

A gestão democrática nos marcos legais de municípios do estado do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação

Democratic management in the legal frameworks of municipalities in the state of Maranhão: an analysis of the laws of the Municipal Councils of Education

La gestión democrática en los marcos legales de municipios del estado de Maranhão: un análisis de las leyes de los Consejos Municipales de Educación

Efraim Lopes Soares*
Maria José Pires Barros Cardozo**

181

Resumo: O presente artigo analisa como o princípio da gestão democrática, disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei Nº 9.394/1996, figura nas leis de criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME) de Barreirinhas, Codó e Icatu, municípios do Estado do Maranhão. Para o desenvolvimento do texto, utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental e dados referentes à pesquisa realizada pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), em 2015, sobre a institucionalização e o funcionamento dos CME no Maranhão. Constatou-se que as leis dos CME dos municípios pesquisados não trazem, explicitamente, o princípio da gestão democrática. A ausência de tal princípio, como parte da gestão do Sistema Municipal de Educação, pode prejudicar o fortalecimento dos espaços de participação, de construção da autonomia, de descentralização do poder local e de exercício da cidadania no âmbito do município.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Conselho Municipal de Educação. Legislação.

Abstract: This paper analyzes how the principle of democratic management, established in the Federal Constitution of 1988 and in the *National Education Guidelines and Framework Law* no. 9.394/1996, is included in the Laws of creation of the Municipal Councils of Education –(called CME) from Barreirinhas, Codó and Icatu, municipalities of the State of Maranhão, Brazil. For the development of this paper, we used bibliographical, documentary research and data related to the research done by the National Union of Municipal Councils of Education (called UNCME), in 2015, on the institutionalization and functioning of CME in Maranhão. We found that the laws of the CME of the municipalities surveyed do not explicitly bring the principle of democratic management into practice. The absence of such a principle, as part of the management of the Municipal Education System, can hamper the strengthening of

* Doutorando em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <efraimsoares16@hotmail.com>.

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: <zezecardozo@ufma.br>.

spaces of participation, construction of autonomy, decentralization of local power and exercise of citizenship within the municipality.

Keywords: Democratic Management. Municipal Council of Education. Legislation.

Resumen: En este artículo se analiza cómo el principio de la gestión democrática, dispuesto en la Constitución Federal de 1988 y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación -Ley n° 9.394/1996, consta en las leyes de creación de los Consejos Municipales de Educación (CME) de Barreirinhas, Codó e Icatu, municipios en el estado de Maranhão. Para desarrollo del texto, se utilizó la investigación bibliográfica, documental y datos referentes a la investigación efectuada por la Unión Nacional de los Consejos Municipales de Educación (UNCME), en 2015, sobre la institucionalización y el funcionamiento de los CME en Maranhão. Se constató que las leyes de los CME de los municipios investigados no traen, explícitamente, el principio de la gestión democrática. La ausencia de tal principio, como parte de la gestión del sistema municipal de educación, puede perjudicar el fortalecimiento de los espacios de participación, de construcción de la autonomía, de descentralización del poder local y de ejercicio de la ciudadanía en el ámbito del municipio.

Palabras clave: Gestión Democrática. Consejo Municipal de Educación. Legislación.

Introdução

No Brasil, o princípio da gestão democrática do ensino público foi consagrado na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido reafirmado tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996), quanto no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei N° 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Tal princípio tem se tornado um dos motivos mais frequentes de debates, de reflexões e de iniciativas públicas na área educacional, tais como: eventos na área da educação; conferências municipais, estaduais e nacionais de educação; e nos processos de tramitação das legislações educacionais (SANTOS, 2012).

Ressaltamos que a CF de 1988 (BRASIL, 1988), a partir da inserção, no artigo 206, do princípio da gestão democrática do ensino público, abriu caminho para debates e novas possibilidades no âmbito de administração dos sistemas educacionais e das escolas. Com a promulgação da LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996), definiram-se algumas possíveis formas de concretização dessa gestão democrática, indicativas dos contornos a serem dados, pelos sistemas de ensino, no processo de constituição e na implementação das políticas educacionais. Tal definição ensejou tornar efetiva a construção de espaços democráticos que promovam a participação ampla e a tomada de decisões coletivas.

A pesquisa da qual resulta o presente artigo aborda essa temática focalizando os Sistemas Municipais de Educação (SME) no Estado do Maranhão, de modo a analisar como o princípio da gestão democrática, disposto na legislação brasileira, tem sido absorvido em leis municipais no Estado. A análise pautou-se, principalmente, na legislação dos municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu, tendo incidido no conteúdo das leis de criação dos SME, dos Conselhos Municipais de Educação (CME) e das Leis Orgânicas.

Para tratarmos dessa temática, uma abordagem contextual sobre o Maranhão deve ser condição primeira, pois conhecer o todo social a partir dos aspectos geográficos, indicadores sociais, econômicos e educacionais fornece-nos subsídios na elaboração para uma análise mais próxima dessa realidade, da sua forma e dos elementos que a contradizem e da atuação do poder público estadual e municipal na implementação das suas políticas.

O Estado do Maranhão situa-se no Nordeste Oriental, uma área de transição entre o Nordeste e a Região Norte (Meio Norte). Ocupa uma área de 331.936,955 km², sendo o 2º maior Estado em extensão do Nordeste e o 8º do País; cerca de 80% do seu território está incluído na Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2017, conta com uma população estimada em 7.000.229 de habitantes.

Do ponto de vista educacional, segundo dados apresentados no Plano Estadual de Educação (PEE) (BRASIL, 2014), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Estado do Maranhão, em 2011, está abaixo da média Nacional e do Nordeste nas séries iniciais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Destacamos ainda que, segundo esse mesmo Plano, o Estado possui uma elevada taxa de distorção série-idade nos anos iniciais do Ensino Fundamental (20,50%), anos finais do Ensino Fundamental (36, 40%) e no Ensino Médio (42,80%) (MARANHÃO, 2014). Acrescentamos, também, o baixo índice de conclusão e o elevado índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (IBGE, 2011).

Em relação à Educação Infantil, ação prioritária dos municípios juntamente ao Ensino Fundamental, a situação é mais preocupante, uma vez que, segundo dados do Censo de 2010, a população maranhense de crianças de 0 a 3 anos era de 502.815 e a faixa etária de 4 a 5 era de 269.137 crianças. Desse contingente, apenas 102.246 (20,25%) estavam matriculadas em creches e 269.137 (88,2%) em pré-escolas. Em 2012, o quantitativo de matrículas era respectivamente 68.524 e 260.910 (MARANHÃO, 2014).

Esses dados revelam que a municipalização do ensino, na maioria das vezes, vem sendo praticada como mera transferência da responsabilidade da União para o município da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, sem considerar as condições financeiras e a questão da arrecadação dos impostos. Devem ser acrescentadas, também, as fragilidades em torno da própria organização das Secretarias Municipais de Educação, cuja indicação dos secretários e dos gestores atende aos critérios políticos em detrimento dos técnicos e dos democráticos por via de eleição.

A capital do Estado, São Luís, segundo informações do Censo de 2010, ocupa uma área territorial de 834,785 km², com população estimada de 1.073.893 habitantes. No plano econômico, o município possui 34,4% da população ocupada, distribuídas nos setores agropecuário (1,83%), na indústria extrativa (0,86%), na indústria de transformação (5,80%), no setor de construção (10,39%), nos setores de utilidade pública (0,77%), no comércio (19,55%) e no setor de serviços (53,39%) (IBGE, 2010). Os indicadores do Censo Escolar de 2017 informam que o município possui 711 escolas, 45.837 alunos matriculados na Educação Infantil, 137.649 no Ensino Fundamental, 50.311 no Ensino Médio e 17.410 na Educação de Jovens e Adultos.

Segundo Santos, (2013), quanto às condições de habitação e de saneamento básico, São Luís ocupa o segundo maior percentual de moradias inadequadas em relação às capitais do Nordeste, pois mais de 1/5 da população ainda vive em aglomerados subnormais e, conseqüentemente, com índices de saneamento inadequados (falta de infraestrutura), mas também precárias condições socioeconômicas e educacionais entre os bairros, revelando, assim, um abismo entre os bairros e, por conseguinte, as classes sociais na capital maranhense.

No que se refere aos municípios pesquisados, destacamos que Barreirinhas/MA foi fundado no ano de 1938, localiza-se na microrregião dos Lençóis, mesorregião do Norte Maranhense e possui área territorial de 3.024,019 km². Sua população em 2017, segundo o IBGE (2017), era composta por 62.458 habitantes com uma densidade demográfica em torno de 17,65 hab./km². Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,570, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). Possui renda per

capita domiciliar urbana de R\$ 190,25 (cento e noventa reais e vinte e cinco centavos) e rural de R\$ 83,33 (oitenta e três reais e trinta e três centavos), com um total de 79,37% da população vulneráveis à pobreza. Conforme o IBGE (2010), 34.599 habitantes são alfabetizados. Quanto aos indicadores educacionais, o Censo Escolar de 2017 apontou que o município possui 178 escolas com um total de 19.848 alunos matriculados, com a seguinte proporção: Educação Infantil (2.411), Ensino Fundamental (13.625), Ensino Médio (2.988) e Educação de Jovens e Adultos (824) (INEP, 2017).

O município de Codó/MA foi fundado em 16 de abril de 1986 e está localizado na microrregião de Codó, mesorregião Leste Maranhense. De acordo com o censo do IBGE (2017), sua área territorial é de 4.361,340 km² ocupada, em 2017, por uma população de 120.810 com densidade demográfica em torno de 27,06 hab./km². O IDH é de 0,595, o que também situa esse município na faixa de IDHM entre 0,500 e 0,599. Possui renda per capita domiciliar urbana de R\$ 227,50 (duzentos e vinte e sete e cinquenta centavos) e rural de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), tendo um total de 68,92% vulneráveis à pobreza. Dentre os seus residentes, 74.557 são alfabetizados. De acordo com o Censo Escolar de 2017, o município conta 227 escolas, com os seguintes indicadores de matrículas: Educação Infantil (5.466), Ensino Fundamental (21.905), Ensino Médio (5.215) e Educação de Jovens e Adultos (3.289) (INEP, 2017).

Icatu/MA foi o último município que analisamos, cuja fundação se deu no dia 10 de abril de 1614. Pertence à microrregião do Rosário, mesorregião Norte Maranhense, apresenta extensão territorial de 1.448,778 km² para uma população de 26.835, em 2017. Segundo o IBGE (2017), sua densidade demográfica é de 17,36 hab./km². Também é um município com baixo IDH 0,546 (entre 0,500 e 0,599). A renda per capita domiciliar urbana é de R\$ 161,00 (cento e sessenta e um reais) e a rural R\$ 87,50 (oitenta e sete reais e cinquenta centavos), possuindo 81,44% da sua população vulneráveis à pobreza. Desse contingente populacional, 17.533 são alfabetizados. No que se refere aos dados do Censo Escolar de 2017, o município possui 90 escolas com a seguinte matrícula: Educação Infantil (1.264), Ensino Fundamental (5.114), Ensino Médio (1.547) e Educação de Jovens e Adultos (192) (INEP, 2017).

As informações citadas sobre os indicadores sociais indicam o estado de pobreza que tais municípios maranhenses vivem, afetando, assim, diretamente os dados educacionais. Conforme relato do INEP (2015), sobre o IDEB, o Maranhão, no ano de 2007, teve média de 3,5 e, em 2014, de 3,8, não conseguindo atingir a meta proposta, que era de 3,9. Tais problemas estruturais e educacionais colocam o Estado como ente prioritário de ações que visem implementar a institucionalização de um sistema que organize a educação, tornando-se, portanto, um locus importante de estudo na área da gestão educacional.

Convém destacarmos que a escolha desses municípios não esteve atrelada à sua localização geográfica ou ao pertencimento à mesma mesorregião ou microrregião. A princípio, tínhamos interesse em investigar a legislação dos municípios pertencentes à região metropolitana de São Luís (São Luís, Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar); contudo, nenhum deles possui lei de criação do SME. Dessa forma, para selecionar os municípios, seguimos os três critérios: 1. Ter criado o seu Sistema Municipal de Educação em lei; 2. Ter criado o seu Conselho Municipal de Educação em lei; 3. Ter acesso à lei orgânica do referido município.

Assim posto, neste artigo, deslocamos as lentes para os CME dos três municípios, a fim de analisar, mais especificamente, como o princípio da gestão democrática é contemplado nas leis de criação desse órgão. Metodologicamente, a análise foi subsidiada por pesquisa bibliográfica e documental, tendo contado, ainda, com dados resultantes de pesquisa realizada pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), em 2015, sobre a institucionalização e o funcionamento dos CME no Estado do Maranhão.

A pesquisa teve aporte na abordagem histórico-dialética que, segundo Tonet (2016),

[...] trata-se, pois de apreender o processo através do qual vão se constituindo, ao mesmo tempo, a totalidade de determinado objeto e as partes que o compõe, a hierarquia e a ordem entre os diversos momentos, o modo como se relacionam entre si o todo e as partes, sob a regência do primeiro, as relações das diversas partes entre si e a passagem de um momento a outro. (TONET, 2016, p. 143).

Nessa perspectiva, procuramos capturar as determinações do objeto abstraído as mediações e as articulações postas pela própria lógica do objeto (TONET, 2016), valendo-se da análise qualitativa dos documentos que permite ao pesquisador compreender a pretensão do formulador de tais documentos, levando em consideração o contexto em que o documento foi elaborado, bem como o público a que se destina em circunstâncias particulares (MAY, 2004).

Análises dessa natureza reclamam precauções, sobretudo por estarem baseadas em documentos, que expressam conteúdos legais. Permitem, assim, compreender a imprevisão e a imperícia dos termos inseridos, pois as consequências dessas características podem causar danos irreparáveis e que, quase sempre, só de modo indireto atingirão o manipulador (LEAL, 1960). Abordar os documentos dessa forma é fundamental “[...] para o modo como vemos os nossos arredores e a nós mesmos” (MAY, 2004, p. 208).

Na primeira seção, enfocamos o papel dos Conselhos de Educação na gestão da educação escolar no Brasil. Em seguida, apresentamos o cenário da gestão da educação frente à reforma do estado brasileiro e a intensificação de reformas na área da educação que geraram, entre outras mudanças, redimensionamentos na legislação e na política educacional. Por fim, analisamos os conteúdos das leis de criação dos CME dos municípios investigados, a fim de identificar como o princípio da gestão democrática do ensino público figura no conteúdo dessas leis, cotejando-os com aspectos teóricos e legais que envolvem o tema da gestão democrática da educação.

Os Conselhos de Educação na gestão da política educacional brasileira

A compreensão dos elementos que orientam e materializam a constituição e o funcionamento dos SME requer uma contextualização histórica a partir da criação dos Conselhos de Educação. Segundo Bordignon (2009):

A respeito dos dispositivos legais relativos a sistemas e conselhos, uma indagação se apresenta pertinente: por que sistemas de ensino e conselhos de educação? A indagação se torna mais pertinente se considerarmos que as funções e competências tradicionalmente atribuídas aos conselhos de educação se limitam ao âmbito das questões relativas aos sistemas de ensino. (BORDIGNON, 2009, p. 21).

De acordo com Cury (2000), a gestão da educação escolar no Brasil tem nos Conselhos de Educação um dos principais componentes. Desde o Império, eles começaram a ser tratados do ponto de vista legal, mas somente a partir de 1960 inauguram-se algumas conquistas em torno dessa temática, com a criação do Conselho Federal de Educação (CFE), por meio da Lei N° 4.024, de 1961. Posteriormente, a Lei N° 5.692, de 1971, facultou aos municípios a criação de Conselhos de Educação e, atualmente, a LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996) refere-se ao Conselho Nacional de Educação, e o Parecer CNE/CEB N° 30/2000 pronuncia-se sobre a importância dos Conselhos Municipais de Educação.

A formalização dos conselhos situou-se no contexto das lutas pelo “[...] processo de democratização e municipalização iniciado na década de 80 do século passado, quando os movimentos da sociedade civil organizada forjaram espaços públicos de negociação e práticas

participativas” (CARDOZO, 2012, p. 168). No entanto, também se situam no âmbito do movimento de descentralização resultante das transformações econômicas, políticas e sociais, presentes na recomposição do Estado no contexto da crise do capital e da transição do fordismo para a acumulação flexível, afinal:

O processo de gestão da educação não acontece apartado dos imperativos da globalização, que vem gerando mudanças na organização do trabalho nos países capitalistas, trazendo a exclusão de uma significativa massa de trabalhadores e consequências importantes para a gestão das empresas. Com isso a gestão democrática da educação precisa estar atenta a essas mudanças para poder tornar-se instrumento de resistência à exclusão social e à transformação dos homens em simples mercadoria. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 175).

Nesse cenário, os Conselhos, em sentido geral, atuam como órgãos coletivos de tomada de decisões com funções deliberativas, normativas, consultivas e de controle social. Podem constituir-se, ou não, como espaço político de confrontos e de deliberação coletiva, como formas organizativas de participação democrática que procuram romper com a força centrífuga que tenta restringir as lutas sociais e os conflitos de classes na esfera produtiva (LEHER, 2005). Sobretudo, são instrumentos importantes para fomentar a autonomia e a participação, uma vez que eles legitimam o caráter público da ação dos entes federados,

[...] seja pela atribuição de controle do “correto” uso dos recursos, seja pelas possibilidades abertas pela interlocução, no sentido de formulação e implementação de políticas públicas conectadas às demandas sociais; esta conexão deve ser entendida como um processo de conflitos e tensões que, por isso mesmo, expõe sua relevância (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 87-88).

No caso dos Conselhos de Educação e, mais especificamente, os municipais, entendemos que a concretização desse papel requer que ocorra uma sensibilização por parte dos gestores públicos no sentido de atentarem para a importância dos CME como órgãos de mobilização e de participação da sociedade na definição das políticas educacionais, além de serem fundamentais para que os SME se consolidem democraticamente. Desprovidos dessas características, os CME têm sua atuação restrita, favorecendo a entrada em cena, pelos governos, de expedientes patrimonialistas. Segundo defende Verza (2000):

[...] o conselho visa o estímulo, o fortalecimento e a institucionalização da participação da sociedade no processo de criação de políticas públicas de Educação no município, bem como dos planos plurianuais de educação Municipal. Além disso, são órgãos normativos, consultivos, deliberativos e fiscalizadores dos Sistemas Municipais de Educação e de outras normas relativas ao funcionamento da rede escolar do Ensino Municipal. Vale, pois, observar que os Conselhos Municipais de educação, têm sua estrutura, organização, funcionamento e competências reguladas e definidas em legislação específica e em regimento próprio. A partir disso, variam, com base nas Leis Orgânicas dos Municípios, as atribuições dos Conselhos. Depende isto de concepções mais ou menos democráticas no que diz respeito à participação direta dos segmentos, instituições, entidades e organizações em funcionamento regular nos Municípios. (VERZA, 2000, p. 220).

Desse modo, entendemos ser necessário que as leis orgânicas dos Municípios afirmem em seus textos a obrigatoriedade da constituição dos Conselhos de Educação como espaços de participação e de controle social da Educação, visando à democratização da gestão no âmbito do sistema de ensino. Vale assinalar que a LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996) faz menção, em seu art. 18, inciso III, à existência de “órgãos municipais de educação”, indicativo de que reforça serem os Estados e os municípios encarregados da previsão legal desses órgãos, o que inclui o Conselho de Educação.

Além da criação, consideramos imprescindível que o Conselho tenha em sua composição uma representação que não se limite ao aspecto político, mas que abarque também critérios de notório saber educacional, e, fundamentalmente, representação popular. Isso porque, de acordo com Bordignon (2009), o CME tem como competência garantir que as políticas educacionais continuem sendo implementadas frente à transitoriedade dos governos.

Bordignon (2009) elenca alguns aspectos sobre a composição, a estrutura e as funções do CME. No que se refere ao primeiro aspecto, ele ressalta que se deve considerar o tamanho do SME, o equilíbrio das categorias representadas no CME e a duração dos mandatos. O tamanho é vinculado ao tamanho do município; o número de vagas de conselheiros deve permitir a presença de diferentes categorias situadas no município representando a diversidade social; a duração do mandato visa a garantir a estabilidade e a sequência de políticas educacionais. Já a estrutura pode ser dividida em Câmaras, Comissões ou Plenárias dependendo das características do SME, da composição e das funções do Conselho. Quanto às funções é desejável que o Conselho tenha funções deliberativas, consultivas, de mobilização e de controle social sobre as questões referentes à política educacional do município.

Em relação a sua composição, ressaltamos que esta deve ser paritária, ou seja, “[...] metade dos conselheiros de livre indicação do governo e metade indicados pela sociedade civil, por meio de suas entidades organizadas” (BORDIGNON, 2009, p. 70), buscando-se garantir que esse critério, consoante princípios de gestão democrática da educação, se efetive como escolha dos conselheiros. Afinal, a composição e a forma de escolha dos integrantes do conselho determinam quem e para quem são tomadas as decisões.

Quando predominam representantes do executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, o conselho tende a expressar a voz do governo. Quanto mais a pluralidade das categorias de educadores e da comunidade estiver representada, mais os conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade. A representação do conselho deve representar o Sistema de Ensino: dirigentes, profissionais da educação, familiares e estudantes [...]. O significado da representação nos conselhos de educação encerra tensões e polêmicas. (BORDIGNON, 2009, p. 70-71).

No entanto, sendo o CME vinculado ao Poder Executivo, como órgão auxiliar da gestão pública, o caráter paritário, relacionado ao processo de descentralização e de participação, frequentemente não tem se concretizado, restringindo as ações do Conselho ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, ou seja, apenas de caráter consultivo. Noutra direção, é necessário a reafirmação do caráter essencialmente deliberativo e fiscalizador do Conselho, para que não se transforme em uma realidade meramente jurídico-formal e instrumento nas mãos dos prefeitos e das elites, sendo-lhe preservado o objetivo de ser mecanismo de controle e de fiscalização da coisa pública (LUCE; FARENZENA, 2008).

Por isso, reafirmamos a importância de, em sendo necessário, ocorrerem ajustes nas leis de criação dos CME e dos SME, no momento de elaboração ou de adequação dos Planos Municipais de Educação, com vista a atender o previsto na Lei Nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) que aprovou o PNE, sobretudo no que se refere à promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Nesse processo de reformulação, seria importante que os conselhos passassem

[...] a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada, e não mais apenas por membros escolhidos pelo Poder Executivo. Além disso, um novo papel lhes é conferido: o de interlocutor e representante dos interesses da sociedade, devendo, portanto, atuar na defesa dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal (arts. 205, 206 e 208) como o direito de todos a um ensino de qualidade. (SILVA, 2009, p. 39).

A preocupação em torno dessa temática assenta-se na relação que os CME têm construído com os Poderes Executivo e Legislativo municipais, pois a forma como esses Conselhos são compostos e o grau de participação que lhes é facultado determina a sua atuação frente à legitimação de determinados interesses, como os de grupos político-partidários em disputa (SOUZA, 2013). Na sua função mediadora entre o Governo e sociedade civil, entendemos que o Conselho deva estar atento a manobras que visem transformá-lo em veículo do tráfico de influências e de subordinação ao Poder Executivo. Assim, para que o Conselho exerça as suas funções e efetive suas finalidades, deve “[...] ser autônomo, contrapondo-se a qualquer forma de tutela. No caso da educação, deve ser autônomo pedagogicamente, administrativamente, politicamente e financeiramente, condição que deve ser garantida por meio de um instrumento legal” (LAGARES, 2009, p. 13).

Reiteramos, assim, que os governantes, gestores e membros dos órgãos colegiados tenham a compreensão de que o papel de cada instrumento de gestão depende da correlação de forças que neles se instalam e que a democratização da gestão dos sistemas e conselhos requer aprendizagens coletivas, rompimentos com estruturas burocratizadas e comprometimento com as alterações das relações de poder. A esse respeito, Silva, (2010, p. 44) destaca que devemos ter cuidado com a pseudoparticipação que “[...] anula ou não dá espaço para um envolvimento marcado pela resistência e a criação de alternativas que não se articulem com os projetos de controle”.

Lembramos, também, com base em Bordignon e Gracindo (2000, p. 145), que “[...] a gestão municipal constitui-se, essencialmente, como um processo de articulação para o desenvolvimento da Proposta-Político-Pedagógica das escolas de sua jurisdição”. Nesse sentido, entendemos que a gestão democrática deva ser um princípio a ser perseguido, configurando-se como uma prática cotidiana nos sistemas, nos órgãos e nas escolas, pois não é apenas a escola que deve ser democrática, mas todas as instâncias do sistema de ensino.

A esse respeito, Cury (2000) enfatiza que é na relação com os estabelecimentos de ensino que se verá o grau de diálogo com que os administradores dos sistemas e seus respectivos órgãos normativos, como os Conselhos de Educação, poderão traduzir a gestão democrática como forma de participação e de controle social, no sentido de proposições e de acompanhamento dos diversos segmentos envolvidos nas políticas educacionais.

Com base no exposto, compreendemos que a criação e a institucionalização dos CME decorrem de um conjunto de processos e de contextos, em que dispositivos legais e as políticas educacionais são frutos de intenções e interesses divergentes, disputas, ressignificações, articulações e reconfigurações em diferentes níveis, instâncias e esferas governamentais, e que essas intenções e interesses dependem do contexto social, político, econômico e cultural.

Situando a gestão da Educação brasileira no contexto atual

As atuais questões referentes à gestão da educação brasileira devem ser compreendidas no contexto das mudanças ocorridas no setor na última década do século passado e início desse novo século. Tais mudanças decorrem de transformações econômicas, sociais e políticas do capital e do Estado.

As transformações na esfera da produção provocaram reconfigurações nas formas de organização e de administração das empresas e nas relações de trabalho, ocasionando, sobretudo, alterações nos padrões de intervenção estatal que resultaram na emergência de novos

mecanismos e de novas maneiras de gestão, estas patrocinadas pelo redirecionamento das políticas públicas e, particularmente, das educacionais (CABRAL NETO; CASTRO, 2011).

Nesse processo, a educação e a escola são influenciadas pelo modelo de gestão econômica, transformando-se em alvo das reformas educacionais direcionadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Programa de Promoção das Reformas Educacionais na América Latina e Caribe (PREAL), que expandiram suas ações para a área social, estabelecendo suas regras via normas, empréstimos e financiamentos (LOBO, 2014). Assim, as políticas educacionais são projetadas e implantadas segundo as exigências da produção e do mercado, para atender aos interesses dos países de capitalismo avançado, isto é, daqueles que dominam a economia e a política mundial. Essa interferência dos organismos internacionais, que, na condição de agências financiadoras, definem as diretrizes, servem de base para constituição das políticas econômicas e sociais. Galvanin (2005) considera que:

As relações capitalistas de produção passam a incorporar o cotidiano escolar ao assimilar propostas do Banco Mundial na formulação das políticas educacionais, observados através de critérios como eficiência, eficácia, produtividade – bem como conceitos de empregabilidade, competência, e conduzem a escola como obrigação de preparar para o mercado de trabalho. Ideias de descentralização das ações estatais na educação e incorporação da forma de gestão utilizada pela iniciativa privada remetem os países a reformas estruturais. (GALVANIN, 2005, p. 4).

Resulta dizermos, então, que a legislação educacional produzida nos anos de 1990 foi orientada pelas recomendações estabelecidas em fóruns mundiais e regionais de Educação organizados e guiados pelas diretrizes colocadas por esses organismos internacionais. Os eventos que se tornaram marco na reorganização das políticas educacionais foram: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, que traçou os fundamentos basilares da Educação e cuja recomendação maior consistia em que os países priorizassem, em suas políticas educacionais, a universalização do ensino básico e a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, que deveriam ter acesso a uma educação capaz de propiciar a aquisição cada vez maior “[...] dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante” (UNESCO, 1990, p. 10); a Conferência da Cúpula de Nova Delhi, em 1993; e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica, em 1996.

A partir daí as proposições indicaram a necessidade de um novo modelo de gestão educacional, capaz de assegurar para todos uma educação de qualidade, vista como uma das condições essenciais para o desenvolvimento humano, a inserção no mercado competitivo de trabalho e o exercício da cidadania (OLIVEIRA, 2000). O Brasil tornou-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários e passou a introduzir concepções como participação-gerencial e autonomia, conceitos estes que permeiam diversos instrumentos legais no país.

Inferimos dessa análise a visão funcionalista da educação colocada à sociedade com base na ideia de desenvolvimento e de progresso, sem, contudo, questionar a forma alienada do trabalho que gera a exclusão social e subordina a educação escolar aos restritos imperativos do mercado, adquirindo uma finalidade legitimadora das mudanças ocorridas na sociedade em favor do reordenamento na lógica capitalista.

Assim, a educação, em virtude da reorganização no sistema capitalista de produção, é colocada como requisito fundamental ao desenvolvimento econômico e social, com “[...] os ideólogos do capital argumentando [...] que é necessário reformar os sistemas educativos para que a educação possa atender e acompanhar as mudanças na esfera produtiva” (CARDOZO, 2009, p. 102).

Tal perspectiva considera a educação como um investimento em capital humano, porém os sistemas educacionais são orientados para a expansão da oferta, mas com a racionalização dos recursos e a redução dos investimentos. Para tanto, os modelos burocráticos devem ser substituídos pelos gerenciais que, conforme as diretrizes neoliberais, são pautados na produtividade, na eficiência e na eficácia.

Esses princípios inserem-se na retórica dos conceitos de participação, autonomia, democracia, qualidade e flexibilidade. Contudo, tais concepções diferem dos sentidos deferidos pelos movimentos em favor da gestão democrática e participativa, pois coadunam com modelos de gestão baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho dos alunos e das instituições educativas. Como exemplo, podemos citar as avaliações centralizadoras e regulatórias do MEC, tais como: o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE); o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); a Prova Brasil, entre outros.

Também, por isso, vários instrumentos legais defendem modelos de gestão que enfatizam a necessidade do protagonismo da comunidade no gerenciamento das políticas educacionais, utilizando-se da noção de empoderamento, cuja lógica é a responsabilização dos atores educativos por meio da diminuição da ação estatal. Em suma, consideramos que essa perspectiva gerencial ressignifica os conceitos de autonomia, de descentralização e de participação, os quais são instrumentos fundamentais da gestão democrática dos sistemas educacionais e da escola.

O princípio da gestão democrática na lei de criação dos Conselhos Municipais de Educação de Barreirinhas, Codó e Icatu do estado do Maranhão

As discussões em torno das mudanças na base produtiva, bem como influências dos organismos internacionais na política educacional brasileira, conforme abordamos na seção anterior, trazem à luz as concepções norteadoras dos embates em torno da democratização da gestão escolar e o alcance dos limites impostos à sociedade atual, em decorrência das profundas transformações vivenciadas pelo mundo do trabalho e da produção.

Situar as políticas de educação no Brasil e, no bojo dessas, as discussões sobre a gestão democrática implica resgatar os vínculos e compromissos que norteiam a presente reflexão, pois convivemos com um leque amplo de interpretações e formulações reveladoras de distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos de racionalização e participação, indo desde posturas de participação restrita e funcional atrelada às novas formas de controle social (qualidade total) até as perspectivas de busca de participação efetiva e, conseqüentemente, de participação cidadã. (DOURADO, 2008, p. 79).

A partir de 1980, com o processo de abertura política, também designado de transição democrática, aumentou o envolvimento dos atores sociais na luta pela ampliação dos espaços democráticos, sobretudo as relacionadas pela escolha dos representantes pelo voto direto. Acrescentamos, ainda, as reivindicações pela ampliação dos canais de participação e de controle social dos recursos públicos, na perspectiva de expandir a ação popular sobre o Estado, a fim de garantir os direitos sociais.

Nesse cenário, a gestão democrática da educação e da escola pública também foi alvo de reivindicações dos movimentos que marcaram a década de 1980, tais como as cinco Conferências Brasileiras de Educação (CBE), que debateram e fizeram várias críticas sob a forma como vinha sendo conduzida a política educacional brasileira. A partir dessas conferências, surgiram sugestões e proposições para a melhoria da educação brasileira, tanto sob forma de cartas, como de documentos que subsidiaram o processo Constituinte.

Um dos aspectos desses movimentos foi “[...] caracterizado pela preocupação com o significado social e político da educação, do qual decorre a busca de uma escola pública de qualidade, aberta a toda a população e, voltada precipuamente, para as necessidades da maioria [...]” (SAVIANI, 2008, p. 33). Assim, foi possível a inclusão do princípio da gestão democrática do ensino público na CF de 1988 (BRASIL, 1988), algo inédito na história constitucional do Brasil, resultante da mobilização em torno da defesa da educação como direito social e da participação da sociedade civil na definição das políticas educacionais.

A esse respeito, Cury (2005) lembra que a referência à gestão democrática pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) representou um importante avanço, pois significou, e continua significando, um passo importante para a vivência democrática das nossas instituições educativas e dos próprios sistemas de educação. Tal princípio implica a participação cidadã dos interessados e a necessidade de prestação de contas por parte dos dirigentes sobre as políticas educacionais sob suas responsabilidades. Esse marco legal, nas palavras de Andrade (2011, p), apresenta-se:

[...] como um fundamento do processo de democratização do país para a construção de um novo paradigma de gestão educacional, no qual a perspectiva de fortalecimento da autonomia da escola constitui o principal viés que deve orientar as relações no interior do sistema de ensino. A importância do novo marco legal reside, sobretudo, no reconhecimento de que um regime democrático precisa amparar-se em condições objetivas claras e válidas para todos os partícipes das relações que serão estabelecidas. (ANDRADE, 2011, p. 166).

Vale destacar que a gestão democrática do ensino público ganhou importância na CF de 1988, prevendo a participação dos movimentos sociais na elaboração da política nacional de educação e o controle de sua execução, por meio da descentralização dos níveis e das modalidades de ensino, previstos pela LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

Resultante da luta constante em busca da democratização, essa perspectiva de gestão consta do artigo 206, inciso VI, da CF, tendo sido ratificada na LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996), em seu artigo 3°, inciso VIII:

Título II
Dos Princípios e Fins da Educação Nacional
Art. 3° - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]
VIII - gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1996, p. 27833).

Atualmente, o PNE/2014 reafirma esse princípio ao propor a criação de mecanismos de participação que promovam a democratização dos sistemas de educação e das instituições educacionais, conforme prevê o artigo 2°, no inciso VI, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, pode-se dizer que a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a atual LDB (BRASIL, 1996) foram documentos primordiais para políticas de democratização da educação e da escola, assim como para a normatização da matéria no âmbito dos sistemas de ensino. Contudo, do ponto de vista da materialização dessas políticas, ainda estamos distantes da efetivação do

princípio da gestão democrática do ensino público, sobretudo se considerarmos a realidade de muitos espaços e mecanismos de participação coletiva, como os conselhos municipais, onde persistem projetos e práticas que se alinham com concepções gerencialistas de gestão, na contramão do referido princípio. Na presente análise, entendemos a gestão democrática como um

[...] processo de aprendizagem e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (DOURADO, 2008, p. 79).

Vale destacarmos que, de acordo com o art. 14 da LDB Nº 9.394/1996, as normas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica serão definidas pelos sistemas de ensino, de acordo com suas peculiaridades, considerando-se os princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Compreendemos que a gestão democrática ocorre com a participação e o trabalho coletivo da comunidade escolar (professores, pais, alunos, funcionários, coordenação pedagógica, gestores), sendo, dessa forma, necessário um ambiente que valorize e respeite a cooperação, a interação entre as pessoas e a participação em seu sentido amplo. Acrescentamos, ainda, que uma gestão democrática não deve se limitar à participação apenas no interior da escola, mas envolver a comunidade em geral para que atue junto ao Estado, cobrando-lhe o cumprimento de seu papel, acompanhando o processo educativo e as condições necessárias para o seu desenvolvimento, dando opiniões no que se refere à construção de políticas educacionais que prezem tanto pela quantidade como pela qualidade, pois uma não deve existir sem a outra. Nesse sentido, os espaços democráticos criados para esse fim, como é o caso dos Conselhos de Educação, têm papel fundamental nesse processo de democratização da gestão.

Assim, diferentemente da concepção neoliberal, que utiliza práticas gerencialistas desenvolvidas no âmbito das empresas privadas com foco no treinamento, na implantação de técnicas administrativas para resolução dos problemas educacionais focados na eficiência e na eficácia, o que continuamos almejando é a consolidação da gestão democrática da educação pública fora dos padrões mercadológicos. Os modelos empresariais têm como foco o controle dos gastos e dos serviços públicos, ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho pautados em avaliações padronizadas e na responsabilização dos usuários por meio de instâncias e determinados objetivos de controle social que são formulados fora dos instrumentos coletivos.

É importante destacarmos que, nesse contexto, temos ações e movimentos que buscam consolidar aquilo já alcançado no âmbito legal, ou seja, práticas que visem superar uma gestão autoritária e promover a concretização da democratização no âmbito dos sistemas, assim como das escolas e dos órgãos de educação, como os Conselhos Municipais. Entendemos que essas práticas devam estar pautadas na consciência da importância da participação como ato político e que envolva a todos, para além dos preceitos gerencialistas.

Ressaltamos que esse direcionamento para a gestão democrática, embora seja uma conquista legal, ainda apresenta um descompasso entre a teoria e a prática, pois a sua materialização faz-se, necessariamente, pela regulamentação expressa por normas posteriores à constitucional, no âmbito de sistemas de educação. Nesse sentido, a renúncia a uma regulamentação pode representar limites à democratização da gestão da educação, ainda que sua materialização dependa de outras condições para além das determinações legais.

Consoante esse entendimento, no Quadro 1 a seguir, expomos dispositivos que, nas leis de criação dos CME nos três municípios maranhenses investigados, correlacionam-se com o princípio da gestão democrática do ensino público.

Quadro 1 - Princípios da Gestão democrática do ensino nas leis de criação dos CME dos municípios pesquisados

Municípios	Dispositivos da Lei
Barreirinhas	Art. 2º - O Conselho Municipal de Educação, órgão da Secretaria Municipal de Educação terá sua organização prevista nesta lei, de maneira democrática participativa e em caráter de entidade pública, assegurada sua autonomia em relação ao poder executivo.
Codó	• Não menciona o princípio
Icatu	<p>Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal de Educação:</p> <p>I – Participar da elaboração de uma proposta de Plano Municipal de Educação em conjunto com o Poder executivo Municipal;</p> <p>[...]</p> <p>IV – Participar do planejamento, do controle, avaliação e aplicação do ensino municipal dos recursos financeiros previstos em Lei;</p> <p>[...]</p> <p>X – Estimular a participação de usuários, profissionais da educação e funcionários na gestão de instituições educacionais;</p> <p>[...]</p> <p>XII – Articular-se com os poderes Legislativo, Executivo, comunidade educacionais e a sociedade civil organizada, através do Fórum Municipal de Educação, tendo em vista a busca de soluções alternativas para a constituição de uma educação de qualidade para todos.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das leis dos municípios de Barreirinhas (Lei Nº 511/2003), Codó (Lei Nº 598/1980) e Icatu (Lei Nº 228/2008).

Nas leis de criação dos CME, nenhum dos municípios traz, explicitamente, o princípio da gestão democrática do ensino público. Os municípios de Barreirinhas e Icatu mencionam algumas concepções democráticas referentes à organização dos Conselhos e as suas atribuições, destacando a participação no planejamento e o controle da aplicação dos recursos financeiros, bem como articulação com os Poderes Legislativo e Executivo na perspectiva de buscar alternativas para uma educação de qualidade. Ressalta-se que o município de Barreirinhas faz menção a uma organização democrática e participativa. Entretanto, como isso pode ocorrer se o CME é posto como um órgão da Secretaria Municipal de Educação e não da sociedade organizada? Até que ponto essa autonomia prevista pode ocorrer se ele é posto como próprio órgão do Poder Executivo?

Na legislação de Icatu, o documento destaca, por meio das competências do CME, processos de participação dos profissionais da educação, bem como usuários e funcionários, na gestão das instituições educacionais. Contudo, não deixa explícitas concepções democráticas que pudessem qualificar essa participação. Além disso, essa lei afirma que haverá participação do CME na elaboração do Plano Municipal de Educação e na elaboração do orçamento do ensino Municipal. Entretanto, questionamos essa participação, uma vez que a lei expressa que ela será em conjunto com o Poder Executivo municipal sem citar outras instâncias, tais como o Poder Legislativo e os demais conselhos de acompanhamento e controle social da educação.

Cumpra realçar sobre essas características do CME, que é esperado que a composição do órgão inclua desde profissionais da educação até pais de alunos, de modo que a presença de representantes de vários segmentos do município constitua uma marca do seu caráter democrático. Contudo, a simples inclusão desses membros não significa um avanço na gestão democrática, pois, na maioria das vezes, eles são indicados pelo próprio Poder Executivo, embora formalmente representem instâncias ligadas à sociedade civil.

Destaca-se que a ausência ou carência de referenciais de uma gestão democrática, nas leis examinadas, pode estar relacionada ao próprio processo de criação desses conselhos, uma vez que “[...] historicamente [...] foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes” (BORDIGNON, 2009, p. 63).

Assim, a própria representatividade dos Conselhos no âmbito municipal expressa a correlação de forças presente na sociedade. Atentar para a composição do Conselho é, portanto, analisar quais forças sociais estão em disputa com seus possíveis projetos, que, muitas vezes, não são de interesse público, mas de interesse privado. A exemplo, a composição dos conselhos nas leis analisadas é restrita. A Lei do município de Barreirinhas sequer cita como é sua composição. A Lei do município de Codó só explicita representantes do poder público e de escolas particulares. E a Lei do município de Icatu é a única que, além de citar representantes do poder público, avança para representantes dos pais de alunos e servidores das escolas públicas municipais. De acordo com Souza (2013, p. 31), “[...] a análise da produção legislativa municipal poderá indicar que tipo de arranjo institucional tende a se configurar para esses espaços institucionais de participação existente no país”. Dessa forma, na sua composição, podem existir integrantes de diversos setores, dependendo da relação que exista com os Poderes Executivos e Legislativos municipais, isso porque:

A participação de diferentes setores com capacidade desigual de organização social nos Conselhos intervém sob a relação entre esses poderes, muitas vezes conferindo à atuação dos Conselhos função de legitimação dos interesses dos grupos político-partidários em disputa. (SOUZA, 2013, p. 13).

Essa questão foi evidenciada na pesquisa realizada pela UNCME em 2015, que revelou que os CME dos municípios de Barreirinhas, Codó e Icatu são compostos apenas por dirigentes da educação, ou seja, não são paritários. A pesquisa evidenciou, ainda, que não existe quadro de pessoal para dar suporte às atividades dos Conselhos. Esses dados coadunam com resultados de estudos de Gohn (2008), quando revela que, na maioria das vezes, os Conselhos são instituídos apenas do ponto de vista jurídico-formal, tornando-se instrumentos nas mãos dos governantes, sem poder de decisão e de deliberação e, assim, não cumprem a função de controle e de fiscalização das políticas educacionais.

Contudo, vale ressaltarmos que a realidade concreta frequentemente é outra. De acordo com Gohn (2008, p. 103), “[...] vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”, o que é indicativo da vinculação existente entre os Conselhos e o Poder Executivo do município, uma vez que ficam a serviço do governo como órgãos auxiliares da gestão pública e, assim, distanciam-se do caráter deliberativo.

Nesse contexto, é oportuno refletirmos sobre o lugar que, de modo geral, ocupam os Conselhos de Educação na estrutura de poderes no sistema político brasileiro. Frente à constatação de Saviani (2008), a questão do Conselho de Educação constitui o problema central da organização da educação como sistema de educação, pois:

O Conselho, de fato, desempenha funções que, analogamente ao que ocorre no sistema político, correspondem às funções dos Poderes Legislativo e Judiciário. Assim, o conselho, enquanto órgão normativo, exerce função legislativa, interpretando e complementando a legislação educacional por meio das normas que estabelece e que obrigam a todos que operam sob sua jurisdição, isto é, no âmbito do sistema de ensino do qual ele é o órgão normativo. Além disso, enquanto órgão que julga e decide seja sobre as infrações cometidas em desrespeito às normas em vigor; seja sobre as pendências que venham a ocorrer no funcionamento do sistema; seja, ainda, como instância última de recurso par dirimir controvérsias, o Conselho exerce as funções equivalentes àquelas do Poder Judiciário no campo da educação. Ora, em assim sendo, do mesmo modo como no sistema político para o bom cumprimento de suas funções, os três Poderes, o Executivo o Legislativo e o Judiciário, são concebidos como autônomos entre si, também no âmbito do sistema de ensino o Conselho necessita gozar de autonomia em relação ao Executivo. (SAVIANI, 2008, p. 226-227).

Sendo o CME um dos instrumentos do SME para o alcance de maiores patamares de autonomia e qualificação da participação dos sujeitos na gestão das políticas educacionais, entendemos que deva ser assumido como órgão de Estado e não de Governo. Dessa forma, entendemos que os textos legais dos sistemas de ensino, como é o caso da lei de criação dos CME, devam deixar explícitos aspectos basilares da gestão democrática, com referenciais que visem possibilitar que os sujeitos envolvidos possam dispor de condições reais de participar de forma ampla e tomar posição no processo de criação das políticas públicas de educação do município. Destacar a gestão democrática da educação nos textos legais dos CME poderá demonstrar a importância de fortalecer-se a participação. Contudo, o simples fato de não conter no documento legal não significa que esse princípio não possa estar presente no âmbito da gestão da educação municipal.

Dentre as práticas democráticas que consideramos importantes e que não foram incluídas no rol dos artigos dessas leis, podemos destacar, dentre outras:

- participação na elaboração do orçamento Municipal;
- instituição de Conselhos escolares deliberativos, com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e local;
- participação de entidades representativas da sociedade civil na elaboração, no acompanhamento e na avaliação do Plano Municipal de Educação;
- constituição do Fórum Municipal de Educação;
- transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.

Ressaltamos, ainda, que a ausência do princípio da gestão democrática na lei de criação dos CME poderá prejudicar a participação de alguns sujeitos – estudantes, professores, funcionários, pais, comunidade local, movimentos sociais – nos espaços de deliberação coletiva na efetivação de propostas e de projetos dos sistemas de educação que visem à melhoria da qualidade da educação e ao aprimoramento das políticas públicas educacionais (DOURADO; AMARAL, 2011), uma vez que a gestão democrática é um processo de envolvimento e de comprometimento político da comunidade escolar e local e “[...] de organização política da sociedade civil na luta por transformações sociais que viabilizem o exercício efetivo da democracia no âmbito da sociedade” (SCHLESENER, 2006, p. 187).

Contudo, temos de considerar a necessidade da conscientização da comunidade acerca da importância da participação. A esse respeito, importa observar que a falta de participação não decorre necessariamente da falta de interesse, posto serem muitas as barreiras que se impõem, em termos de condições para a efetivação da participação do coletivo nos processos da gestão. Muitas vezes, no entanto, a própria comunidade desacredita no potencial da participação, talvez por historicamente não perceber mudanças significativas naqueles âmbitos em que é chamada a se envolver.

Acerca dessa circunstância, Paro (2007) afirma a importância de reeducar os integrantes dessa comunidade por meio de processos democráticos, para desconstruir o convencimento de que não vale a pena apostar na participação, levando-se em consideração, inclusive, os próprios problemas enfrentados pela comunidade. Entendemos que, na medida em que ocupamos conscientemente espaços institucionalizados de participação, como é o caso dos Conselhos, temos a oportunidade de sermos parte de processos decisórios. Abre-se, para cada sujeito, uma porta para “[...] estar presente em arenas nas quais se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos; e [...] de ser ouvido e continuar lutando para transformar o estado pela vida da democratização das políticas públicas” (GOHN, 2008, p. 104-105).

Observamos, assim, que é primordial o provimento de condições/meios para que a sociedade civil possa participar das decisões com vistas à democratização da gestão educacional. De acordo com o documento referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE) – 2010, a partir do momento que há participação da sociedade nas decisões do sistema educacional, a qualidade da educação pode ser melhorada. Inferimos, portanto, que a melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais está intimamente relacionada à criação de espaços de deliberação coletiva, pois

[...] a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação e as diversas formas e mecanismos de participação encontrados pelas comunidades local e escolar na elaboração de planos de desenvolvimento educacional e projetos político-pedagógicos, ao mesmo tempo em que objetiva contribuir para a formação de cidadãos críticos e comprometidos com a transformação social. (BRASIL, 2010, p. 110).

Levando em consideração o argumento de Cury (2007) de que participar é dar parte e ter parte e que isso implica no compartilhamento de poder e responsabilidades, fruto do debate coletivo, destacamos a importância que os espaços de participação possuem na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas locais, concretizados por meio de ações de controle social. No entanto, conforme apontamos, não basta criar os mecanismos de participação popular sem atentar para as condições de participação por eles oferecidas. A esse respeito, Gohn (2008) afirma que, inicialmente, é preciso ficar atento à necessidade de qualificar-se a participação. Isso porque:

A simples existência da estrutura não garante de imediato a alteração nas formas tradicionais, autoritárias de gestão, para formas mais democráticas. É preciso qualificar o sentido e o significado da participação, para o coletivo e para cada membro [...]. Há vários sentidos da participação, na atualidade, em disputa. (GOHN, 2008, p. 106).

Entendemos que a circunstância apontada pela autora realça a importância dos mecanismos/espaços de participação na concretização do princípio da gestão democrática, uma vez que, na ausência deles, tal princípio dificilmente será concretizado. Além disso, tais espaços são vistos como verdadeiros “[...] mecanismos operativos a favor da democracia e de exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem transforma-se em aliados

potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais” (GOHN, 2008, p. 103).

Ao buscarmos espaços de participação – Planos Municipais de Educação (PME), Fóruns Municipais de Educação, Conferências Municipais de Educação, orçamento municipal, entre outros –, nas leis de criação dos CME de Barreirinhas, Codó e Icatu, constatamos que as leis dos CME não possuem nenhum artigo que tratam de tais espaços. Desse modo, segundo Gohn (2008):

[...] nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos. (GOHN, 2008, p. 103).

Assim, consideramos que a existência dos CME na legislação deva estar fundamentada na importância que eles possuem como órgãos de representação da sociedade civil e de deliberação plural, como órgãos compostos por diversos segmentos da comunidade escolar e local. Somente assim, para além de uma realidade jurídico-formal, serão parte do processo de gestão descentralizada e participativa sobre o interesse comum no âmbito da gestão das políticas educacionais.

Considerações finais

Com base no exposto ao longo deste artigo, podemos inferir, por meio das observações lançadas no texto, que as leis dos CME dos municípios pesquisados não indicam explicitamente o princípio da gestão democrática. Nesse sentido, ressaltamos a importância de a gestão do sistema municipal ser efetivamente permeada por esse princípio, servindo de alicerce ao fortalecimento dos espaços de participação, de construção da autonomia, de descentralização do poder local e de exercício da cidadania no âmbito do município.

Assim, quando a legislação dos CME analisados não explicita claramente o princípio da gestão democrática, pode limitar a atuação dos Conselhos na perspectiva de ações que primem pela participação efetiva dos conselheiros da definição, da implementação e da avaliação das políticas educacionais municipais. Contudo, ressaltamos que a ausência do termo na legislação não é um indicativo que a gestão democrática não possa ser materializada no âmbito dos Conselhos. A gestão político-pedagógica da educação municipal, que seja pautada por processos de participação da sociedade civil e das comunidades escolar e local na gestão da educação pública, poderá, portanto, ensejar práticas de compartilhamento do poder e contribuir para a transparência administrativa e financeira.

Dessa forma, quando as decisões tomadas são coletivas, os espaços de participação são fortalecidos, principalmente quando os princípios da gestão democrática estão expressos nas leis. Desse modo, consideramos que é importante a regulamentação da gestão democrática para fortalecer as práticas participativas, mas não podemos nos restringir somente aos preceitos legais, no sentido de que o fortalecimento dos mecanismos de participação na gestão dos sistemas e das escolas – conselhos de educação, conselhos escolares, fóruns, elaboração do plano municipal, elaboração do projeto político-pedagógico – contribuem decisivamente para a democratização e a melhoria na qualidade da educação pública.

Referências

ANDRADE, E. F. Impactos do novo marco legal brasileiro na gestão da educação municipal. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 159-182, jan./abr. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eaec224820112008>

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BARREIRINHAS. Lei Nº 511, de 2 de dezembro de 2003. Cria o Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Barreirinhas**, Barreirinhas, Maranhão, 3 dez. 2003.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. In: QUEIROZ, A. C.; GOMES, L. (Orgs.). **Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação o Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/INEP, 2010. p. 41-57.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 1961, Seção 1. p. 11.429.

BRASIL. Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 ago. 1971, Seção 1. p. 6377.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, n. 248, p. 27833-27841.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, n. 120-A, edição extra, p. 1-7.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer Nº 30/2000**. Brasília, DF, 12 de set. 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302011000300008>

CARDOZO, M. J. P. B. **A reforma do ensino médio e a formação dos estudantes: desvelando a ideologia das competências e da empregabilidade**. São Luís: EDFUFMA, 2009.

CARDOZO, M. J. P. B. A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma? In: LIMA, F. S.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. (Orgs.). **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luís: EDUFFMA, 2012. p. 167-180.

CODÓ. Lei nº 598, de 18 de janeiro de 1980. Cria o Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Codó**, Codó, Maranhão, 19 jan. 1980.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

CURY, C. R. J. Prefácio. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 9-14.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 199-206.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011- 2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 285-315.

199

GALVANIN, B. Reforma do Sistema Educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos e políticos. **Hórus – Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas**, Ourinhos, v. 3, p. 1-14, 2005.

GOHN, M. G. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social de educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2011**. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 set. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2016**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ICATU. Lei Nº 228, de 25 de abril de 2008. Dispõe sobre os objetivos, competência, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Icatu**, Icatu, Maranhão, 26 abr. 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar-2014**. Brasília: INEP, 2015. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/web/guest/home>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar-2017**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

LAGARES, R. Sistema municipal de educação: ideias quanto a elementos constitutivos para a sua institucionalização. In: REUNIÃO CIENTÍFICA DA ANPED, 32, 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPED, 2009. p. 1-16.

LEAL, V. N. **Problemas de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LEHER, R. **O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado**. São Paulo: DP&A, 2005.

LOBO, L. F. N. A precarização do trabalho docente nas escolas públicas estaduais da Bahia. **Florestan**, São Carlos, v. 1, n. 2, p. 237-252, nov. 2014.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social de educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 75-96.

MARANHÃO. Lei Nº 10.099, de 11 de junho de 2014. Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão/PPE-MA. 111. ed. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, Maranhão, 11 jun. 2014.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

PARO, V. H. **Qualidade do ensino e a contribuição dos pais**. São Paulo: Xamã, 2007.

SANTOS, S. R. R. Avanços e limites da gestão colegiada para a democratização do ensino: resultado parcial de uma investigação no município de São Luís-MA. In: LIMA, F. C. S.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. B. (Orgs.). **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luís: EDUFFMA, 2012. p. 209-223.

SANTOS, E. L. N. **Estratégias do capital na produção do espaço urbano em São Luís: sobre verticalização e desigualdades socioespaciais (2000-2010)**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

SAVIANI, D. **Histórias das idéias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. rev. e amp. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHLESENER, A. H. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro, 2006. p. 177-189.

SILVA, D. B. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul**. 2009. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SILVA, S. R. Democracia, Estado e Educação: uma contraposição entre tendências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n 1, p. 31-54, jan./abr. 2010.

SOUZA, D. B. **Mapa dos conselhos municipais no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

TONET, I. **Método científico: uma abordagem ontológica**. 2. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

UNESCO. **Declaração mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VERZA, S. B. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

Recebido em 10/10/2017

Versão corrigida recebida em 19/03/2018

Aceito em 21/03/2018

Publicado online em 26/03/2018