

GESTÃO DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS EM ESPAÇO COLEGIADO: UM ESTUDO DE CASO

EDUCATION MANAGEMENT AND THE PARTICIPATION OF SOCIAL ACTORS IN COLLEGE SPACE: A CASE STUDY

LA GESTIÓN EDUCATIVA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LO ESPACIO UNIVERSITARIOS: UN ESTUDIO DE CASO

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha¹ 

RESUMO

Este estudo foi orientado pelos seguintes objetivos: compreender o sentido da participação; compreender o nível da qualidade da participação no âmbito do conselho municipal de educação. A abordagem metodológica foi a qualitativa, conduzida pela análise documental. Os documentos analisados foram: Leis de âmbito nacional, estadual e local na esfera da educação; Atas do Conselho Municipal de Educação. Os dados oriundos do estudo indicam que este órgão precisa ter capacidade de contribuir com a gestão municipal para a melhoria da qualidade da educação local.

Palavras-chave: Gestão da educação; Espaço colegiado; Participação; Atores sociais.

ABSTRACT

This study was guided by the following objectives: to understand the meaning of participation; understand the level of quality of participation within the municipal education council. The methodological approach was qualitative, conducted by documental analysis. The documents analyzed were: National, state and local laws in the sphere of education; Minutes of the Municipal Council of Education. Data from the study indicate that this body needs to be able to contribute to municipal management to improve the quality of local education.

Keywords: Education management; Collegiate space; Participation; Social actors.

RESUMEN

Este estudio fue guiado por los siguientes objetivos: comprender el significado de la participación; conocer el nivel de calidad de la participación dentro del consejo municipal de la educación. El abordaje metodológico fue cualitativo, realizado por análisis documental. Los documentos analizados fueron: Leyes nacionales, estatales y locales en el ámbito de la educación; Acta del Consejo Municipal de Educación. Los datos del estudio indican que este organismo necesita poder contribuir a la gestión municipal para mejorar la calidad de la educación local.

Palabras clave: Administración de educación; Espacio colegiado; Participación; Actores sociales.

¹ Universidade Estadual do Piauí – UESPI – Piauí – Brasil.

INTRODUÇÃO

O conceito de participação é a categoria fundante deste estudo, visto que nos inclinamos na direção de compreender, de modo geral, o conceito de participação e, de modo particular, as implicações do conceito no campo da gestão da educação, mais especificamente, o ato de participar de atores sociais em um espaço coletivo – o Conselho Municipal de Educação. Estudos realizados por Bordenave (1985); Lisi, Marchi e Evans (2013); Marques (2010); Jacob (2000), dentre outros, fundamentam a discussão sobre o conceito de participação e suas nuances em instâncias sociais. Desses estudos extraímos alguns apontamentos de relevo para adentrarmos na discussão sobre a qualidade política da participação na gestão educacional: o que implica participar e de que modo a participação contribui para elevar a qualidade da democracia ou simplesmente cumprir uma espécie de democracia formal; o ato de participar é uma necessidade humana, tendo em vista que o homem é um ser social e vive em comunidade; a participação é uma opção política e facilita a aquisição da consciência crítica. Para que se materialize a gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas, os colegiados institucionalizados se fazem necessários, para dar voz, vez e voto aos sujeitos representantes de instâncias da sociedade.

Os objetivos desta pesquisa comportam uma fundamentação teórico-empírica acerca da participação referente à gestão democrática da educação: compreender o conceito de participação, como uma opção política e um princípio constitucional; compreender o nível da qualidade política do ato de participar, levando em conta um espaço colegiado institucionalizado no sistema municipal de ensino, o Conselho Municipal de Educação.

A orientação metodológica seguiu os princípios da abordagem qualitativa da pesquisa em educação (LÜDKE; ANDRÉ, 1986): pesquisa de caráter exploratório, conhecimento de um aspecto específico do objeto de estudo, neste caso, a qualidade política da participação numa instância colegiada da gestão educacional.

Para o percurso metodológico desta pesquisa, a opção adotada foi o estudo de caso, fundamentado em Lüdke e André (1986): estratégia de investigação muito utilizada nas ciências humanas e educacional; orienta o levantamento de diagnósticos detalhados sobre um problema; orienta a investigação de um indivíduo, um grupo ou uma organização; estuda um aspecto específico relacionado a um indivíduo ou a um grupo. Neste caso, elegemos a seguinte categoria de estudo: a qualidade política da participação; o grupo estudado: o Conselho Municipal de Educação.

Os critérios levados em consideração para escolha do estudo caso nesta investigação (LUDKE; ANDRÉ, 1986) foram: o estudo de caso visa à descoberta, cujos elementos novos vêm tanto de fundamentos teóricos quanto elementos emergidos da realidade estudada; enfatiza a interpretação do contexto em que a pesquisa está sendo realizada para, assim, ampliar a compreensão do objeto estudado; o pesquisador para realizar o estudo de caso necessita de uma variedade de fontes de informação, como por exemplo, bibliográficas e documentais.

Esta pesquisa foi realizada em duas perspectivas: a pesquisa bibliográfica, baseada em produções acadêmicas e científicas que tratam a respeito da temática ora versada e, também, em pesquisa documental, como possibilidade de ampliar informações oriundas da literatura.

Por esta razão, a técnica utilizada para coletar dados do contexto da realidade foi a análise documental: a) Leis: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

– LDB n. 9.394/96 (Art. 14 e 15); Lei Estadual n. 5.102/1999; Lei de criação do sistema municipal de ensino do município referência para esta investigação (Lei n. 329/2005); Parecer: Parecer CEE n. 054/2004; Atas: Atas do Conselho Municipal de Educação (2013-2022).

Nas leis analisamos dispositivos que tratam sobre gestão democrática como um dos princípios do ensino público, sobre participação na gestão da educação, sobre recomendações de criação e institucionalização de um sistema municipal de ensino; nas atas debruçamos sobre quem participa, como passam a fazer parte do conselho, principais matérias deliberadas nas reuniões no período estudado, frequência dos membros nas reuniões ordinárias; frequência do uso da palavra nas discussões das reuniões; coerência ou (in)coerência dos votos dos conselheiros sobre as matérias lavradas nas atas correspondentes ao período deste estudo.

O estudo de caso foi realizado no âmbito do Conselho Municipal de Educação do sistema de ensino do município de Corrente, estado do Piauí. O município dista da capital Teresina, aproximadamente, 870 Km; a principal atividade econômica é a agropecuária; além da rede municipal de ensino público, conta com a rede privada e a rede estadual na educação básica e no ensino superior conta com um campus da Universidade Estadual do Piauí, um campus do Instituto Federal e uma Faculdade privada ofertando o curso de Direito.

O sistema de ensino foi institucionalizado no ano de 2005, com a Lei n. 329/2005. Atualmente, no âmbito do sistema existe quatro principais colegiados: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Cultura.

A análise do conteúdo foi realizada segundo as orientações de Bardin (2010), percorrendo as seguintes etapas: a) pré-análise, b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise consistiu em: levantamento bibliográfico e escolha dos documentos (Atas do Conselho Municipal de educação no período de 2013 a 2022), bem como as categorias que sustentaram a análise do material. A exploração do material se processou mediante leitura analítica e interpretativa do material bibliográfico, para a construção da fundamentação teórica em torno do termo participação enquanto direito político e das concepções de qualidade política da participação. A interpretação ocorreu a partir dos seguintes exercícios: organização, análise e tratamento dos dados; agrupamento progressivo das categorias; identificação nos documentos, de conteúdos manifestos e latentes; inferência e interpretação dos dados oriundos da pesquisa documental; construção de concepções acerca da qualidade política da participação em um espaço colegiado do sistema municipal de ensino público, a partir dos conteúdos das Atas analisadas, respaldadas no referencial teórico.

O artigo está organizado em duas perspectivas: teórica e empírica. A primeira seção está organizada a partir de fundamentos teóricos sobre conceitos que consideramos fundamentais para sustentar a discussão: gestão democrática do ensino público na literatura e na legislação brasileira; conceitos de participação e sua importância enquanto direito político. A segunda seção está construída a partir dos dados oriundos da pesquisa documental, considerando: os documentos analisados (Atas do Conselho Municipal de Educação) e as categorias de análise (composição do CME, pautas das reuniões, qualidade política da participação dos membros do CME).

A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

O debate acerca da gestão democrática no Brasil vem se fortalecendo, principalmente, com o advento da Constituição Federal de 1988 ao trazer consigo a defesa da gestão democrática do ensino público no Art. 206 (BRASIL, 1988). Na década seguinte, a Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394/96 reforça a participação do cidadão na gestão do ensino público, conforme indicam os artigos 14 e 15 (BRASIL, 1996)

O artigo 14, embora sem os devidos desdobramentos declarados, delibera os princípios da participação, mas restringe a sua materialização a dois mecanismos: projeto pedagógico da escola e conselhos escolares ou equivalentes. Reforçamos, no entanto, que não é uma regra, tendo em vista que o município pode ou não optar por outros mecanismos, por exemplo: participação na Conferência Municipal de Educação, eleição direta para diretor de escola, eleição direta para os membros do conselho escolar, participação no Plano Plurianual de Educação, participação na elaboração do Plano Municipal de Educação, dentre outros. O artigo 15 traduz a autonomia assegurada aos sistemas institucionalizados de ensino público, em graus progressivos e nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, imprimindo a indicação de descentralização e responsabilidades aos órgãos e aos atores das políticas educacionais locais (BRASIL, 1996).

Como forma de orientar a materialização da participação nas decisões no âmbito da gestão educacional, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), na meta 19, propõe assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação. Para que a meta seja alcançada, o PNE indica oito estratégias de participação nas seguintes áreas: repasse de transferência da União aos entes federados; formação de conselheiros; Fóruns Permanentes de Educação; grêmios estudantis; conselhos escolares; participação na elaboração do projeto político pedagógico; autonomia; formação de gestores.

Consideramos oportuna a apresentação do conceito de Estado democrático de direito para tecermos, sob o que sugerem os objetivos, uma discussão sobre gestão democrática da educação e o nível da qualidade da participação de membros de um importante espaço coletivo, qual seja, o Conselho Municipal de Educação.

O Estado democrático de direito, ou, como chama Sousa (2013), Estado de direito democrático é uma figura jurídica, circunscrita a uma comunidade política, constituída em um contexto espacial e temporal, sujeita a uma Constituição e às leis formuladas, sob os fundamentos dos direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão. Na democracia, somente a concepção de Estado democrático de direito é contratual, mas não um acordo entre indivíduos, como apregoava Hobbes e Locke, mas uma definição contratual pluralista, de modo que as decisões sejam tomadas de forma participativa e democrática.

A legitimidade do Estado democrático de direito resulta de um equilíbrio, por vezes frágil, como assegura Sousa (2013), entre uma disputa de poder constante, embora regulada, de diferentes grupos de interesses. Significa que é indispensável a qualidade da democracia, da igualdade, da participação, da representação, da responsabilidade e da representatividade dos

eleitos. A qualidade da democracia, portanto, torna visível uma certa aproximação do governo com a sociedade, o que possibilita ao cidadão melhor qualidade política na participação da gestão do público, tanto como parceiro quanto como fiscalizador do Estado.

Cabe ressaltar que sem a existência de um Estado democrático de direito eficaz, a participação dos cidadãos nos espaços públicos de decisões é obstaculizada ou até pode ser suprimida (SOUSA, 2013). Nessa direção, temos o indicativo de que a participação política, baseada no envolvimento ativo dos cidadãos no processo de decisão pública, é um dos pilares da democracia. A participação, do ponto de vista político, nos processos decisórios, promove e, também, reflete autonomia, competência, empoderamento e liberdade. Implica, pois, compreender que a qualidade política da participação pode contribuir para informar os cidadãos sobre a realidade socioeconômica e política e o funcionamento da estrutura governamental e o reforço do debate público (LISI; MARCHI; EVANS, 2013).

O envolvimento dos cidadãos nos mecanismos de decisão pública tem, por si só, valor intrínseco, independentemente do grau de influência. A participação está associada à presunção de que as pessoas obtêm satisfação pelo seu envolvimento nos processos de decisão coletiva (LISI; MARCHI; EVANS, 2013; BORDENAVE, 1985).

Pontuamos, oportunamente, quatro estudos de casos realizados por Jacob (2000), cuja finalidade da investigação esteve voltada à compreensão dos alcances e limites da participação na gestão da educação. A análise do autor está baseada em três conceitos que se entrelaçam no contexto desta discussão: descentralização, participação e democratização. A reflexão sugerida está centrada na noção de que a participação está estreitamente vinculada com o processo de descentralização e, por essa razão, é compreendida como um mecanismo essencial para a materialização da democracia na instância pública, além de criar espaços vitais para o fortalecimento da cidadania e para o processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadas.

A discussão em torno dos conceitos de descentralização, participação e democratização tem sido ordem do dia quando nos remetemos aos espaços e mecanismos institucionalizados de decisões coletivas. Pinheiro (2014), em estudo sobre a descentralização e a democratização da gestão escolar, apresenta-nos indicativos de que, aos poucos, a democracia vai se consolidando, tendo em vista uma sociedade participativa, contrapondo-se aos desafios de um passado autoritário. Assim, a qualidade política da participação, a que nos referimos neste estudo, e em concordância com a autora, tem papel capital em relação à democratização da gestão e execução das políticas sociais. A descentralização, por seu turno, deve ser estabelecida mediante os princípios de autonomia e de participação. Na prática, a descentralização é reforçada a partir da Constituição Federal de 1988, quando os municípios passam a ser entes federativos dotados de autonomia para criar seus próprios sistemas de ensino e, por esse pleito, ter condições político-institucionais de gerir as políticas educacionais locais.

No entanto, Jacob (2000), em uma perspectiva realista, argumenta que, no geral, as propostas que emanam participação da sociedade civil ainda permanecem mais no plano das ideias do que no plano prático. A justificativa de sua argumentação vai na direção do indicativo de que são poucas as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na

gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo. Essa parca participação pode estar relacionada a condicionantes da cultura política, marcados por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas, direcionados por relações clientelistas e meritocráticas, embora ele mesmo não considere que estes condicionantes sejam fatores impeditivos para uma participação efetiva da sociedade nos espaços públicos de decisões coletivas.

Dois termos que somente funcionam se imprimirem a ideia de unidade: democracia e participação. A democracia apenas funciona na sua forma plena se houver qualidade política na participação da sociedade civil, de modo que nos parece clara a ideia de que a participação está a serviço da democracia. É, pois, pela participação que interesses, direitos e necessidades do povo são garantidos e materializados. Na democracia, a participação política envolve dois valores fundamentais, segundo Mesquita e Moisés (2016), quais sejam: a igualdade política e a autodeterminação. A igualdade política diz respeito ao reconhecimento do direito de decisão dos cidadãos sobre a organização e o funcionamento da comunidade política. A autodeterminação equivale a cidadãos enquanto sujeitos morais com plena capacidade de formular suas próprias concepções de bem e de fazer suas escolhas morais. Para todas as dimensões da sociedade, esta argumentação nos parece válida, incluindo a gestão das políticas educacionais, de modo que podemos aferir que nem sempre a participação traduz a qualidade política, na qual colocamos nossas expectativas democráticas. O perigo está, pois, em ter uma participação em um modelo de gestão que se diz democrática, porém, a partir de um ponto de vista meramente normativo.

A gestão democrática da educação reside na implementação de espaços e mecanismos de participação e de decisões coletivas, como vem nos garantir a Constituição Federal (BRASIL, 1988) a LDB n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996). No entanto, a distribuição do poder decisório parece não conseguir se ampliar nos diferentes segmentos da sociedade e da comunidade escolar.

Um ponto de relevo a ser destacado nesta discussão diz respeito ao papel dos espaços e mecanismos de participação na gestão da educação, seja no sistema, seja na unidade escolar. Esses espaços estão realmente a serviço da formação do cidadão e do exercício da democracia, ou estes espaços, resguardadas as exceções, estão a serviço do Estado e da democracia formal, normativa e minimalista? O grau de conhecimento e de comprometimento dos sujeitos com a coisa pública refletem na forma de participação e na qualidade política do que esperamos de uma gestão democrática.

A próxima seção trata da apresentação e análise dos dados extraídos dos documentos, especificamente as atas do conselho, de modo a atender ao segundo objetivo da pesquisa: compreender o nível da qualidade política do ato de participar, levando em conta um espaço colegiado institucionalizado no sistema municipal de ensino, o Conselho Municipal de Educação.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO NA PRÁTICA

O Conselho Municipal de Educação (órgão colegiado, de natureza participativa e representativa), juntamente com a Secretaria Municipal de Educação (órgão executivo) formam o Sistema Municipal de Ensino e, pela lógica da gestão democrática, é um espaço institucionalizado

de participação e deliberação sobre as matérias de educação no município. A Lei n. 329/2005 dispõe sobre a criação sistema municipal de ensino de Corrente-PI, assim como a criação do Conselho Municipal de Educação com os seguintes representantes: Secretaria Municipal de Educação; Sociedade Civil; Magistério Municipal; Diretores de Escolas Municipais; Estudante da Rede Pública Municipal; Câmara Municipal; Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; Instituições de Educação Infantil; Pai/Mãe de aluno da Rede Pública Municipal (CORRENTE, 2005).

Particularidades do conselho em estudo: é composto por nove membro; os membros são escolhidos e nomeado pelo poder Executivo Municipal; para cada reunião participada, o conselheiro recebe um valor em real correspondente a 10% do salário mínimo; o mandato é de quatro anos, podendo ser o conselheiro reconduzido para um mandato seguinte (CORRENTE, 2005).

O quadro a seguir é uma demonstração dos dados oriundos de nove atas analisadas, cujas pautas foram decididas em reuniões ordinárias ocorridas entre os anos 2013 e 2022: referentes ao Conselho Municipal de educação; às escolas da rede pública municipal; aos professores da rede pública municipal; às ações pedagógicas das escolas da rede pública municipal; a órgãos externos ao Sistema Municipal de Ensino Público. Em primeira mão podemos dizer que as atas denotam um comportamento similar entre os conselheiros quanto à qualidade política da participação. Tal similaridade comportamental, tende a exprimir certo ajustamento dos membros às normas do sistema e às opções político-institucionais do poder executivo municipal.

Quanto à vez, à voz e ao voto dos conselheiros, constatamos algumas particularidades: a) nas atas analisadas não há demonstração de que algum conselheiro foi proibido ou tolhido quanto ao direito de falar e de participar da reunião; b) sempre que um conselheiro solicitava uso da palavra, segundo as atas analisadas, era geralmente para concordar com a fala do presidente do conselho ou de outro membro anterior a sua fala que, costumeiramente, concordava com o presidente; o voto, segundo constam nas atas, servia como uma forma de legitimar as proposições apresentadas pelo presidente.

Tendo representantes de nove segmentos da sociedade, esperamos, como órgão coletivo, de caráter deliberativo e normativo, que o Conselho Municipal de Educação tenha como princípios basilares a participação, o debate de ideias, consciência crítica, posicionamento político em defesa da educação pública e compromisso com a qualidade da participação.

No Quadro 1, trazemos o resumo das principais pautas deliberadas nas atas analisadas do Conselho Municipal de Educação no período em estudo (2013 a 2022).

Quadro 1: Principais pautas deliberadas declaradas nas atas do Conselho Municipal de Educação (2013-2022)

Pautas	Conselho Municipal de Educação	Conselheiros – regimento – ações do conselho – compromisso dos conselheiros
	Escolas da rede	Regulamento Interno – IDEB – Resoluções – Plano Municipal de Educação – Teste seletivo para professores – Avaliação da aprendizagem – Sistema Municipal de Ensino e as aulas na pandemia

	Professores da rede	Processos de mudança de classe – plano de concessão de licença
	Ações pedagógicas (projetos)	Projeto Eco Kids – BNCC – Pelotão Mirim – Plano de ações pedagógicas
	Órgãos externos ao SME	Certificados [de professores] para conferência de validade junto ao MEC – renovação e autorização de funcionamento de escolas privadas – retirada de gratificação de professores por invalidez dos certificados [MEC] – fiscalização do TCE
Resultados das votações		Todas as matérias submetidas aparecem nas Atas analisadas como aprovadas por unanimidade
Sobre o uso da palavra		As referências em relação ao uso da palavra por um dos membros do CME aparecem nas Atas para concordar ou reforçar a fala de outro conselheiro, via de regra, a palavra do presidente do órgão

Fonte: dados da pesquisa (levantamento a partir da análise de Atas do Conselho Municipal de Educação).

O Quadro 1 apresenta as principais pautas deliberadas em reuniões ordinárias referentes ao seguinte:

- a. Institucionalidade do Conselho Municipal de Educação: indicação e posse de conselheiros; indicação de membros para compor o Conselho do Fundeb; indicação de membros para compor o Comitê Local do PAR; alteração na legislação do CME em relação ao funcionamento da Educação Infantil; apresentação da minuta da Resolução do Conselho Municipal de Educação; Ações do Conselho para o ano seguinte; compromisso dos conselheiros em participar das reuniões;
- b. Escolas da rede municipal de educação: Regulamento Interno das escolas municipais referente ao Conselho Escolar, Conselho de Classe e Sistema de Avaliação; o IDEB da rede municipal de ensino; apresentação da minuta da Resolução do Conselho Escolar, do Conselho de Classe e da Avaliação Escolar; elaboração do Plano Municipal de Educação; teste seletivo para professores atuarem nas creches; discussão sobre a avaliação da aprendizagem (Educação Infantil e Ensino Fundamental); enfrentamento da Covid-19 pelo sistema municipal de ensino; suspensão das aulas mediante Decreto Municipal; avaliação escolar (da média 7,0 para média 6,0); plano de retomada das aulas pelo sistema híbrido;
- c. Professores da rede municipal de ensino: análise de processos de mudança de classe dos servidores da educação (esta matéria é pauta em todas as reuniões referentes às Atas analisadas); plano de concessão de licença aos servidores da Secretaria Municipal de Educação;

- d. Ações pedagógicas das escolas da rede municipal: projeto pedagógico Eco Kids; proposta para estudar a BNCC; projeto Pelotão Mirim; apresentação do Plano de Ação Pedagógica: aprendizagem e desenvolvimento em tempos de pandemia (SEMEC);
- e. Órgãos externos ao Sistema Municipal de Ensino: resultado das análises de certificados e diplomas de instituições de ensino para conferência de validação junto ao MEC; pedido de renovação e autorização de funcionamento de escolas da rede privada; não aceitação dos diplomas e certificados oriundos de instituições não credenciadas pelo MEC; Resolução n. 05/2015, autorizando a retirada das gratificações em relação à mudança de classe concedida aos professores, mas como os diplomas não tinham validade perante o MEC, as gratificações foram retiradas do contracheque; fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Piauí para apurar irregularidades na folha de pagamento da SEMEC.

Pelo exposto, as pautas das reuniões circundam matérias referentes à própria organização e funcionalidade do Conselho Municipal de Educação, escolas, professores, ações pedagógicas e órgãos externos, pertinentes ao que diz o Art. 7º da Lei n. 329/2005 sobre as atribuições CME: “órgão colegiado de natureza participativa e representativa da comunidade na gestão da educação”, cujas competências vão na seguinte direção: i) elaborar e alterar o Regimento Interno; ii) acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação; iii) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino; iv) zelar pelo cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelas normas baixadas pelo Conselho Nacional de Educação; v) responder consultas de órgãos, autoridades, instituições e cidadãos interessados pela questão educacional (CORRENTE, 2005).

As reuniões aconteciam, de acordo com as atas analisadas, sob a mesma organização: informes, pauta, requerimento de pauta, votação da pauta, argumentações do presidente e as justificativas quanto à relevância de cada pauta para a gestão da educação municipal, as vozes dos conselheiros, a votação, a escritura da ata e as respectivas assinaturas. A propositura do presidente era sempre acolhida pelos conselheiros sem discordância ou ressalvas.

Com base na análise, o CME nos parece organizado, porém não nos demonstra, *a priori*, o nível de participação esperado para a materialização da gestão democrática em sua forma plena. A unanimidade não nos parece saudável para a construção da democracia e a gestão democrática da educação. Rosenfield (2003, p. 9) nos convoca a repensar o papel de quem está nos espaços públicos de tomadas de decisões, de modo a nos dar o indicativo de que “[...] as boas leis não são dadas, mas nascem de uma convenção humana produzida pela atividade pública dos cidadãos.” Para o autor, os valores democráticos vão além das representações subjetivas, válidas somente para os indivíduos, mas são constitutivos de instituições públicas enquanto organizações políticas. Assim, dizemos que o Conselho Municipal de Educação é um espaço público que imprime a participação política e, por essa razão, os membros são indivíduos, mas antes de tudo, cidadãos. Nos apontamentos do autor, não se trata de uma participação estritamente individual, mas referimo-nos ao valor e perenidade da coletividade.

O Conselho Municipal de Educação é um órgão do poder público e representa o Estado, embora constituído de representantes de variados segmentos da esfera social. Em Rosenfield (2003, p. 13) e Coutinho (2003, p. 17), encontramos indicativos que o “Estado moderno configura historicamente um fenômeno político desconhecido que termina por fazer da democracia uma forma de legitimação do seu próprio poder.” E nesses termos, “o processo de crescente democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação dos mecanismos de poder. É um órgão criado com a finalidade de ser uma esfera de participação coletiva e democrática, e “democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 1985, p. 8), consideravelmente com qualidade política. E os espaços colegiados nos fazem mesmo pensar que estamos na era da participação, porém, o interesse em participar não implica necessariamente participação na concretude de seu sentido.

É possível identificar, com base nas Atas analisadas, que há baixa qualidade política na participação dos conselheiros de um importante espaço político, de ação participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, mas que nos parece ser um espaço democrático apenas do ponto de vista formal, no contexto do sistema municipal pesquisado. É, também, possível compreender que, embora o município estudado tenha sistema de ensino institucionalizado, a gestão democrática demonstra ser uma tarefa em processo, de modo que os referenciais de qualidade política da participação necessitam ser repensados e colocados em prática nos espaços públicos de decisões coletivas.

Para reforçar essa dimensão da participação, trazemos exemplos pontuais de pesquisas, todas cujo objeto de estudo é o Conselho Municipal de Educação, de modo a nos possibilitar compreender que a gestão democrática não se faz por decretos, leis e resoluções.

Em pesquisa realizada por Martiniano (2010), o funcionamento do Conselho mostrou-se constante, porém, instável; a composição mostrou-se bastante problemática com a maioria de representantes do governo e a presença do poder legislativo; apresentou um bom número de resoluções, mas a maioria destas estavam relacionadas ao gerenciamento burocrático das escolas. O estudo revela ainda que as fragilidades e lacunas são reflexos das formas e das condições de participação vivenciadas na gestão e em outros contextos de acordo com os limites próprios da educação brasileira.

Barreto (2020), em recente pesquisa sobre a criação, implementação e gestão democrática alinhadas à estrutura formal do Conselho Municipal de Educação, demonstra que a definição de políticas públicas para a educação, a composição do CME, a representatividade e, principalmente, sua condução, não o aproxima da população, pois as ações não são publicizadas, falta transparência e algumas ações não passam pela discussão nas reuniões, o que marca, em certa medida, relações verticalizadas e até pessoais em termos administrativos.

Outra pesquisa, de Nez, Almeida e Silva (2019), sobre a temática em estudo, revela que os conselhos deveriam servir como um espaço representativo, um reforço para a aplicação e um espaço para reflexões sobre as políticas públicas educacionais, porém, a realidade mostra o oposto do que deveria ser. Nesta seara, Nardi e Boiago (2018, p. 28) reconhecem “[...] o reforço às possibilidades de diminuição da distância que ainda separa a gestão democrática do ensino público, [...], das práticas de gestão que se processam em nossas escolas e sistemas de ensino,

lugares legítimos à afirmação e concretização da vaga democrática para a gestão”. Ainda assim, apesar da realidade inclinar para uma baixa qualidade política de participação dos atores sociais, indicamos alguns apontamentos, oriundos das reflexões emergidas deste estudo e, também, emergidas da literatura.

Pesquisa realizada por Martiniano (2010) confirma a existência da participação no âmbito do Conselho, porém, confirma a existência de dependência quanto às condições administrativas, técnicas e financeiras junto à Secretaria Municipal de Educação. E, portanto, faz-se necessária a superação desta dependência, para que a participação se concretize enquanto direito político.

Em síntese, a ideia central desta pesquisa é considerar que a comunidade é parte ativa no Conselho Municipal de Educação, e que este é um possível caminho para o processo e a implementação da gestão democrática do ensino público, onde a participação com qualidade política seja ponto de partida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os elementos que circundam o debate sobre gestão democrática, pontuamos: a gestão democrática é amparada na legislação nacional, estadual e municipal; pode ser assegurada nos espaços e mecanismos de participação; a participação é um direito político; a democracia a serviço do Estado pode amputar a qualidade política da participação.

Algumas considerações elegemos a respeito do caso estudado, que nos parecem indicar certa contradição entre o nível de participação dos conselheiros e a consolidação da gestão democrática na educação: estar presente nas reuniões do conselho não confirma qualidade política na participação do conselheiro; participar com consciência política e ter direito à vez, à voz e ao voto, inclusive em ter divergência de ideias, deve ser a regra em qualquer espaço colegiado que se configura como democrático; quando a participação é outorgada há baixa qualidade política no ato de participar, então, passa a existir a regulação nos espaços colegiados da gestão educacional, favorecendo o controle social da parte do poder executivo; a qualidade política da participação favorece a garantia e o respeito à pluralidade de ideias e o fortalecimento das diversas opções políticas próprias de um espaço coletivo institucionalizado.

Com nove segmentos da sociedade civil representados no Conselho Municipal de Educação estudado, chegamos à conclusão que se trata de um órgão com forte capacidade de contribuir com a gestão municipal para a melhoria da qualidade da educação local. É pela via do CME, órgão colegiado, de natureza participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, que o sistema municipal de ensino pode garantir a extensão da autonomia conferida ao município pela Constituição Federal. O CME tem autonomia garantida pela legislação para decidir sobre as matérias da educação e dar os devidos direcionamentos para a política educacional no plano local.

Em síntese, e considerando o exposto, o Conselho Municipal de Educação pode ter uma composição democrática representativa, cabendo a ressalva que seus membros tenham conhecimento sobre educação e capacidade política para participar com responsabilidade a favor da qualidade social da educação pública.

Sabemos que este estudo não traduz em conhecimento cabal sobre os espaços de participação coletiva no âmbito do sistema municipal de ensino. Ao lado do CME, temos o Conselho de Acompanhamento de Controle do Fundeb, Conselho Municipal de Cultura e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, órgãos importantes na efetivação da gestão democrática do ensino. Assim, entendemos que estudos futuros no sentido de compreender as atribuições destes órgãos se fazem necessários. De igual importância são os colegiados no âmbito da escola, como, por exemplo, o Conselho Escolar, o Conselho de Classe, o Grêmio Estudantil e outros.

A gestão democrática é, portanto, uma tarefa em andamento, que necessita dos espaços coletivos de decisões e da qualidade política da participação dos atores sociais ali representados.

REFERÊNCIAS

1. BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa-Portugal: Edições 70, 2010.
2. BARRETO, Alessandra Carla. Conselho Municipal de Educação de Tatuí/SP: criação, implementação e gestão democrática. **Ensaio Pedagógico**, Sorocaba, v. 4, n. 2, p. 62-68, maio/ago. 2020.
3. BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
4. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
5. BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394/96**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996.
6. BRASIL. **Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001
7. BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2014.
8. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ. **Municípios autônomos**. 2022. Disponível em:
<http://www.ceepi.pro.br/CADASTRO%20municipais%20atmo/0%20Municipios%20autorizados%20autonomos.htm>. Acesso em: 07 fev. 2023.

9. CORRENTE. **Lei n. 329/2005 de 12 de julho de 2005**. Dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino, bem como sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Corrente-PI: Prefeitura Municipal de Corrente, 2005.
10. COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. //: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **A democracia e a construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 10-85.
11. CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 41-67, fev. 2006.
12. JACOB, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez. 2000.
13. LÜDKE, Menga; ANDRÉ Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **A Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. Rio de Janeiro: EPU, 1986.
14. LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018.
15. LISI, Marco; MARCHI, Ricardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. //: PINTO, António Costa; SOUSA, Luíz de; MAGALHÃES, Pedro (org.). **A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos**. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, PT, 2013. p. 51-78.
16. MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, set./dez. 2010.
17. MARTINIANO, Márcia Santos. **Gestão democrática da educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010)**, 2010. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4929/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.
18. MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro. Introdução Participação Política e Qualidade da Democracia. //: MESQUITA, Nuno Coimbra (org.). **Brasil, 25 anos de Democracia: Participação, Sociedade Civil e Cultura Política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. v. 1, p. 7-13.

19. NARDI, Elton Luiz; BOIAGO, Paula Fernanda Silveira. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia - Brasil, v. 14, n. 27, p. 335-365, jan./mar. 2018.
20. NEZ, Egeslaine de; ALMEIDA, Cecília Barreto; SILVA, Mara Rúbia Aparecida de. Conselho Municipal de Educação: Participação e Monitoramento do Plano Nacional de Educação. *Laplage em Revista (Sorocaba)*, vol.5, n.3, set-dez, p. 44-56, 2019.
21. PEREIRA, Sofia Laurentino Barbosa; NASCIMENTO, Maria do Socorro; RODRIGUES, João Victor de Sousa. **Compatibilização entre Territórios de Desenvolvimento e instâncias de gestão regionais**. Teresina: Fundação CEPRO, 2017.
22. PIAUÍ. Lei n. 5.101 de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Piauí, 25 nov. 1999.
23. PIAUÍ. **Parecer CEE/PI nº 054, de 03 de dezembro de 2004**. Orienta os municípios do Piauí sobre a organização de seus Sistemas de Ensino e dá outras providências. Teresina: Conselho Estadual de Educação, 2004.
24. PINHEIRO, Cláudia Aparecida Vieira. A descentralização e a democratização da gestão escolar: perspectivas da efetividade da gestão democrática da escola no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2014.
25. ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos).
26. SOUSA, Luíz de. Estado de direito e qualidade da democracia. *In*: PINTO, António Costa; SOUSA, Luíz de; MAGALHÃES, Pedro (org.). **A qualidade da democracia em Portugal**: a visão dos cidadãos. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, PT, 2013. p. 29-50.
27. SILVEIRA JÚNIOR, Olney Bruno da. **O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores**: O caso do Conselho Municipal de Educação do município de Poços de Caldas. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado em Administração das Organizações) –Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro

Licenciada em Pedagogia (UFPI), Especialista em Gestão Educacional e Supervisão Escolar (FACIBA), Mestre em Educação (UCB), Doutora em Educação (PUCRS), realizou estágio pós-

doutoral no PPGED (UNOESC). Professora Associada da Universidade Estadual do Piauí no curso de Pedagogia.

Como citar este documento:

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. GESTÃO DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS EM ESPAÇO COLEGIADO: UM ESTUDO DE CASO. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 31, n. 3, p. 89-103, set. 2023. ISSN 1982-9949. Acesso em:_____. doi: 10.17058/rea.v31i3.18265.