão e fiscalização das políticas públicas da cidade do

Recife, configurados na lei orgânica municipal de 04 /04/1990, que nortearam a sua realização.

Com o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (LEI Nº. 15.547/91), em seu art. 134, a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) é legitimada como uma instância de formulação das diretrizes da política educacional e de avaliação de sua implementação, devendo ser realizada periodicamente com ampla participação da sociedade civil.

Atendendo a este dispositivo legal, o governo Jarbas Vasconcelos (gestão 1992-1996) promoveu, no início da década de 90, no município de Recife, a primeira Conferência Municipal de Educação (I COMUDE).

A I COMUDE foi realizada em outubro de 1993 com o tema: Política Municipal e Qualidade do Ensino. Teve como objetivo elaborar e discutir propostas referentes à qualidade da educação, a partir de questões sobre universalização do ensino; democratização e financiamento da educação; formação para cidadania e a socialização do conhecimento; valorização e formação do educador e a efetivação dos mecanismos de gestão democrática.

Esta dinâmica foi interrompida no período de 1997 a 2001, na gestão do prefeito Roberto Magalhães (1997-2000). Nesta administração, a estratégia de governo contemplou a modernização da educação como diretriz que visava a “melhoria da oferta e qualidade dos serviços educacionais” (Recife, 1997, p.40).

Com a mudança de governo, as Conferências Municipais de Educação foram retomadas, em 2002, na gestão do prefeito João Paulo (2001-2004), eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com um amplo apoio dos movimentos sociais e partidos considerados como progressistas, no campo das disputas partidárias do município de Recife. Esta gestão anuncia como compromissos os princípios

programáticos que contemplam a *participação popular, a democratização do Estado e a inversão de prioridades para a população do Recife.*

A II COMUDE, realizada em 1995, foi marcada por um debate sobre a política educacional do município focalizando um conjunto de metas e estratégias referentes aos seguintes itens: proposta pedagógica; profissionalização do magistério e dos demais servidores da educação; plano de cargos e carreira e salários e condições de trabalho; sistema de financiamento e investimentos na educação municipal; e a democratização da gestão.

Em 1996, a partir do tema: Educação com Qualidade Social, a III COMUDE (1996) trouxe para o debate em suas plenárias, as expectativas advindas com a previsão, naquele mesmo ano, da promulgação da nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96). As discussões desta COMUDE também evidenciaram os itens que foram pautados na II COMUDE.

A IV COMUDE, realizada em 2002, na gestão de João Paulo, marca a realização de conferências como instâncias propositivas de políticas públicas. Neste sentido, constituiu um espaço de discussão e redefinição da educação municipal centrada na idéia que deu título à própria conferência: Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social.

A V COMUDE (2004) foi considerada pela Secretaria de Educação do Recife como parte de um processo de reflexão e debate que gerou mais proposições do que a IV COMUDE. Nessa conferência, buscou-se recuperar as proposições advindas da IV COMUDE como processo inicial do debate proposto com a intenção de formular o Plano Municipal de Educação do Recife.

Tendo como tema central *Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social*, a V COMUDE definiu como eixos temáticos das

discussões os aspectos pedagógicos da educação básica, a valorização dos trabalhadores em educação, o financiamento e a gestão democrática da educação.

Estiveram envolvidos nessa Conferência 1.115 delegados, 142 ouvintes e cerca de 23 entidades da sociedade civil que atuam na área da educação, ultrapassando as Conferências anteriores, seja em quantidade e diversidade das entidades presentes. Constatou-se uma efetiva participação da representação destes segmentos na Conferência.

Mais recentemente, realizou-se a VI COMUDE, em maio de 2007, porém como objeto desta pesquisa, ressalto a IV COMUDE e a V COMUDE, pois identificamos que essa escolha nos permitiria resgatar por meio dos relatos oficiais e outros materiais o processo de realização das conferências, visto que das edições anteriores encontramos poucos registros sobre tal processo.

Vale ressaltar que ambas as Conferências (IV e V COMUDE) foram realizadas com a participação de representantes dos dirigentes da Secretaria da Educação da Cidade do Recife, das escolas e das creches; representantes das escolas comunitárias e particulares; e, de representantes de entidades sócio-educativas registradas no COMDICA. A sociedade civil esteve representada pelas seguintes instituições: Sindicato dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial do Recife (SIMPERE), Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife (SINDSERPRE), Sindicato dos Professores de Pernambuco (SINPRO), Representantes das Escolas e Creches Comunitárias (AEEC), Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas (ARES), Conselhos Tutelares, ONGs de assessoria a apoio a educação ( Centro Luis Freire e Centro Josué de Castro). Participaram, ainda, dessas duas Conferências, representantes das universidades, da Câmara

Municipal, do Ministério Público, do poder judiciário e da Imprensa, o Conselho Municipal de Educação do Recife, bem como os Delegados do Orçamento Participativo (OP).

Destacamos que dessas Conferências resultou um conjunto de proposições que deveriam ser discutidas e analisadas no âmbito do Conselho Municipal de Educação, em primeira instância.

Posteriormente tais proposições aprovadas na COMUDE deveriam ser incorporadas à agenda do governo e materializadas em ações. Assim, refletiriam características desta instância, na perspectiva de que a mesma não deve acontecer como um momento pontual na política do município.

Verificar em que medida tais proposições são incorporadas na agenda municipal nos impulsionou a procurar responder a seguinte questão:

Qual a importância da COMUDE enquanto instrumento de gestão democrática e de estratégia de definições da política educacional no município de Recife?

Para responder esta questão, procuramos analisar as Conferências Municipais de Educação do Recife (edições IV e V), tendo como pressuposto que o reconhecimento do papel da COMUDE e a atuação das entidades da sociedade civil durante e após a realização da COMUDE, são aspectos decisivos para garantir a inscrição das suas proposições na agenda governamental.

Interessa-nos, portanto, investigar as Conferências Municipais de Educação do Recife, considerando duas razões: trata-se de um estudo relevante para a temática da gestão democrática no âmbito dos sistemas municipais de ensino, e, concorre para preencher uma lacuna no contexto da produção acadêmica, que tem enfatizado outros mecanismos de gestão, como os conselhos escolares ou conselhos municipais de educação.

Assim, nossa intenção com o desenvolvimento desta pesquisa é a de contribuir para a compreensão das possibilidades que são geradas com a criação destes espaços, enquanto instância de participação da sociedade civil, no processo de elaboração e implementação das políticas educacionais.

Nesta perspectiva, destacamos como objetivo geral desta pesquisa analisar a Conferência Municipal de Educação do Recife, a partir da participação das entidades da sociedade civil e do governo no seu processo de realização. E, como objetivos específicos: caracterizar a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) no âmbito da política educacional do município de Recife; analisar a participação dos representantes da sociedade civil e do governo na realização da IV e V COMUDE; verificar se as proposições sobre gestão democrática da IV e V COMUDE foram incorporadas à agenda governamental do município de Recife no período de 2002 a 2004.

Ao realizar a pesquisa adentramos no debate teórico sobre a gestão democrática da educação e alguns autores apresentaram-se como imprescindíveis para a construção do nosso referencial teórico-metodológico. Dentre outros, podemos citar: Azevedo (2001); Bordenave(1994); Bordignon e Gracindo (2001); Coutinho (1999); Demo(1993); Dourado(2001); Ferreira e Aguiar (2004).

A abordagem qualitativa da pesquisa permitiu um envolvimento mais dinâmico entre os sujeitos com o objeto desta investigação. Desse modo, a análise privilegia, a partir da técnica das entrevistas, as diversas interpretações sobre o processo de realização da COMUDE. O enfoque teórico epistemológico, delimitado nesta pesquisa, vem contribuir para analisarmos a complexidade da realização das Conferências, através das opiniões dos diferentes sujeitos.

Diante desta abordagem que tem como propósito produzir uma avaliação qualitativa das possibilidades, alcances e limites das conferências, consideramos os mais variados pontos de vista, dentro de um determinado contexto social.

A investigação foi norteada pelos princípios de uma abordagem qualitativa, em que além da análise dos documentos oficiais, foram realizadas e analisadas entrevistas semi-estruturadas, tendo como sujeitos da pesquisa, representantes das entidades da sociedade civil e do governo, que participaram da IV COMUDE (2002) e V COMUDE (2004).

Como elementos da pesquisa documental, que teve por finalidade realizar uma análise dos principais documentos oficiais produzidos pela gestão municipal, no período de 2002 a 2004, o que se buscou foram referências sobre a perspectiva oficial anunciada por esta gestão.

Dos representantes da sociedade civil foram escolhidas como fontes de investigação as seguintes entidades que participaram efetivamente das Conferências Municipais de Educação: ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais), AEEC (Associação de Entidades de Escolas Comunitárias), ARES (Associação Recifense de Estudantes Secundaristas), SINDSERPRE (Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife), SIMPERE (Sindicato Municipal dos Professores da Rede Oficial de ensino do Recife).

Dos representantes do governo foram sujeitos desta pesquisa, a Secretária de Educação (gestão 2001 a 2004) e um representante do governo na Comissão Executiva da COMUDE.

A presente dissertação está organizada a partir da seguinte estrutura:

No capítulo I – REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS - apresentamos as referências teórico-metodológicas que nortearam a pesquisa,

tendo destaque categorias teóricas como: sociedade civil, gestão democrática, política educacional e participação. Neste capítulo, também situamos o percurso metodológico que foi delineado para esta pesquisa.

No capítulo 2 - A POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE RECIFE E A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - situamos o município de Recife a partir de uma breve consideração sobre contexto físico, social, cultural e político. Caracterizamos também sua política educacional de acordo com os documentos e relatórios oficiais da RME. Dando continuidade à caracterização da política educacional, resgatamos brevemente o processo de constituição das Conferências Municipais de Educação, com ênfase na realização das IV e V Conferências.

No capítulo 3 - DO DEBATE A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS: LIMITES E POSSIBILIDADES DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – apresentamos uma análise dos depoimentos de diferentes sujeitos entrevistados (representantes de entidades da sociedade civil e governo) sobre o papel da COMUDE na gestão educacional do município de Recife, a participação das entidades da sociedade civil e de governo nas IV e V COMUDE, e a relação que se estabelece entre as proposições finais do eixo de gestão democrática com política educacional no período de 2001 a 2004.

Nas considerações finais tecemos algumas reflexões visando evidenciar as relações que se estabelecem a partir de uma instância como a COMUDE, bem como as possibilidades, limites e alcances inerentes a este mecanismo.

## **CAPÍTULO 1 - REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS**

### **1.1 - Estado e Sociedade Civil: uma aproximação deste debate**

Espaços como as Conferências Municipais de Educação ganham formas e intencionalidades mediante as relações que se estabelecem entre governo e sociedade civil. Por isso, será importante tecermos algumas considerações sobre a concepção de Estado e sociedade civil que aponta para a opção teórica norteadora desta pesquisa.

Cumpra aqui esclarecer que não concebemos o Estado como uma entidade neutra e isenta de conflitos e a serviço dos interesses das classes dominantes. Muito embora reconheçamos a existência de perspectivas teórico-conceituais diferenciadas, partimos do pressuposto que o Estado, na perspectiva do materialismo histórico-dialético, tem um elemento de dominação e, por outro, tem que exercer o papel de mediador dos conflitos derivados das relações sociais desiguais que caracterizam as sociedades capitalistas. O que nos permite afirmar que o Estado é constitutivo/dividido pelas contradições entre as classes sociais.

Contudo, deixando de lado visões ortodoxas da leitura de Marx, aceitamos a concepção gramsciana que o Estado não é um ser abstrato, materializado no governo, mas constituído por forças contraditórias em seu interior.

O conceito ampliado de Estado (sociedade política + sociedade civil), elaborado por Gramsci, pressupõe que a sociedade civil “é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura” (SEMERARO,

1999, p. 76); “é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia” (COUTINHO, 1999, p.11).

Nesta ótica, não podemos perceber o Estado com o papel de desempenhar uma função meramente ideológica, reprodutora da hegemonia dominante, pois a sociedade civil é o espaço no qual, potencialmente, pode-se exercer uma função de controle do Estado (sociedade política).

Nestes termos, a sociedade civil é um espaço de luta, de contestação, de formação de vontades coletivas. Esta concepção difere totalmente da visão de uma sociedade civil que se orienta em função do mercado, ou seja, que as lutas sociais reduzem-se à competitividade individualista. Nessa concepção, supostamente findada a luta de classes, não haveria espaço para o político, para a construção da hegemonia, para a conquista do Estado pelos trabalhadores. Portanto, a noção de sociedade civil apolítica e distanciada do Estado (sociedade política) e/ou subjugada a ele nada tem a ver com as idéias defendidas por Gramsci.

Concebemos, nessa ótica, a sociedade civil como um espaço heterogêneo e de luta, com necessidade de ampliação dos espaços públicos democráticos, sem eximir a responsabilidade do Estado para as questões sociais.

Neste espaço ganha relevo a questão da participação social, que no emaranhado dessas relações, pode apresentar diversos sentidos, que serão discutidos no próximo item.

## **1.2 - Participação e descentralização**

Abordar o tema participação requer fazer uma análise das concepções que permeiam esse conceito, levando em consideração o contexto social, econômico e político de uma sociedade. No decorrer da história política do último século, foram vários os conceitos utilizados para compreender a participação, conceitos estes marcados de diferentes definições e conteúdos ideológicos.

Neste item situaremos a participação, concebendo-a como prática histórica concreta, ou seja, a participação como processo histórico em construção, como reflexo da ação política do homem na sociedade e que se estabelece por algum tipo de relação com o poder.

A concepção de participação segundo Demo (1993), não está relacionada à ausência, eliminação, superação do fenômeno do poder, mas a outra forma de poder. O autor ressalta elementos necessários para que se viabilize a participação, sendo que, dentre eles, dá um enfoque à organização da sociedade civil envolvidos no processo de participação.

Diante desta perspectiva, a organização da sociedade civil é entendida como a capacidade histórica da sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização, por meio de ações coletivas que se expressam pela conscientização dos sujeitos envolvidos.

O estabelecimento de novas formas de participação na vida política do país e a necessidade de instituições, cada vez mais plurais e abertas para a sociedade, possibilitou a criação de espaços capazes de aglutinarem diferentes interesses a partir da representação e participação de diversos setores organizados da sociedade civil.

Tais espaços ganharam destaque a partir da Constituição de 1988, num novo formato de configuração das políticas públicas, ressaltado por CURY, ao afirmar que:

*É preciso notar que a Constituição de 1988 fez uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo jurídico institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões.” (Cury; 2002:58)*

Neste cenário, as Conferências Municipais de Educação emergem como mecanismos que representam canais de participação legalmente constituídos da descentralização e democratização das políticas sociais.

GONH (2003), em seus estudos sobre participação, enfoca as diferentes formas de se entender esse tema. Algumas já consideradas “clássicas” e deram origem a interpretações, significados e estratégias distintos, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Não se tratam de interpretações monolíticas; elas geram, historicamente, outras interpretações a partir de composições tais como: liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e da esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.

Na concepção liberal, a partir dos pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado. A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas.

A participação concebida pelo ideário liberal e repassada à sociedade é vista como destituída de conflitos e antagonismos, harmoniosa e parceira, campo não

mais de lutas pelo poder, mas espaço de cooperação e colaboração, o que, no limite, contribui para a despolitização da sociedade.

Derivadas da concepção liberal, de um lado, a participação corporativa tem como núcleo articulador dos indivíduos o “bem comum”, o que pressupõe que a motivação para participar está fora dos indivíduos, para além de seus interesses particulares; de outro lado, a participação comunitária caracteriza-se como uma forma institucionalizada, na qual grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal, fundindo-se as esferas do público e do privado (GOHN, 2003).

Pode ser entendida como uma concepção instrumentalista da participação, ou seja, uma estratégia para redução de custos, por meio da atuação das associações civis, tidas como mais eficientes que os governos para certas ações por estarem mais próximas aos grupos “clientes” de políticas públicas.

De acordo com Gohn (2003), a participação tem na soberania popular o princípio regulador da forma democrática, concebendo-a como um fenômeno que se desenvolvem tanto na sociedade civil quanto no plano das instituições formais políticas. Tem no sistema representativo, mediante processo eleitoral, o critério supremo de organização dos indivíduos e, como tal, está sujeita a alguns vícios existentes na concepção liberal (como o clientelismo) e, ou, ainda, a forma autoritária de participação (cooptação).

Dentro desse paradigma, de um lado, destaca-se a concepção revolucionária, estruturada em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. O sistema partidário, nesta visão, é um ator fundamental e, usualmente, defende a substituição da democracia representativa por outro sistema (democracia participativa); por outro lado, a concepção

democrático-radical objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos voltados para uma realidade social mais igualitária.

A concepção liberal caracteriza-se pelo pluralismo, contando-se com múltiplos agentes de organização da participação social (os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais); articula-se com a ampliação da cidadania e com a construção coletiva de processos políticos.

Gohn (2003) esclarece que alguns autores preferem não trabalhar com esses modelos, que implicam em definições polarizadoras, optando por utilizar tipologias que tratam de graus de participação.

Nesse sentido, Bordenave (1985) discute a participação conforme o grau de controle dos membros sobre as decisões e a importância das decisões que se pode participar. Para o autor, o grau de controle é classificado do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros. Compreende informação (os membros são informados de decisões já tomadas); consulta facultativa (a administração consulta se e quando quiser os subordinados); consulta obrigatória (há a consulta ainda que a decisão final pertença aos gestores); elaboração/recomendação (envolve-se na elaboração de propostas, que se sujeitarão a aprovação ou não dos gestores).

O nível da importância das decisões é analisado do mais alto ao mais baixo grau, estabelecido a partir de etapas como: formulação da doutrina e da política da instituição; determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; elaboração de planos, programas e projetos; alocação de recursos e administração das operações; execução das ações e avaliação dos resultados.

Demo (1993) conceitua participação como um processo inacabado, em construção permanente e, portanto, como uma conquista. Neste sentido, não pode ser entendida como uma dádiva, como concessão ou como algo preexistente.

A definição que propõe tem em vista não banalizar o fenômeno, tratando-o como algo natural. Argumenta que o estudo desse fenômeno implica compreendê-lo no contexto da tendência histórica à dominação e conquista de poder, sendo a própria participação uma forma de poder.

Este autor destaca na participação, uma intenção metodológica enquanto um meio e um fim. A busca pela autopromoção (ou seja, centra-se em seus próprios interesses, com vistas a superar-se); a realização da cidadania, implicando em se desvelar as injustiças, traçar estratégias de reação e lutar por mudanças; promover o exercício democrático; o controle do poder, não somente por vias institucionalizadas como leis e decretos, mas um controle feito pela base; o controle da burocracia, exigindo-se padrões de eficácia e eficiência no âmbito público; negociar conflitos e divergências; criar uma cultura democrática, que se expressa por processos transparentes com participação.

Bordenave (1994) diferentemente do autor citado acima, coloca a participação como algo inerente à natureza social do homem, ou seja, como uma necessidade humana que se expressa na coletividade por uma base afetiva (integração) e por uma base instrumental (eficácia e eficiência nas ações).

Refletindo sobre a origem da palavra, Bordenave (1994) destaca que participação é “fazer parte”, “tomar parte” ou “ter parte”. O autor alerta que a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte e distingue entre os processos de microparticipação (voltada para interesses pessoais

e imediatos) e macroparticipação (voltada para a intervenção no âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas).

A macroparticipação corresponderia, portanto, à participação social, que nas palavras do autor corresponde ao “processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (BORDENAVE, 1994, p. 25).

Gohn (2003) assinala que nos anos 1990 surge um novo paradigma de gestão pública. A participação popular e a participação comunitária cedem lugar a duas novas denominações, respectivamente, participação social e participação cidadã.

As práticas que envolvem a participação cidadã têm em vista trazer a esfera de tomada de decisões para o nível local, sendo concebidas como forma de intervenção social periódica e planejada – que abrange todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas institucionalizando-se a partir de estruturas criadas no aparato governamental, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm (GOHN, 2003).

Esta discussão se amplia quando se refere à participação no governo local, pois envolve algumas controvérsias. A descentralização pode ser concebida como uma diretriz que oportuniza o aumento da eficiência do Estado aumenta a possibilidade de redistribuição justa dos recursos públicos e traz para mais perto do cidadão os mecanismos responsáveis pelo desenvolvimento da ação pública, possibilitando um controle maior do cidadão sobre os órgãos de execução das políticas estatais e sua participação nas decisões.

Na perspectiva de participação da sociedade civil, o significado político da descentralização converge para o fortalecimento da democracia real, com a

participação do cidadão nos processos de democratização do Estado, possibilitando o controle social da ação estatal.

*“Numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é um meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação de direitos, a autonomia e revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e/ou uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica da gestão os setores excluídos” (Jacobi, 2000, p. 37).*

A descentralização deveria, pois, fortalecer a sociedade local em face do poder público. Do contrário, seus objetivos se diluem, uma vez que um dos pressupostos desse processo é que todos os setores sociais deveriam dele participar ativamente, fortalecendo, assim, a democracia participativa.

Neste sentido, a descentralização é entendida como um processo que envolve repasse de responsabilidades, recursos, poder de deliberação e execução de políticas do poder central aos poderes políticos locais, envolvendo, por sua vez, os cidadãos e a sociedade civil local nas decisões. Ela, de modo mais amplo, deve dotar de capacidade plena de gestão o poder local, ampliar as bases de decisões políticas e aproximar o Estado do cidadão.

Descentralização e participação têm justificado novas formas na determinação das políticas públicas, em especial no campo da educação, o que será discutido no próximo item, ao analisarmos a questão da gestão democrática.

### 1.3 - Gestão Democrática na Política Educacional

Ao se debruçarem sobre a temática da gestão da educação, BORDIGNON e GRACINDO (2004) prestam importante esclarecimento quanto ao significado de gestão e administração da educação que são vistos:

*ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; noutras vezes seu uso denota apenas intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de “gerência”, numa conotação neotecnista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a “nova” alternativa para o processo político-administrativo da educação (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p. 147).*

Estes autores, contudo, fazem a opção por trabalhar com o conceito de gestão da educação como “o processo político administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (p. 147). Para estes, “a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas” (p. 147).

Ao abordar a gestão da educação municipal, BORDIGNON e GRACINDO (2004), seguem a mesma linha de pensamento entendendo que

*(...) a gestão do sistema de ensino e das escolas é, essencialmente, administrar, em níveis diferentes, a elaboração e o acompanhamento do projeto de qualidade da educação que se deseja – a Proposta Educacional, fundamentada num paradigma de homem e sociedade. Essa proposta, presente tanto no Plano Municipal de Educação, como no Projeto Político-Pedagógico da escola, define a cidadania que se quer, estabelece a finalidade do sistema e caracteriza a especificidade da organização escolar. Essa especificidade precisa ser identificada a partir da leitura das demandas da sociedade e dos espaços abertos na nova legislação (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p. 158-159).*

Tal proposta educacional, ao definir seu processo de gestão deve ponderar os “imperativos da globalização, que vem gerando mudanças na organização do trabalho dos países capitalistas trazendo a exclusão de uma significativa massa de trabalhadores (...) para poder tornar-se instrumento de resistência à exclusão social e à transformação dos homens em simples mercadoria” (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p. 175).

A gestão democrática, como destaca MENDONÇA (2001, p. 84), constitui um dos meios adotados pelo Estado para alcançar seus objetivos estratégicos e os mecanismos de gestão democrática pressupõem ampla participação da sociedade, porém a dificuldade para sua implantação “é patrocinada por um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas”. Isto remete à necessidade de se procurar desvelar tal situação para se buscar alternativas concretas que visem à superação, sendo que a esse tipo de gestão não corresponde o adjetivo de democrática e sim de compartilhada.

Neste sentido, Hora (2007) esclarece que:

*É preciso perceber a tênue e proposital, porém, fundamental diferença entre compartilhar e democratizar a gestão. Analisar os programas e projetos implementados pelas políticas educacionais centrais e a gestão compartilhada como uma concessão de poder maior, que impulsionam as pessoas a buscarem parceiros de “boa vontade”, que estejam interessadas em “salvar a escola pública”, sem, entretanto, esclarecer as causas que justificam a situação de precariedade em que a instituição educacional pública se encontra, nem identificar a responsabilidade e os determinantes deste cenário.*

De acordo com Cury (2001), a gestão democrática exprime o desejo da participação que tem se colocado na sociedade civil organizada no empenho de reverter a tradição que confunde os espaços públicos com os privados. É também presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, eles querem ser ouvidos e ter participação nos momentos de sua formulação.

Nos anos 90, como observa Dourado (2001), novos aspectos são identificados na relação entre o Estado e as políticas públicas, advindos de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal que resultam na emergência de novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais.

A gestão democrática é um processo e, como tal, não é estanque nem imutável, implicando valores e a construção de conceitos vinculados à própria dinâmica social. No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, estabeleceu um novo ordenamento legal no qual despontou a gestão democrática como princípio do ensino público. Os sistemas de ensino, a partir daí, se organizaram para responder ao ordenamento constitucional e procederam a um conjunto de adaptações no campo da legislação, da estrutura de poder, do atendimento às demandas por participação como reconhece Mendonça (2001). Para este autor, a gestão democrática “é uma diretriz de política pública de educação disseminada e coordenada pelos sistemas de ensino”, porém, “as dificuldades e as resistências na implantação de processos de gestão democrática ainda são muito intensas” (idem, p. 84-85).

Tais processos podem, também, ser verificados na gestão do Sistema Municipal de Ensino do município de Recife, em Pernambuco, ao se analisar a dinâmica das instâncias, em especial o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Conferência Municipal de Educação (COMUDE). Compreender esta dinâmica requer percorrer um caminho balizado por opções teóricas, epistemológicas e metodológicas constantes, conforme se explicita a seguir.

#### ***1.4 - Percurso Metodológico***

No que se refere aos procedimentos metodológicos da investigação, situamos que esta pesquisa foi desenvolvida no Município de Recife/PE, com o propósito de ouvir as vozes dos diferentes representantes de entidades da sociedade civil e representante do governo, que participaram da IV e V COMUDE. Isto com a intenção de identificar qual seria a leitura de cada representante acerca do papel da

COMUDE na gestão educacional e da participação de sua entidade neste processo, como também a relação desta com as ações que foram implantadas na política educacional no período de 2001 a 2004.

A análise dos diversos documentos da SE/PR nos permitiram apreender vários aspectos da gestão da educação no município de Recife, como também identificar elementos norteadores da política educacional.

Como documentos de consulta ou análise utilizamos para compreendermos a estrutura de gestão, estabelecida na SE/PR, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica Municipal de 1990, a Lei 15.547/91 o Plano Diretor da Cidade de Recife, a lei N°16768/02, que cria o Sistema Municipal de Ensino, a lei N°1133/93 dos Conselhos Escolares, a lei n° 17090/05 de eleições para dirigentes escolares. Para estabelecer relação entre as proposições finais da IV e V COMUDE, analisamos o Plano Plurianual (2002-2006) e os relatórios finais das respectivas COMUDE, alvos deste estudo.

De acordo com Lüdke e André (1986), a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja revelando características novas de um determinado problema.

Assim, compreendemos que a análise documental permite a identificação da informação dos fatos documentados a partir das questões de interesse do estudo.

Nesta perspectiva, destacamos que

*Os documentos não representam apenas uma fonte de informação contextualizada, mas são produzidos num contexto determinado e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (Lüdke e André 1986, p. 39).*

Para a organização e análise do material de investigação optamos pelo método de análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1995) é um bom e

interessante instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores, referências no texto).

Segundo Trivinus, este método é utilizado para o estudo "das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências" (1987, p. 17). O autor destaca que o método de análise de conteúdo, em um enfoque dialético, é interessante

*(...) para desvendá-lo das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes, etc., que a simples vista, não se apresentam com a devida clareza. [...] pode servir de auxiliar para instrumento de pesquisa de maior profundidade e complexidade, como o é, por exemplo, o método dialético. Neste caso, a análise de conteúdo forma parte de uma visão mais ampla e funde-se nas características do enfoque dialético. (TRIVINUS, 1987, p.162)*

A análise de conteúdo, de acordo com Barros (1999), é um conjunto de técnicas de análise das diferentes formas de comunicação, portanto, pode ser utilizada quando se quer ir além dos significados aparentes, da leitura simples do real. "É atualmente utilizada para estudar e analisar material qualitativo, buscando-se melhor compreensão de uma comunicação ou discurso, de aprofundar suas características gramaticais às ideológicas e outras, além de extrair os aspectos mais relevantes" (1996, p.70).

Como uma das etapas básicas no processo de uso da análise de conteúdo, de acordo com Trivinus, a *pré-análise* consistiu na organização do material de pesquisa como: Relatórios oficiais sobre as proposições advindas da IV e V COMUDE, textos e/ou artigos acerca da problemática estudada, bibliografia específica sobre: gestão democrática nos sistemas de ensino, participação, política educacional e compreensão da noção de sociedade civil dentro do contexto estudado.

Sendo a investigação orientada por princípios de uma pesquisa qualitativa responde a questões que

*(...) não pode ser quantitativo, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivo, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (...) a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptivo e não captável em equações, médias e estatísticas (MINANYO, 2000, p.02)*

Os diversos sujeitos da pesquisa representam entidades envolvidas com a educação no município, como também representantes da Secretaria de Educação de Recife, o que permitiu construir conhecimentos, por meio de entrevistas, de uma realidade objetiva, a partir da subjetividade de todos aqueles que participaram da Conferência Municipal de Educação, acerca da realidade educacional.

A escolha das entidades ancorou-se no critério da influência direta que estas têm na implementação da política educacional de Recife, e pela constante atuação nas Conferências realizadas.

Dentre outras entidades do âmbito da sociedade civil que participaram da IV e V COMUDE, para esta investigação destacamos:

- ✓ ARES - Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas
- ✓ SIMPERE - Sindicato dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial do Recife  
Sindicato
- ✓ SINDSERPRE - Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife  
Pernambuco
- ✓ AEEC – Associação das Entidades das Escolas Comunitárias
- ✓ ABONG - Associação Brasileira de Organização não Governamental

Apresentamos a base de representação das mencionadas entidades no quadro abaixo.

QUADRO 1 - Entidades e bases de representação

<b>ENTIDADES</b>	<b>BASE DE REPRESENTAÇÃO</b>
ABONG	Organizações Não-Governamentais
AEEC	Escolas Comunitárias Conveniadas
ARES	Estudantes Secundaristas
SIMPERE	Professores da Rede oficial do Recife
SINDSERPRE	Servidores da Prefeitura do Recife

Para abordagem dos sujeitos, utilizamos à coleta de informações por meio de entrevista semi-estruturada que são fundamentadas, segundo Trivinus (1997) por certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que é interessante à pesquisa que posteriormente, apontam um vasto campo de interrogativas. A entrevista semi-estruturada faz parte de um roteiro que serve de orientação para o entrevistador. MINAYO (2000, p. 99) denomina de uma “conversa com finalidade”.

Sobre as perguntas que compuseram o roteiro da entrevista semi-estruturada, levamos em consideração TRIVINUS (1987), ao explicitar que as mesmas são resultados da teoria que alimenta a ação do investigador, como também, de toda informação acerca do fenômeno investigado.

Na análise do conteúdo, observamos as orientações de Bardin (1995), organizando o trabalho em três fases: a) a pré-análise; b) a exploração ou análise do material; c) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Na pré-análise, organizamos o material e estabelecemos um esquema de trabalho visando sistematizar e tornar operacionais as idéias iniciais. Este roteiro, como nos ensina Bardin, era flexível, na medida em que permitiu a introdução de novos procedimentos no decurso da análise e possibilitou modificar a abordagem para explorar elementos imprevistos ou precisar alguns detalhes significativos para construir a compreensão do objeto estudado.

De fato, a fase de exploração e análise do material é um momento fundamental na pesquisa, uma vez que as possibilidades de inferências e interpretações são bastante dependentes daquilo que for feito nesta etapa, na qual o pesquisador deixa claros os procedimentos utilizados para sustentar suas considerações.

No entendimento de Richardson (1999), o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação compreendem a fase em que o investigador reúne as condições de dar uma resposta às perguntas *por que* e *o que* analisar, explicando os achados, respondendo a questões, anexando significância a resultados particulares e colocando padrões num quadro analítico.

Assim, esclarecemos que o referencial teórico ofereceu conteúdo para definir previamente as variáveis do processo de investigação que foram observadas durante as análises dos dados, para alcançar os objetivos traçados para essa pesquisa.

Em decorrência, o roteiro de entrevistas foi ampliado, por depoimentos dos sujeitos desta pesquisa.

Após a coleta de dados (entrevistas), realizamos a transcrição das falas, que nos favoreceu no processo de compreensão e definição das categorias de análise, permitindo que agrupássemos nossas análises, a partir dos seguintes itens: a relação entre as proposições finais do eixo de gestão democrática da IV e V COMUDE com as ações de governo no período de 2002 a 2006; o papel da COMUDE na política educacional do Recife; e, a participação das entidades da sociedade civil e do governo na realização das Conferências.

No capítulo que se segue, destacaremos aspectos do município de Recife, a partir de uma breve consideração sobre seu contexto físico, social, cultural e político. Caracterizamos também sua política educacional, de acordo com os documentos e relatórios oficiais da RME. Resgatamos no segundo capítulo, o processo de institucionalização das Conferências Municipais de Educação no município de Recife, com ênfase as IV e V COMUDE.

## **CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE (COMUDE)**

## **2.1 - Características do Município em Questão**

Recife é um município pernambucano que se localiza no litoral nordestino, como uma das três maiores aglomerações urbanas da Região Nordeste, ao lado de Salvador e Fortaleza. É um dos grandes centros metropolitanos do Brasil com uma população de 1.515.052 habitantes, dos quais 42% vivem em áreas pobres com instalações habitacionais precárias e carências de infra-estrutura.

A população da cidade ocupa 94 bairros, com extensões territoriais variando de 15 a 4.196 hectares, e uma elevada concentração populacional nos morros da zona norte, sobretudo no Alto José do Pinho (299,57 hab/ha.); na área sul, em Brasília Teimosa (272,98 hab/ha.), e ao sudoeste, onde se destaca o bairro da Mangueira (290,05 hab/há).

A cidade está dividida em 6 Regiões Político-Administrativa (RPA: Centro RPA 1, Norte RPA 2, Noroeste RPA 3, Oeste RPA 4, Sudoeste RPA 5, e Sul RPA 6) que constituem a base territorial para a realização do Orçamento Participativo (OP). Para garantir a participação da população no debate sobre as prioridades de serviços e obras para a cidade, as assembleias do OP são realizadas nas micro-regiões em que as regiões são divididas.

O Recife expressa na sua configuração físico-territorial as diferenças produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico que se consolidou ao longo de sua história. A cidade exhibe a convivência de seus habitantes: próximos territorialmente, mas separados pelas enormes diferenças sociais. Neste contexto, ressalta-se a existência de 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, disseminadas pelo espaço urbano. Frente à existência de cerca de 490 favelas,

representando 15% da área total do município e 25% da área ocupada, as ZEIS agregam cerca de 80% delas.

Outra forte característica do Recife, e que está associada à tradição de luta, é o seu poder de organização, de reivindicação e de negociação, atribuindo uma marca peculiar na sua história. O Recife possui grande número de organizações e movimentos populares que se fazem presentes nas várias instâncias de poder, procurando influenciar na concepção, formulação, implementação, e controle das políticas públicas.

Essa tradição de organização e luta deve explicar o fato do Recife ser umas das primeiras cidades, no Brasil, a vivenciar a institucionalização de formas significativas de participação popular na gestão pública, como o orçamento participativo e as conferências municipais de diversos setores.

Nos anos recentes, com a vitória de uma coalizão política de partidos do centro-esquerda (a Frente Popular do Recife) foi eleito prefeito do Recife João Paulo, do Partido dos Trabalhadores – PT em duas eleições consecutivas (2001/2004 e 2005/2008), cujo programa de governo priorizava a participação e o atendimento dos setores populares. No contexto político do município, neste período, a vitória da Frente Popular (governo municipal: João Paulo) em duas eleições consecutivas (2001 e 2004) teve uma significativa repercussão no campo das políticas educacionais. Assim, foram instituídos diversos fóruns de debate sobre as políticas públicas neste período, destacando-se, no plano educacional, a realização das IV e V Conferências Municipais de Educação.

O surgimento e a realização das conferências, no contexto das políticas públicas, como expressão de uma luta política, resultante da organização popular referendada na história do município é o que se pretende focalizar no item a seguir.

## **2.2 - Política Educacional no município de Recife**

A administração municipal focalizada nesta pesquisa corresponde aos dois períodos de gestão do Prefeito João Paulo (2001/2004) e (2005/2008), em que foram realizadas a IV e V COMUDE<sup>1</sup>. Assumindo a prefeitura do Recife, em 2001, com amplo apoio das forças populares, o novo governo ressaltava seu compromisso com os seguintes princípios programáticos: participação popular, democratização do Estado, inversão de prioridades e transformação da cultura política local. Tais princípios foram conclamados desde sua campanha, cujo slogan político anunciava um governo “radicalmente democrático”, que iria determinar as medidas de sua gestão.

Considerando estes marcos, em 2001, no início da gestão de João Paulo (PT), o Orçamento Participativo ganha novamente centralidade como mecanismo de gestão democrática e retoma as características de um mecanismo de participação, em que a população processa um controle social e propõe ações nos diversos setores das políticas do município.

O OP constitui-se um espaço definidor de políticas setoriais, desempenhando importante papel na gestão municipal, como se demonstra a seguir:

*Instrumento democrático de planejamento e gestão, formado por uma estrutura operativa que envolve plenárias constituídas por delegados eleitos pela população para participar das diversas instâncias deliberativas, que definirão, ao lado do Plano Plurianual – PPA, as prioridades de parte dos investimentos a serem realizados nas microrregiões a cada ano (RECIFE, 2004a, p. 32).*

---

<sup>1</sup> Em 2007, foi realizada, no Recife, a VI Conferência Municipal de Educação (VI COMUDE).

O processo de participação do OP realiza-se em várias instâncias como: plenárias regionais, plenárias temáticas, fórum de delegados e Conselho do Orçamento participativo.

Outro importante mecanismo da gestão municipal é o Plano Plurianual (PPA) que expressa as diretrizes, objetivos e metas do governo para o quadriênio 2002-2005. Neste documento, o discurso governamental é referendado “*pela valorização da ética, pela busca da transparência, pela solidariedade e pela urgência na definição das ações junto à população*”. Pretende-se, no limite, envidar esforços para a construção de uma “*sociedade democrática*” (RECIFE, 2001a, p. 32).

Nesta perspectiva são delineados, segundo o programa de governo, os eixos orientadores da ação do governo na esfera da educação, como afirma, em seu depoimento, a titular da Secretaria de Educação:

*Primeiro, a gestão democrática, assegurando o controle público da qualidade, porque um dos aspectos importantes na construção da qualidade da educação escolar é a participação da sociedade no controle dessa qualidade. Vamos realizar conferências municipais de educação, expandir e consolidar os conselhos escolares, instituir as comissões regionais de educação e, através do programa Orçamento Participativo, aproximar cada vez mais as decisões da Secretaria de Educação dos interesses da população. Um outro eixo é a valorização dos profissionais da educação, incluindo a questão da formação continuada, o exercício da responsabilidade e a disponibilidade da Prefeitura para garantir uma remuneração mais digna. (Jornal do Comercio Recife - 24.12.2000)*

As diretrizes da política educacional, vigentes no período estudado, marcam a agenda governamental a partir de um discurso que ressalta uma educação com qualidade social, garantindo a universalização do acesso ao ensino fundamental e a expansão da educação infantil, a gestão democrática, as propostas pedagógicas e a valorização dos profissionais de educação.

Com base nas diretrizes educacionais, foram estabelecidas pela Secretaria de Educação as prioridades que seguem:

- ✓ *Universalizar o acesso à educação fundamental com qualidade;*
- ✓ *Adotar uma proposta pedagógica que contemple a identidade e a diversidade no âmbito de um projeto social articulado às demandas por melhoria da qualidade de vida coletiva;*
- ✓ *Implementar uma gestão democrática, com transparência e controle público da política educacional;*
- ✓ *Valorizar os profissionais da educação (RECIFE, 2003a, p. 4).*

Na perspectiva assumida, de acordo com o discurso oficial do governo, a concepção de educação é entendida como instrumento de transformação social mediante a construção da emancipação do estudante, o qual deve tornar-se sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade. Assim, a qualidade em educação é vista como uma construção coletiva, considerada instrumento de transformação social e auto-emancipação capaz de promover a construção da cidadania. Como pode ser evidenciado, o governo municipal atribui um papel de grande importância à educação.

É neste sentido, portanto, que, no programa de governo, a gestão democrática da educação assume uma perspectiva emancipadora, na medida em que deveria utilizar instrumentos que conduzissem ao debate, e ao comprometimento dos segmentos da escola e da comunidade em seu entorno, o que se traduziria no âmbito da escola na realização de eleições diretas para diretores, na instalação de Conselhos Escolares como instâncias deliberativas, na instituição de fóruns consultivos, e no estímulo à participação em outras instâncias organizadas da sociedade.

Com efeito, a participação ativa de setores da sociedade é um aspecto marcante em governos que discursam sobre a democracia, significa uma conquista dos setores organizados, como assinala Calado,

*“A participação extensiva do conjunto da população, enquanto protagonista (individual ou coletivo), em todas as fases (desde a concepção, passando pelo planejamento, execução, até a avaliação) no processo de conquista, manutenção e ampliação dos direitos humanos em todas as suas modalidades (civis, políticos, econômicos e culturais...) e em todos os âmbitos (do local ao internacional e vice versa)”, (Calado, 2001:17)*

Este ideário pode ser apreendido ao se examinar a proposta político-pedagógica da rede municipal do Recife, que, no período analisado, concebe a educação como um direito social e como possibilidade efetiva do exercício de outros direitos, território de constituição da identidade cidadã, na perspectiva da qualidade social. Deste modo, enfatiza a função social da escola como espaço de apropriação dos conhecimentos sobre o mundo físico, social e virtual. Tal concepção de educação e de escola exige desdobramentos na concepção do currículo implantado na rede de ensino.

De fato, a análise do currículo prescrito<sup>2</sup> mostra que este incorporou uma dimensão ampliada, para além dos conteúdos acadêmicos convencionados, com foco plural, contemplando saberes concernentes aos processos sociais e institucionais; com destaque para os símbolos e os valores. A ótica assumida pela gestão municipal de educação era de considerar o currículo numa perspectiva emancipatória, como o meio privilegiado para propiciar o desenvolvimento das competências e as habilidades múltiplas próprias da complexidade humana.

Do ponto de vista da estruturação do currículo da rede de ensino, foi instituída a “organização da aprendizagem em ciclos”, considerando como base epistemológica a concepção do conhecimento como produto da ação humana mediante a ação, o sujeito ativo que cria os próprios instrumentos cognitivos que o autorizam a agir, compreender, organizar e transformar a realidade. Nesta ótica, o

---

<sup>2</sup> O conceito de currículo prescrito é bastante discutido entre estudiosos do currículo, como pode ser visto em MOREIRA, A. F. B. e TADEU (2003).

sujeito, o objeto físico e o meio social são determinantes na estruturação do conhecimento, bem como na organização das condutas ao longo do desenvolvimento.

Na nova organização da rede escolar, os ciclos de aprendizagem, representavam, para a gestão municipal, a adoção de uma política de inclusão, respeito à diversidade e aos diferentes tempos de aprendizagem. A análise da proposta pedagógica mostra que nela estão explicitados princípios de igualdade, reconhecimento das diferenças, inclusão, integralidade e da autonomia. Na proposta analisada, a avaliação também constitui um elemento importante: tem sentido dinâmico, diverso e processual, o que exigiria, como previsto, ação e trabalho coletivos dos educadores no planejamento e em todo o processo.

Trata-se, na realidade, de uma intervenção planejada da municipalidade na rede escolar e que busca a materialização dos propósitos anunciados na agenda política. O currículo como lembra SILVA (2003) constitui um território contestado.

Esta intervenção dos gestores municipais vai além do currículo, o que pode ser apreendido nos documentos analisados quando destacam a criação do Sistema Municipal de Ensino do Recife (SMER), cuja proposta formulada pelo Conselho Municipal de Educação foi aprovada pelo Executivo.

De fato, o Sistema Municipal de Ensino do Recife (SMER) foi criado em 2002, pela Lei 16.768/2002 e estabelece que seus órgãos tenham natureza normativa consultiva, com funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais. Estas funções deverão estar sintonizadas com as diretrizes e planos nacionais e estaduais, de educação, em colaboração com os sistemas Federal e Estadual de Ensino.

Os dispositivos legais atinentes ao SMER têm como pressuposto que a educação compreende os processos que se desenvolvem no convívio humano, nas instituições de pesquisa e ensino, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e em suas manifestações culturais. No tocante à educação escolar que se desenvolve nas unidades educacionais integrantes do SMER, está seria norteadada pelos princípios previstos na Constituição Federal de 1998 (Art.206), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 3), na Lei Orgânica do Município (Art.132) e na Lei Municipal n 16.520, a saber:

- I- Igualdade de condições para o acesso e permanência na 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, garantindo na forma do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Municipal, Lei 16.556, de 29 de fevereiro de 2000 e demais legislação pertinente;
- VII- Gestão democrática do ensino, na forma da lei;
- VIII- Garantia de padrão de qualidade;
- IX- Respeito à liberdade e apreço à tolerância.

É importante destacar que o Sistema Municipal de Educação do Recife devido à amplitude dos princípios que o regem possibilita a inscrição na agenda de

inúmeras ações dos órgãos e instituições que compõe como a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, as Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental, as Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental, as Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada e as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio.

Neste contexto, o Conselho Municipal de Educação ocupa um local estratégico no âmbito das ações que buscam assegurar a elevação do padrão de qualidade do ensino na rede municipal.

Considerando a especificidade da política educacional, o Conselho Municipal de Educação – CME - previsto na Constituição e na lei orgânica municipal, é um mecanismo central para a intervenção da sociedade na educação, como se depreende dos dispositivos legais. No que diz respeito à sua finalidade e competência, a Resolução nº. 04/1999 em seu art. 2º evidencia:

*O Conselho Municipal de Educação do Recife tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento à Secretaria de Educação da Prefeitura da Cidade do Recife em matéria de Educação, de forma a assegurar à participação da sociedade no aperfeiçoamento da Educação da cidade do Recife.*

A sua composição, como órgão do Sistema Municipal de Ensino, tem caráter participativo, mantendo a paridade entre as representações dos segmentos da sociedade civil vinculadas à educação e representantes do governo. Parece que o legislador, com tal composição, quis, de forma deliberada, criar o espaço do debate sobre o ordenamento e a organização político-administrativa e pedagógica do sistema de ensino.

Com efeito, a análise das suas atribuições como um órgão deliberativo, consultivo e normativo do Sistema Municipal de Ensino do Recife evidencia o

importante papel que desempenha na regulação do sistema de ensino. Está no rol de suas competências:

- *aprovar, em primeira instância, as políticas e planos educacionais propostos pela Secretaria Municipal de Educação;*
- *deliberar sobre documentos normativos curriculares elaborados pela Secretaria Municipal de Educação;*
- *autorizar a criação e extinção das unidades educacionais, no âmbito do SMER, de acordo com os critérios de credenciamento de instituições fixados pelo próprio CME;*
- *apreciar programas, projetos e diretrizes para os níveis de ensino municipal;*
- *zelar pelo cumprimento da legislação educacional (Lei nº. 16.768/02)*

Pela dimensão de suas atribuições, o CME constitui um espaço político importante, que, em virtude de sua composição, com integrantes do poder executivo e representações da sociedade civil da área de educação, evidencia os interesses, muitas vezes, conflitantes, das forças sociais em presença.

As tarefas do CME são múltiplas tendo em vista o fato de ser concebido, por muitos setores, como um órgão de controle social – concepção que suscita polêmicas. Contudo, para efeito do nosso estudo, basta nos atermos às demandas dirigidas ao CME da parte da Secretaria de Educação e da rede de ensino.

Com efeito, abre-se um imenso leque de requisições dirigidas ao CME quando se analisa a seara de atribuições da Secretaria de Educação, do ponto de vista da interface com o Conselho. Considerando esta vinculação, verificam-se como competências desta instância e de suas unidades escolares (Lei nº. 16.768/02):

- l-elaborar sua proposta pedagógica e executá-la através de ações compatíveis com as normas vigentes neste Sistema de Ensino;*

*II-administrar seu pessoal e recursos materiais e financeiros a eles destinados;*

*III-assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos;*

*IV-prover os meios para recuperação dos alunos de menor rendimento;*

*V-articular-se com as famílias e comunidade, desenvolvendo processos de gestão participativa da unidade educacional;*

*VI-informar aos pais e responsáveis sobre a proposta pedagógica, a freqüência e o rendimento dos alunos;*

*VII-elaborar seu regimento, garantindo os direitos e deveres dos alunos, respeitado o que preconiza a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislação pertinente;*

*VIII-Executar outras atividades correlatas.*

No que se refere aos mecanismos que favoreceram o exercício da gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, no período aqui estudado, além do Conselho Municipal de Educação, podemos identificar os Conselhos Escolares, a eleição direta para dirigentes escolares, a Conferência Municipal de educação. De acordo com o SMER, estão legalmente instituídas as comissões regionais de controle social da qualidade de ensino, mecanismo este que não identificamos sua atuação na gestão da educação.

Tais mecanismos de gestão, que legitimam as políticas de educação no município de Recife, têm por base os seguintes objetivos:

- ✓ Manter a resistência às políticas neoliberais implementadas no País;
- ✓ Ser radicalmente democrático;
- ✓ Colocar todas as energias e esforços no projeto que visa à construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (RECIFE, 2001a, p.1-2).

Como mecanismo de gestão da escola, o Conselho Escolar (Lei n 1133/93) deve assegurar a participação da comunidade escolar no desenvolvimento da gestão da educação municipal. Têm na sua composição representante dos professores, dos funcionários, dos alunos e da comunidade, eleitos por seus respectivos pares, conforme a forma da lei.

O Conselho Escolar pode desempenhar um papel importante na escola, dada à abrangência de suas atribuições. O Conselho tem o poder de deliberar e fiscalizar o que diz respeito às:

- ✓ Diretrizes e metas da unidade escolar;
- ✓ Alternativas para a solução dos problemas relacionados com a execução do Projeto Pedagógico da Escola;
- ✓ Projetos de atendimento psicopedagógico e material do aluno;
- ✓ Programas especiais visando à integração Escola-família-comunidade;
- ✓ Penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os docentes, servidores administrativos e alunos da escola;
- ✓ Prioridades para a aplicação dos recursos da Escola;
- ✓ Proposta do calendário escolar da Rede Municipal;
- ✓ Relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas pelos referidos objetos;
- ✓ Regimento Interno, cuja elaboração seguir-se-á à forma do Conselho e regerá seu funcionamento.

Este elenco de funções demonstra a importância atribuída à instituição dos conselhos nas escolas na busca da gestão democrática. Constitui um espaço de participação importante.

Com a finalidade de criar uma instância de participação que possibilitasse integrar a proposta da gestão democrática do Sistema Municipal de Ensino de cada RPA, em 2000, a SE/PR, a partir de uma Assembléia Geral com os Conselhos Escolares, elege as Comissões Regionais de Controle Social da Qualidade de Ensino, na intenção de se constituir como mais um mecanismos de gestão deste sistema.

Estas Comissões Regionais tinham como funções, uma dimensão moderadora, a saber:

1. Interlocução entre os Conselhos Escolares, Comissão de Gestão Democrática/SEC e Orçamento Participativo;
2. Elaboração do perfil da Educação e o plano para cada RPA;
3. Interlocução com os Delegados de Região do Orçamento Participativo e Conselhos Escolares para definição de propostas e serem definidas no Conselho do Orçamento;
4. Participar de ação integrada no controle de evasão escolar, mediando propostas e ações advindas dos Conselhos Escolares e Conselho Tutelar.

De todos estes mecanismos citados, este último, as comissões regionais de Controle Social da Qualidade de ensino, não conseguiram se estabelecer de fato, constando apenas na formalidade da descrição dos mecanismos que compõe o

SMER, pois no período analisado (2002-2006), não encontramos registros, que nos provem o contrário.

Destacamos na política educacional do município de Recife, no ano de 2002, a primeira eleição para dirigentes escolares, por decreto municipal: Dec. Nº 19.464/2002 e no ano de 2005 realizou-se a segunda, já com base na Lei Municipal Nº 17.090/2005.

Os critérios para eleição de dirigentes escolares foram amplamente discutidos nas IV e V COMUDE, como também nas reuniões do Conselho Municipal de Educação, obedecendo ao princípio de sufrágio universal e facultativo, mediante voto direto e secreto dos segmentos que compõem a comunidade escolar, conforme a Lei n 17.090 de 04/05/05.

Os mecanismos que favoreceram a participação e que foi instituído, ao longo do tempo, em decorrência da luta da população pela democracia, bem como os debates sobre a gestão democrática que se intensificaram no período aqui analisado, foram fatores que contribuíram para a realização das Conferências Municipais Educação, que tinham sido interrompidas entre os anos de 1997 a 2001, conforme as considerações apresentadas no item a seguir.

### ***2.3 - O Processo de Institucionalização da COMUDE***

No início da década de 1990, foi realizada a I Conferência Municipal de Educação em Recife, resultante de conquistas de setores populares, os mesmos que elegeram Jarbas Vasconcelos (1993-1996), prefeito do Recife, eleito pelo

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Neste período, respaldadas na Constituição de 1988, forças democráticas alcançavam o poder em vários governos municipais no Brasil, reafirmando a participação como princípio para a consolidação e o aprofundamento da democracia, condição primordial para elaboração, deliberação e controle social das políticas públicas.

O discurso sobre participação, naquele momento, demonstrava a necessidade de se buscar entender as experiências práticas e os desafios da relação entre governo e sociedade, no que diz respeito ao avanço e à ampliação da participação popular, sejam por meio de conselhos populares ou através de canais institucionais de participação.

Este debate apontou para estratégias de participação popular que pressupunham uma organização autônoma da sociedade civil e a partilha de poder. Os canais institucionais, especialmente os conselhos de políticas públicas e as Conferências de diferentes temas, constituíam espaços onde as decisões seriam tomadas de forma compartilhada. Outros canais de participação emergiram como os orçamentos participativos, práticas inovadoras que passaram a acontecer.

É neste cenário, em outubro de 1993, que se realizou a primeira Conferência Municipal de Educação de Recife na administração municipal de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), que tinha como proposta de governo a democratização da gestão municipal. Neste contexto são instituídos os fóruns participativos, as conferências municipais, bem como ocorre a ampliação dos conselhos setoriais.

No setor educacional, foram estabelecidos os mecanismos de gestão democrática, com a criação dos conselhos escolares, a instituição da Conferência Municipal de Educação (COMUDE), e o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação (CME).

As bases legais que asseguram a COMUDE como uns desses mecanismos de gestão democrática são as seguintes:

1988 - Constituição Federal de 1988(Art. 203 e 204)

1989 - Constituição do Estado de Pernambuco;

1996 - Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (Nº. 9394/96, Art. 11/18);

1990 - Lei Orgânica do Município de Recife (artigo 132)

1991 -. Lei do Plano Diretor da Cidade do Recife (LEI Nº. 15.547/91 art. 134)

2002 - Leis que cria o sistema Municipal de Educação Municipal-SMER- (Lei nº. 16.768/02).

Na I COMUDE (1993), em sua sessão de abertura, os discursos de representantes dos movimentos sociais, do poder executivo e do legislativo, demonstram que esses espaços de democratização da gestão, respaldados por um conjunto de leis, são frutos da mobilização de uma sociedade organizada, capaz de vislumbrar novas formas de expressão política. Nesta perspectiva os relatos destacam:

*Quero aproveitar esse momento para fazer um reconhecimento público a todas as organizações que participaram do Movimento Unificado Constituinte Popular. Sua ação possibilitou que administrações se engajam sem restrições na luta pelo avanço da democracia possam contar com mecanismos, a exemplo da COMUDE... (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE)*

*Gostaria de registrar a imensa satisfação, nossa em particular de ver hoje instalada a Conferência Municipal de Educação. Aqueles que lutam a muitos anos no campo da educação como professores de escolas públicas, de escolas particulares, pessoas que trabalham nas creches. Vêm conquistando ao "longo desses anos alguns avanços..." (REPRESENTANTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE/1993).*

Esta Conferência, conforme CUNHA (1998), apresentou a necessidade de avaliar o ensino municipal com o objetivo de elaborar e rediscutir propostas para solução dos problemas educacionais pertinentes às questões da universalização e melhoria da qualidade do ensino, a formação para a cidadania e a socialização do conhecimento; democratização do financiamento da educação; a valorização e formação do educador e a efetivação dos mecanismos de gestão democrática.

As questões que nortearam o debate da I COMUDE foram embasadas num conjunto de princípios referentes às concepções de homem, sociedade e educação, assim explicitados:

- a) *Parte da concepção de homem enquanto sujeito de sua história e agente construtor de sua realidade, ser pensante e criativo; através da consciência de seus direitos e deveres, exerce sua cidadania, participando e reivindicando condições dignas de vida (saúde, moradia e trabalho).*
- b) *Concebe a sociedade como um grupo organizado de pessoas que buscam realizações coletivas e individuais, dentro do contexto histórico, interage entre si, com o objetivo de construir um mundo mais justo, exercitando a cidadania na participação reflexão e decisão.*
- c) *Pensa a educação como sendo base da formação do cidadão. Ela deve viabilizar ações que favoreçam a independência, auto-expressão, criatividade e a construção do saber, fomentando princípios de solidariedade, justiça, verdade e cooperação; onde as pessoas participem de forma ativa refletindo e decidindo.*
- d) *Concebe que a escola /creche tem como função promover de forma intencional e sistemática (com planejamento, execução e avaliação), o desenvolvimento integral do educando, em nível físico, cognitivo, afetivo e sócio-político, considerando seu saber acumulado. A creche, em especial deve ser a primeira etapa da educação.*
- e) *A COMUDE percebe que a escola pública seja um espaço onde desenvolvam ações, visando recuperar a concretude da ação pedagógica, colocando como centro do processo de ensino aprendizagem, as relações homem-natureza, as relações de trabalho e entre os homens numa perspectiva de reconstrução das relações ecológicas, em que homem e mundo se integram.*
- f) *A COMUDE pensa que é dever a escola pública oferecer ensino de boa qualidade em todos os níveis e modalidades, atendendo inclusive, para o entendimento daqueles que estão subtraídos de possibilidade de freqüentar a escola, entendendo por oferta, o direito da pessoa e a dívida social do Estado (SE/PR-1993).*

Desde a I COMUDE, até os dias atuais, no município de Recife, foram realizadas seis conferências municipais de educação, em diferentes governos, conforme quadro abaixo.

QUADRO 2 – Realização das Conferências-1997/2007

ANO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
COMUDE	I	II		III						IV		V			VI

Como pode ser visualizado no Quadro 2, a realização das COMUDEs não obedeceu a um calendário que indicasse a sua regularidade. Identificamos que entre a III e a IV COMUDE há um intervalo de seis anos, que corresponde ao período de governo de Roberto Magalhães (1997-2000) e ao primeiro ano do governo de João Paulo (2001-2004).

Esta situação nos leva a levantar algumas questões na tentativa de entendermos por que a COMUDE, determinada pela Lei Nº. 15.547/91, como instrumento de gestão democrática não se realizou neste governo, ou ainda, que compromisso o seu projeto de governo tinha com as mudanças políticas, de cunho democrático, iniciadas na década de 1990, pelo governo que lhe antecedeu.

Para encontrar respostas a estes questionamentos, é necessário considerar a conjuntura política da eleição municipal de 1996 que propiciou a eleição de Roberto Magalhães (PFL) para a prefeitura do Recife. A vitória nas urnas foi resultado de uma coligação do PFL/PMDB. Como membro desta aliança política e sucessor de Jarbas Vasconcelos (PMDB), Magalhães teria assumido o compromisso de manutenção de todas as políticas desenvolvidas na gestão anterior (1993-1996), bem como o de assegurar a participação social.

No entanto, de acordo com a publicação: *Gestão Participativa do Recife do Prezeis do Orçamento Participativo* (2003), não houve a continuidade esperada, em especial, a manutenção e ampliação de espaços democráticos, como pode ser constatado no caso do orçamento participativo, que ficou bastante comprometido com os encaminhamentos dados pelo governo. Ou seja: não aconteceram as negociações e algumas obras pendentes foram executadas em ritmo lento ao longo dos 4 anos de mandato, ao mesmo tempo em que novas obras foram aprovadas sem terem passado por nenhum processo de discussão dentro do programa. Quanto às conferências setorializadas, como no caso da educação, foram interrompidas. Com relação a esse período, nesta mesma publicação, um delegado do OP/1998-2002) faz menção aos seis anos sem realização das COMUDE: “... *com a eleição de Roberto Magalhães, houve uma interrupção, que eu chamo de uma “interrupção branca, na participação popular...”*”

Com efeito, é bom destacar que mesmo que o governo tenha acenado, no período eleitoral, com a promessa da continuidade, o partido a que pertencia – o PFL - não tinha compromisso programático com a democratização da gestão, pauta esta defendida pelo PMDB, no momento que elegeu Jarbas Vasconcelos numa coligação, que diferentemente em 1996, contou com o apoio de partidos de esquerda e demais setores progressistas da sociedade.

Com as mudanças de governo municipal, constata-se, portanto, em relação às edições das Conferências, a existência de um vácuo entre os anos de 1997 a 2001, que poderá ser interpretada como o resultado da ação de um governo (1997-2000) de rupturas com novas formas de participação popular no tocante aos processos de elaboração, gestão e fiscalização das políticas públicas da cidade de Recife, como no caso das COMUDEs.

Neste sentido, explicita o representante sindical, ao se referir a este período:

*“Foi um absurdo o que aconteceu e nós reivindicamos que a COMUDE acontecesse e como lei que fosse cumprida, e foi aí que percebemos que do jeito que estava na lei, não obrigava que um governo autoritário, descomprometido com esses princípios realizasse daí passamos também a cobrar que a lei fosse modificada e que amarrasse o período de sua realização”. (SINDSERPE)*

O depoimento acima faz referência ao texto do Plano Diretor da cidade do Recife, LEI Nº. 15.547/91 - Art. 134, que estabelece

*§ 2º. A Conferência Municipal de Educação, a ser realizada periodicamente com ampla participação de entidades representativas da sociedade, dos poderes legislativo e executivo, professores, servidores e estudantes da rede municipal de ensino, atuará visando à avaliação da educação no Município do Recife e proposição de diretrizes e políticas para o setor.*

Este texto legal sofreu alterações, em 2004, na gestão do prefeito João Paulo, passando a valer a seguinte redação:

*"Art. 10º - II - A Conferência Municipal de Educação (COMUDE) de que trata o Art. 134, § 2º da Lei Municipal 15.547/91, promovida pela Secretaria Municipal de Educação, para formulação das diretrizes de política educacional e de avaliação de sua implementação, que se realizará pelo menos a cada 02 (dois) anos, com ampla participação das entidades representativas da sociedade, dos poderes Executivo e Legislativo e de todos os integrantes da Comunidade Escolar.*

Com base nos dispositivos legais, no programa de governo do prefeito João Paulo (2001-2004) e na mobilização dos diversos setores ligados a educação do município foram retomadas as conferências municipais de educação com regularidade, realizando-se, no período desta gestão, a IV COMUDE (2002) e a V COMUDE (2004).

Em 2004, portanto, foi atingido o marco de cinco conferências, cujos temas centrais evidenciam certa continuidade no enfoque da política educacional, como se pode verificar no quadro que segue:

QUADRO 3 – Temas Centrais das Conferências Municipais de Educação do Recife - 1993/2007

ANO	TEMA
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.

Identificamos que a busca por uma educação de qualidade parece perpassar o debate de todas as conferências, o que pode ser considerado o reflexo de práticas de governos com características de uma gestão democrática. Pode-se fazer tal afirmação considerando-se as ações programáticas direcionadas às dimensões fundamentais da educação básica: a universalização do acesso e a permanência com sucesso, a democratização do conhecimento, a democratização da gestão da educação e a formação e valorização dos profissionais da educação. A análise das programações dos citados governos municipais mostra a preocupação com o desenvolvimento de ações dentro desta pauta.

A institucionalização da conferência de educação, no Recife, como mostra os vários depoimentos e pronunciamentos, decorre da compreensão assumida pelos segmentos educacionais quanto à função social da escola, que em sua perspectiva visa não somente a garantia de vagas ou o aparelhamento adequado dos ambientes escolares, mas, sobretudo, transformar o próprio conteúdo da educação.

Isto implica que o conhecimento e as práticas escolares devam estar a serviço da formação integral e crítica dos cidadãos, da promoção da inclusão social,

do reconhecimento e respeito às diferenças culturais, políticas e ideológicas existentes entre os sujeitos individuais e coletivos, e da luta contra as desigualdades que oprimem o ser humano.

Em que medida as dimensões aqui focalizadas e que podem ser traduzidas no que se denomina de qualidade social emergem nos conteúdos das edições IV e V das conferências Municipais é o que trata o item que segue.

#### **2.4 - IV COMUDE: O Desafio da Construção Coletiva com Qualidade Social**

O título deste subitem foi o tema da IV COMUDE, que seguindo o conteúdo das conferências anteriores, agrega todo um debate traçado nestas conferências na busca de uma educação com qualidade social.

A realização da IV Conferência Municipal de Educação, convocada pelo CME e promovida pela Secretaria de Educação do Recife, no ano de 2002, marca um amplo debate entre os representantes do governo e da sociedade civil no âmbito da política educacional local.

Havia a perspectiva de discutir a situação da educação no município e de propor diretrizes que apontassem ações na busca de uma educação com qualidade social. Esta posição era veiculada em veículos oficiais do governo municipal que propagava uma mudança na política de educação municipal:

*“Após destacar a importância da retomada da Conferência, depois de seis anos de interrupção, Sávio Assis lembrou que o principal desafio da gestão do prefeito João Paulo tem sido a de conduzir e implementar um modelo popular de educação, em direção contrária à prática neoliberal dominante no país. “Estamos aqui porque houve uma significativa alteração de rumo na política educacional do município” (Boletim Diário-Sec. Comunicação, 2002).*

Várias etapas antecederam a realização da IV COMUDE, como a formação da Comissão Executiva da Secretária de Educação e as pré-conferências das RPAs. A Comissão Executiva da COMUDE foi designada pelo Prefeito, a partir da indicação da CME, conforme explica um conselheiro do CME:

*A Comissão Executiva, em princípio é composta por todas as entidades que tem acento no CME, como o sindicato dos servidores, professores, associação dos estudantes, das escolas comunitárias, ABONG, representantes do governo, da Universidade, do legislativo. O CME envia um ofício para as entidades pedindo que elas indiquem seus representantes para composição da Comissão Executiva, com essas indicações envia-se para que o Prefeito e aguarda a portaria que será publicada em Diário Oficial. (Representante do SINDSERPRE e membro do CME).*

A Comissão Executiva tinha como atribuição assumir a responsabilidade pela coordenação e monitoramento do desenvolvimento de todas as etapas da Conferência no que se refere à estrutura e à organização. Para tal se fez necessário que a Comissão elaborasse um regimento interno, como forma de definir a dinâmica da Conferência, quanto aos seguintes pontos: objetivos, temário, local, data, horário, quem promove e quem realiza a Conferência.

De acordo com o documento “Subsídios para o Planejamento da Conferência Municipal de educação”, MEC (2005), competia a Comissão Organizadora, dentre outras atribuições, deliberar sobre:

- O Tema Central e os Eixos Temáticos da Conferência Municipal de Educação
- Os critérios de participação e a definição de convidados para a Conferência
- A organização da comunicação com as informações e orientações para o desenvolvimento das Conferências;
- Publicação dos relatórios finais;
- Critérios de composição das mesas temáticas;
- Metodologia de elaboração de relatórios da conferência; (Brasília, 2005)

No regimento da COMUDE foram previstos os participantes e as categorias de participação (observadores, delegados e convidados), além da dinâmica da Conferência, ou seja, como seriam apresentados e discutidos os temas (exposição, painéis, trabalhos de grupo e debates), e a forma de apresentação das discussões e

votações do grupo na plenária, como também a metodologia desse processo eleitoral.

Nessa etapa preparatória da Conferência estava prevista a realização das assembleias nas escolas e creches. A Comissão Executiva contribuiu para este processo ao elaborar um conjunto de orientações congregadas no documento “Orientações sobre as eleições de delegados da COMUDE na Rede Municipal de Ensino do Recife” (RECIFE, 2002). Em cada Unidade Educacional, caberia ao Conselho Escolar organizar reuniões para discutir a importância da COMUDE e esclarecer o processo de eleição de delegados, que seria realizada numa assembleia com a participação dos segmentos: alunos, funcionários, professores, pais e/ou representantes da comunidade.

Nos critérios estabelecidos pela Comissão Executiva, os candidatos a delegados da COMUDE não seriam necessariamente os membros do Conselho Escolar, pois estes deveriam concorrer às vagas como os demais. A eleição aconteceria por segmento, entre seus pares, respeitando os critérios de vagas apresentado na grade de delegados (Anexo 2).

Para participarem da IV COMUDE, os dirigentes de Escolas e de Creches foram eleitos em fórum específico, conforme o Boletim Diário da Secretaria de Comunicação:

*Educação escolhe delegado da 4ª Comude*

*A Secretaria de Educação do Recife realizará sábado (23), das 8 às 12h, na Universidade Federal de Pernambuco, as eleições para escolha dos 75 delegados que terão assento na 4ª Conferência Municipal de Educação (Comude). Os delegados serão eleitos dentro do segmento referente aos dirigentes e vice-dirigentes de escolas municipais e de coordenação de creches. A 4ª COMUDE ocorrerá de 13 a 16 de março, no Centro de Convenções.*

*O encontro de sábado será aberto pela secretária de Educação do Município, Edla Soares, ocasião em que fará uma explanação sobre a importância da conferência e das eleições dos delegados. Em seguida, o*

*grande grupo será dividido por RPA, em seis salas, onde acontecerão as plenárias. As eleições serão organizadas pela Comissão Executiva da COMUDE. Serão eleitos 10 delegados das RPA's-1, 2, 3, 4, 5, e 20 delegados da RPA-6. (Recife, 19/02/2002):*

Dando continuidade às etapas ou momentos de debates que antecedem as COMUDEs, são organizadas as Pré-Conferências. São espaços de discussões preparatórios para as COMUDEs e aconteceram nas RPAs da cidade do Recife. Nesses espaços a população dos bairros era convidada para participar do debate, junto às representações das unidades educacionais por RPAs e diversas entidades convidadas.

Vale destacar a dinâmica e conteúdo das seis edições da Pré-Conferência que congregou 700 pessoas:

*Os trabalhos foram realizados com exposições de painéis sobre os temas: gestão democrática, valorização do trabalhador em educação, proposta política pedagógica, financiamento e infra-estrutura em educação. Após as exposições, os participantes se reuniam em grupos temáticos, de acordo com os temas apresentados. (Recife, 2002)*

Os temas e subtemas das Pré-Conferências foram norteadores para as proposições que iniciaram o debate na COMUDE, conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 4 – Tema e Subtemas da IV COMUDE

TEMA	Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social
SUBTEMAS	Projeto Político-Pedagógico Valorização dos Trabalhadores em Educação Investimento e Financiamento da Educação Gestão Democrática.

Fonte: Relatórios da IV COMUDE (Recife, 2002)

De acordo com o regimento, o objetivo geral da Conferência seria avaliar a qualidade do ensino no município e propor diretrizes de políticas educacionais. Tais propósitos evidenciam uma sintonia com os objetivos da gestão:

*A gestão do governo João Paulo, retornou à prática democrática de realização de conferências como instância propositiva de políticas públicas, um momento de discussão e redefinição da educação municipal centrada na idéia que deu título a própria conferência: "Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social". (SE/PR-2002)*

A IV COMUDE foi convocada pelo CME e promovida pela Secretaria de Educação do Recife, conjuntamente com as entidades relacionadas no quadro 5:

#### QUADRO 5 – Entidades participantes da IV COMUDE

Entidades da sociedade civil
ABONG-Associação Brasileira das Associações não-governamentais
ARES - Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas
SIMPERE-Sindicato dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial do Recife
SINDSERPRE-Sindicato dos Servidores Municipais do Recife
CENDHEC-Centro de Estudos Dom Hélder Câmara
AEEC - Associação das Entidades das Escolas Comunitárias
FEPEAL - Federação Pernambucana de Escolas Alternativas
Fórum de Entidades Negras de Pernambuco

Fonte: Regimento da IV COMUDE (Recife, 2002)

A IV COMUDE teve como período inicial estabelecido para sua realização, 13 a 16 de março de 2002, no Centro de Convenções do Estado de Pernambuco. Entretanto, devido à não conclusão dos trabalhos nestes dias, o término da IV COMUDE foi remetido, pela comissão executiva com a aprovação dos delegados, em plenária geral, para o dia 26/03/2002. Mesmo com esta prorrogação para a

conclusão dos trabalhos, constatamos que este dia não foi suficiente para que se esgotasse o conjunto de votações remetidas à plenária geral, advindas dos diversos eixos temáticas que nortearam as discussões em grupos, conforme divulgado:

11:07 – Comude realiza nova plenária-geral

Mesmo não concluindo os trabalhos de votação, ontem (26), a garantia das discussões democráticas da 4ª Conferência Municipal de Educação estão asseguradas com a realização de mais uma plenária-geral da 4ª Comude com data e local ainda não agendadas.

Mais de mil delegados passaram o dia discutindo e votando os temas “Gestão Democrática” e “Valorização dos Trabalhadores em Educação”. Os trabalhos continuaram até às nove da noite. Para garantir a locomoção e o quorum da sessão, a Secretaria de Educação disponibilizou vales transporte e alimentação e ainda contratou seis ônibus para levar os delegados em pontos mais próximos das residências. Pontos polêmicos da pauta da Comude, como eleição direta para dirigentes de escolas e creches municipais e idade mínima de 11 anos para os eleitores-alunos, já foram aprovados pelos delegados. O tema “Valorização dos Trabalhadores em Educação” ficou com alguns pontos pendentes e “Projeto Político-Pedagógico” ainda deverá ser votado na próxima plenária. . (*Boletim de notícias - PR, 2002*)

De acordo com os documentos pesquisados, a IV COMUDE reuniu cerca de 2 mil participantes. A sua dinâmica interna foi orientada no sentido de iniciar com palestras abrangendo o tema central e trabalhos por grupos temáticos, pré-estabelecidos pela comissão executiva e aprovados em regimento interno. Os participantes fizeram opções pelos grupos temáticos que estavam de acordo com os subtemas.

No contexto das discussões, sobressai o tema da gestão democrática:

*O subtema Gestão Democrática mobilizou os participantes em torno de questões sobre as instâncias de gestão nas escolas e creches, como também as discussões sobre o processo de eleições diretas para dirigentes das escolas e creches da Rede Municipal de Ensino. (Recife, 2002)*

De fato, a discussão foi acirrada com embate de grupos organizados na plenária geral, que tinham como objetivo aprovar a proposição de eleição direta para

o cargo de direção da unidade escolar e estabelecer critérios para esse processo. Os grupos propunham a implantação de eleições diretas para dirigentes das escolas e creches. Dentre os critérios discutidos, algumas questões foram consideradas mais polêmicas, como:

- Qual a formação dos candidatos? Deveria ter formação em licenciatura plena, pedagogia ou apenas no magistério.
- Eleições com ou sem prova de seleção?
- Eleições com ou sem financiamento para campanha? Se fosse com financiamento: público ou privado?
- Com voto direto e universal?
- Qual o tempo de mandato? De 2 ou 3 anos? Com direito a reeleição?
- Qual a idade mínima para o aluno votar?

Aprovar as eleições para dirigentes escolares foi um momento muito desejado pelos participantes da IVCOMUDE.

É importante ressaltar que esta modalidade de escolha dos dirigentes escolares, historicamente, foi defendida pelos movimentos sociais e educacionais como uma das formas mais democráticas para a ocupação do cargo de diretor na escola pública. A sua defesa vincula-se à crença de que o processo eleitoral implica na conquista do poder de decisão da comunidade sobre os rumos da gestão escolar.

Neste sentido é importante destacar que:

*Embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas - e não como o único - é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis, entretanto, a forma de provimento pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. (DOURADO, 2000, p. 85)*

Considerando esta perspectiva de análise, no debate sobre gestão democrática, realizado na IV COMUDE, verifica-se que os questionamentos seguem esta direção, como demonstram os depoimentos:

*-Para se efetivar a democracia em uma unidade educacional (escola/creche) é preciso que nela existam também outros mecanismos de gestão democrática (como conselho escolar, grêmios estudantis e outros), só a eleição direta para os dirigentes, não basta.*

*-Uma escola/creche que não tenha conselho escolar funcionando poderá realizar eleições diretas? Caso possa, ficará comprometido o controle das ações na escola?*

Considerando a centralidade do tema gestão, é possível distinguir três ordens de questões dos participantes com esta pauta, que podemos agrupar nos itens: (i) políticas macro; (ii) políticas do governo local e gestão democrática; (iv) projeto político-pedagógico da escola.

Em relação ao que denominamos de questões relacionadas às *políticas macro*, podem assim ser consideradas as que aludem aos mecanismos de *financiamento* e de *controle* da sociedade sobre os governos, como se depreende dos depoimentos que seguem:

- *A sociedade deve criar mecanismos de controle/fiscalização relativos às verbas públicas destinadas à educação;*
- *Garantir autonomia administrativa, pedagógica e do gerenciamento dos recursos públicos destinados às unidades educacionais como forma de exercício de cidadania;*
- *Garantir a transparência e mecanismo de avaliação e auto-avaliação do Sistema Educacional da Rede Municipal;*

Em relação às questões referentes às políticas do governo local, é dado destaque para os conteúdos da gestão, como podem ser observados nos depoimentos que seguem:

- *Conscientização da base (comunidade e escola), sobre gestão democrática, através de um cronograma de palestras e debates, que discutam os seguintes valores: solidariedade, liberdade, participação e justiça social. Patrocinado pela Prefeitura da Cidade*

*do Recife com a participação dos sindicatos, ONGs, movimentos estudantis, ensino superior, associação de moradores e organizações comunitárias existentes nos bairros, a exemplo do O.P;*

- Que seja mantida a proposta da atual gestão SE/PR, quanto ao sistema de Gestão Democrática ter várias instâncias (Fórum Permanente, Conselhos Escolares, COMUDE, Comissão de Gestão da SE/PR, Fórum de Educação do OP e Conselho Municipal de Educação;*
- Que a comissão de Gestão Democrática da SE/PR aumente o seu número de membros para poder atender melhor toda a Rede Municipal com a participação de pais e alunos, do GOM e também da sociedade civil organizada;*
- Estender para a creche a estrutura administrativa das escolas (direção, vice, assistente de direção) facilitando o desenvolvimento dos trabalhos pedagógicos no cotidiano escolar;*
- Que haja tempo reservado no calendário de Rede Municipal para as escolas e creches, destinadas para o planejamento do projeto pedagógico, discussão e estudo entre professores e avaliação do trabalho docente. O calendário deve ser discutido entre o SIMPERE, Secretaria de Educação e Entidades Estudantis;*

Aos aspectos vinculados ao Projeto Político Pedagógico, um contingente de manifestações dos participantes da V COMUDE pode ser sintetizado nos depoimentos abaixo:

- Elaboração de um projeto pedagógico elaborado e implementado coletivamente, com autonomia, por cada creche e cada escola;*
- Assegurar que nos dias solicitados pelas unidades educacionais, a Secretaria de Educação garanta a participação de animadores culturais e esportivos, proporcionalmente ao número de turmas, para desenvolverem trabalhos com os alunos relacionados com as atividades da escola;*
- Formação continuada sobre Gestão democrática para dirigentes e coordenadores de unidades educacionais e toda comunidade escolar;*
- Analisar com maiores dados as contribuições dadas pelo projeto I.Q.E. para futuros encaminhamentos no sentido de decidir acerca de sua continuidade ou não, na rede pública, como também criar um mecanismo de controle com acompanhamento e avaliação periódica dos projetos similares ao I.E.Q. desenvolvidos na Rede;*
- Participação dos pais na resolução dos problemas escolares;*

O conjunto das manifestações acima sintetizadas foi consubstanciado, no relatório final da IV COMUDE, como diretrizes da política educacional. Outras proposições também discutidas ao longo da Conferência passaram a integrar o relatório final, abrangendo cinco tópicos: Conselho Escolar, COMUDE, Comissão Regional da Educação, Conselho Municipal de Educação, Eleição de dirigentes e Organização Estudantil.

Os participantes da IV COMUDE valorizaram a formação e a atuação dos conselheiros escolares e apontaram à necessidade de expansão dos Conselhos Escolares. Chama atenção o fato de ser indicado o fortalecimento dos conselhos escolares ao mesmo tempo em que é aprovado o fim das Unidades Executoras, o que parece demonstrar a vontade de alargamento dos espaços de participação coletiva.

Nesta perspectiva, a COMUDE enquanto instância de gestão democrática do Sistema Municipal de Ensino foi ressaltada entre os participantes, a partir do entendimento de que a mesma deveria tornar-se instância máxima de deliberação do sistema. Percebemos assim, a preocupação dos participantes no sentido de que as proposições aprovadas, não sejam submetidas posteriormente ao poder executivo.

O reconhecimento de que as propostas capazes de viabilizar a gestão democrática no SMER dependem da atuação de outros sujeitos, que não estão diretamente relacionados à secretaria de educação, como no caso dos conselhos tutelares e o Conselho Municipal da Criança e do adolescente, são percebidos através das proposições que abordam a importância dessas representações nas Comissões Regionais de Controle de Qualidade da Educação e Conselho Municipal de Educação.

Nesta conferência, evidencia-se um debate sobre o fortalecimento da organização estudantil, o que consideramos importante para enfrentarmos os desafios propostos na consolidação das instâncias de gestão democrática do SMER, apesar de entendermos que essa discussão apresentou limitações, no que diz respeito às proposições que indicassem o fortalecimento desta organização, dentro ou fora do sistema de ensino.

Conforme já citado anteriormente, o relatório final da IV COMUDE, do eixo de debate da gestão democrática, compreende os tópicos que abordam: Conselho Escolar, COMUDE, Comissão Regional da Educação, Conselho Municipal de Educação, Eleição de dirigentes e Organização Estudantil. No Quadro 6, pode-se verificar as proposições relacionadas aos variados itens do relatório.

QUADRO 6 - Proposições finais do subtema de gestão democrática da IV COMUDE

<b>Itens</b>	<b>Proposição</b>
CONSELHO ESCOLAR	Valorização dos conselhos escolares com formação sistemática para atuação dos conselheiros
	Expansão e fortalecimento dos conselhos escolares para que eles deliberem e fiscalizem sobre a aplicação dos recursos que vem para a escola
	Que os Conselhos escolares voltem a ter quatro segmentos (os pais e representantes das comunidades fiquem num segmento único, que para isso acontecer a PR faça um Projeto de emenda à Lei Municipal dos Conselhos escolares)
	Capacitação para Conselheiros Escolares de seis em seis meses, começando no início do ano letivo, respeitando a autonomia das unidades educacionais, organizada pela SE/PR e discutida com o SIMPERE/SINDSEPRE E ARES
	Garantia de mandato dos Conselheiros Escolares de 2 anos com direito a candidatar-se a uma reeleição
	Aprovar o fim das unidades executoras
COMUDE	Que a COMUDE seja regulamentada por lei do Sistema Municipal de Ensino como instância superior de deliberação (acima do Conselho Municipal de Educação e da SE/PR) a ser realizada no prazo máximo de dois em dois anos
COMISSÃO REGIONAL DE	Que cada comissão do Conselho Regional de Educação (por RPA), tenha 02 membros do conselho tutelar

EDUCAÇÃO	
	Que o mandato dos membros das Comissões Regionais de Educação seja de 02(dois) anos
	Deverá ser garantido aos conselhos escolares, independente de seu período de funcionamento, ter seus candidatos na composição das comissões regionais
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Que tenha um membro do COMDICA no Conselho Municipal de Educação
ELEIÇÃO DE DIRIGENTES	Quanto ao período de realização: em 2002, como indicativo de realização a partir de junho de 2002
	Todos os grupos aprovaram as eleições em prova de seleção, sem financiamento público ou privado, garantia do financiamento da infra-estrutura do processo eleitoral pela SE/PR
	Todos os grupos aprovaram o voto direto, secreto e universal e que os candidatos sejam participantes do GOM com licenciatura plena e pedagogia
	As candidaturas será por chapa(Diretor e Vice-Dirigente)
	As chapas deverão apresentar uma proposta de trabalho á comissão eleitoral
	Quanto aos eleitores: poderão votar alunos com idade mínima de 11 anos, pais ou responsáveis legais, como também os representantes da comunidade que fazem parte do Conselho Escolar.
ORGANIZAÇÃO ESTUDANTIL	Fortalecimento da organização estudantil de forma a potencializar um protagonismo juvenil
	Incentivo à formação de grêmios estudantis livres

Fonte: Relatórios da IV COMUDE (Recife, 2002)

Ainda com relação à IV Conferência, constatamos que as deliberações se deram no sentido de detectar os problemas, ou de caráter mais reivindicatórios que propositivo. Contudo, suas deliberações não foram de imediatas direcionadas para a concretização de um plano municipal de educação.

### **2.5 - A V COMUDE e o Plano Municipal de Educação: em busca do Direito e da Inclusão com Qualidade Social**

No último ano da gestão municipal (2001-2004), a realização da V COMUDE insere-se num contexto em que há uma evidente preocupação por parte do governo municipal, em traçar metas para a educação do município, a partir da elaboração de um plano municipal de educação.

O debate sobre um Fundo Nacional, previsto para o financiamento da Educação Básica (FUNDEB) e uma educação com vistas à inclusão com qualidade social, faziam parte das agendas dos movimentos sociais ligados à defesa da educação e dos gestores municipais comprometidos com a educação na perspectiva de um direito social.

Diante desta conjuntura, o CME convoca a realização da V COMUDE. O processo organizativo e de preparação que antecederam a V COMUDE foram semelhantes às etapas já apresentadas, quando nos referimos a IV COMUDE, como os debates em fóruns específicos (escolas, creches, secretaria de educação, entidades da sociedade civil), que resultaram das eleições de delegados para COMUDE e a realização das pré-conferências.

O tema central da V COMUDE foi o “Plano Municipal de Educação: Direito e Inclusão com Qualidade Social”, do qual decorreram quatro subtemas que privilegiaram aspectos relevantes da política educacional, considerando aspectos pedagógicos da Educação Básica, a valorização dos trabalhadores da educação, o financiamento e a gestão democrática da educação (Quadro 7).

#### **QUADRO 7 - Tema e Subtemas da V COMUDE**

TEMA	Plano Municipal de Educação: Direito e Inclusão com Qualidade Social
SUBTEMAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas pedagógicas para Educação Básica</li> <li>- Políticas de Valorização dos trabalhadores em educação</li> <li>- Políticas de financiamento de educação</li> <li>- Políticas de Gestão Democrática da educação.</li> </ul>

Fonte: Relatórios da V COMUDE (Recife, 2004)

No processo de preparação da V COMUDE, destaca-se a realização das Pré-Conferências, espaço que possibilitava a reunião de representantes de diversos segmentos sociais e escolares das 6 RPAs do Recife. A sua organização foi conduzida pela Comissão Executiva.

A dinâmica das pré-conferências propiciava a mobilização dos diversos segmentos para a V COMUDE, como reconhece o representante do sindicato:

*Começamos a organizar a V COMUDE com uma antecedência que deu para atender as expectativas da população, desde as pré-conferências, que ocorreu na cidade, nas RPAs. A comunidade escolar se fez mais presente, através dos representantes dos conselhos escolares. Os debates aconteciam a partir dos eixos temáticos, com os conferencistas, depois discutíamos as propostas para a COMUDE. (Representante do SINDSERPRE)*

O debate estabelecido para essa temática foi provocado a partir de situações como:

*Na V COMUDE, o debate das propostas da gestão democrática, do grupo que participei, aconteceu a partir da leitura de textos com as resoluções finais da IV COMUDE, onde se discutiu o que foi realizado ou não, daquelas proposições anteriores. (Representante da ARES)*

A estratégia de organizar as pré-conferências nas diversas Regiões Político-Administrativas favorecia a aglutinação dos vários segmentos, como chama a atenção o Boletim de Notícias da Prefeitura do Recife, ao noticiar o referido evento:

*O período de debates visando à construção de uma política educacional para o Recife começa neste sábado (8 de maio), quando se realizam as quatro pré-conferências da 5ª Conferência Municipal de Educação (Comude). O tema central é Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social. Divididos em grupos de acordo com as Regiões Político-Administrativas (RPAs), todos os cidadãos podem participar das discussões que subsidiarão a 5ª Comude, marcada para os dias 1º, 2, 3 e 4 de junho. As pré-conferências deste sábado começam às 8h e se encerram às 13h.*

*Moradores das RPAs 1 e 2 se reúnem na Escola Municipal Mário Melo (Rua Oliveira Fonseca, 318, Campo Grande), enquanto a Escola Municipal Nilo Pereira (Estrada do Arraial, 4900, Casa Amarela) recebe os integrantes da RPA 3. Cidadãos das RPAs 4 e 5 devem dirigir-se à Escola Municipal Iputinga (Rua Coronel Fernando Furtado, 479, Iputinga), e os habitantes da RPA 6 discutem o Plano Municipal de Educação na Escola Municipal Maria Sampaio de Lucena (Avenida Pernambuco, UR-1, Ibura).*

*Os subtemas em debate são Políticas Pedagógicas para Educação Básica, Políticas de Valorização do Trabalhador da Educação, Políticas de Financiamento da Educação Básica e Políticas de Gestão Democrática da Educação. Entre os palestrantes, está o deputado Paulo Rubem Santiago, o ex-secretário adjunto de Educação do Recife Sávio Assis, além dos professores Manoel Moraes, Hélcio Matos, Flávio Brayner, Célia Costa, Itamar Nunes e Marleide Carvalho. (Recife, 2004)*

As pré-conferências constituíram-se em espaços onde representantes do governo municipal tinham a oportunidade de apresentarem os avanços e dificuldades da educação municipal em relação às propostas aprovadas na IV COMUDE (2002).

Neste contexto, os representantes do governo reafirmaram os princípios que orientam a política educacional da Rede Municipal, enfatizando que estes se expressavam em ações concretas com vistas à expansão do atendimento com qualidade de vida e a garantia de uma política de valorização dos profissionais de educação. Ratificavam, ainda, os objetivos de construir uma gestão baseada nas lutas sociais em defesa de direitos ampliados, proporcionando aos cidadãos uma inserção social de qualidade.

Convocada pelo CME e promovida pela Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife, em conjunto com as demais entidades, como consta no Regimento desta conferência, o objetivo geral da V COMUDE era de propor diretrizes para o Plano Municipal de Educação do Recife.

O objetivo de elaborar o Plano Municipal de Educação tinha como motivação básica a necessidade dos municípios atenderem as exigências do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus planos decenais.

Assim como no município de Recife se mobilizava, através da COMUDE, para a construção do PME, diferentes regiões do Brasil também se mobilizaram para, em conformidade com o Plano Nacional de Educação, traçar os caminhos da educação para os próximos dez anos. Este caminho favoreceria o protagonismo dos governos ou seria traçado com a participação ativa das comunidades.

A opção da Secretaria de Educação foi a de subsidiar a discussão do PME, mediante a apresentação de um texto-base para todos os participantes da V COMUDE, que em linhas gerais expressava o conteúdo que deveria nortear o debate em todos os eixos de discussão, com ênfase no subtema de gestão democrática.

O conteúdo a ser debatido por todos os participantes considerava as propostas apresentadas pela sociedade brasileira durante o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação. O teor destas proposições deveria orientar a elaboração dos Planos Municipais e Estaduais, além dos avanços da legislação educacional e das contribuições oriundas das políticas desenvolvidas por administrações democráticas;

Era recomendado para esta COMUDE repensar as relações de trabalho, a integração da comunidade nas decisões, o estabelecimento de regras de participação, a preservação de direitos, a distribuição de responsabilidades, a proposta pedagógica, o re-ordenamento do tempo escolar, dos espaços e dos recursos.

Portanto, havia uma preocupação explícita em afirmar a responsabilidade das comunidades pela gestão da coisa pública, como conquista e como possibilidade, Assim, a gestão entendia que o Plano Municipal de Educação deveria apontar para

essa responsabilidade de integrar socialmente, através da escola e das práticas educativas conjuntamente construídas, o maior número possível de indivíduos.

Esta perspectiva se evidencia no relato noticiado, sobre a plenária final da V COMUDE:

*A plenária final da 5ª Conferência Municipal de Educação (Comude) acontece nesta sexta-feira (4), das 8h às 17h, no auditório do Centro de Convenções da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Após quatro dias de debates, os cerca de 1.400 participantes definirão o Plano Municipal de Educação que será executado nos próximos dez anos. As propostas educacionais para a cidade são discutidas por representantes do poder público, da sociedade civil, do Orçamento Participativo, de creches e de escolas da rede municipal.*

*No total, quatro subtemas serão votados por 1.200 delegados eleitos, baseados no tema principal do evento, Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social. Todas as propostas aprovadas devem estar de acordo com os planos Nacional e Estadual de Educação e com o Plano Diretor da Cidade do Recife.*

*Os subtemas a ser votados são Pedagógicas para Educação Básica, Políticas de Valorização do Trabalhador da Educação, Políticas de Financiamento da Educação Básica e Políticas de Gestão Democrática da Educação. Após a eleição e a elaboração do documento final, os organizadores do evento apresentarão os resultados obtidos. O encerramento do evento contará com a participação do grupo musical Cumadre Fulôzinha (Recife, 2004).*

Desse modo cerca de 1.400 delegados, distribuídos a partir das vagas (anexo 3), determinadas para a realização desta COMUDE, contribuíram para o debate que tinha como propósito a construção do Plano Municipal de Educação, dentre eles entidades da sociedade civil que atuam na área de educação. De acordo com o relatório final da V COMUDE, esse número ultrapassou as COMUDES anteriores, seja na quantidade de vagas destinadas para estas entidades ou na diversidade das entidades presentes, como pode ser visto no quadro 8.

### QUADRO 8 – Entidades participantes da V COMUDE

Entidades da Sociedade Civil
ARES - Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas
SIMPERE-Sindicato dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial do Recife
SINDSERPRE-Sindicato dos Servidores Municipais do Recife
Movimento Negro Organizado
FEPEAL-Federação Pernambucana de Escolas alternativas
UNE- União Nacional dos Estudantes
UBES- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
AIESCRE-Associação Interescolar Sócio-Cultural do Recife
FECOPE-Federação Comunitária de Pernambuco
SINPRO-Sindicato dos Professores de Pernambuco
SINNEPE/PE-Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino
AEEC - Associação das Entidades das Escolas Comunitárias
Centro Luiz Freire
Centro Josué de Castro
Representante do segmento pais de alunos
Movimento de Meninos e Meninas de Rua

Fonte: Regimento da V COMUDE (Recife, 2004).

As proposições finais da V COMUDE no subtema: Políticas de Gestão Democrática da Educação incidiram em torno de sete itens: Conselho Escolar, COMUDE, Comissões Regionais de Controle Social da Qualidade da educação, Organização Estudantil, Associação de Pais, Orçamento Participativo e Projeto Político-Pedagógico.

É importante chamar a atenção para o fato que os participantes da V COMUDE não se contentaram apenas em expressar a necessidade de valorização dos conselhos escolares. Foi muito além, ao destacarem que esta valorização requer formação sistemática como processo essencial para a atuação dos conselheiros.

A V COMUDE teve como metodologia do debate a aprovação, supressão, modificação ou apresentação de novas propostas com base no Relatório Final da COMUDE de 2002. Esta é a razão pela qual, no debate, algumas proposições desta citada COMUDE foram mantidas, como é o caso da compreensão de que a COMUDE se tornasse um fórum de natureza deliberativa, o que determinaria, em última instância, as diretrizes da política educacional do município.

Os participantes da V COMUDE indicaram a necessidade de funcionamento e divulgação das comissões regionais de controle social de qualidade da educação, determinadas pelo SMER. Identificamos que o interesse, entre os participantes, para que estas comissões possam atuar de fato, consiste no entendimento de que as mesmas poderão se constituir num mecanismo com potencial de articular politicamente os conselheiros escolares das diversas RPAs, em torno das questões educacionais.

O debate na V COMUDE abrangeu questões da gestão democrática. As eleições para dirigentes escolares, a exemplo da IV COMUDE, prevaleceram no debate da V COMUDE. As discussões sobre este item nos levam a considerar que ficou restrita a preocupação dos participantes com relação às mudanças de critérios para formulação das leis para dirigentes municipais das unidades escolares, previstos em 2002, e que nortearam o decreto que garantiu a realização de eleições, naquele mesmo ano.

Neste eixo, ainda, focalizou-se o tema concernente à organização estudantil. As proposições induziam, na ótica dos participantes, para assegurar o fortalecimento e funcionamento dos grêmios e demais fóruns estudantis. As estratégias traçadas nesta discussão não nos pareceram claras, o que nos leva ao seguinte

questionamento: será que esperam da instituição governamental a garantia e funcionamento das organizações estudantis?

Aliás, este questionamento nos remete a outra temática, que muito embora não seja objeto deste estudo, é relevante citá-la, qual seja: a autonomia dos movimentos sociais e a questão da inserção de suas representações nas instâncias de gestão dos governos, em todas as esferas jurídico-administrativas.

A discussão da gestão democrática na V COMUDE também revelou o interesse entre os participantes de acrescentar, naquele momento, o item referente ao incentivo aos pais no sentido de participarem de associações de pais de escolas públicas. Observamos que nas COMUDEs aqui analisadas os pais se faziam presentes, mediante os representantes advindos dos conselhos escolares, sem representações de organizações do movimento social. Constatamos por meio da análise dos relatos da V COMUDE, pouca participação deste segmento no debate da gestão democrática.

Um balanço da V COMUDE aponta para novas proposições, como a intersectorialidade das ações no governo municipal, quando os participantes destacam o orçamento participativo na Secretaria de Administração, como uma instância importante no processo da busca do atendimento das demandas educacionais.

Outra questão focalizada diz respeito ao Projeto Político-Pedagógico, que teve relevância no eixo de gestão democrática. Consideramos que neste item os participantes destacam a dimensão da autonomia nas unidades educacionais, com

vistas à garantia do direito a educação, numa perspectiva de um projeto político que garanta uma inclusão com qualidade social.

Em síntese, as proposições finais da V COMUDE que resultaram dos debates sobre as políticas de gestão democrática podem ser vistas no Quadro 9.

QUADRO 9 – Proposições finais do subtema de gestão democrática da V COMUDE

Item	Proposição
CONSELHO ESCOLAR	Valorização dos conselhos escolares com formação sistemática para atuação dos conselheiros
	Expansão e fortalecimento dos conselhos escolares para que eles deliberem e fiscalizem sobre a aplicação dos recursos que vem para a escola
	Garantia de mandato dos Conselheiros Escolares de 2 anos com direito a candidatar-se a uma reeleição
	Aprovar o fim das unidades executoras
COMUDE	Que a COMUDE seja regulamentada por lei do Sistema Municipal de Ensino como instância superior de deliberação (acima do Conselho Municipal de Educação e da SE/PR) a ser realizada no prazo máximo de dois em dois anos
COMISSÕES REGIONAIS DE CONTROLE SOCIAL DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	Fortalecimento das comissões regionais de controle social da qualidade de ensino (Comissões Regionais de Educação) e divulgação de sua finalidade
ELEIÇÃO DE DIRIGENTES	Todos os grupos aprovaram as eleições sem prova de seleção, sem financiamento público ou privado, garantia do financiamento da infra-estrutura do processo eleitoral pela SE/PR
	Todos os grupos aprovaram o voto direto, secreto e universal e que os candidatos sejam participantes do GOM com licenciatura plena e pedagogia.
	A candidatura será por chapa (Diretor e Vice-Dirigente)
	As chapas deverão apresentar uma proposta de trabalho á comissão eleitoral
	Quanto aos eleitores: poderão votar alunos com idade mínima de 11 anos, pais ou responsáveis legais, como também os representantes da comunidade que fazem parte do Conselho Escolar
	Quanto ao mandato: 03 anos, com direito a uma reeleição por igual período
	Que as unidades escolares só possam realizar eleições diretas se tiverem conselho escolar
	A Secretaria de Educação deverá promover capacitações para as direções eleitas.
	Regulamentação, em lei municipal, das eleições diretas para dirigentes de escolas e creches
	Eleição para dirigentes das escolas itinerantes de informática e as UTECs

ORGANIZAÇÃO ESTUDANTIL	Fortalecimento da organização estudantil de forma a potencializar um protagonismo juvenil
	Incentivo à formação de grêmios estudantis livres
	Garantir realização de um Fórum pelo menos uma vez por semestre letivo, para que o aluno tenha oportunidade de avaliar o trabalho da escola e sugerir propostas de mudança
	Que o recurso da carteira de estudante que é repassado para a direção da escola, seja destinado às atividades do grêmio ou à construção do mesmo
	Nas unidades de ensino onde existirem grêmios estudantis, as eleições para representantes de turma sejam organizadas pelos grêmios e /ou pelas entidades gerais estudantis
	Que haja nas escolas um espaço físico independente para os grêmios
ASSOCIAÇÃO DE PAIS	Incentivar os pais a participarem das atividades da Associação de Pais de Alunos das Escolas Públicas
Orçamento Participativo	Fortalecimento do orçamento participativo da criança
	Inclusão das demandas do OP na política educacional
	Fortalecer nas unidades educacionais, campanhas de participação sobre o OP, incentivando a participação
Projeto Político - Pedagógico	Elaboração e implementação coletiva, do Projeto Político- Pedagógico das escolas e creches
	Preparação, através de seminários para todos os segmentos da unidade educacional., para elaboração do PPP
	Democratização de acesso e comunicação aos portadores de necessidades especiais
	Garantir no início do ano letivo: espaço-tempo para construção do projeto político-pedagógico, incluindo escolas e creches comunitárias conveniadas, respeitando a autonomia da unidade educacional.

Fonte: Relatórios da V COMUDE (Recife, 2004)

No próximo capítulo enfatizaremos as análises realizadas a partir do material das entrevistas semi-estruturadas realizadas com sujeitos que representaram o governo municipal e as entidades da sociedade civil nos anos de 2002 e 2004, no processo de constituição da IV e V Conferências.

Para realizarmos estas análises categorizamos as respostas dos sujeitos entrevistados, a partir de três eixos temáticos, que são:

- ✓ O papel da COMUDE na gestão da política educacional do município de Recife;

- ✓ A participação das entidades da sociedade civil e do governo na realização da IV e V COMUDE;
- ✓ A relação entre as proposições finais do eixo de gestão democrática da IV e V COMUDE com as ações de governo no período de 2002 a 2006.

## CAPÍTULO 3 – DO DEBATE A MATERIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

### **3.1 - O papel da COMUDE na gestão da política educacional no município de Recife**

Como reconhece Dourado (2001), dentre outros estudiosos de políticas públicas, nos anos 1990, no Brasil, em decorrência de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, surgem novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as educacionais. Essas mudanças impulsionaram o movimento das conferências municipais de educação no país.

As Conferências Municipais de Educação, realizadas em 2002 e 2004, são consideradas por parte dos gestores municipais de Recife um mecanismo que contribui para a participação da sociedade na elaboração da política educacional. Esta visão está assentada numa concepção de educação como direito social, conforme depoimento que segue.

*A COMUDE é um mecanismo de gestão democrática instituída na PCR, ainda na década de 90, com a finalidade de fortalecer o campo da educação como um atendimento a ser universalizado na perspectiva do direito e surge com um novo espaço de diálogo entre o governo e as diversas entidades da sociedade que fazem à educação na cidade. (Representante do governo 1)*

O caráter democrático das Conferências é considerado relevante e os representantes das entidades entrevistadas concebem a COMUDE como um mecanismo de gestão da política educacional:

*Tem grande importância, porque é neste evento que a gente consegue olhar a cidade extraindo o miudinho, do que se espera da qualidade da educação. Agente fica com um olhar fragmentado, mas com a possibilidade e perspectiva de aglutinar toda essa fragmentação e dela extrair elementos de uma política educacional. E, sobretudo, ela se faz importante enquanto um mecanismo de gestão, que considera as opiniões e discussões das diversas categorias e segmentos que fazem a educação na cidade. (Representante do SINDSERPRE)*

*Constitui um espaço de gestão democrático que reúne todos os segmentos que compõem a Escola, através conselho escolar, e entidades ligadas à educação, para refletirem a situação da educação que vai da escola ao*

*município e, através de suas proposições, apontam os caminhos para uma educação com qualidade social. (Representante do SIMPERE)*

*Propicia um momento muito rico porque traz à comunidade escolar, os gestores, a equipe técnica administrativas da Secretaria de Educação para um grande debate. Eu valorizo a COMUDE como fundamental para a gestão democrática do município, pois não basta ter a gestão democrática dentro das escolas. Agente percebe que muitas das coisas que acontecem na escola são repercussões das políticas educacionais e até das políticas econômicas. (Representante da ABONG)*

*Reúne os diversos setores da educação para um debate coletivo, onde propostas dos setores como: os estudantes, professores, funcionários e outras entidades de educação, como os sindicatos, têm que ter um objetivo comum, que é uma educação de qualidade para o município. (Representante da ARES)*

*Garante espaços para que nossas reivindicações sejam escutadas e ficamos frente a frente com as pessoas da secretaria de educação. Valorizamos muito este espaço, pois foi com muita luta que hoje temos os nossos representantes nos fóruns de gestão democrática, como as Conferências. (Representante da AEEC)*

As entidades indicam que a COMUDE pode ser vista como um mecanismo de gestão democrática da política educacional, o que implica perceber que se inserem na direção de um novo formato de formulação de políticas para esse setor.

Na compreensão das entidades, a COMUDE é um espaço em que todos são considerados portadores legítimos de demandas a respeito do atendimento à educação, reconhecendo por parte das entidades e representantes do governo, aqui entrevistados, uma articulação durante a COMUDE, com os interesses advindos da escola, através de representantes dos conselhos escolares e de diferentes entidades ligadas à educação na cidade.

O reconhecimento das possibilidades destes espaços, como possível instrumento de planejamento para os gestores, é, assim, situado:

*O que discutimos nas IV e V COMUDE, sobre as questões da educação, foram propostas vindas das escolas, dos sindicatos e outras entidades ligadas à educação, o que permitiu que o governo se apropriasse de um diagnóstico sobre a educação no município. (Representante do governo 2)*

*A COMUDE ao mesmo tempo em que era integrada às discussões do orçamento participativo, que naquele momento representava as discussões gerais da cidade, ela trazia para um colegiado mais específico, as discussões das diretrizes da educação, que muitas vezes vinham das discussões das escolas, dos conselhos escolares. (Representante do governo 1)*

*O momento da COMUDE favoreceu um intercâmbio entre as propostas vindas das escolas e creches, discutidas pelos conselheiros, para que tivesse destaque naqueles momentos. (Representante do governo 2)*

Na fala dos entrevistados (representantes do governo) há um reconhecimento de que a COMUDE, juntamente com outros mecanismos como os conselhos escolares e o orçamento participativo, assumem relevância na gestão democrática do município.

As entidades da sociedade civil ampliam seu olhar em relação ao significado da COMUDE, quando declaram que:

*A COMUDE tem caráter consultivo, quanto às formulações de propostas para a política de educação, mas ao mesmo tempo em que discutimos propostas, também avaliamos as questões educacionais do município, pois é preciso conhecer para propor caminhos. (Representante do SIMPERE)*

*Na V COMUDE, o debate das propostas da gestão democrática, do grupo que participei, aconteceu a partir da leitura de textos com as resoluções finais da IV COMUDE, onde se discutiu a partir de um texto e do que era colocada pelos presentes a situação da educação nas escolas, o que foi realizado ou não, daquelas proposições anteriores. (Representante da ARES)*

Constatamos que os depoimentos de representantes da sociedade civil e do governo acrescentam uma característica à COMUDE: a dimensão avaliativa desta instância. Desse modo, a COMUDE é percebida como um processo mais amplo, que abrange a política educacional em suas diversas fases constitutivas, ou seja, formação de agenda, formulação, implementação, implantação, monitoramento, avaliação.

As entidades reconhecem a COMUDE, “ainda que de caráter consultivo” (SIMPERE), como um instrumento de gestão que apresenta possibilidades de subsidiar o planejamento da política educacional. Deste modo, consideram que: “... *as demandas que estão em pauta nas instâncias de gestão do sistema de ensino*” (ABONG), têm um potencial capaz de se materializar nas ações do governo, a partir da interferência nas entidades da sociedade civil nas fases constitutivas da política educacional.

Explicitando o processo que se desencadeia a partir dos espaços da COMUDE, o representante do governo compreende que:

*Quanto à natureza, a COMUDE é um mecanismo de gestão democrática, ainda naquele momento de proposição, consultiva, não necessariamente deliberativa. As deliberações nos mecanismos desta natureza dependem também do nível de organização dos setores que atuam diretamente nas políticas públicas, setores voltados para o atendimento desse direito. Quanto maior for o nível de organização desses setores, maior é a possibilidade, historicamente, de mecanismos como a COMUDE, de ser constituído em mecanismos de deliberação e não apenas de consulta e proposição. O exemplo disso uma proposição da COMUDE pode ser pautado e ter um eixo de mobilização e pressão de setores organizados que atuam no município. (Representante do governo 1)*

Entendemos assim que a COMUDE é reconhecida pelas entidades entrevistadas e por representantes do governo como espaços capazes de identificar as demandas legítimas da educação.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que a dimensão política das Conferências favorece o controle social e a gestão democrática do sistema de ensino. Além disso, a participação da sociedade civil e de representantes do governo, nestes espaços públicos, proporciona momentos privilegiados que poderão ser base para a formulação e implementação da política educacional do município.

A participação das entidades e do governo na realização da COMUDE será discutida no próximo item, quando estaremos destacando a atuação desses setores na dinâmica que se estabelece no interior desses fóruns.

### **3.2 - A Participação das entidades da Sociedade Civil e Governo na Realização da COMUDE**

Quanto ao período de preparação da IV e V COMUDE, as entidades revelam sua atuação desde o processo de organização da COMUDE quando afirmam que:

*Eu participei ativamente de ambas, fui representante do SINDSERPRE na comissão executiva, fazendo parte de uma equipe que decidiu alguns caminhos para a sua realização: a organização, quantidade de delegados, subtemas discutidos, estes definidos pelo CME, para as COMUDES, como: valorização dos trabalhadores, políticas pedagógicas e outras. Enfim, esses sub-temas tiveram na IV e V COMUDE uma importância muito grande (Representante do SINDSERPRE).*

*As nossas decisões na comissão executiva tinham que ser apreciadas pela secretária de educação, depois das nossas reuniões. E se não concordássemos com o encaminhamento se decidia na votação, e assim estávamos sempre em minoria, pois sempre faltavam representantes da sociedade civil, enquanto que os do governo estavam todos. (Representante da AEEC)*

*Enquanto comissão executiva era um espaço onde todos exercem o poder de decisão, quanto à preparação da COMUDE, desde os momentos de discussões, que antecediam as COMUDES, como as Pré-conferências, até sua realização, quanto a sua metodologia, convidados e demais aspectos, que depois seria submetido por todos os presentes na COMUDE, através do Regimento. (Representante do SIMPERE)*

Os relatos das entidades referem-se a uma participação ativa dos representantes da sociedade civil nos trabalhos da comissão executiva. Associa-se essa participação a um controle sobre a organização e coordenação da COMUDE. Essa participação reconhecida como ativa (utilizando-se o conceito de Bordenave,

1982) pelo representante do SINDSERPRE, significa tomar parte do processo da COMUDE, apresentando empenho e compromisso na construção destes espaços.

O SIMPERE atribui a esse momento de preparação como “espaço onde todos exercem o poder de decisão”, no que diz respeito aos encaminhamentos necessários para realização da Conferência.

Em contraposição ao depoimento do representante do SIMPERE, o da AEEC cita uma limitação, neste espaço, no tocante ao processo de decisão, pois mesmo tendo representantes do governo, as decisões estariam subordinadas a secretaria de educação e validadas no processo de votação quando não havia consenso com os setores presentes, como pode ser visto no depoimento que segue.

*Nas reuniões da comissão executiva, éramos na maioria das vezes minoria, pois sempre tinha alguma entidade que não podia estar presente, enquanto que as pessoas do governo estavam todas ali à disposição para as reuniões, que acontecia na prefeitura. (Representante da AEEC)*

Quanto aos embates políticos, os depoimentos mostram que os conflitos que se estabelecem, entre os diversos setores constituintes da COMUDE, são evidenciados desde os momentos de sua preparação, quando emergem interesses contraditórios na disputa de projetos distintos de educação, até o momento das plenárias durante a COMUDE. Estes embates políticos iniciavam no âmbito da Comissão Executiva, como destaca o depoimento que segue.

*Quando se cria a Comissão Executiva os setores tanto do governo, como da sociedade civil, dão o norte que a conferência vai ter. Esse processo não é muito tranqüilo, existem interesses que se conflitam e isso traz certo embate nas comissões, como na V COMUDE, com a participação dos donos de escolas e professores da rede particular de ensino, faltava clareza desse setor sobre o significado de uma política educacional (Representante do governo 2)*

Vale ressaltar que as entidades da sociedade civil avaliam sua atuação nas plenárias da COMUDE sob vários ângulos, como se depreende dos depoimentos que seguem:

*Participei da IV COMUDE, em 2002, pela primeira vez. Naquele momento não entendíamos muito bem o que estávamos fazendo ali, então nossa participação foi mais no sentido de observar do que intervir nas plenárias. Foi um momento de aprendizagem. (Representante da ARES)*

*Participamos com a intenção de dialogar e debater com o poder público e outros setores da sociedade organizada para cobrar políticas que garantam o atendimento de educação de qualidade da cidade. (Representante da ABONG)*

*Atuamos no sentido de trazer nossas reivindicações, para esse espaço, sem perder de vista as questões maiores da cidade. A nossa entidade tem trabalhado para que esse segmento esteja inserido no progresso da educação e também na busca sensibilizar para que todos participem. (Representante do SINDSERPRE)*

*Participamos dos debates que aconteceram nas plenárias, com propostas previamente discutidas com nossa categoria. Realizamos sempre um seminário antes da COMUDE para discutimos não só sobre nossas propostas, mas sobre a importância da COMUDE para a educação no Recife. (Representante do SIMPERE)*

*Participamos levando nossas reivindicações, a dos professores das escolas comunitárias, mas é difícil para nós chegarmos lá e conseguirmos aprovar nossas propostas, pois a maioria dos participantes são professores, funcionários, diretores de escolas, da rede municipal de ensino. (Representante da AEEC)*

Desse modo, podemos verificar que as entidades da sociedade civil reconhecem sua participação no espaço da COMUDE a partir de diferentes percepções.

Na compreensão dos representantes das entidades que foram entrevistados há uma ênfase em relação à participação que se traduz num momento de cobrança dos setores da sociedade civil ao governo. Tal participação, da parte das entidades

SIMPERE, SINDSERPRE e AEEC estava voltada para atender aos interesses imediatos da base que representam.

Essa participação estaria, conforme Bordenave(1995) ligada ao que ele denomina de microparticipação, entendimento que sinaliza como as entidades tomam parte da COMUDE. Em contraposição ao argumento da microparticipação, a ABONG demonstra uma percepção de participação que ultrapassa o imediatismo citado pelas demais, quando apontam para uma atuação da população na gestão, voltando-se aos questionamentos das estruturas sociais, políticas e econômicas, o que Bordenave (1995) conceitua de macroparticipação.

A participação ainda foi evidenciada pelo representante da ARES, uma entidade que observou sem interferir nos momentos de debates. A condição de ouvinte neste processo nos revela uma participação passiva, que nos conduz à reflexão de Bordenave(1995), quando ressalta em seus estudos sobre esse tema, que “a pessoa faz parte mas não toma parte”, desses processos. De outro lado, esta participação poderia ensejar uma aprendizagem para esta entidade, como ressalta o depoimento abaixo.

*Fui achando que ia defender umas coisas bem específicas das necessidades dos estudantes, como melhoria da mobília da escola, mas através da intervenção de um palestrante (...) percebi que aquele momento seria para discutir as questões coletivas. (Representante da ARES).*

Como conceitua Demo (1993), a participação apresentada pelo representante da ARES, poderia também ser concebida numa outra perspectiva, como algo inacabado, inserido num processo de conquista e construção, de reconhecimento da história de luta de cada uma dessas entidades entrevistadas.

Esta mesma questão, do ponto de vista da atuação do setor governamental na COMUDE, é assim percebida:

Nossa participação vai desde a garantia dos aspectos de infra-estrutura, para que tudo aconteça com os recursos necessários, para uma boa realização de um evento desse porte, até nossas intervenções, defendendo as propostas, que achamos mais interessantes para estruturar a política municipal, coerente com a concepção de educação que acreditamos. (Representante do governo 2)

O poder público estava presente disputando com os outros, evidente, a quem diga que o poder público neste momento pode agir e proceder de forma autoritária, mas acho que o modelo de convivência estabelecido no interior da conferência tem a ver, também, com o nível de organização atingido pelos diversos setores representados. Evidente que vai ter hegemonia de alguns setores, mas não é ruim... (Representante do governo 1)

O depoimento realça a dinâmica inerente no espaço da COMUDE, que revela a busca de uma hegemonia entre os vários setores organizados. Desse modo, podemos afirmar que quanto mais se consegue representar os interesses majoritários, maior a possibilidade de conquistar a hegemonia dentro de uma conferência dessa natureza. As diversas entidades vão disputando suas propostas, até o momento das votações. É a disputa pela hegemonia do debate, nestes contextos discursivos, conforme explicita o depoimento que segue:

(...) de um lado o governo tem o seu bloco, que está defendendo suas propostas, as que acham mais interessantes para estruturar a política municipal. É um momento de disputa política, é inevitável a inexistência de formação de grupos que lá se embatem como tivemos na IV COMUDE, a presença dos representantes da associação dos donos das escolas particulares, (Representante do governo2).

Tanto os depoimentos do setor governamental, como aqueles da sociedade civil acentuam uma divisão entre os participantes: os que representam o governo e

os que representam a sociedade civil, que dão o rumo de uma disputa pela aprovação de propostas destes setores.

Tal concepção em relação a estes espaços parece reforçar o entendimento que identifica uma dualidade entre estado e sociedade civil, presente na visão liberal de Estado, que se contrapõe ao conceito de Estado ampliado, na perspectiva gramsciana, que consideramos fundamental para a compreensão das relações estabelecidas nestes espaços (Gramsci, 1991, p.32 a 33).

Entendemos que, na perspectiva dos entrevistados, a COMUDE é um mecanismo de gestão o qual se insere num campo marcado pela disputa de hegemonia, em que as potencialidades de democratização desses espaços podem ser investigadas nas estratégias dos diversos setores que disputam posições de poder e lugares de legitimidade política e nas correlações de forças, como identificadas nos trechos abaixo:

Tínhamos algumas entidades, como a dos professores, que muitas vezes servia de porta voz para nossas reivindicações, quando concordavam com nossas idéias, e em outros momentos, quando a proposta parecia muito radical, como eles costumavam dizer, eles não defendiam. (*Representante da ARES*)

Era uma divisão nítida: o pessoal das escolas comunitárias, o pessoal da Rede municipal, dos sindicatos, e dos estudantes; é como se fossem quatro grupos que em determinados momentos se apóiam para conseguir algo e, em outros, é cada um por si. (*Representante da AEEC*).

De acordo com Telles (1990), a ação e o discurso permitem a associação entre os homens e, portanto, a troca de opiniões, o que qualifica o espaço público como arena de deliberação conjunta, tornando os homens responsáveis pelas questões de interesse comum.

Verificamos, ao analisar os depoimentos dos representantes das entidades entrevistadas e dos representantes do governo, que em espaços como a COMUDE os conflitos são explícitos e administrados coletivamente. No interior dessa dinâmica devem se estabelecer prioridades para a educação no município, mas que nem sempre prevalecia esse entendimento, como sinalizam os seguintes depoimentos:

*A gente chega lá, ninguém quer discutir educação como direito humano, tá querendo discutir salários, plano de cargos, alunos por metro quadrado. Essa participação é difícil na maioria das vezes, não vem com muita preparação. A gente não pode esperar que as associações comunitárias, ONGs que trabalham com educação fora da escola, as escolas comunitárias, como a rede complementar possam discutir estas questões. (Representante da ABONG)*

*A nossa participação nos debates das plenárias na COMUDE era bem tímida, pois estávamos sempre em minoria e não tínhamos discussões acumuladas sobre alguns assuntos, que parecia ser de domínio maior dos professores, funcionários e representantes da secretaria de educação. (Representante da ARES.)*

Os depoimentos acima apresentam situações que merecem ser destacadas: revelam um modo de conceber a participação na COMUDE, relacionando à capacidade argumentativa das entidades representativas.

Diante desta compreensão, consideramos que a influência no debate se dá principalmente pela experiência acumulada de cada um dos representantes das entidades com as questões do Sistema Municipal de Ensino.

Assim, podemos concluir que quanto mais habilidade do representante, no sentido de ter conhecimento sobre as questões que permeiam o debate, maior o alcance do segmento de influenciar nas decisões.

Outra situação que marca o depoimento das entidades, é que a intervenção se efetiva muito mais no campo da educação escolar, onde as entidades como

SIMPERE, SINDSERPRE e setores da secretaria de educação acumulam maiores conhecimentos e práticas.

Dentro desta perspectiva, ressalta-se que:

*Muitas vezes, o diálogo que deveria estar acontecendo com os pais, estudantes e demais representantes dos conselhos escolares não acontece, pois estas conferências têm quase um código de participação. Se você nunca participou, pode entrar mudo e sair calado, porque você não percebeu o código, esse é o risco, pois as conferências acabam dominadas pelos militantes, que inclui os sindicalistas, gestores, e um ou outro militante da sociedade civil que tem um pouco de domínio desse código. (Representante da ABONG)*

*Eu senti que faltava mais preparação de algumas pessoas para estarem ali, às vezes eu percebia que muitas daquelas pessoas não sabiam muito bem o que estavam fazendo ali, não conseguiam acompanhar muito bem as regras estabelecidas para o funcionamento da COMUDE. (Representante da ARES)*

Há uma explicitação, por parte destas entidades, que nas Conferências aqui analisadas prevaleceu o domínio de determinados setores, sejam eles da sociedade civil ou do governo, em relação aos demais participantes.

Para entender melhor estes argumentos, retoma-se Habermas (apud Gutierrez e Catani, 1998) quando afirma "participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade" e, ainda, "participar consiste em construir comunicativamente o consenso quanto a um plano coletivo".

Deste modo, percebemos como um dos limites para a participação ativa, em um mecanismo de gestão democrática desta natureza, que os participantes atuam nestes espaços de deliberação, apresentando condições desiguais, seja por posições sociais diferentes, que ocupam dentro ou fora do sistema municipal de ensino, o que lhe permite ter mais, menos ou nenhum conhecimento sobre as questões da educação, limitada à educação escolarizada.

Neste sentido, também podemos inferir que as Conferências realizadas em 2002 e 2004, apresentaram um debate sobre a qualidade da educação básica que não abrangia a perspectiva da educação enquanto direito humano, pois ampliar o debate nesta direção implica compreender que:

A universalização da educação básica, com indicadores precisos de qualidade, é uma condição fundamental para o desenvolvimento de processos de democratização na sociedade. **As instituições de educação formal não são as únicas responsáveis pela formação para a cidadania e para a democracia: outros agentes e instituições sociais intervêm neste processo(PNEDH.2003)**

A ausência de um debate que abordasse a educação na perspectiva dos direitos humanos, conforme ressaltado pela ABONG, foi identificado nas análises das temáticas que permearam o debate no eixo da gestão democrática, que resumidamente destacamos:

- Revisão da estrutura administrativa das creches, que deverá ter diretor, vice-diretor e assistente de direção;
- Autonomia administrativa e financeira para as unidades educacionais;
- Formação continuada sobre gestão democrática;
- Manutenção das instâncias de gestão democrática;
- Participação dos pais na escola;
- Mecanismos de avaliação e auto-avaliação do Sistema Educacional da Rede Municipal

Analisar as questões que permearam o debate do eixo de gestão democrática nos permite analisar que a maioria das diretrizes diz respeito a situações específicas

do âmbito escolar e do Sistema Educacional da Rede Municipal. Para determinadas entidades da sociedade civil, isto pode significar que:

O debate, muitas vezes, fica reduzido aos problemas enfrentado pelos professores, diretores e secretaria de educação, de domínio de quem está dentro das escolas ou dos departamentos da secretaria. Não se pode esperar que outros setores, os pais que não são diretamente ligados à rede municipal de ensino, tenham uma grande pauta de discussão sobre projeto pedagógico, autonomia nas escolas, unidade executora... (Representante da ABONG)

Entendemos que a partir destes argumentos, há uma tendência de considerar que a COMUDE se configura num espaço que privilegia um debate entre aqueles que estão diretamente envolvidos no cotidiano das unidades educacionais e outros setores da secretaria de educação. Assim, quanto mais especialista for a COMUDE, mais localizados são os direitos. Acreditamos que estas breves considerações, nos remetem à necessidade de aprofundarmos esta discussão, em outros estudos.

### ***3.3 - A Relação entre as Proposições Finais do Eixo de Gestão Democrática da IV e V COMUDE com as Ações de Governo no Período de 2002 a 2006.***

Como afirmado ao longo deste trabalho, as Conferências têm por finalidade propor, debater e avaliar a política educacional em direção ao seu aprimoramento, buscando formas cada vez mais adequadas de impulsionar e concretizar a operacionalidade e o funcionamento da rede municipal de ensino.

As Conferências têm esse potencial e em âmbito local suas deliberações, ainda que de caráter consultivo, podem subsidiar o planejamento da política educacional, que se materializa nas ações do governo, como destaca o depoimento abaixo.

*Embora não seja deliberativa, mas a gestão leva em conta quando vão fazer o planejamento estratégico, vão atrás das deliberações da COMUDE para concluir nos seus programas. (Representante do governo 2)*

Ao falar do planejamento estratégico, a entrevistada refere-se ao Plano Plurianual (2002/2005), revisado em 2005. Este documento, além de outros, serviram como fonte de dados para nossa pesquisa, permitindo que verificássemos o caminho percorrido pelas deliberações das Conferências Municipais de Educação, com vistas ao alcance de uma ação política planejada. Para tanto, consideramos como referencial de análise para este debate, as deliberações sobre o eixo da gestão democrática na educação.

O Plano Plurianual, de acordo os documentos legais, é um instrumento através do qual o governo expressa as diretrizes e os objetivos da administração pública, por um prazo de quatro anos. Nestes planos, devem constar programas, projetos e ações propostas pelo governo, que engloba todas as secretarias, retratando a política assumida em todos os setores.

Ao trazer para a arena pública o debate da política, as Conferências favorecem mecanismos de participação de modo que os cidadãos possam debater a realidade social, permitindo com isso a constatação de expressões da questão social e suas formas de manifestação. Além disso, as Conferências possibilitam que se verifique e se discutam temas como a existência ou não de ações que favoreçam, no âmbito do governo, estratégias a serem implantadas visando o exercício pleno da gestão democrática no sistema de ensino.

Esse debate, que se traduz em deliberações, poderia ser base ou não para as ações do poder executivo no planejamento da Política Municipal. É com esse intuito

que passaremos a analisar as deliberações das Conferências Municipais (2002 e 2004) com relação ao eixo gestão democrática na educação, procurando verificar em que medida tais deliberações foram contempladas nas ações do governo no período 2002 a 2006.

Neste sentido, realizamos uma comparação entre as ações estabelecidas no programa Gestão das Políticas Municipais de Educação do PPP (2002-2005), procurando identificar se as deliberações das IV e V COMUDE se constituíram de fato em instrumento de planejamento das ações governamentais, considerando o período analisado.

As ações apresentadas pelo programa *Gestão das Políticas Municipais de Educação*, cujo objetivo era o de construir a gestão democrática com transparência e controle público da política educacional, abrangem projetos cujas ações visam ao fortalecimento de mecanismos de gestão democrática no âmbito do município, conforme o Quadro 10.

QUADRO 10 – Programa Gestão das Políticas Municipais de Educação

PROGRAMA: Gestão das Políticas Municipais de Educação OPÇÃO ESTRATÉGICA: Ampliação de oportunidades através da Educação OBJETIVO: Construir a gestão democrática com transparência e controle público das políticas municipais de educação ÓRGÃO: Secretaria de Educação	
PROJETOS	AÇÕES
- Coordenação e Supervisão das Políticas de Educação do Município	Estabelecer padrões básicos de funcionamento das escolas Estabelecer mecanismos de permanência do aluno na escola. <input type="checkbox"/> Implantar Sistema de Avaliação da Qualidade do projeto educativo da rede municipal. Implementar proposta pedagógica que garanta a inclusão social. Realizar a Conferência Municipal de

	Educação. Construir comissões regionais de controle público da qualidade de educação. Desenvolver projetos intermunicipais de educação escolar.
- Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Gestão da Educação	Apoiar o funcionamento dos Conselhos Municipais de gestão da Educação. Consolidar os conselhos escolares em funcionamento e promover sua instalação no conjunto das escolas.
- Fortalecimento de Grêmios Estudantis	Apoiar a criação de organizações estudantis.

Fonte: Plano Plurianual 2002-2005, Revisão 2004. (RECIFE, 2003, p. 69).

Ao compararmos os projetos e ações do Programa Gestão das Políticas Municipais de Educação, com as deliberações da IV e V COMUDE, apresentadas no capítulo anterior, destacamos que, dentre outras, as proposições que abordaram a valorização e fortalecimento dos mecanismos de gestão democrática do SME foram parcialmente incorporadas ao planejamento estratégico (2002-2005), revisado em 2004, com vigência até o primeiro ano da gestão seguinte. Portanto, nos permite apontar que as proposições da IV e V COMUDE, do eixo de gestão democrática, marcaram a agenda governamental no período de 2002 a 2006.

Interessou-nos, ainda, no decorrer da pesquisa, verificar em que medida as entidades reconhecem a incorporação de suas proposições, aprovadas nas conferências, nos programas de governo do período. Para tanto, procuramos apreender o conhecimento que os entrevistados tinham com relação à incorporação das proposições finais da IV e V COMUDE, do eixo de gestão democrática, no período de 2002 á 2006. Nessa perspectiva, assim, se expressaram os depoentes:

Como a COMUDE não é deliberativa e sim consultiva, eu creio que agente vê algumas deliberações acontecerem na rede, algumas ações como: eleição para dirigentes escolares, programa de formação dos conselheiros escolares, criação do sistema municipal de ensino, escola aberta nas

comunidades, formação para os dirigentes escolares, (Representante do SINDSERPRE).

Algumas proposições foram incorporadas, como é o caso das eleições para dirigentes escolares, que após a COMUDE de 2004 foi elaborado o projeto-lei que estabelecia as eleições para todas as unidades educacionais, mas a câmara dos vereadores vetou o artigo que tratava das eleições diretas para as creches. (Representante do SIMPERE)

Sobre as propostas de apoio a organização dos estudantes ainda precisa avançar, não basta ser só aprovada nas COMUDEs, se não houver consciência e respeito por parte de alguns dirigentes de escolas. Até mesmo com o acontecimento da eleição para dirigentes, uma das coisas que a COMUDE aprovou, não sentimos muita diferença. (Representante da ARES)

As questões sobre gestão, eu diria que me lembro de algumas ações como as eleições de diretores, e também acho que os grêmios estudantis avançaram na sua organização e outras coisas. Mas têm coisas que esbarram na vontade do gestor. Um exemplo disso é o curso de pedagogia para os professores das escolas e creches comunitárias, que já foi aprovado nas duas COMUDEs e não saiu do papel. (Representante da AEEC)

Das proposições que foram citadas pelos representantes das entidades como incorporadas às ações de governo no período de 2002 a 2006, no que diz respeito ao eixo de gestão democrática norteador da IV e V COMUDE, destacamos:

- ✓ Eleição para Dirigentes de Escolas;
- ✓ Formação continuada para os dirigentes de escolas;
- ✓ Formação para os conselheiros dos conselhos escolares
- ✓ Eleição para dirigentes das escolas de profissionalizante
- ✓ Realização da COMUDE, de dois em dois anos, conforme alteração da Lei;
- ✓ Fortalecimento do Orçamento Participativo da criança;
- ✓ Implantação do Sistema Municipal de Ensino;
- ✓ Democratização do acesso a informática aos jovens das RPAs;

- ✓ Ampliação de vagas para a educação infantil;
- ✓ Inclusão das demandas do OP na Política Educacional.

Os representantes das entidades foram quase que unânimes em citar as eleições para dirigentes escolares como uma ação implementada no período correspondente. Tal proposição foi efetivada com um decreto governamental em 2002, posterior à realização da IV COMUDE, e, transformou-se em Lei em 2004.

Essa proposição tramitou pelo CME, instância de deliberação que, conforme poder atribuído às instâncias de gestão democrática do SMER, pode propor e encaminhar medidas de política e está sujeita às modificações advindas do poder executivo. Após este itinerário, a matéria retorna ao CME, como proposta definitiva para que o prefeito encaminhe para a Câmara Municipal.

Vale destacar que a urgência para efetivação dessa deliberação da COMUDE, ainda em 2002, se deu por duas vertentes: por um lado, a mobilização da Sociedade Civil através dos sindicatos, associações, entidades ligadas à defesa da educação de qualidade no município de Recife, e também por parte do governo municipal que tinha como propósito esta ação condizente com os princípios expressos da gestão democrática do sistema de ensino.

O boletim de notícias da Secretaria de imprensa da PR retrata bem o posicionamento da secretaria de educação sobre a matéria:

*“Segundo a secretária de Educação, Edla Soares, a eleição direta nas escolas amplia os mecanismos de gestão democrática, efetivando os compromissos da administração, com a participação da população no controle da qualidade da educação escolar. Nós estamos realizando um compromisso acertado na Conferência Municipal de Educação (Comude) que respaldou a proposta”. (19/11/2002)*

Esta posição de governo respalda outros documentos referentes à administração municipal no período de 2002 a 2006. E, nos oferece indícios que nos

leva a concluir que um dos princípios da gestão do governo, no que diz respeito à gestão como um processo democrático e participativo, foi sinalizado na medida em que as realizações das IV e V COMUDE se constituíram em espaços que problematizaram as questões, aqui analisadas, abordando o debate sobre a gestão democrática.

Quanto às ações citadas pelos entrevistados, como proposições efetivadas em ação de governo, estão presentes nas resoluções finais das duas COMUDES pesquisadas, onde se encontram em suas resoluções finais. Assim, consideramos que foram parcialmente concretizadas, visto que proposições referentes ao funcionamento das comissões regionais de controle social da educação, eleições de dirigentes das creches, extinção das unidades executoras, dentre outras, registradas no capítulo anterior, como também a falta de concretização do plano municipal de educação, não se efetivaram.

É importante ressaltar que os sujeitos entrevistados, em sua maioria, não evidenciaram também a falta de concretização de um plano municipal de educação, o que foi pautado pela agenda governamental, e na realização da V COMUDE.

Questionados os representantes da Sociedade Civil sobre a possibilidade de todas as proposições do eixo de gestão democrática se concretizarem em ações de governo, assim, se posicionaram:

*Discutimos exaustivamente sobre as questões de melhoria na educação, como é o caso das professoras das escolas comunitárias poderem fazer o curso de pedagogia, isso aprovado em duas Conferências e nunca foi realizado, ficando nas mãos do governo aceitar ou não essa reivindicação. (Representante da AEEC)*

*Aquelas proposições que são de competência do governo municipal, sim. O exemplo das eleições para dirigentes, a regulamentação da COMUDE, fim das Unidades executoras, formação para os conselheiros escolares, que foram proposições dessas Conferências, também eram propostas defendidas*

*por nós, desde os momentos de discussões, negociações entre o governo e o sindicato, até nos movimentos grevistas. Incorporamos às nossas pautas de reivindicações, antes e depois das Conferências. (Representante do SIMPERE)*

*O sentido da conferência não é trabalhar o que é possível, é para trabalhar o que é de direito e o que é necessário. Eu entendo que a política é dizer como dá conta disso com o que tenho. As proposições das conferências são desvalorizadas pelos gestores, eles parecem desconhecer que um plano é o resultado disso, agente tem um conjunto de proposições finais, mas não tem um instrumento de acompanhamento que é o Plano Municipal de Educação. (Representante da ABONG)*

*Eu creio que agente vê algumas deliberações, possíveis de serem implantadas na rede e que não foram como o Plano Municipal de Educação que tem que sair do papel. A sociedade já discutiu, o executivo tem que fechar esse documento. Compreendo que tem questões que não poderiam ser implantadas de imediato, com o prazo de dois anos, mas o governo deveria estabelecer metas de curto, médio e longo prazo para sua realização. (Representante do SINDSERPRE)*

*Se existe possibilidade, acho que depende das pessoas tomarem conhecimento das resoluções finais das Conferências, porque parece que quando acabou aquelas Conferências, cada uma voltou para sua escola e não se falou mais em COMUDE, e as pessoas esquecem tudo. E assim muita coisa fica pra trás até que venha a próxima (Representante dos ARES)*

O representante da AEEC considera que a concretização das proposições da COMUDE depende exclusivamente da vontade política do governo e as demais entidades reconhecem que as proposições não podem ser vistas como resoluções finais que dependam apenas da vontade do Poder Executivo em concretizá-las. Entendem que há um movimento na definição dessas ações que coloca estas entidades como protagonistas dessa política. Para que essa articulação aconteça é necessário que suas respectivas bases de representação tomem conhecimento das proposições definidas na COMUDE e que se façam presentes nos planos de luta dessas entidades.

O depoimento do representante da ARES sobre a falta de conhecimento dos Conselheiros Escolares, a respeito das resoluções da COMUDE ou o esquecimento das resoluções por parte dos que participaram das Conferências, nos levou a inferir que um outro fator que contribui para que as proposições se concretizem em ações de governo, é garantir o conhecimento sobre o que foi deliberado nestes espaços, ou seja, divulgar e tornar públicas as proposições e deliberações das conferências.

Um outro aspecto é levantado pelo representante da ABONG e do SINDESERPRE, quando nos seus respectivos depoimentos mostram a necessidade de nestes espaços definirem instrumentos de acompanhamento e avaliação das políticas, como o Plano Municipal de Educação. É importante ressaltar que a falta da concretização do plano municipal de educação do Recife, o que foi pautado pela agenda governamental, como propósito de realização da V COMUDE, teve destaque nos depoimentos destas entidades.

Identificamos no decorrer dos depoimentos que as estratégias utilizadas pelas entidades são consideradas como forma de pressionar o gestor municipal a cumprir as deliberações da COMUDE. Contudo, tal percepção ainda se apresenta frágil, ou seja, para as que evidenciam ações posteriores à COMUDE, como afirma o representante do SIMPERE: *“negociações entre o governo e o sindicato, até nos movimentos grevistas Incorporamos as nossas pautas de reivindicações”*, demonstra uma intervenção, em que a entidade não apresenta uma forma de luta articulada com outras entidades.

Diante do exposto pelas entidades sobre o reconhecimento das proposições de gestão democrática serem incorporadas em ações de governo, vale analisar

como avaliam sua atuação frente às definições de políticas de gestão democrática no período de 2002 a 2006.

Os depoimentos dos entrevistados desvendam aspectos desta avaliação:

*Acredito que nossa entidade tem atuação nos movimentos sociais como na Campanha de Defesa da Educação, em outros fóruns, mas acho que mesmo com nossa representação no CME, ainda fica uma lacuna, precisaria ter uma instância de diálogo entre as Conferências e as Políticas e o CME não conseguem dá conta desse diálogo. Acredito que o plano Municipal de Educação daria conta disso. O plano como instrumento de planejamento e controle da sociedade. (Representante da ABONG).*

*Dizer que a gente tem como pressionar para que as proposições das Conferências saiam do papel, com o mesmo poder que os sindicatos têm de se articular com suas bases, isso nós não temos, o que fazemos é marcar reuniões com os representantes do governo e cobrar. Temos representação no Conselho Municipal de Educação que já foi uma batalha nossa, conquistar esse espaço, que é fundamental. (Representante da AEEC).*

*O acompanhamento das proposições da COMUDE, por parte da nossa entidade, se dá a partir da nossa atuação no conselho municipal de educação. Procuramos fazer com que as propostas sejam consideradas nas reuniões, quando discutimos alguma coisa que tem a ver com algum encaminhamento da COMUDE. (Representante da ARES)*

*Participamos do OP e tínhamos representantes no CME, que participaram de outros momentos em que se consolidaram algumas ações, como no caso da elaboração do projeto-lei para os dirigentes de creche e das escolas, o que também discutimos, enquanto categoria, em encontros com os professores em assembleias, seminários e no grupo de gestão democrática. (Representante do SIMPERE)*

*O envolvimento nosso tem sido muito grande, a partir do que a gente coloca na nossa pauta de reivindicação salarial até as realizações das ações, nos diversos conselhos setoriais, que são órgãos de controle social, e nas plenárias do OP da educação. A nossa entidade tem trabalhado na busca de inserir o nosso segmento nesta discussão da gestão democrática, sensibilizar para a participação nos seus locais de trabalho. (Representante do SINDSERPRE)*

Os depoimentos analisados, em sua maioria, revelam que as entidades atuaram frente às definições das políticas de gestão democrática em outros mecanismos presentes na gestão municipal, como o CME. Ressaltamos que os representantes das entidades, como SIMPERE e SINDSERPRE, fazem destaque à

sua atuação no OP da Educação e em outros espaços ou instrumentos próprios de suas organizações.

A análise evidencia que o fortalecimento de um mecanismo de gestão democrática, como a COMUDE, precisa ter uma articulação com o CME e com outros espaços de deliberação como o Orçamento participativo. Desse modo, poderia ser garantida uma constante interlocução entre as proposições advindas das Conferências e as pautas de discussões que norteiam o debate nas plenárias destes vários espaços.

Assim, quando um representante de entidade enfatiza na sua fala que: *"... precisaria ter uma instância de diálogo entre as Conferências e as Políticas, pois o CME não consegue dá conta desse diálogo"* (ABONG) instiga verificarmos como as relações têm se dado entre o conjunto de deliberações das Conferências e demais mecanismos de gestão do SMER, como o Conselho Municipal de Educação.

É relevante destacar que, muito embora os Conselhos Escolares sejam considerados como importantes mecanismos para a gestão democrática, ao longo dos depoimentos foram pouco destacados, o que merece ser explorado em outros estudos.

Os entrevistados, ao analisarem a atuação das entidades frente às definições das ações de governo 2002 a 2006, avaliam essa atuação de forma isolada das demais entidades, o que pode indicar um dos limites para a concretização das proposições das Conferências em ações de governo.

Constatamos que tais entidades unem-se em determinados momentos, como acontece durante as Conferências, mas se distanciam depois de sua realização.

Não conseguem definir uma atuação conjunta de mobilização em prol da concretização das resoluções finais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho pretendeu investigar as possibilidades e limites das conferências municipais de educação como mecanismo formulador de proposições de política para uma gestão de cunho democrático tomando por base a análise das Conferências (COMUDE IV e V), realizadas nos anos 2002 e 2006, em Recife, nas duas gestões do prefeito João Paulo, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Verificamos, mediante a efetivação de uma pesquisa documental e de entrevistas com participantes da COMUDE, que a realização destas duas edições representou, de um lado, o fortalecimento das instâncias de gestão da Secretaria Municipal de Educação, e, de outro lado, suas proposições nortearam processos de decisões que envolviam questões atinentes à política educacional implementada no Sistema Municipal de Ensino do Recife.

Rompendo com um modelo de política pública alicerçado na centralização das decisões, a gestão municipal, no período de 2001 a 2004, buscou a efetivação de práticas democráticas na condução do aparelho governamental mediante a realização de duas Conferências Municipais de Educação (IV e V COMUDE).

Essas Conferências, do ponto de vista dos gestores da política educacional do município, inserem-se num projeto político, que ao resgatar a realização destes eventos, reconhece novas formas de conceber as relações entre o Estado e a sociedade civil no âmbito da gestão pública. Tal projeto político incluía a “democracia participativa” como o elemento definidor da formulação e implantação de políticas públicas.

A proposta dos gestores municipais, no período aqui analisado, era contar com a participação do cidadão para decidir os rumos da educação pública, conforme registrado nos relatos e documentos oficiais.

Esta investigação nos permitiu compreender, com base na análise das entrevistas feitas com representantes das entidades da sociedade civil e do governo, que as Conferências Municipais de Educação, de fato, configuram-se em espaços de correlações de forças, com limitações, ambigüidades, oportunidades e desafios. São espaços fomentadores de mudanças na gestão pública e de instituição de novas relações entre Governo e sociedade civil.

Concluimos que a COMUDE, na cidade de Recife, apesar de ter natureza consultiva, reveste-se da capacidade de influenciar parcialmente a agenda governamental, por meio de estratégias evidenciadas pelas entidades da sociedade civil para o enfrentamento das questões sociais, no que diz respeito à fixação de prioridades para a educação e à definição da política de gestão democrática.

Nesse sentido, a COMUDE enquanto instância de natureza consultiva tem na participação, tanto da representação governamental, quanto da sociedade civil, um elemento decisivo para influenciar nos rumos e decisões da gestão municipal. Esta possibilidade está vinculada ao poder de decisão e de liderança política dos grupos que a constituem, em especial, nos momentos de deliberações sobre assuntos concernentes à política e à gestão da educação no município.

É importante reconhecer que nestes espaços a representação governamental tem participação tanto na garantia da infra-estrutura, para que as conferências aconteçam como nas disputas de posições políticas nas definições das proposições discutidas.

Comprendemos, mediante a análise das entrevistas com os representantes do governo que a valorização de espaços como a COMUDE traduz uma concepção de gestão, de cunho democrático, aprendida também nos exames dos documentos oficiais da gestão focalizada.

Nessa perspectiva, a COMUDE constitui-se em uma das formas de viabilização da gestão participativa, pois fortalecem “a participação da sociedade civil por meio das organizações representativas da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (C.F., artigo 204, inciso II).

As Conferências, ao incorporarem a participação da sociedade civil, fortalecem a formação política dos atores sociais engajados em suas entidades representativas para influírem nas decisões governamentais, em oposição ao isolamento burocrático e ao tecnicismo presentes nos espaços públicos, características da participação gerencial.

As conferências municipais de educação analisadas são mecanismos de gestão democrática e, como tal, não são estanques, implicando no desdobramento de seu conjunto de proposições, num movimento vinculado à própria dinâmica social.

Essa dinâmica poderá fazer das conferências um mecanismo importante para a materialização de políticas educacionais, possibilitando aos gestores o redimensionamento do planejamento da educação no município.

As entidades da sociedade civil e os representantes do governo reconhecem que nas Conferências assumem funções avaliativas e propositivas, tendo em vista o debate das questões pertinentes à busca de uma educação com qualidade para o município. São propostas que visam novas estratégias para a gestão do sistema descentralizado e participativo.

Podemos, assim, conceber tais espaços como um mecanismo democrático de participação social na definição e no acompanhamento da política educacional no âmbito do município.

Nesse sentido, podemos apreender a dimensão política das Conferências que proporcionam a participação efetiva da sociedade civil na formulação e implementação da política educacional, favorecendo um possível controle social da gestão.

Nestes espaços há o reconhecimento que o debate que se trava durante a realização da COMUDE gera proposições que representam as demandas legítimas da sociedade. Para os diferentes setores envolvidos, são percebidos como momentos privilegiados, porque podem ser definidas as bases da política educacional.

Para que o conjunto de proposições finais da COMUDE seja incorporado à agenda de governo é necessária a articulação das entidades participantes da COMUDE com outros mecanismos de gestão da educação, dentre eles o Conselho Municipal de Educação - CME.

Os representantes da sociedade civil se reconhecem, no âmbito do processo de definição das ações de governo, como entidades com potencial maior ou menor para pressionar o governo municipal, de modo a incorporar na agenda de prioridades para a educação as proposições advindas das Conferências.

Nesse sentido, evidencia-se a relação da COMUDE com o CME, com interface entre estes dois espaços, muito embora a pesquisa demonstre que a falta de um Plano Municipal de Educação dificulta a interrelação entre estas instâncias.

É oportuno destacar que os representantes das entidades da sociedade civil não citam outras formas de articulação que não sejam os espaços instituídos no Sistema Municipal de Educação.

Assim, percebemos que as entidades apresentam uma articulação pontual enquanto realiza a COMUDE, posteriormente cada entidade avaliou de forma

isolada em relação às demais como se efetiva o processo de intervenção frente ao desafio de materializar as proposições da COMUDE em ações de governo.

Como espaços públicos de debate da educação, as Conferências podem, por certo, contribuir na direção de fortalecimento das entidades da sociedade civil, no sentido de avançarem nas suas lutas de forma conjunta, sendo capazes de democratizar sempre mais esses espaços e controlar a efetividade de suas deliberações com vistas a fortalecer uma gestão democrática da política educacional.

A discussão não se esgota por aqui, esse é apenas um começo diante das possibilidades que esse assunto oferece à pesquisa científica. As análises sobre as conferências ainda poderão se deter sobre questões identificadas neste estudo, como relevantes. Dentre elas destacamos como proposta de uma agenda de pesquisa:

- ✓ A articulação que se estabelece entre a COMUDE com os Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação, no âmbito da formulação e definição das políticas educacionais;
- ✓ Articulação que se estabelece entre a COMUDE e outros espaços de deliberação como o orçamento participativo da educação;
- ✓ Avaliação da COMUDE enquanto instância de controle social;
- ✓ A concepção de qualidade na educação, questão que marca todas as COMUDEs realizadas no município de Recife.

Tais questões sugerem a ampliação de um debate pertinente para a política educacional, tendo em vista que as Conferências Municipais de Educação são

espaços que se insere numa nova forma de demonstrar como estão se configurando as relações de poder na definição das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, Globalização e Políticas Educacionais: elementos para uma agenda de investigação. In: **Revista Brasileira de Educação**. [on line]. Rio de Janeiro, n. 22, ano 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br> >

AGUIAR. Gestão da Educação e a Formação do Profissional de educação no Brasil. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S; FERREIRA, Naura Syria Carapeto(Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. ed. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do (Nosso Tempo: v. 56).

AZEVEDO, Janete M.L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor Educação no Brasil: Uma abordagem histórica. In: Aguiar, M.A. FERREIRA, N.S.C. (orgs.) **Gestão da Educação**: Impasses e Compromissos: Cortez, 2001.

AZEVEDO, J. C. Estado, Planejamento e Democratização da Educação. In: SOUZA, D. B. de e FARIA L. C. M. de. **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro : DP&A, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Para uma teoria geral da política. Tradução de Mário Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORDGONON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhais. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carrapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARROS, A de J. P. e & LEHFELD, N. A. de S. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis: Vozes, 1996.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. (Coleção primeiros passos; 95) São Paulo: Brasiliense, 1994, 84 p.

CALADO, A. J. (Org.). Educação e cidadania. Embates de projetos. Paraíba: Edições FAFICA, 2000.

COUTINHO, C.N., Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. RJ Civilização Brasileira, 1999.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

CUNHA, Maria das Graças Gomes. **Mecanismo de Participação e Gestão Democrática**: A experiência das COMUDES na cidade do Recife. Mimeografado. Monografia do Curso de Especialização em Administração Escolar e Planejamento Educacional. CE/UFPE. Recife, 1998.

CURY, Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: Aguiar, M.A. FERREIRA, N.S.C. (orgs.) **Gestão da Educação**: Impasses e Compromissos: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Jamil. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e Construção do pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993

DOURADO, Luiz F. O Público e o Privado na agenda educacional brasileira. In: Aguiar, M.A. FERREIRA, N.S.C. (orgs.) **Gestão da Educação**: Impasses e Compromissos: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz F.; PARO Vitor Henrique (orgs). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

FAVERO, O e SEMERARO, G. (org.) **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. 3ª ed. Petrópolis, R. de Janeiro: Vozes, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1995.

GOHN, Maria do Gloria. **Conselhos gestores e Participação sóciopolítica**. 2ª edição. São Paulo. Cortez, 2003

GRAMSCI, **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HORA, D.L. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais**: ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p.7- 42.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *In: Revista Educação & Sociedade*, número 75, ano XXII, Agosto de 2001.

MINAYO, Maria C. de S. (org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_ **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec-Rio de Janeiro: ABRASCO, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAZETO, A. E. **A Quem Compete Planejar a Educação?** Disponível em: <[www.sed.rct-sc.br/pne/noticias/pazeto.htm](http://www.sed.rct-sc.br/pne/noticias/pazeto.htm)>. Acesso em 03 out. 2003.

RECIFE. Prefeitura. Secretária de Educação. Diretoria Geral de Ensino. **Tempos de aprendizagem identidade cidadã e organização da educação escolar em ciclos**, Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2003.

RICHARDSON, Roberto J. e colaboradores. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Oficina do CES, nº. 134. Coimbra: 1999

SEMERARO, Giovanni. Recriar o público pela democracia popular. *In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002

SEMERARO. **Gramsci e a sociedade civil; cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes. 1999

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

TELLES, Vera da Silva. Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *In: Tempo Social*. São Paulo: 1º semestre de 1990. Vol. 1, n. 1, p. 23-48.

TRIVIÑOS, A N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1997.

Site consultado:

[www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos\\_revistas/45.pdf](http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/45.pdf)

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 18. Ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva 1998.

BRASIL. Lei Federal nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União** de 23 de dezembro de 1996.

RECIFE. **Lei Orgânica Municipal do Recife**, de 4 de abril de 1990.

RECIFE. **Plano Plurianual 1998-2001**. Recife: [s.n.], 1997.

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005**: RECIFE Cidade Saudável. Revisão 2004, Lei n. 16.882/03. Recife: 2003

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005**: RECIFE Cidade Saudável. vol. 1. Recife: [s.n.], 2001a.

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005**: RECIFE Cidade Saudável. vol. 2. Recife: [s.n.], 2001b.

RECIFE. Prefeitura. Secretaria de Educação. **Proposta Pedagógica da Rede**

RECIFE. Sistema de Gestão Democrática da Rede Municipal de Ensino. Cartilha n. 1. Recife 2003.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Proposta Pedagógica da Rede**

**Municipal de Ensino do Recife: Construindo Competências**. Recife: 2002

RECIFE. Secretaria de educação e Cultura. **Os ciclos de aprendizagem e a organização escolar**, 2001.

RECIFE. Secretaria de Educação. **V Conferência Municipal de Educação. Relatório Final. Recife**, 2004.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Regimento da V Conferência Municipal de Educação**. Recife 2004.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Relatórios da IV Conferência Municipal de Educação**. Recife: 2002.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Regimento da IV Conferência Municipal de**

**Educação.** Recife: 2002.

RECIFE. Secretaria de Educação. **II COMUDE RESOLUÇÕES**  
Recife: 1995.

ANEXOS

## ANEXO I

### **ROTEIRO PARA ENTREVISTA**

#### ***QUANTO À REALIZAÇÃO DA COMUDE***

1-Como foi a sua participação no processo de realização da IV e V COMUDE?

2-Qual a sua avaliação sobre o processo de realização da IV e V COMUDE?

3-Quais os aspectos positivos, os limites apresentados e o papel da entidade que você representava neste processo?

4-Qual a importância da COMUDE para a educação municipal?

5-Que proposições definidas na IV e V COMUDE, do eixo de gestão democrática você considera de maior relevância? Por quê?

6-As proposições definidas na IV e V COMUDE, do eixo de gestão democrática, são possíveis de serem efetivadas em ações de governo? Por quê?

#### ***QUANTO A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE RECIFE***

1-Quais as principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação de Recife, no período de 2002 a 2006, que dizem respeito às políticas de gestão democrática?

2-Como ocorreu a definição dessas ações? A partir de que diagnóstico foram definidas?

3-Como foi o envolvimento da sua entidade no processo das definições dessas ações?

4-As ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação de Recife em relação às políticas de gestão democrática, têm considerado as proposições advindas na IV e V COMUDE? Por quê?

## ANEXO II



# GRADE DE DELEGADOS DA 4ª COMUDE

Escolas Municipais – Ensino Regular / Profissionalizante

N.º de Alunos	N.º de Escolas	N.º de Delegados /p escola	TOTAL
1-800	118	4 (um por segmento)	540
801-1200	29	8 (dois por segmento)	248
+ de 1200	27	12 ( três por segmento)	324
			<b>1112</b>
<b>Creches</b>	<b>N.º de Delegados por creche</b>		<b>Total</b>
37	03		111
<b>Dirigentes de Escolas /Coordenadores de Creches</b>			<b>75</b>
<b>Indiretos: Sede</b>	2 por Departamento 2 por diretoria: Gabinete		50
<b>Rede Complementar</b>	<b>P/ Escolas Comunitárias</b>		90
	<b>Escolas Particulares</b>		200
	<b>Entidades sócio – educativas registradas no COMDICA – Entidades e crianças da rede de atenção integral a criança e ao adolescente</b>		60
<b>Sociedade Civil</b>	Conselhos Tutelares	12	
	ONG's de assessoria a apoio a educação	12	
	Outros poderes	13	
	Universidades	4	
	Câmara municipal	5	
	Ministério público	3	
	Poder judiciário	3	
	Imprensa	2	
<b>CR's , CME** e Fórum de Educação do Orçamento Participativo.</b>	Natos	X	
<b>Delegados do O.P</b>	5 por micro-região		90
<b>Escolas Comunitárias</b>	Conveniadas – 179 / AAEEC – 35 / FEMEB –79		
	1 a 50 escolas	20 delegados por entidade	
	51 a 100 escolas	30 delegados por entidade	
	A partir de 101	40 delegados por entidade	
<b>Participantes**</b>			<b>150</b>

\* São considerados segmentos: pais/comunidade, alunos, professores e funcionários

\*\* Os membros do CME são delegados natos, podendo cada entidade representada neste conselho encaminhar, também um delegado.

## ANEXO 3



## GRADE DE DELEGADOS 5ª COMUDE

## Escolas Municipais – Ensino Regular Profissionalizante/Creches

N.º de Alunos	N.º de Escolas	N.º de Delegados /p escola	TOTAL
1-800		4 (um por segmento)	
801-1200		8 (dois por segmento)	
+ de 1200		12 ( três por segmento)	
<b>Total</b>			
Creches	N.º de Delegados por Creche		Total
57	03( um por segmento)		171
Dirigentes de Escolas /Coordenadores de Creches			70
Sede/SE/PR* Adm. Dir. Indireta/PR	2 por Diretoria, 2 por Departamento mais os do Gabinete		50
	Um delegado por direta e um por indireta		15
	Coordenadoria da Mulher		5
	Coordenadoria do Voluntariado		3
Rede Complementar	P/ Escolas Comunitárias: DAEC e Entidades Federativas – AEEC/ FECOPE – FEPEAL		119
		1 a 50 escolas	20 p/ entidade
		51 a 100 escolas	30 p/ entidade
		A partir de 101	40 p/ entidade
	Escolas Particulares		200
Sociedade Civil	Fórum Social da Criança e do Adolescente acima de 11 anos**		10
	Entidades Sócio Educativas registradas no COMDICA – Entidades e crianças da rede de atenção integral à criança e ao adolescente		50
	Conselhos Tutelares		12
	COP		6 (um por RPA)
	ONG's (Treze para as ONG'S, um para o Movimento Negro e um para o Movimento GLS)		15
	Outros Poderes		13
	Universidades		4
	Câmara Municipal		5
	Ministério Público		3
	Poder Judiciário		3
	Imprensa		2
	Une/Ubex/Ares/Associação Interescolar Sócio-Cultural do Recife-AIESCRE		8
	SEADE -1; Corde-1; Pessoas Portadoras de Deficiência: - Mental – 2; Visual – 2; Física – 2 e Auditiva – 2		10
	DPCA		2
CR's , CME (Titulares e suplentes) , Fórum de Educação do Orçamento Participativo, Comissão Executiva da COMUDE e os Conselheiros do OP Criança (por RPA) acima de 11 anos. Titulares /Conselhos: COMDICA, CMAS, CMS, CMAE , CMC e CMM	Membros Natos		X
Delegados do O.P	5 por micro-região		90
Participantes***			150

\* A Secretária de Educação e Adjunta e seus Diretores são membros natos

\*\* Serão reservadas 10 vagas para observadores do Fórum Social da Criança até 11 anos.

\*\*\* Será facultado a qualquer pessoa entidade civil e Conselhos Setoriais de todo o Estado. debater as questões