



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA**

**O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE  
ANANINDEUA - PA: Desafios e Possibilidades.**

**BELÉM**

**2010**

FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA

**O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE  
ANANINDEUA - PA: Desafios e Possibilidades.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como exigência parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM

2010

FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA

**O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE  
ANANINDEUA - PA: Desafios e Possibilidades.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como exigência parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Examinada em: 11 de maio de 2010.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos  
Universidade Federal do Pará – UFPA  
Presidente

---

Prof. Dr. Antonio Chizzotti  
Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP

---

Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira  
Universidade Federal do Pará – UFPA

BELÉM

2010

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –**  
Biblioteca Profª Elcy Rodrigues Lacerda/ Instituto de Ciências da Educação /UFPA, Belém-PA

---

Lima, Francisco Willams Campos.

O controle social no sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA: desafios e possibilidades; orientadora, Profª. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. – 2010.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2010.

1. Educação e Estado – Ananindeua (PA). 2. Sistemas de ensino – Ananindeua (PA). 3. Escolas – Organização e administração – Ananindeua (PA) I. Título.

CDD - 21. Ed.: 379.8115

---

Ao Deus de Amor, razão e sentido de minha existência.

Aos meus pais, André Ferreira Lima (*in memoriam*) e Maria Campos Lima, exemplos de amor e de perseverança.

Ao meus filhos Míriam Aood Lima e Attílio Williams Aood Lima, que me fazem acreditar na possibilidade de superação constante dos desafios.

À Helena Aood, pelo seu companheirismo, dedicação e amor.

## AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos que assumiu com dedicação, determinação e profissionalismo a orientação dos estudos desta dissertação;

Às instituições às quais mantenho vínculos de trabalho: Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, pela liberação de minhas atividades profissionais, permitindo-me realizar o mestrado e ao Conselho Municipal de Educação de Ananindeua - PA;

À Profa. Dra. Ney Cristina pelas relevantes observações e contribuições apresentadas, sobretudo, por ocasião da qualificação desta pesquisa.

À querida amiga Celeste Farias, que me motivou a empreender a presente pesquisa, a partir dos diálogos e interações estabelecidas no Conselho Municipal de Ananindeua - PA.

Ao amigo Prof. Dr. Orlando Nobre, que com muita generosidade e solidariedade contribuiu com esta pesquisa, fornecendo além de valiosas sugestões, críticas construtivas, sem falar de seu rico acervo bibliográfico colocado à nossa disposição.

Aos professores e professoras do Curso de Mestrado pelo aprendizado durante as disciplinas e eventos compartilhados;

Às funcionárias da Secretaria do Curso de Mestrado pela gentileza no atendimento das demandas;

Aos integrantes do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal do Fundeb, pelas relevantes contribuições a esta pesquisa e por compartilharem comigo os desafios da construção de uma gestão democrática;

Aos meus pais, André Ferreira Lima (*in memoriam*) e Maria Campos Lima, por terem sempre acreditado no meu potencial, incentivando-me nos momentos mais desafiadores;

Aos meus filhos Filhos Atílio Lima e Míriam Lima, que me incentivam, a cada dia, a buscar novas conquistas, enfrentando novos desafios.

À minha esposa Helena Lima, que compartilhou comigo de todos os momentos dessa pesquisa, demonstrando paciência, solidariedade e amor incondicional.

[...] Os conselhos estão se constituindo em arenas de interação entre o governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos do mercado, da sociedade e do poder público são expressos, mediados, criando, portanto, condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões e aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais [...] (SANTOS JÚNIOR et al, 2004).

## RESUMO

Este estudo sobre *O Controle Social no Sistema Municipal de Ananindeua: Desafios e Possibilidades* objetivou analisar a organização e o funcionamento dos órgãos gestores das políticas educacionais, a fim de compreender de que forma vem sendo exercido o controle social pelos Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho Municipal do Fundeb, a partir da institucionalização do mencionado sistema de ensino. Para responder às questões norteadoras desta pesquisa foram utilizados os seguintes instrumentos: análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Os resultados revelam que a sociedade civil vem ocupando majoritariamente os espaços de gestão das políticas sociais, por meio dos órgãos colegiados em relação à representação governamental, muito embora as dimensões enfocadas anteriormente ainda se encontrem em vias de construção, havendo maior incidência da dimensão propositiva no Conselho Municipal de Educação. Todavia, os órgãos colegiados, de maneira geral, manifestam dificuldades técnico-operacionais para o exercício da função fiscalizadora, o que vem implicando na não incorporação dos resultados das avaliações das políticas educacionais nas decisões do governo. Esses aspectos evidenciaram a necessidade de maiores investimentos na formação continuada dos atores sociais, para o atendimento efetivo de uma perspectiva mais ampla de controle social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Social; Democratização da Gestão; Descentralização; Espaços Públicos; Participação.

## **ABSTRACT**

This study of social control in the municipal system Ananindeua: Challenges and opportunities aimed at analyzing the organization and operation of the managers of educational policies in order to understand how it is being exercised social control by the Municipal Council of Education, Council of Food School and city council Fundeb from the institutionalization of that education. To answer the questions guiding this research we used the following instruments: document analysis and semi-structured interviews. The results show that civil society is mostly occupying the space management of social policies, through collegiate bodies in relation to government representation, even though previously focused on the dimensions are still under construction, with higher incidence in the size of propositional Council of Education. However, the collective bodies in general, they show technical-operational difficulties for the exercise of inspection function, which has results in an incorporation of the results of evaluations of educational policies in government decisions. These issues highlighted the need for more investment in the continuing education of social actors, for the inner workings of a broader perspective of social control.

**KEYWORDS:** Social Control; democratization of management; Decentralization; Public Spaces; Participation.

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Mapa com a localização do município de Ananindeua/PA.....	103
Tabela 1 – Matrícula Inicial na Educação Infantil segundo Censo Escolar 2008 .....	107
Tabela 2 – Matrícula no Ensino Fundamental segundo Censo Escolar 2009.....	107
Tabela 3 – Matrícula no Ensino Fundamental por dependência administrativa .....	108
Tabela 4 – Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua – 2007/2008 .....	109
Tabela 5 – Taxas de Distorção Idade/Série da Rede Municipal de Ananindeua 2005/2009 .....	109
Quadro 1 – Visão geral dos órgãos de controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua .....	138
Quadro 2 – Critérios para a eleição de representantes ao CME, por categoria .....	141
Quadro 3 - Perfil dos Conselheiros Municipais do CME.....	147
Tabela 6 - Participação dos Conselheiros nas Reuniões do CME no período de 2005 a 2009.....	150
Quadro 4 - Perfil dos Conselheiros Municipais do CAE.....	156
Tabela 7 - Participação dos Conselheiros nas Reuniões do CAE no período de 2007 a 2009.....	158
Quadro 5 - Critérios para eleição dos representantes do CMFUNDEB, por categoria.	160
Quadro 6 – Perfil dos Conselheiros Municipais do Fundeb .....	164
Tabela 8 - Participação dos conselheiros às reuniões do CMFUNDEB no período de 2007 a 2009 .....	167
Quadro 7 - Proposições para o Sistema Municipal de Ensino nos Atos Normativos do CME .....	181

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABE – Associação Brasileira de Educação

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CACSS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CEE/PA – Conselho Estadual de Educação do Pará

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CME – Conselho Municipal de Educação

CMFUNDEB – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

CNE – Conselho Nacional de Educação

COMDAC – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPEs – Fundo de Participação dos Estados

FPMs – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica

FNED – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDE – Índice de Desenvolvimento Educacional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPDA – Instituto para Pessoas Deficientes de Ananindeua

IPI – Imposto sobre produtos Industrializados

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCM – Imposto sobre Transmissão " Causa Mortis"

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LAGE – Laboratório de Gestão Educacional

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOM – Lei Orgânica Municipal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MSUs – Movimentos Sociais Urbanos

OP – Orçamento Participativo

PAR – Plano de Ações Articuladas

PME – Plano Municipal de Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRÓ-CONSELHO – Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação.

PNE – Plano Municipal de Educação

RME – Rede Municipal de Ensino

SEDUC – Secretaria Executiva de Educação

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação

SESC – Serviço Social do Comércio

SINPRO – Sindicato dos Professores no Estado do Pará

SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Estado do Pará

SME – Sistema Municipal de Ensino

SMEA – Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNAMA – Universidade da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	16
<b>1 DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: POSSIBILIDADES PARA O CONTROLE SOCIAL</b>	25
1.1 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO .....	25
1.2 A DEMOCRACIA NO PENSAMENTO LIBERAL .....	28
1.3 POR UMA CONCEPÇÃO SOCIALISTA DE DEMOCRACIA .....	34
1.4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DEMOCRÁTICO.	38
<b>1.4.1 Formas e tipos de participação</b> .....	38
<b>1.4.2 Participação política</b> .....	47
<b>1.4.3 Desafios à participação democrática</b> .....	50
1.5 A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO.	52
1.6 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL .....	64
<b>1.6.1 Da descentralização ao controle social</b> .....	64
<b>1.6.2 Desconcentração ou descentralização: desafios ao controle social</b> .....	74
<b>2 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E O LUGAR DA SOCIEDADE CIVIL NA ESFERA PÚBLICA.</b>	80
2.1 A SOCIEDADE CIVIL E O ESPAÇO PÚBLICO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA.....	80
<b>2.1.1 A Sociedade civil versus Estado</b> .....	80
<b>2.1.2 A participação da sociedade civil no Estado Democrático</b> .....	93
<b>2.1.3 Espaço público e sociedade civil</b> .....	97
2.2 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA NA PERSPECTIVA DO CONTROLE SOCIAL .....	103
<b>2.2.1 Caracterização do município</b> .....	103
<b>2.2.1.1 Aspectos históricos</b> .....	103
<b>2.2.1.2 Aspectos geográficos</b> .....	104
<b>2.2.1.3 Aspectos sócio-educacionais</b> .....	105
<b>2.2.2 A organização da educação municipal</b> .....	110
<b>2.2.3 Dimensão histórica da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua e a participação da Sociedade Civil</b> .....	117
<b>2.2.4 O Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - intencionalidade, conjunto e coerência – a busca pelo controle social</b> .....	121

<b>3 O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS.</b>	128
3.1 CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL COMO EXERCÍCIO DO PODER	128
3.1.1 <i>O controle do Estado sobre a sociedade</i> .....	129
3.1.2 <i>Controle da sociedade sobre o Estado</i> .....	133
3.2 A ORGANIZAÇÃO E A DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL .....	137
3.2.1 <i>O Conselho Municipal de Educação</i> .....	138
3.2.1.1 <i>A participação dos atores no CME</i> .....	146
3.2.2 <i>O Conselho de Alimentação Escolar</i> .....	150
3.2.2.1 <i>A participação dos atores no CAE</i> .....	155
3.2.3 <i>O Conselho Municipal do FUNDEB</i> .....	159
3.2.3.1 <i>A participação dos atores no CMFUNDEB</i> .....	163
3.3 DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA DE ENSINO DE ANANINDEUA .....	167
3.3.1 <i>A dimensão técnico-fiscalizadora</i> .....	168
3.3.2 <i>A dimensão político-propositiva</i> .....	175
3.3.3 <i>A dimensão ético-avaliativa</i> .....	182
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	191
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	206
<b>ANEXOS</b> .....	214

## INTRODUÇÃO

Uma pesquisa em nível acadêmico-científico, que se propõe contribuir para a reflexão de temas relevantes à gestão de políticas educacionais, exige do pesquisador determinação, empenho pessoal e persistência teórico-metodológica, no sentido de buscar possíveis respostas para as indagações e inquietações que motivaram o estudo acerca do objeto. Esse processo compreende diferentes momentos de construção, consistindo na leitura, como principal recurso investigativo, análise de dados, com base no referencial teórico e nas trocas e interlocuções estabelecidas, sobretudo, por ocasião dos encontros com o professor (a) orientador (a).

O trabalho que ora apresentamos, passou, necessariamente, por todas essas etapas, nascendo do interesse pessoal do pesquisador e da necessidade de investigar a gestão de políticas públicas, a partir da atuação dos órgãos de controle social. Para tanto, elegemos o Sistema Municipal de Educação de Ananindeua - SMEA, que apresenta características peculiares em relação aos demais municípios que institucionalizaram sistema de ensino, no Estado do Pará, entre as quais se destacam: o funcionamento efetivo de órgãos colegiados relacionados às políticas sociais, apresentando, inclusive, composição diferenciada, dada a expressiva participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação; existência de Plano de Educação, tendo o município realizado, inclusive, Conferências Municipais, com a finalidade de avaliar suas diretrizes e metas, o que demonstra uma iniciativa concreta, no sentido de mobilizar os segmentos da sociedade civil, em torno de uma política educacional de Estado; e o terceiro aspecto refere-se ao fato de que o mencionado Sistema de Ensino se encontra em vias de consolidação, isto é, em processo de construção de sua autonomia em relação ao Sistema Estadual de Ensino, mediante a elaboração de sua normatização complementar, distinguindo-se pelo encaminhamento de iniciativas em âmbito educacional.

É importante destacar que muitas das nossas inquietações e reflexões foram sendo nutridas e influenciadas no debate mais amplo que vinha se estabelecendo, a partir dos anos 90, com o processo de redemocratização dos países da América Latina, a exemplo do Brasil, que começavam a implementar um processo de reformas, que concorreram para a desregulamentação do Estado. Destacamos como relevante a Reforma da Educação, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96), trazendo à

tona todo um debate acerca da descentralização da gestão educacional. Esse processo implicou no surgimento de conselhos municipais, que vêm se constituindo como instrumentos de gestão pública em nível local

Nesse contexto, nossa experiência profissional e a percepção do Sistema Municipal de Belém, trouxeram-nos novas e pertinentes inquietações em relação ao papel desempenhado pelos órgãos colegiados no que tange às políticas educacionais. Ao assumir a função de Assessor Técnico e, ao mesmo tempo, Conselheiro no Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, tendo participado, inclusive, do processo de institucionalização do Sistema de Ensino deste município, sentimo-nos, particularmente impelidos a buscar respostas às seguintes questões:

- *Como os órgãos colegiados vêm se organizando para o exercício do controle social, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino?*
- *Os espaços de participação ocupados pela sociedade civil possibilitam a alteração do lugar de decisão política, historicamente reservada ao governo?*
- *Os órgãos colegiados de controle social conseguem exercer a função propositiva em relação à agenda governamental?*
- *As estratégias adotadas pelos órgãos colegiados possibilitam, de fato, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das políticas educacionais no Sistema Municipal de Ensino?*

Para a apreensão da temática em foco, procuramos recorrer a uma vasta bibliografia, que foi selecionada para orientar a análise dos múltiplos ângulos, o que nos permitiu a compreensão e, conseqüentemente, a reconstrução do objeto de pesquisa. Porém, deparamo-nos com algumas dificuldades nesse sentido, pois a literatura sobre controle social relacionada à educação é, praticamente, inexistente, sendo tal temática mais recorrente nas áreas da assistência social e da saúde.

De qualquer modo, ressaltamos o estudo realizado por Teles (2001) acerca dos conselhos de educação, tendo partido do pressuposto de que, historicamente, esses órgãos vêm se constituindo pela possibilidade de extrapolar o setor educacional, com a missão de serem elos de ligação do Estado com a sociedade, muito embora, ainda não pudéssemos falar em controle social, antes da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, destaca-se o trabalho de Santos Junior (2004), que analisou especificamente as práticas de controle social dos recursos do FUNDEF, a partir da atuação do Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF do Estado da Paraíba e mais quatro Conselhos municipais do mesmo Estado. Nesse contexto, a pesquisa empreendida por Gil (2008), se propõe à análise das atribuições do Conselho que existiu no âmbito da União, a partir da qual verifica a confluência entre as propostas de financiamento e de gestão democrática.

Na mesma direção, insere-se o trabalho desenvolvido por Souza (2006), que amplia o foco de análise em relação aos trabalhos anteriores, ao examinar as instâncias de participação popular na gestão da educação municipal pública no Estado do Rio de Janeiro, a partir dos órgãos de Acompanhamento e Controle Social (CACs). A atenção deste pesquisador volta-se para os indicadores de municipalização, com base no aporte de recursos.

Todavia, a maioria dos trabalhos publicados restringe o controle social à fiscalização dos recursos financeiros destinados à educação, por intermédio do que antes se denominava de Conselho do FUNDEF<sup>1</sup>, deixando, assim, de contemplar uma perspectiva mais ampla de participação social, no que tange à gestão e implementação de políticas educacionais.

Vale ressaltar, nesse contexto, que no município, objeto desta pesquisa, foram realizados trabalhos recentes que intentaram compreender a participação da sociedade civil na construção da Política Municipal de Educação, por meio do Conselho Municipal de Educação (FARIAS, 2009), assim como o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (PAZ, 2009). O trabalho que ora apresentamos, distingue-se destas pesquisas pelo fato de buscarmos analisar como os órgãos gestores das políticas educacionais vêm se organizando para o exercício do controle social.

Por conseguinte, a pesquisa em foco deve-se, fundamentalmente, à necessidade de ampliação e aprofundamento da perspectiva de controle social, a partir de algumas dimensões básicas, a saber: técnico-fiscalizadora, político-propositiva e ético-avaliativa, buscando situá-

---

<sup>1</sup> Os Conselhos do Fundef foram extintos após a vigência do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental. Registra-se que, a partir de 2007 foi então implantado o Fundo de Manutenção e Valorização dos Profissionais da Educação Básica, com aprovação da Emenda Constitucional 53, regulamentada pela Medida Provisória 339/06, sendo esta convertida, posteriormente, na Lei 11.494/07. Esse novo ordenamento legal previu, também, a necessidade de constituição de órgãos de controle social dos recursos do FUNDEB, o que deu origem ao que se passou a denominar de Conselho Municipal do FUNDEB.

las no contexto do Sistema Municipal de Ensino. Assim sendo, partimos do pressuposto de que os Conselhos Municipais

[...] são exemplos concretos dos novos alcances que estes órgãos colegiados podem adquirir, na medida em que a maioria deles caracterizam-se pela presença de usuários e trabalhadores da educação, bem como de outros setores da sociedade civil que, até então, nunca haviam participado da administração dos sistemas educacionais. (BORDIGNON 2000).

Portanto, argumentamos sobre a necessidade de compreendermos se a descentralização da educação municipal, com a institucionalização do mencionado Sistema de Ensino, possibilitou a emergência de um novo padrão de gestão democrática, que pudesse representar maior participação da sociedade na gestão das políticas públicas, de modo a concorrer para o reconhecimento do direito à educação de qualidade.

Consideramos ainda que o estudo em epígrafe se reveste de importância social, pelo fato de contribuir para a ressignificação do papel da sociedade civil junto aos órgãos colegiados, podendo, inclusive, oferecer subsídios à definição, implementação, acompanhamento e avaliação e políticas públicas educacionais, em vista do efetivo controle social.

Nessa perspectiva, fizemos a opção por um tipo de pesquisa qualitativa, a partir da qual pudemos compreender aspectos que informam os desafios e as possibilidades para o exercício do controle social no Sistema Municipal de Ananindeua. Procuramos assumir uma postura investigativa, considerando o fato de que “há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto [...]. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79).

Com base nesse entendimento, estruturamos a metodologia desta pesquisa em três momentos distintos, de modo a manter a interdependência entre aspectos trabalhados. O primeiro consistiu no desenvolvimento de uma revisão bibliográfica acerca do tema, procurando não restringi-la à área educacional, por considerar que o controle social, no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, objeto desta pesquisa, deve ser tratado numa perspectiva mais ampla, em favor de uma abordagem multidisciplinar. Nesta etapa, detivemo-

nos mais diretamente nas fontes que pudessem contribuir para a devida fundamentação do tema proposto, percorrendo a produção teoricamente que se aproximava mais diretamente do objeto de estudo.

Porém, não consideramos pertinente, neste momento, evidenciar todos os autores que foram visitados, no percurso desta fase. Assim sendo, destacamos *a priori*, aqueles que ganharam maior relevância na sustentação teórica deste texto, a saber: clássicos liberais a exemplo de Robert Darhl (2005), Bobbio (2007), Max Weber (2004), que desenvolveram importantes reflexões a respeito do tema democracia, contribuindo para definir seus contornos. Na contramão do pensamento liberal, apresentamos a contribuição, acerca desse tema, trazida pelos autores filiados ao modelo de organização socialista, entre os quais destacamos Coutinho (2002; 2008), Gramsci (1982; 1987; 1991; 2000b), Gerschmann (1997), entre outros.

Na discussão a respeito da gestão democrática das políticas sociais, ressaltamos a necessidade de que seja repensado o discurso da Reforma do Estado, que vem se apresentando como possibilidade de descentralização da gestão educacional. Para tanto, consideramos pertinente à recomendação feita por Nogueira (2005, p. 54), acerca da necessidade de superação do reformismo incorporado “em quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil”.

A descentralização da política educacional, no Brasil, via municipalização do ensino, apesar de seu caráter polêmico, revelando limites quanto à eficiência na oferta das políticas públicas (ARELARO, 1999; CASSASSUS, 1999; LIMA, 2008), associa-se, do ponto de vista político, à democratização da gestão educacional que, para sua efetivação, a existência de conselhos torna-se um requisito básico (OLIVEIRA, 1999). Nessa perspectiva, procuramos empreender uma abordagem histórica do tema, tendo como referência as contribuições de autores como Oliveira (1999), Sari (1997) e Abreu (1999). Na discussão sobre o Sistema de Ensino, reportamo-nos às idéias de Gracindo (2008), Savianni (2008), Nardi (2006), entre outros. A partir desse referencial teórico, é ratificada a importância dos municípios no cenário educacional, que se constituem, efetivamente, como entes autônomos, com a possibilidade de instituírem o seu sistema próprio de ensino.

Buscamos a ampliação do debate sobre o objeto de estudo, procurando evidenciar categorias consideradas fundamentais para a discussão do controle social: a participação, com base na contribuição teórica de Nogueira (2005) e Lima (2008) e a sociedade civil, cuja abordagem histórica se pauta nas idéias de autores como Bobbio (2000; 2007), Gramsci (2007; 1987), Marx e Engels (1998b), entre outros. Ressaltamos, nesse contexto, a importância do debate trazido por Costa (2002), sugerindo a necessidade de ampliação e democratização da esfera pública, como condição necessária ao controle da sociedade sobre o governo.

A abordagem do controle social como exercício do poder, foi referendada no trabalho de autores como Bobbio (2007), Hobbes (2007), Santos, (2009), entre outros, tendo aderido à uma concepção de controle social que consiste em “possibilitar à sociedade participar efetivamente na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos...” (SANTOS, 2009, p. 109).

A revisão bibliográfica foi complementada com a pesquisa, a partir de fontes como: legislação em âmbito municipal (Lei Orgânica, a Lei do Sistema Municipal de Ensino, Lei do Plano Municipal de Educação, além da legislação alusiva aos órgãos colegiados); relatórios das diversas atividades promovidas pelos conselhos, alusivos ao período de 2005 a 2009, assim como as respectivas atas e produções legislativas<sup>2</sup>, o que contribuiu, decisivamente, para que pudéssemos compreender os espaços de participação da sociedade civil, em vista do controle social.

A segunda etapa da pesquisa consistiu no trabalho de campo, a partir do qual investigamos a participação dos segmentos da sociedade civil, por ocasião da definição, implantação e avaliação das políticas educacionais no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua. Para tanto, utilizamo-nos de estratégias da observação direta nas assembléias e reuniões plenárias dos Conselhos, por ser adequada à compreensão da realidade investigada, buscando “vincular os fatos a suas representações e a desvendar as contradições entre as normas e regras e as práticas vividas cotidianamente pelo grupo ou instituição observados”

---

<sup>2</sup> A produção legislativa a que nos referimos neste texto corresponde às indicações, pareceres e resoluções do Conselho Municipal de Educação, que vem sendo publicados a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, procurando identificar e analisar a concepção de controle social constante destes atos.

(MINAYO, 2007, p. 71). Deste modo, consideramos de fundamental importância observar a dinâmica institucional dos órgãos de controle social das políticas educacionais, assim como a participação dos sujeitos que os integram, especialmente, por ocasião dos diversos fóruns e eventos, a saber: conferências, escutas ampliadas, reuniões plenárias<sup>3</sup> e de câmaras setoriais<sup>4</sup> (sendo esta modalidade exclusiva do Conselho Municipal de Educação), entre outros.

Para a coleta de dados, realizamos entrevistas semi-estruturadas, procurando combinar perguntas fechadas e abertas, oferecendo a oportunidade aos entrevistados de discorrerem sobre o objeto de estudo, na perspectiva sugerida por Minayo (2007). Desse modo, foram abordados os seguintes aspectos: mecanismos de participação e de gestão democrática dos órgãos colegiados, definição de políticas públicas decorrentes da atuação dos conselhos, estratégias de acompanhamento, fiscalização e de avaliação das ações do governo na área educacional, entre outros, que emanaram das interações estabelecidas com os sujeitos.

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de buscar a construção de informações pertinentes ao objeto de estudo, a fim de compreendermos, a partir do posicionamento dos interlocutores, sua percepção acerca das dimensões que o controle social encerra no Sistema de Ensino de Ananindeua. Para tanto, selecionamos 02 conselheiros da sociedade civil, atuantes em cada órgão colegiado, de modo a perfazer um total de 06 sujeitos. O critério para a escolha dos entrevistados relaciona-se à atuação de entidades e instituições que vem se destacando pela defesa de políticas sociais de interesse do município (Pastoral da Criança e Serviço Social do Comércio – Sesc/Ananindeua Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Estado do Pará – Sintep, Universidade Federal do Pará). O outro critério diz respeito à importância atribuída às categorias envolvidas ou implicadas diretamente na implementação de políticas educacionais, a saber: pais e gestores de unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino, com assento nesses colegiados.

Por ocasião das entrevistas, a relação descontraída e, ao mesmo tempo, amistosa, junto aos conselheiros selecionados, favoreceu o clima de abertura e de confiança mútua, de modo que, por mais que tivéssemos certa expectativa em relação às informações colhidas, nesta etapa, o elemento surpresa esteve sempre presente, contribuindo para que pudéssemos

---

<sup>3</sup> As plenárias consistem na reunião de todos os membros do Conselho Pleno, para deliberarem sobre os temas mais relevantes das políticas educacionais do município. De acordo com o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação essas reuniões ocorrem, ordinariamente, uma vez por mês, ou em caráter extraordinário.

<sup>4</sup> Câmaras setoriais são instâncias colegiadas, que congrega um determinado número de Conselheiros, para deliberarem de assuntos afetos à área de sua atuação.

repensar supostas verdades, construídas a partir da interação com a realidade. Para manter a integridade das informações, providenciamos a gravação e, posteriormente, a transcrição do conteúdo transmitido pelos sujeitos. O tempo médio destinado às entrevistas girava em torno de uma hora.

A terceira e última etapa da pesquisa consistiu na análise de conteúdo dos dados primários (entrevistas e da observação direta) e dos dados secundários (relacionados à atuação dos conselhos, compreendendo atas, regimentos, produção legislativa, entre outros), a partir da definição de algumas categorias, que concorreram para elucidar o objeto da pesquisa, quais sejam: Participação, Controle Social, Gestão Democrática, Descentralização, Espaço Público, e Sociedade Civil. Nesse momento, consideramos pertinente a recomendação de Minayo (2007, p. 307):

Os pesquisadores que buscam a compreensão dos significados no contexto da fala, em geral, negam e criticam a análise de frequência das falas e palavras como critério de objetividade e cientificidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda.

A opção pela análise de conteúdo está diretamente relacionada à necessidade de abordagem crítica das informações extraídas dos documentos e dos dados, por considerar que tal procedimento possibilitaria a inferências explicativas ou descritivas acerca das dimensões do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua. Esse recurso permitiu ainda o aprofundamento da análise e a interpretação das mensagens contidas nos textos e suas relações com o objeto de estudo. Para tanto, consideramos pertinente a recomendação de Franco (2005) quanto à necessidade de identificação do conteúdo manifesto, buscando compreender o que estava escrito, falado, mapeado ou expresso de outras formas, nas diferentes fontes de investigação utilizadas nesta pesquisa.

Nessa perspectiva, os passos sugeridos por Minayo (1993), orientaram-nos metodologicamente para que pudéssemos empreender a análise de conteúdo, consistindo na: *ordenação de todo o material* selecionado durante o trabalho de campo; *classificação dos dados* a partir das questões norteadoras, com base na fundamentação teórica; e *análise final*, que concorreu para a articulação dos dados coletados com os referenciais da pesquisa,

possibilitando-nos assim a compreensão das dimensões de controle social informadas no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

A partir da trajetória metodológica empreendida, estruturamos esta dissertação em três capítulos distintos:

No **primeiro capítulo**, desenvolvemos uma discussão sobre as categorias: democratização, descentralização e participação, por considerá-las de fundamental importância para a discussão e compreensão do controle social.

No **segundo capítulo**, empreendemos um estudo sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, procurando ressaltar o lugar que a sociedade civil vem ocupando, em vista da ampliação de uma esfera pública democratizada, como exigência ao exercício do controle social.

No **terceiro capítulo**, desenvolvemos a concepção de controle social, a partir das categorias evidenciadas nos capítulos anteriores. De posse dos dados coletados por ocasião da pesquisa, procuramos dispensar um tratamento analítico mais aprofundado, de modo a evidenciar possibilidades e desafios enfrentados pelos órgãos colegiados gestores das políticas educacionais, no contexto do Sistema de Ensino em referência. Definimos, para tanto, três dimensões básicas que informam a concepção de controle social sustentada neste trabalho, a saber: *técnico-fiscalizadora, político-propositiva e ético-avaliativa*.

Nas **considerações finais** procuramos expor alguns aspectos que poderão contribuir para a reflexão acerca das possibilidades e limites do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, a partir da atuação dos órgãos colegiados, em vista da ampliação do debate sobre a democratização da gestão educacional.

## **1 DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: POSSIBILIDADES PARA O CONTROLE SOCIAL**

Com o presente capítulo, propomo-nos a fazer uma abordagem acerca do tema democracia, a partir da perspectiva liberal (BOBBIO, 2007; DAHL, 2005; SCHUMPETER, 1984, entre outros) e socialista (COUTINHO, 2002, 2008; GRASMCI, 1982; GERSCHMANN, 1997, entre outros) ressaltando que para a efetivação do controle social é necessário que sejam combinados procedimentos da democracia representativa, com os procedimentos de uma democracia direta ou deliberativa. Nesse sentido, procuramos ampliar a discussão, evidenciando as formas e tipos de participação no Estado democrático, com base na contribuição de autores como Lima (2008), Nogueira (2005), Souza (2003), entre outros.

Após a discussão dos fundamentos teóricos que contribuem para subsidiar a reflexão sobre o controle social, passamos a discorrer sobre a Reforma do Estado, evidenciando, ao mesmo tempo, a democratização da política educacional brasileira, que vem se estabelecendo no Estado brasileiro pela via da municipalização. Procuramos assumir uma postura crítica em relação ao tema, questionando se a perspectiva de gestão da educação que vem sendo implantada no País contribui para a descentralização ou conduz à desconcentração.

### **1.1 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO**

Ao propor a discussão acerca do controle social no Sistema Municipal de Ensino, consideramos necessária, inicialmente, a abordagem do tema democracia, porque este nos permite compreender e analisar os alcances e possibilidades de atuação dos órgãos colegiados em relação à gestão das políticas educacionais, a partir da atuação de segmentos da sociedade civil.

Para tanto, partimos do pressuposto de que um regime democrático tem duas dimensões fundamentais. A primeira se refere à democracia representativa, que ocorre por meio de pleitos

eleitorais, em que a garantia do direito de votar e de ser votado é asseverada a todos os indivíduos, indistintamente. A segunda diz respeito à democracia direta que garante algumas liberdades e direitos fundamentais, que definem a cidadania política – com base na constituição de agentes –, que também é parte constitutiva da cidadania civil e social. Ressaltamos, entretanto, que tais definições geram esferas públicas cujas bases são as associações e organizações da sociedade civil, que na interação com o poder constituído, produzem a legitimidade para o exercício do poder.

Convém ressaltarmos aqui, que no Brasil, a legitimação da participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas é um processo recente, tendo iniciado com a Constituição Federal de 1988, que de acordo com Souza Júnior (2004), começou a estabelecer os fundamentos do sistema de governo do País, com base em dois princípios basilares: a soberania e a cidadania. Nesse contexto, o exercício do poder é possibilitado por meio de representantes eleitos, na forma do sufrágio universal com o voto direto e secreto; e por intermédio da participação direta. Para esta última forma, a Carta Magna do País, em seu Art. 1º, evidencia a aprovação de três institutos fundamentais: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Em face dessa previsão legal, questionamos qual a perspectiva de democracia estabelecida para o País, do ponto de vista legal institucional, a partir da Constituição em referência? A resposta a essa indagação nos parece óbvia, uma vez que há uma combinação de procedimentos de uma democracia representativa com elementos de uma democracia direta, sugerindo um modelo que passamos a denominá-lo de semidireto (SOUZA JÚNIOR, 2004, p. 21).

Não obstante as prescrições legais que legitimam as formas de participação no Estado brasileiro, a concepção de democracia que imaginamos adequada para o exercício do controle social é aquela que é exercida de forma direta, tendo como *locus* prioritário para o seu exercício os órgãos colegiados, também, denominados de conselhos gestores das políticas públicas. Essa premissa, entretanto, não significa que estejamos ignorando o fato de que tais instâncias democráticas se constituem, também, a partir da forma representativa de democracia. Porém, a concepção de democracia que nos interessa sustentar neste trabalho corresponde àquela que é exercida de forma participativa, que poderá informar mais diretamente a dimensão política de tais órgãos, que institucionalizam uma perspectiva de participação, no contexto dos sistemas de ensino.

A propósito do tema participação como expressão do poder em âmbito local e, por conseguinte, materialização da democracia participativa, consideramos que esta deverá superar a concepção de democracia defendida por Weber (2004), restrita, portanto, aos limites do sufrágio universal, em que o processo democrático se traduz pela escolha e legitimação do governante pelas urnas. Pois, a atuação dos órgãos de controle social, como espaço de mediação e diálogo entre o Estado e a sociedade na formulação, proposição, acompanhamento e monitoramento das políticas sociais, pressupõem efetivamente que seja assegurada a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Nesse sentido, acrescentamos que os conselhos gestores das políticas públicas sociais

[...] com caráter interinstitucional eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de País (*sic*) na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2007, p. 83).

Do ponto de vista histórico, os conselhos no Brasil resultam das lutas dos movimentos sociais empreendidas nas décadas de 1970 e 1980 contra o autoritarismo, no contexto do Regime Militar. A atuação desses órgãos legitima-se pela reivindicação por melhores condições de vida, mediante a ocupação de espaços de controle social das políticas públicas sociais, até então dominadas pelos agentes estatais. Nesse sentido, consideramos que os conselhos apresentam-se como possibilidade concreta dos cidadãos reconquistarem a soberania popular na gestão dos interesses públicos. Todavia, para que essa conquista seja alcançada, faz-se necessário o estabelecimento de uma cultura política democrática no País, por meio, também, de mecanismos de publicização de ações desenvolvidas tanto pelo Estado (poder político) assim como pela sociedade civil.

Consideramos, ainda, que os Conselhos Gestores das Políticas Sociais vêm se afirmando, no cenário brasileiro, a partir dos anos 90, como espaços de inovação democrática, constituindo como canais de participação social na gestão pública, o que poderá contribuir para o novo exercício da cidadania política, dada “a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas (GOHN, 2007, p. 83). Nessa perspectiva, Souza Júnior (2004) acrescenta que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do mencionado modelo de gestão no âmbito local.

Ressaltamos, por conseguinte, que os órgãos em referência, ao institucionalizarem uma forma de participação político-democrática, no contexto dos sistemas de ensino, possibilitam que os segmentos sociais exerçam influência sobre a agenda do governo, fazendo prevalecer interesses majoritários da população, no sentido da

[...] transformação nas instituições de governo local, na direção da construção de novos arranjos institucionais que promovam de maneira efetiva a inteiração da relação entre o governo, mercado e sociedade que, ao mesmo tempo, permitam a democratização da ação pública e assegurem a regulação dos interesses privados ao interesse público (SANTO JÚNIOR *et al* 2004, p. 15).

Em suma, os conselhos, de acordo com Tatagiba (2002) deverão ser espaços públicos dialógicos, de modo a se constituírem em arena de discussão na construção de acordos, por meio de debate de idéias, programas e projetos, que poderão explicitar determinadas políticas públicas. O desafio, hoje, consiste, portanto, em torná-los, efetivamente, em esfera pública “de explicitação dos interesses, reconhecimento da existência das diferenças e da legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimento de tomada de decisão (TATAGIBA, 2002, p. 73-74), na perspectiva do controle social, em vista da elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

## 1.2 A DEMOCRACIA NO PENSAMENTO LIBERAL

Para que possamos aprofundar a discussão sobre a democratização do espaço público, a partir da atuação dos órgãos gestores das políticas sociais, consideramos necessário recorrer às acepções atribuídas à democracia de acordo com a perspectiva liberal e socialista. Nosso objetivo, portanto, consiste em estabelecer o debate acerca do tema, admitindo, que independentemente da corrente de pensamento, os órgãos colegiados que nos propomos investigar se caracterizam por segmentos representativos da sociedade e do governo, podendo

combinar essa perspectiva democrática com os procedimentos de uma democracia participativa, para o exercício do controle social.

Assim sendo, ressaltamos que os autores liberais manifestaram preocupação em responder teoricamente o desafio da democracia, passando por teóricos na linha econômica, a exemplo do austro-americano Joseph A. Schumpeter. Este autor foi um dos primeiros pensadores a conceber de maneira positiva o termo, tratando-o, entretanto, de forma reducionista, na medida em que o subordina aos interesses da ordem existente, com o intuito de manter o *status quo*<sup>5</sup>. Nessa perspectiva, a política deveria ser prerrogativa de uma minoria, pois, de acordo com Schumpeter, o povo seria incapaz de conciliar razão e interesse, e que seu voto é sempre manipulado pelas elites, que se submetem periódica e competitivamente aos pleitos eleitorais, o que, segundo ele, é o bastante para garantir o regime democrático.

A perspectiva liberal de democracia iniciada com Schumpeter (1984), prossegue com outros pensadores liberais contemporâneos, considerados conservadores ou progressistas, como Robert Dahl, Norberto Bobbio, entre outros. Portanto, de acordo com os representantes da mencionada corrente de pensamento,

[...] a democracia passa a ser, assim, o cumprimento de alguns procedimentos formais — as famosas regras do jogo —, sendo o principal deles a existência de eleições periódicas, nas quais o povo (de resto, segundo estes liberais, sem muita consciência do que está fazendo) escolhe entre elites. Não é casual que se tenha chegado mesmo a uma chamada “teoria econômica da democracia”, segundo a qual a disputa política segue as mesmas leis do mercado (COUTINHO, 1984).<sup>6</sup>

Consideramos, entretanto, que Darhl (2005) situado entre os pensadores liberais progressistas trouxe importantes reflexões sobre democracia, na medida em que definiu seus contornos, contribuindo, assim, para fomentar, ainda hoje, o debate sobre esse tema, uma vez que introduziu ao jargão da Ciência Política a expressão *poliarquia*, para designar as democracias que se distanciavam do ideal democrático. Assim sendo, ao empreender o estudo sobre os regimes políticos modernos, considerou que

---

<sup>5</sup> O estado atual das coisas.

<sup>6</sup> Fragmento extraído do endereço eletrônico: <http://WWW.socialismo.org.br/portal/filosofia/1555-artigos/699-democracia-um-conceito-em-disputa>. Acessado em janeiro de 2009.

[...] as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mais incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DARHL, 2005, p.31).

Observamos, portanto, que de maneira concisa, mas com devida profundidade teórica, Darhl (2005) define o problema da democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política, na medida em que possibilita ao cidadão condições para assumir uma postura contestatória mesmo em relação ao poder central.

Assim, a concepção de democracia formulada por este autor, encontra-se explicitada, em pelo menos duas dimensões básicas: contestação pública e direito de participação. Essa perspectiva de democracia se articula diretamente ao direito de voto em eleições livres, o que garante a efetivação de tais dimensões, ora referendadas. Portanto, a participação por ele sugerida distancia-se daquela que imaginamos adequada para a efetivação do regime democrático, pois compreendemos que compete ao cidadão exercer sua cidadania, decidindo coletivamente sobre questões relacionadas à sua convivência em sociedade, como forma de expressão de sua consciência política.

Em relação aos demais pensadores liberais, Darhl (2005), supera a forma de participação política, que, até então, se encerrava na possibilidade de escolha dos governantes pelo povo, por meio do sufrágio universal. De acordo com este autor, não basta ao governante ser eleito para que seja efetivamente assegurado o regime democrático; ao contrário, assinala que “uma das características-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DARHL, 2005, p. 25).

Assim sendo, associa o termo democracia a um sistema que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos (DARHL, 2005, p. 26). De acordo com este paradigma de democracia, tornar-se-ia inadmissível um governo que, uma vez eleito pelo povo, não buscasse atender às demandas da população que o conduziu ao poder.

Entretanto, para responder ao dilema encontrado nos regimes poliárquicos, Darhl (2005) parte do pressuposto de que os cidadãos são politicamente iguais e, que, por conseguinte, todos devem ter oportunidades plenas de: *“formular suas preferências, de exprimir preferências, ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo (grifo nosso)”* (DARHL, 2005, p. 26). Assim sendo, estabelece requisitos básicos de uma democracia que seja capaz de atingir um número expressivo de pessoas, a partir da observância, de pelo menos, oito garantias institucionais da poliarquia, quais sejam:

[...] liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem votos; fontes alternativas de informações; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DARHL, 2005, p.27).

Outro autor, representante da ala liberal-socialista<sup>7</sup>, que trouxe uma considerável contribuição ao tema democracia foi Norberto Bobbio. Ao discorrer sobre o assunto do ponto de vista de sua historicidade, ressalta que desde a Grécia antiga até a Idade Contemporânea, o termo vem sendo utilizado como forma de governo, entendido, portanto, como exercício do poder, que emana do povo e deverá ser exercido por ele, a partir de um conjunto de regras e de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados (BOBBIO, 1987, p. 136).

Admite, entretanto, que o termo democracia não poderá ser compreendido se não estiver relacionado às demais formas de poder, quais sejam: anarquia e monarquia. Com esta postura, demonstra que não estaria preocupado, pelo menos aparentemente, em definir uma concepção de democracia, mas apenas empreender um estudo metodológico do termo. Para tanto, propõe que este seja examinado, inicialmente, do ponto de vista descritivo (ou sistemático), sendo concebido, então, “como forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos (BOBBIO, 1987, p.137)”. Neste aspecto, aproxima-se da Darhl (2005) e Weber (2004), para

---

<sup>7</sup> Este termo é compreendido, de modo geral, liberal do ponto de vista da política e socialista pelo prisma da economia.

os quais a democracia passa a ser materializada, sobretudo, em termos quantitativos, isto é, a importância de um regime democrático é evidenciada pelo número de pessoas que participam efetivamente do processo decisório, não importando, porém, se esta participação se dá ao nível da consciência crítico-coletivo.

Aprofundando o debate sobre o tema, reportamo-nos, ainda mais, ao uso prescritivo da democracia proposto por Bobbio (1988), que assume a mesma conotação e importância atribuída às formas de governo aludidas anteriormente. Neste caso, a democracia passa a ser compreendida sob o enfoque positivo ou negativo, dependendo do interesse de quem naturalmente a prescreve. Assim sendo, o mencionado autor argumenta que na história do pensamento político encontramos correntes que se manifestavam a favor e contra a democracia. Compreendemos, portanto, que Bobbio busca recuperar o sentido histórico atribuído à democracia, acrescentando que sua preocupação, ao examinar o tema desde a Antiguidade Clássica, consiste em compará-la com as outras formas de governo, de modo a situá-la de acordo com um ordenamento axiológico.

Entretanto, o autor admite que o problema da democracia, no decurso histórico, sofreu alterações importantes, na medida em que fora se identificando com o tema do autogoverno,

[...] e o progresso da desta forma de governo com a ampliação dos campos em que o método do autogoverno é posto à prova. O desenvolvimento da democracia do início do século passado a hoje tem coincidido com a progressiva extensão dos direitos políticos, isto é, do direito de participar, ao menos com a eleição de representantes, na formação da vontade coletiva (BOBBIO, 1988, p. 145).

A partir da análise do desenvolvimento histórico do ideal de democracia proposto por Bobbio (1988), passamos a compreender que esta assume contornos, cada vez mais adequados, como forma de governo, para as sociedades contemporâneas, em razão da progressiva extensão dos direitos políticos. Ainda que a democracia seja associada a uma forma de autogoverno, Bobbio converge, pelo menos neste aspecto, com os demais pensadores liberais, pelo fato de limitar, mais uma vez, a participação do cidadão ao direito ao voto, isto é, à escolha de seus representantes pelas urnas, como expressão de uma vontade coletiva, o que garantiria à sociedade a possibilidade de determinar seu próprio rumo político.

Por outro lado, identificamos, de acordo com Bobbio, na histórica do desenvolvimento político, novas conotações e formatos assumidos pela democracia, a partir do século XIX, quais sejam: a) governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) *referendum* (BOBBIO, 1988, p. 154). Entre as formas de participação no poder, evidenciadas em momentos e contextos sociais diferentes, apenas a primeira, na perspectiva desse autor, substitui a democracia representativa praticada num estado democrático; enquanto que as demais continuam mantendo o aparato burocrático das formas autoritárias de exercício do poder, mesmo em estados que se intitulam de democráticos.

Outra possibilidade de análise sobre as formas de participação identificadas por Bobbio podem ser resumidas na idéia de que há uma complementaridade entre a democracia direta e a democracia representativa. Acrescentamos, portanto, que este autor evidencia, de maneira concisa, a tese de que a democracia direta não se constitui numa alternativa viável à democracia representativa. Porém, considera plausível o *referendum* para esta última forma de participação e de exercício do poder, dada a possibilidade de ambas serem complementares entre si.

A despeito das possíveis contradições identificadas no pensamento de Bobbio, a exemplo da impossibilidade de conciliação da democracia direta com a democracia representativa, conforme posicionamento de Anderson (1989), Bobbio trouxe para o debate questões que consideramos relevantes, sobretudo, com o avanço das discussões acerca da efetivação de um estado de direito, nas sociedades coevas. Desta forma, podemos inferir sobre a necessidade de democratização não só das instâncias de governo ou da direção política, mas das instituições sociais como um todo, para que de fato, seja consolidada uma cultura democrática. A esse respeito, o questionamento formulado por Bobbio (1988), torna-se pertinente, para a reflexão a que estamos nos propondo fazer neste trabalho, conforme o assim exposto: “É possível a existência de um estado democrático numa sociedade não democrática?” (BOBBIO, 1988, p.156).

À luz do pensamento de Bobbio, podemos concluir que nas sociedades desenvolvidas neste aspecto, a participação do cidadão não se restringe ao mero direito de eleger seus representantes, nos pleitos eleitorais. Ao contrário, demanda-se, hoje, uma forma de participação para além da democracia representativa, de modo que as relações estabelecidas

entre a sociedade civil e o Estado permeiem-se mutuamente, para que não haja distanciamento entre estes dois elementos constitutivos do regime democrático. Nessa perspectiva, o processo de participação direta da sociedade, possibilitado pela democracia deliberativa, há de se efetivar mediante a conciliação com a democracia representativa. Neste caso, compreendemos que não estaríamos diante de um dilema de difícil solução, que nos obrigasse a optar por uma forma de participação em detrimento da outra. Na verdade, o processo democrático, por assim se constituir, pressupõe a combinação de procedimentos da democracia direta com a democracia representativa.

O processo de alargamento da democracia defendido por Bobbio pressupõe não só a integração do modelo de participação direto com aquele que se resume na forma representativa. Ao contrário, sugere que se ampliem os canais de participação dos segmentos sociais, para que os cidadãos possam deliberar sobre questões de interesse da coletividade. E resume esse entendimento, argumentando que

[...] se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta, (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade do seu status... (BOBBIO, 2007, p. 155).

### 1.3 POR UMA CONCEPÇÃO SOCIALISTA DE DEMOCRACIA

A partir do exposto na seção anterior, compreendemos que a democracia deverá se caracterizar pela articulação entre a sua forma representativa e a forma direta, o que poderá dar origem a uma nova forma de governo. Esta perspectiva, de acordo com Coutinho (2008), integra, inclusive, o movimento operário e socialista, o que nos leva a repensar a idéia de que a democracia é incompatível com o marxismo. Ao contrário, o autor em referência nos lembra, por exemplo, que o marxista austríaco Max Adler propunha “uma integração entre os parlamentos e os conselhos operários, considerando, em tal integração, a forma institucional mais adequada à luta pelo socialismo e à sua construção (COUTINHO, 2008, p. 34).

Mesmo considerando que os modelos de democracia antes assinalados se encontram presentes no Estado liberal burguês, Coutinho (2008) argumenta que a concepção marxista de democracia distancia-se substancialmente da perspectiva liberal, enfatizando que um dos principais pontos de divergência reside no conceito de hegemonia. Dessa forma, esclarece que

Para o liberalismo, particularmente em suas versões mais recentes, democracia é sinônimo de pluralismo, ao passo que a presença da hegemonia indicaria uma situação de totalitarismo ou de despotismo. Os socialistas que consideram a democracia como valor universal não devem aceitar essa falsa alternativa [...] (COUTINHO, 2008, p. 38).

É importante ressaltarmos, entretanto, que Coutinho (2008, p. 151) manifesta-se convencido quanto ao fato de que a democracia é um valor universal, devendo ser compreendida como um processo inconcluso. Por este motivo argumenta que a “democracia é necessariamente alguma coisa que se aprofunda e que combina indissolavelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais”. É aqui que verificamos, também, o distanciamento da concepção de democracia no capitalismo em relação ao socialismo, pelo fato daquele modelo de produção não contemplar as reformas em seus múltiplos aspectos, ficando estas restritas ao domínio político.

Coutinho (2008) sugere ainda que a perspectiva democrática do movimento socialista seja compreendida como “democracia de massa”, considerada, portanto, como a forma institucional mais adequada à socialização do poder no mundo moderno. Essa forma, segundo, ele

[...] reconhece o pluralismo, ou seja, a autonomia e a diversidade dos múltiplos sujeitos coletivos além de propugnar a divisão do poder por meio da sua descentralização; esse pluralismo, contudo, não anula – antes impõe – a busca constante da unidade política, da formação de uma vontade geral coletiva, hegemônica, a ser construída pela via da negociação e do consenso (COUTINHO, 2008, p. 34).

Recorrendo diretamente a Gramsci, verificamos, pois, que a democracia encontra-se associada à hegemonia, como possibilidade de construção do socialismo. Por isso, ele

argumenta que a hegemonia se desenvolve primordialmente no espaço da sociedade civil, que se constitui em arena, onde as batalhas acontecem eminentemente no plano cultural e intelectual, o que justifica a importância atribuída por Gramsci aos intelectuais na construção do socialismo (GRAMSCI, 1982). Compreendemos assim que a democracia representa, pois, a busca pelo controle ideológico<sup>8</sup>, por parte da sociedade civil, o que poderá possibilitar o enfraquecimento do papel do Estado (sociedade política) e, conseqüentemente, dos mecanismos de coerção. Portanto, podemos inferir que, na perspectiva gramsciana, a concepção de democracia é explicada pela conquista da hegemonia<sup>9</sup> que se articula dialeticamente, do ponto de vista conceitual, com a sociedade civil.

Desse modo, a perspectiva de democracia no pensamento de Gramsci, atribui-se à sua percepção quanto ao surgimento de uma nova esfera social capitalista: “o mundo das auto-realizações, que ele chamou de ‘aparelhos privados de hegemonia [...] tudo aquilo que resulta de uma crescente ‘socialização da política’ (COUTINHO, 2008, p. 194)”, sendo denominada por ele como sociedade civil, que se explica pelo ingresso de um número cada vez maior de novos sujeitos políticos individuais e coletivos, que passam a disputar a comando ideológico – a hegemonia.

Nesse sentido, Coutinho (2008), esclarece que a democracia apresenta-se como um projeto coletivo da sociedade civil, como expressão de soberania popular, que se orienta pela lógica da inclusão, de modo a possibilitar a ampla participação dos cidadãos no processo de construção e consolidação do espaço público. Este autor sugere que num regime democrático todos, indistintamente, devem ter assegurado o direito de participar das decisões, de modo a interferir, na definição e nos rumos das políticas públicas, pois o exercício da democracia assim compreendido possibilita que sujeitos exerçam, de fato, sua cidadania como sujeitos históricos e ativos. E acrescenta, ainda, que

---

<sup>8</sup> Adotamos, neste trabalho, a concepção de ideologia desenvolvida por Marx, que de acordo com Chauí (1980) esta significa uma visão distorcida da realidade, ou seja, como um espelho que inverte a nossa visão da realidade, de modo que a achamos justa, por exemplo, a existência da mais valia e outras práticas da sociedade capitalista, que formam um todo "coerente".

<sup>9</sup> [...] A hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário. Nesse sentido, pode-se dizer que a hegemonia do proletariado realiza-se na sociedade civil, enquanto a ditadura do proletariado é a forma estatal assumida pela hegemonia (GRUPPI, 1978, p.5). Trabalhamos, portanto, com a concepção de Gramsci que usa, normalmente, essa expressão designar a maneira como um poder governante conquista o consentimento dos subjugados a seu domínio.

[...] a democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade. Temos aqui determinados valores que o capitalismo demonstrou claramente que não é capaz de realizar. Uma verdadeira democracia é um processo que implica não só modificações políticas, mas também modificações econômicas e sociais (COUTINHO, 2008, p. 151).

Corroborando com a perspectiva assinalada por Coutinho, encontramos em Gerschman (1997) a reprodução da democracia relacionada, diretamente, à constituição de sujeitos democráticos, condizente, portanto, com um projeto societário incluyente, que se propõe dirimir as desigualdades pela conquista de direitos sociais a serem acessados por todos os cidadãos, indistintamente, pois, como mencionamos anteriormente, não há compatibilidade do regime democrático com a exclusão social.

Nesse processo, acentua-se a importância do papel do Estado, nos contextos nacionais, pela possibilidade de atuar no sentido de contribuir para a redução ou superação do problema da exclusão e das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, ressaltamos a contribuição de autores como Gerschman (1997), que considera que esse papel não deverá ser atribuído exclusivamente à esfera estatal, cabendo, portanto, aos segmentos sociais serem mobilizados, o que poderá dar origem à constituição de agentes sociais em estreita relação com as políticas por eles demandadas, para que possam adquirir o *status* denominado por Guiddens (1991) de “políticas emancipatórias”.

Face ao exposto, observamos que a discussão acerca do tema democracia, dentro do movimento socialista, passou por um movimento de profunda revisão, deixando assim de ser considerada um valor exclusivamente burguês, para se constituir como um valor universal, capaz de contribuir para o desenvolvimento das relações entre os seres humanos. Nesse sentido, Coutinho (2008), esclarece que não basta afirmar que a democracia é importante para as forças progressistas no interior do sistema capitalismo. É preciso reconhecer que só a democracia política, segundo ele, será capaz de resolver no sentido mais favorável o enriquecimento do gênero humano.

Mesmo admitindo as divergências substanciais acerca da democracia nas duas correntes de pensamento, apresentadas neste capítulo, consideramos que, para a discussão do controle social no Sistema de Ensino, não cabe, neste trabalho, assumirmos a defesa de uma concepção de democracia em detrimento da outra. Nesse sentido, passamos a concordar com Coutinho (2008)

quanto ao fato de que a democracia deve ser construída a partir da combinação de novas formas ou arranjos institucionais, que para efeito desta pesquisa, se expressem, também, por meio dos órgãos gestores das políticas sociais. Nesse sentido, argumentamos sobre a necessidade dos mencionados órgão se constituírem pela possibilidade de combinarem “a democracia representativa tradicional com a democracia participativa, de base, mas que incorporem também os chamados direitos sociais, que são direitos indiscutíveis da cidadania moderna: o direito à previdência, à educação, à saúde [...] (COUTINHO, 2008, p. 152).

## 1.4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

### *1.4.1 Formas e tipos de participação*

Partimos do pressuposto de que participação é a essência de um regime democrático, de acordo com a acepção que estamos sustentando neste texto. Para tanto, ressaltamos a necessidade de nos determos mais diretamente sobre essa categoria, por se tratar de uma das possibilidades mais adequada e mais concreta para o enfrentamento da gestão das políticas públicas, em nível local, o que poderá subsidiar as análises que serão empreendidas com base no objeto de estudo: o controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

Nessa perspectiva, consideramos pertinente, *a priori*, a concepção de participação evidenciada por Lima (2008), que se associa, fundamentalmente, a um projeto político democrático. Na opinião deste autor, tal projeto há de se constituir como possibilidade de afirmação de interesses e vontades, o que exige o compromisso político de quem efetivamente participa.

A propósito do tema participação nos reportamos, necessariamente, ao seu sentido etimológico, que informa, de algum modo, a gestão educacional, que se propõe ao controle social, admitindo, porém, a existência de um forte conteúdo ideológico (NOGUEIRA, 2005),

nele subjacente, comportando diferentes conceitos e definições, na medida em que está “onipresente nos discursos políticos, normativos e pedagógicos” (LIMA, 2008, p. 69). Assim, consideramos a expressão “tomar parte ou fazer da ação”, a mais significativa, pois a participação aqui sugerida nos remete ao entendimento de que é necessário ao cidadão organizar-se politicamente para participar, de modo a interferir nos processos decisórios, para que seja parte integrante da solução dos problemas, que demandam mobilização política.

A perspectiva de participação aqui evidenciada, enquanto expressão política, relaciona-se de algum modo com o poder, de modo que participar significa, acima de tudo, adentrar numa arena de disputa por espaço de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, na medida em que se estabelece uma relação (LIMA, 2008) “tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios” (NOGUEIRA, 2005, p. 129). Nesse contexto, Lima (2008, p. 71) acrescenta, ainda, que a participação apresenta-se como um elemento limitativo, inibidor da afirmação de certos poderes, considerando, entretanto, que o processo participativo pressupõe a existência de conflitos podendo afluir em consensos negociados.

As relações estabelecidas no interior dos órgãos colegiados relacionados à gestão de políticas sociais refletem de algum modo essa busca pelo poder. Consideramos, por conseguinte, que o simples fato de categorias ou segmentos da sociedade civil, por exemplo, se organizarem em torno de determinados fins, expressa a intenção de sujeitos que “almejam afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição” (NOGUEIRA, 2005, p. 129). Desse modo, admitimos que o poder não é exercido exclusivamente por aqueles que se encontram numa posição estratégica de comando, por força do mandato de uma gestão. Com efeito, a capacidade organizativa da sociedade civil expressa, também, certa dimensão de poder, capaz de conflitar, discutir, dialogar, divergir e consensuar, inclusive, com o poder governamental instituído em decorrência de um processo eleitoral, legitimado pelas urnas.

Para ampliar, ainda mais, o debate acerca do tema na perspectiva democrática evidenciada, consideramos pertinente destacar aqui algumas formas de participação identificadas por autores como Dallari (1984), as quais informam menor ou maior intensidade política, dependendo do âmbito de abordagem, podendo situar-se no plano individual ou coletivo.

No plano individual, esta ocorre ao nível da consciência do cidadão, que se sente compelido a participar, assumindo esta condição como compromisso vital, exigida como direito e procurada como necessidade (DALLARI, 1984). Consideramos que o indivíduo, uma vez conscientizado da importância de participar, isto é, de exercer seu direito de cidadania, busca organizar-se coletivamente, integrando-se a um determinado grupo social, no qual se sentirá fortalecido para lutar pela conquista de seus interesses.

Outro nível de participação a ser assinalado, refere-se àquele que se dá no aspecto *eventual ou organizado*, sendo este último imprescindível para a conquista de melhores resultados de um trabalho, que intenta a mudança social. Porém, corroboramos com Dallari (1984), a respeito da importância política da participação do tipo eventual, na medida em que esta possa ser representada pela atuação de pessoas que contribuem com um determinado grupo organizado, prestando-lhes informações ou conhecimentos relevantes para sua atuação, podendo esta prática ser de caráter isolado ou espontâneo.

A *participação eleitoral* se apresenta como uma das formas expressivas de participação política, pela possibilidade de conferir ao cidadão o direito de votar e ser votado, assim como o de pertencer efetivamente a um partido político. Essa forma de participação “não visa apenas a defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda coletividade” (NOGUEIRA, 2005, p.132). A propósito desse tipo de participação, concordamos com este autor quanto à tese de que tem avançado, em países que se encontram em processo de consolidação de um regime democrático, a exemplo do Brasil, a consciência por parte do cidadão a respeito do poder político, a partir da relação estabelecida com outros. Porém, embora tenhamos de admitir a importância e até mesmo a imprescindibilidade dessa forma de participação no estado democrático, ressalta-se a existência de problemas que lhe são inerentes.

O primeiro relaciona-se ao nível de consciência política por parte do cidadão, que nem sempre obtém informações necessárias acerca dos partidos e dos políticos que os representam. O segundo, diz respeito aos partidos, que apesar de serem considerados bons instrumentos de participação política, encontram-se distanciados do povo e de seus problemas concretos, deixando assim de representarem suas demandas e necessidades.

Acrescentamos, ainda, outros problemas advindos da *participação eleitoral*, uma vez que tal perspectiva não possibilita a reorganização sustentada do Estado ou do poder político.

Essa limitação reside no fato de que a participação, assim compreendida, se expressa por meio de atos e escolhas individuais, particulares, “operando de modo muitas vezes episódico, flutuante, despojado de estratégias ou de cálculos de longo prazo” (NOGUEIRA, 2005, p. 132). A decisão de participar de pleitos eleitorais ainda que esteja estabelecida como obrigatória em países, orientados por princípios de uma democracia liberal, não pressupõe que esta participação se faça de forma a traduzir, imediatamente, os interesses e necessidades de uma comunidade a qual o cidadão integra, pois “por mais que os rumos políticos de um país democrático resultem do voto, tal ‘método de combinar preferências’ termina por limitar o envolvimento do cidadão” (NOGUEIRA, 2005, p. 132), o que poderá prejudicar a defesa de causas e interesses comuns, em vista do bem-estar social. Tal limitação poderá resultar, ainda, em despolitização da sociedade civil, de acordo com Hirschmann (1983), dada a possibilidade de desmotivação do cidadão, na medida em que essa participação o distancia de seus ideais e de seus objetivos.

A participação política que se sobrepõe à dimensão estritamente eleitoral torna-se, a nosso ver, condição necessária para o exercício do controle social no estado democrático. Todavia, há de se considerar a qualidade dessa participação que, dependendo de seu nível ou intensidade, poderá ser decisiva para o controle a ser exercido pela sociedade civil em relação às ações do governo. Nesse sentido, consideramos pertinente a classificação formulada por Souza (2003), que propõe certa “escala” de mensuração para os graus de participação, consistindo:

1. Não participa;
2. Passiva (freqüenta as reuniões, mas não opina);
3. Informativa (reivindica informações sobre os assuntos tratados);
4. Consultiva (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora de definição das prioridades e estratégias);
5. Consulta obrigatória;
6. Propositiva (além de pedir informações e de opinar sobre as propostas, também coloca suas propostas para o debate entre os membros);
7. Co-gestão (divide, juntamente com representantes de outras categorias ou órgãos, a definição das atividades a serem desenvolvidas);
8. Delegação (define as prioridades e determina quem coordenará e/ou executará atividades);
9. Autogestão. (SOUZA, 2003, p. 303).

Para além da estrita tipologia das formas de participação, Lima (2008), desenvolve um estudo exaustivo, acerca do tema, tendo como *locus* a escola, a partir da qual examina os fenômenos da democracia e autonomia no contexto organizacional, com suas respectivas orientações e regras. Desse processo de análise, identifica dois grandes níveis em que a participação se configura: externo e interno. A *participação consagrada e a participação decretada*<sup>10</sup> situam-se no plano das orientações externas; ao passo que a *participação regulada por regras não formais (ou participação não-formal) e a participação regulada por regras informais (ou participação informal)*<sup>11</sup> insere-se no plano interno (LIMA, 2008, p. 72). As regras e as normas, de acordo com este autor, estão presentes em ambos os planos de orientação, podendo apresentarem níveis menores de estruturação e de formalização, quando se transita de um plano ao outro.

Nessa perspectiva, ressaltamos a importância de se examinar a participação para além do seu plano teórico normativo, isto é, enquanto *participação praticada ou efetivamente atualizada*. Para tanto, Lima (2008) classifica essa participação a partir de quatro critérios fundamentais: “(1) democraticidade; (2) regulamentação; (3) envolvimento; (4) orientação” (*op. cit.* p. 73).

Com base no critério da *democraticidade*, que se constitui pela possibilidade de limitar certos tipos de poder e de superação de certas formas de governo, a participação pode ser caracterizada pelo seu caráter direto ou indireto. A participação direta se expressa pelo voto, dispensando a mediação e a representação de interesses; enquanto que a participação indireta, por sua vez, realiza-se por intermédio de representantes designados, podendo ser convocados de diferentes formas e com base em diferentes critérios. Nesta última forma, Lima (2008) sugere que a representação poderá assumir diferentes tipos: “*da representação livre à representação vinculada ou imperativa*, isto é, o representante poderá assumir-se como *fiduciário* (representantes dos interesses gerais) ou como *delegado* (representante de interesses particulares). A participação indireta associa-se ou aproxima-se do tipo de participação, por exemplo, que se tem hoje nos órgãos colegiados, pois as categorias que integram tais conselhos com a intenção de representar interesses e demandas de sua categoria, sem, contudo, deixar de estabelecer, também, a perspectiva do bem comum. Neste caso, devemos ter o devido cuidado com esse tipo de participação para que não se incorra no risco

---

<sup>10</sup> Grifos do autor.

<sup>11</sup> Grifos do autor.

de serem defendidos interesses estritamente particulares, em detrimento de demandas sociais mais amplas. As entrevistas com os conselheiros dos órgãos de controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua indicaram, entretanto, que os atores sociais vêm demonstrando certo nível de consciência política quanto às razões para sua integração a esses colegiados, manifestando motivações que transcendem o plano individual, conforme depoimentos a seguir:

[...] as discussões diferentes, discutir com as pessoas, entender o que elas querem, como elas querem, a maneira como elas apreendem o conjunto de reflexões e tem sido rico desse ponto de vista. Porque, por exemplo, em determinado momento, a gente tem buscado nas práticas do Conselho pensar o que significa uma gestão democrática. E pensar num elemento que eu acho que é muito importante na gestão democrática: é a participação das pessoas na tomada de decisão, então, essa perspectiva de construir novas regras, nova normas, novas orientações para o Sistema. Agente tem procurado ao máximo engajar as pessoas [...] (Representante da Sociedade Civil no CME).

Eu defendo o interesse por uma educação melhor. Eu defendo o interessa por uma educação que venha fazer um diferencial dentro do país. Nós estamos em busca disso dentro do Conselho. Como ser diferente na educação? (Representante da Sociedade Civil no CAE).

À luz do critério da **regulamentação**, presente nas organizações, Lima (2008) sugere três tipos distintos de participação: *formal, não formal e informal*. A primeira, explica-se pela regulamentação da participação no âmbito normativo, a qual se efetiva objetivamente a partir da conquista desse direito. Todavia, compreendemos que aqui reside um dos principais problemas relacionados à participação, na perspectiva democrática que vem sendo assinalada, uma vez que “legitimam (*sic*) certas formas de intervenção e impedem formalmente outras” (LIMA, 2008, p. 75). Portanto, essa participação se encerra nos limites de uma norma ou lei previamente estabelecida, não sendo admitido ao cidadão extrapolar as prescrições normativas. Nos órgãos colegiados, constatamos que a legislação em vigor, relacionada à atuação desses conselhos de controle social, impõem certas restrições à participação ou induz a esse entendimento pela omissão, o que poderá representar contradição em relação aos valores culturais locais. Esse fato pode ser ilustrado pelo posicionamento de uma conselheira que assim se manifesta:

[...] Não tem indígena, não tem o segmento indígena, os quilombolas poderiam ser mais participativos. Eu vejo que essa miscigenação ela precisa ser compartilhada e quando a gente não tem esse segmento, a gente não pode compartilhar das idéias de outros segmentos. Eu não sei como vive um quilombola, não sei como vivi um indígena, sei que tenho o sangue deles, mas não sei como eles vivem [...] (Representante da Sociedade Civil no Conselho Municipal do CME).

A segunda forma, se efetiva a partir de um conjunto de “regras menos estruturadas formalmente”, abrindo possibilidade para participação dos sujeitos, no sentido de sua adequação ou adaptação ao contexto da organização, de modo que se verifica certa ampliação dos espaços de intervenção dos sujeitos, nesse processo. Esse tipo de participação pauta-se nos aspectos legais que foram instituídos, consistindo, deste modo, em alternativa às normas estabelecidas, não sendo admitido, contudo, o rompimento radical com tais preceitos (LIMA, 2008).

O último tipo de participação, identificado por Lima (2008), em relação ao critério da **regulamentação**, corresponde àquele que se institui por outra forma de participação dos sujeitos, os quais poderão assumir postura de oposição às regras formalmente estabelecidas, ou no sentido de sua complementação. Nesta forma, reside, a nosso ver, o potencial transformador da participação, na medida em que se busca a superação do que está instituído legalmente, com base no princípio de que o aspecto formal não traduz cabalmente a realidade de uma determinada instituição ou organização e que, por esse motivo, precisa ser constantemente reinterpretada ou ressignificada pela ação dos atores sociais.

O terceiro critério estabelecido por Lima (2008) refere-se ao **envolvimento**, que se explica em termos “de mobilização de recursos e vontades” em vista da defesa de certos interesses ou simplesmente para impor certas resoluções para situações detectadas no contexto organizacional. A participação pautada por esse critério pressupõe, por parte dos sujeitos sociais, algum envolvimento com a causa que defendem ou em função da qual militam, para justificar os esforços empreendidos. Tal critério se caracteriza por três tipos distintos de participação, a saber: *ativa, reservada e passiva*.

A *participação ativa* corresponde ao tipo mais elevado de envolvimento em relação à organização, seja em âmbito individual ou coletivo (LIMA, 2008). Consideramos que esse tipo está relacionado, de algum modo, com a participação que se imagina adequada aos

órgãos colegiados de controle social, pelo fato de se traduzir, efetivamente, pelas seguintes atitudes e compromissos políticos: participação efetiva nas reuniões, divulgação das informações produzidas, elaboração de propostas, contestação e oposição, entre outros recursos utilizados para a efetivação de direitos e garantias sociais.

A *participação reservada*, como efetivação, também, do critério do *envolvimento*, orienta-se, de acordo com Lima (2008), com diferente sentimento tático, podendo, entretanto, evoluir para outras formas de participação, seja ela ativa ou passiva. Essa forma, diferentemente das demais, corresponde ao nível eventual, porém, tem sua importância estratégica, dada a possibilidade de tomada de certas posições, que poderão se converter, conseqüentemente, em algum tipo de ação efetiva, conforme proposição, sustentada, também, por Dallari (1984).

A *participação passiva* se caracteriza pela postura de desinteresse e de alienação por parte dos atores sociais. Entretanto, por mais que estes, aparentemente, demonstrem desinteresse em participar, Lima (2008) considera que, mesmo assim, não há recusa de virem a intervir de algum modo no contexto organizacional, muito embora esta participação seja classificada como apática. Ao nos reportar, mais uma vez, à participação dos sujeitos que atuam junto aos órgãos colegiados, supomos que esse tipo, poderá ser ilustrado a partir dos comportamentos sugeridos por Lima (2008), a saber: ausência às reuniões, resistência oferecida em relação à aceitação de determinados cargos e atribuições, desinformação, desconhecimento da regulamentação, entre outros aspectos.

O último critério relacionado à *participação praticada* diz respeito à *orientação*, que compreende duas formas de participação: *convergente e divergente*. A primeira forma volta-se, de acordo com Lima (2008), para a realização de objetivos formais em vigor na organização, sendo estes assimilados pelos atores sociais como referência normativa fundamental. Considera-se que esta forma, evidencia, por conseguinte, o consenso acerca dos objetivos institucionais, podendo se constituir em instrumento de militância e de luta para um grupo, assim como poderá ceder lugar à “ritualização e ao formalismo”, (LIMA, 2008), sendo este último aspecto passível de ser verificado, especialmente, nos órgãos colegiados que institucionalizam práticas excessivamente burocráticas e cartoriais, o que poderá representar dificuldades para o exercício do controle social, na perspectiva que está sendo sustentada neste trabalho. O posicionamento, a seguir, indica que essa problemática vem sendo enfrentada no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua:

Olha, a gente tem que achar um mecanismo realmente para desburocratizar mais certas coisas, sabe, a gente está estudando em relação, eu creio que a gente deve começar a pensar seriamente nisso [...] (Representante da Sociedade Civil no CAE).

[...] O tramite burocrático dificulta demais o trabalho do conselho. Onde você já ouviu falar que burocracia faz andar alguma coisa. Burocracia só dificulta. Burocracia, o nome dela se traduz em dificuldade. Burocracia é tudo que você tem de ruim nesse planeta para dificultar a vida de um pobre, de um brasileiro, ou de qualquer pessoa (Representante da Sociedade Civil no CME).

A *participação divergente*, embora possa se situar no nível intermediário caracterizar-se, fundamentalmente, pelo seu caráter de ruptura, ainda que transitória, em relação à orientação anterior. Todavia, acrescenta Lima (2008, p. 80), “poderá ainda ser interpretada como uma forma de contestação e boicote” ou como intervenção indispensável em vista da mudança, inclusive em relação à cultura burocrática que se instalou nas organizações sociais. Nesse contexto, postula-se que os órgãos e instituições sociais, que se destinam à defesa de interesses públicos sejam orientados, efetivamente, pelas duas formas de participação assinaladas, buscando, entretanto, conciliá-las, de modo que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Nesse sentido, recomenda-se que não se perca de vista a necessidade permanente de inovação de práticas e atitudes, no contexto de trabalho desses espaços de poder, sob o risco de comprometer a democratização e a intervenção positiva de processos, que intentam a mudança pela conquista e efetivação de direitos sociais.

Diante do exposto, corroboramos com a concepção de Lima (2008), admitindo que a partir dos critérios evidenciados, assim como a conjugação das diferentes formas e tipos de participação, podemos analisar e compreender a *participação praticada* pelos sujeitos sociais, que atuam nos órgãos colegiados de controle social. No entanto, consideramos que as formas e intensidades de participação enfocadas têm sua importância, quando conduzem a um processo de intervenção, progressiva e gradual por parte do cidadão que se propõe exercer papel ativo no contexto em que atua.

Todavia, para se chegar a um nível de participação que se imagina adequado em termos de um regime democrático, que visa romper com práticas manipulativas ou de dominação, há de se investir num processo educativo, em que as pessoas possam,

concretamente, tomar parte e não apenas fazer parte, agindo assim com consciência política, que se expressa pelo seu efetivo compromisso social.

Assim sendo, ressaltamos como relevante, nesse contexto, a função educativa sugerida por Silva (2003), no que tange à autogestão, consistindo em preparar o povo para assumir e exercer sua soberania de fato. Nesse sentido, a microparticipação consiste na instância fundamental para a construção de indivíduos conscientes e atuantes, uma vez que nesse nível de participação possibilita-se o exercício da cidadania. Recomenda-se, para tanto, um tipo de participação que transcenda a organização que se dá por meio dos partidos políticos, em que a vontade da maioria é submetida à decisão de uma minoria, sendo esta tendência, compreendida como despotismo supostamente contido em toda democracia, conforme o exposto anteriormente (BORDENAVE, 1983; COUTINHO, 1986).

#### ***1.4.2 Participação Política***

A participação, como expressão legítima da sociedade no estado democrático, há de se constituir como elemento fundamental para o exercício pleno da cidadania, condição que se apresenta como necessidade existencial, pois ninguém pode viver sem tomar decisões (SILVA, 2003; DALLARI, 1984). Compreendemos, entretanto, que a experiência democrática brasileira, assim como dos demais países da América Latina, por ser ainda recente, demanda aprendizado e construção permanente, de modo que seja possível ao povo ou aos movimentos sociais assumirem o comando das decisões políticas, constituindo-se, desta forma, numa espécie de “autogoverno” (SOUZA, 2003). Essa perspectiva pressupõe que sejam alargados os espaços de participação, para que a sociedade civil conquiste efetivamente sua soberania, de modo a exercer o controle social.

Nesse sentido, enfatizamos, mais uma vez, a participação como elemento indispensável ao estado democrático de direito, que deverá se expressar pela vontade política de todos participarem dos processos decisórios, pois “um sistema político só é democrático quando as decisões são tomadas com liberdade e se respeita a vontade da maioria. Ora,

quando muitos se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos da minoria, ou seja, a omissão de muitos impede que se tenha um sistema democrático” (DALLARI, 1984).

Assim, a *participação política* como condição do exercício democrático de cidadania, impõe a todos, mesmo que isso pareça literalmente paradoxal, o dever de participarem de forma responsável dos rumos políticos da própria sociedade em que o cidadão se encontra inserido, de modo que “aquele que por sua vontade não participar de uma decisão é tão responsável como aquele que decidiu” (DALLARI, 1984). Além disso, o não participar significa uma forma indireta de delegar a outro a competência de decidir em seu nome, mesmo que o resultado prático dessa decisão se efetive em detrimento da vontade daquele que se omitiu de fazê-lo.

A propósito da não-participação Lima (2008) evidencia elementos novos, na medida em que considera que este tipo poderá concentrar diferentes significados. Para tanto, ressalta a *não-participação consagrada por omissão*, compreendida como a não previsão de participação de certos atores sociais. Outro tipo identificado por este autor, no contexto das organizações, corresponde à *não-participação decretada*, considerada a mais freqüente, mesmo quando a “participação é consagrada como princípio de realização da democracia”(LIMA, 2008, p.88), o que poderá caracterizar, de certo modo, uma contradição, quando se associa o termo ao princípio da participação universal. Esta forma de *não-participação* reserva-se àqueles que são considerados incapazes de participar, sendo tais impedimentos normatizados ou previstos em leis.

Acrescentamos como relevante que, com freqüência, observam-se, nas disposições normativas relacionadas, também, aos órgãos colegiados ou gestores de políticas públicas, referências diretas quanto a *não-participação decretada*, seja na forma de impedimentos seja na forma de exceções, estabelecendo-se, inclusive, como critério necessário ao exercício do controle social.

Ressaltamos como pertinente para a compreensão do fenômeno da participação nas organizações sociais, a distinção proposta por Lima (2008) em relação à *não-participação praticada*, que se caracteriza pela combinação de algumas regras tratadas nas formas de participação, mencionadas anteriormente. Desse modo, acrescenta que esta, em tese, pode ser compreendida pela forma *imposta ou forçada*, assim como pode ser uma *não-participação*

*induzida*, a partir de situações objetivas e subjetivas, que provocam esse comportamento. Além dessas formas, identifica, outra alternativa de *não-participação*, a qual denomina de *não-participação voluntária*, sendo esta resultante da ação, que considera meramente individual ou opção estratégica de grupos ou subgrupos.

A despeito das formas e tipos que tem sua importância para este estudo, defendemos a tese de que a participação, objetivamente, deverá exprimir o compromisso ético-político por parte do cidadão, na medida em que essa atividade tem alto valor moral, porque se inspira na solidariedade humana e na consciência de que todos os seres humanos são responsáveis pela defesa e promoção da dignidade humana (DALLARI, 1984).

Nessa perspectiva, a *participação política* aqui evocada diz respeito à necessidade fundamental do ser humano, compreendida como exercício de cidadania, por isso “é direito e dever de todos, é aquela voltada para a consecução do bem comum” (DALLARI, 1984, p. 50). Desta forma, corroboramos com o entendimento de que é necessário se constituir uma política democrática, em que a participação torna-se ingrediente indispensável, para se consolidar o Estado de direito, em torno de um projeto que atenda às necessidades e demandas da maioria da população.

Para tanto, exige-se que sejam criadas condições

[...] institucionais, políticas e associativas, para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver, de um projeto que só encontra viabilidade quando é “imposto” e defendido pela sociedade organizada” (NOGUEIRA, 2005, p. 91).

A participação evidenciada por Nogueira (2005), a partir das condições supramencionadas, traduz, conseqüentemente, a perspectiva de controle social, que estamos defendendo neste trabalho, o qual há de ser exercido pelos órgãos colegiados, a partir da defesa de um projeto de gestão democrática, que atenda aos anseios da sociedade civil, devendo esta assumir papel conspícuo nesse processo.

### ***1.4.3 Desafios à participação democrática***

Observamos que, em geral, o que inibe ou o que dificulta a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados, por exemplo, refere-se à falta de conhecimento de assuntos técnicos, muitas vezes restritos ao domínio de “especialistas” da área. Para que possamos quebrar esse paradigma de dominação, consideramos a necessidade de se buscar a adequação da linguagem quanto às questões tratadas nesses espaços, de modo a torná-las acessíveis a todos, sobretudo quando esta informa elementos que contribuem para a fundamentação de processos decisórios. Além disso, concordamos com Silva (2003) quanto à necessidade da participação informativa, assinalada anteriormente, na medida em que esta se constitui num importante instrumento de participação, pelo fato de possibilitar ao cidadão “quebrar o sentimento de impotência que se abate sobre pessoas diante de assuntos que não dominam”. Este tipo de participação possibilita-lhe, ainda, acompanhar as decisões tomadas, assim como fiscalizar a aplicação de medidas definidas por um determinado órgão colegiado, a partir, também, de informações de caráter técnico.

Devemos admitir, contudo, que a participação que se propõe adequada politicamente, ao nível da autogestão, esbarra, também, em impedimentos, que resultam de um conjunto de fatores de ordem político-ideológico, haja vista que os espaços de participação se encontram ainda restritos ou em vias de alargamento ou ampliação. Este aspecto poderá representar certo desafio ao exercício democrático, o que recomenda que sejam buscados outros mecanismos de participação de modo a produzir as mudanças que concorram para a melhoria das condições de vida das pessoas que demandam do Estado serviços públicos essenciais. Acrescentamos, por conseguinte, a recomendação feita por Silva (2003, p. 305), que argumenta sobre a necessidade do governo fazer valer as “regras do jogo”, em vista de maior abertura do processo de “deliberação e tomada de decisão por parte dos cidadãos”.

Por outro lado, não podemos deixar de considerar as limitações relacionadas aos problemas da participação mencionadas por autores como Lucas (1985), no que tange à parcialidade, por razões que impedem que todos sejam envolvidos diretamente no processo decisório, o que lhe assegura o caráter o representativo. Outro problema destacado por este autor, diz respeito aos limites da área de atuação, podendo encontrar-se circunscrita a determinados setores, na esfera pública ou privada.

Nesse contexto, ressalta-se o tipo de participação sugerido por Silva (2003, 304), que envolve um conjunto considerável de pessoas, a exemplo dos Movimentos Sociais Urbanos - MSUs. De acordo com este autor “quanto maior o grupo, menor é o nível de participação, o que gera uma concentração de poder decisório nas mãos de uns poucos “líderes”.

Apesar de concordar com a possibilidade de se incorrer em processos que sugerem manipulação por parte de uns, em detrimento da vontade da maioria, consideramos, entretanto, que um processo que mobiliza um grupo muito numeroso, depende, em boa medida, da metodologia, além de outros aspectos, que são utilizados, para viabilizar a participação das pessoas. Dessa forma, recomendamos, para esses casos, que ao invés de se constituírem grandes assembléias para o encaminhamento de decisões, que se oportunize a participação das pessoas em grupos menores, para que sejam buscados consensos, a partir de um amplo processo de debate acerca de questões, que poderão ser submetidos, posteriormente, à vontade da maioria, que se envolveu, efetivamente, em todas as etapas dessa construção.

Ao analisar as tendências do capitalismo nas sociedades modernas, há autores, a exemplo de Nogueira (2005), que nos alertam para o uso ideológico e, por que não dizer, indutor da participação, no contexto atual, na medida em que esta passa a ser revestida de novos contornos e significados, em detrimento da participação propriamente política, que se volta para a organização da vida social como um todo.

Pode-se mesmo dizer que as objetivações do capitalismo e da sociedade moderna induzem a que a participação se descole da política e perca conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento de demandas específicas. Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferências de custos gerenciais. A participação tende a se converter em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como atividade que, no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas. O modo como hoje são pensadas e assimiladas as “organizações não-governamentais”, ou ainda a

idéia do “público não-estatal”, indicam com clareza essa inflexão. (NOGUEIRA, 2005, p. 140-141).

Compreendemos que se constitui, hoje, um verdadeiro desafio repensar os padrões de participação na sociedade capitalista, de modo que seja possível regatar sua dimensão eminentemente política, sem a qual não podemos pensar em qualidade nos processos que demandam o envolvimento da sociedade, como expressão de um estado que se amplia com a ocupação dos novos espaços de poder e de intervenção sobre a agenda do poder executivo. Imaginamos, portanto, uma participação que esteja associada de forma consistente com um campo ético-político, em sua especificidade, que se constitui pela sua forma diferenciada; que se caracteriza pela superação de práticas clientelistas ou de qualquer outra forma de corporativismo, que se impõe pela defesa de interesses ambíguos ou que contrariam o interesse comum.

A perspectiva de participação sugerida, que defendemos neste trabalho, aproxima-se da participação cidadã, a qual se insere, inevitavelmente, numa dinâmica política de construção, evidenciando elementos distintos e por vezes contraditórios, haja vista que

[...] por um lado, expressa a intenção de determinados atores de interferir (“tomar parte”) no processo político-social, de modo a fazer valer seus valores e interesses particulares. Por outro, expressa o elemento cidadania, ‘no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres (NOGUEIRA, 2005, p. 142).

## 1.5 A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E O CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO

Um conjunto significativo de pesquisas (PERONI, 2000; SILVA, 2003; LIMA *et al*, 2000, entre outros). no âmbito educacional, nas últimas décadas, enfoca a Reforma empreendida no Estado Brasileiro, a partir dos anos 90, dando conta de que a política educacional, neste

contexto, é parte integrante do projeto de reforma do Estado que, busca racionalizar recursos, diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais. Ressaltam-se, portanto, alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, havendo redirecionamento quando aos mecanismos e formas de gestão, de modo a adequar as políticas educacionais às exigências dos organismos multilaterais<sup>12</sup>. Nesse contexto, identificam-se intenções explícitas no sentido de transferir a responsabilidade pela Educação para instituições não estatais.

Para além das divergências e de possíveis consensos acerca dessa Reforma que vem sendo implantada, optamos por compreender, especificamente, seus reflexos sobre as políticas educacionais, destacando os mecanismos de descentralização, que dão origem a um “novo padrão” de “gestão gerencial”, sob o argumento da “gestão democrática”.

Todavia, a reflexão sobre o tema democratização da gestão da política educacional, na perspectiva do controle social, nos impõe buscar a compreensão de um amplo e, por que não dizer, desse complexo processo de Reforma do Estado, que resultou da crise econômica, nas décadas de 70 e 80, tendo contribuído para o desmonte do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar)<sup>13</sup>, nos países, onde este chegou a ser efetivado. O argumento comum entre defensores da Reforma de diferentes tendências convergia para a necessidade de liberalização da economia, que precisava desvencilhar-se do controle do Estado, para que retomasse uma nova fase de crescimento. A nosso ver, tratava-se, na verdade, de uma forma de atualização do liberalismo econômico verificado no século XIX, que reaparece, nesse contexto, travestido, de Neoliberalismo.

Ressaltamos, portanto, que a Reforma não se efetivou de forma única em todos os países, haja vista que se encontrava condicionada, de acordo com Silva (2003), pelas relações centro/periferia. Esta mesma autora, ao caracterizar o movimento reformista, empreendido a partir do período mencionado, destaca duas etapas. A primeira significou a retomada da ofensiva do neoliberalismo, que se expandiu até o início dos anos 90, cujo debate girava em torno do tamanho do Estado e da distinção de suas funções específicas ou exclusivas. Os resultados desse modelo traduziram-se numa crise, com reflexos de grandes proporções em países de diferentes

---

<sup>12</sup> Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, entre outros.

<sup>13</sup> Embora o nome *Welfare State* só tenha sido adotado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, por indicação do arcebispo inglês William Temple, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa denominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado. Corretamente, existem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State*, além de Estado do Bem-Estar, como Estado previdência, Estado Assistencial e Estado Social (PEREIRA, 2008).

regiões do mundo, atingindo assim dimensões globalizadas, no que tange aos aspectos econômicos e sociais.

A segunda etapa caracterizou-se pelo reconhecimento das mazelas provocadas pelas políticas neoliberais, que contribuíram fortemente para o agravamento econômico-social nos Estados Nacionais, especialmente aqueles considerados periféricos, cuja economia passou a ser impulsionada por instituições financeiras multilaterais (a exemplo do Bando Mundial e Banco Internacional de Desenvolvimento). Assim, a Reforma pretendida neste segundo momento voltava-se para a promoção das políticas sociais, em vista do combate ao desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital (SILVA, 2003).

Observamos, que em ambos os momentos, a Reforma girava em torno de interesses do capital, em detrimento das demandas de promoção social, que se apresentavam, especialmente, na segunda etapa ora evidenciada; porém, como forma de garantir a retomada do crescimento e de regulação e ajuste da política de cunho eminentemente economicista, nos países onde a crise era mais contundente. Tal política, induzida por instituições financeiras multilaterais, significou “rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, por um conjunto de reformas (entre as quais se destaca, da previdência, tributária...) liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras medidas (BATISTA, 1994; FIORI, 2000b; SANTOS, 1998; SILVA, 2003).

O Brasil, naturalmente, não ficou imune a esse processo, tendo assumido as medidas de ajuste estrutural num período que podemos denominar de transição democrática, contando com o envolvimento de segmentos da sociedade política e da sociedade civil. Havia certo consenso em torno das prescrições dessa política econômica, mesmo que tal tendência não pudesse ser verificada, de forma unânime, entre os Governos da chamada Nova República. Na verdade, a Reforma do Estado brasileiro adquiriu centralidade no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos 90, de acordo com Souza (2003), tendo sido assumida, do ponto de vista institucional, com a implantação de um Ministério específico para tratar sobre o assunto, o qual passou a ser denominado da Administração e Reforma do Estado (MARE), além do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, outro instrumento que teria concorrido diretamente para esse fim.

Portanto, nesse contexto de redemocratização em que se insere o debate da Reforma do Estado, que busca legitimidade nos diplomas legais, representado pela Constituição Federal de

1988, sentimo-nos instigados à compreensão dos discursos acerca da mencionada Reforma, que trazem em seu bojo promessas de inovação da máquina estatal, de modo a conquistar melhores formas de gestão, para a execução de tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, ressaltando, ao mesmo tempo, o papel do Estado de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do País (BRESSER PEREIRA, 1997), em vista da eficiência, produtividade e equidade em relação às políticas sociais. Nessa perspectiva, Bresser Pereira, mentor intelectual desse processo, ao justificar a necessidade de reforma do aparelho estatal, distingue problemas que deveriam ser superados, para que houvesse a efetiva *garantia de governabilidade* (SILVA, 2003) no País:

- (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e
- (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (BRESSER PEREIRA, 1997).

O Projeto de Reforma do Estado brasileiro, de acordo com a proposição do Ministro Bresser Pereira, pode ser explicado a partir de determinados componentes básicos, a saber: a delimitação da área de intervenção do Estado por meio dos programas de privatização, terceirização e *publicização*; a redefinição do papel regulador do Estado, por meio de desregulação da economia e adoção dos mecanismos de mercado nas políticas estatais; o “aumento da governança do Estado” a ser obtido com o ajuste fiscal, com a adoção do modelo de administração gerencial e com a distinção entre as responsabilidades de formulação e execução das políticas estatais; o “aumento da governabilidade”, que abrangia os projetos de aperfeiçoamento dos mecanismos da democracia representativa e do controle social (BRASIL, Bresser Pereira, 1997).

As alternativas apresentadas pelo Governo, para superação da crise do Estado, não representam nenhuma inovação, em relação aos países centrais, também denominados de neoconservadores, a exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos, pois, de acordo com Silva (2003), tais estratégias representaram, fundamentalmente: a privatização, a orientação da

satisfação das demandas político-sociais para o mercado e a reorganização do aparelho do estado, de modo a elevar a sua capacidade de direção.

A perspectiva de administração ora analisada pauta-se nos princípios do modelo *gerencial*, significando a delegação do poder de decisão no âmbito normativo e de supervisão (ABRUCCIO, 1997). Ao caracterizar esse modelo, no contexto da reforma do aparelho estatal brasileiro, Silva (2003) o resume, fazendo a distinção de atividades que são exclusivas do estado, que se efetivariam a partir de instituições situadas em três níveis, assim compreendidos: 1) núcleo estratégico, responsáveis pela formulação de políticas sociais; 2) agências executivas, responsáveis pela execução de políticas definidas pelo governo; 3) agências reguladoras, incumbidas de “definir preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase-natural”(BRESSER PEREIRA, 1997, 43).

O modelo assim descrito nos permite pensar na perspectiva de democratização assinalada nesse contexto, tendo se constituído pela defesa de uma política econômica, que se orientava por uma lógica de mercado, muito embora os argumentos apresentados tentassem negar a ideologia que o sustentava. Nessa perspectiva, ANDREWS & KOUZMIN (2003) ao criticar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, consideram que este Plano se fundamenta na teoria da Escolha Pública, pelo fato defender a idéia do Estado mínimo, que se caracterizava pela isenção do Estado de executar os serviços sociais, contribuindo desta forma, para a expansão dos elementos de mercado para as políticas sociais. Portanto, de acordo com Silva (2003), tal paradigma evidenciava, sobretudo, a valorização do mercado como instrumento de controle, a adoção de administração gerencial, como alternativa ao modelo burocrático, que até então vinha sendo adotado.

Ressaltamos que o modelo gerencial ora mencionado, apesar de se apresentar como alternativa viável ao enfrentamento da crise do Estado brasileiro, tendo como uma de suas diretrizes a necessidade da descentralização e democratização da gestão. Essa perspectiva, em nosso entendimento, informa uma grande contradição, pois como sabemos esse modelo de administração já havia sido implantado no Brasil, no período, inclusive, da Ditadura Militar, trazendo resultados positivos e negativos, do ponto de vista gerencial (SILVA, 2003). Observa-se, portanto, que ainda que buscasse a eficiência, eficácia e redução de despesas (custos) não corresponde ao modelo de democratização que possibilita, de fato, que a sociedade participe da definição, avaliação e implementação de políticas, em vista da melhoria, por exemplo, da qualidade dos serviços públicos, a serem assegurados à população.

Não pretendemos, neste texto, exaurir o debate acerca da Reforma do Estado; ao contrário, nossa intenção vem se constituindo pela possibilidade de anunciar alguns elementos que nos permitam analisar esse contexto, buscando o entendimento da perspectiva de democratização pretendida, a partir da atuação da sociedade civil nos espaços de poder que lhes são assegurados.

Todavia, consideramos que a perspectiva mercadológica dominante, delimita a participação dessa sociedade, de tal sorte que as atividades da área social passam a assumir caráter competitivo. Assim, com as novas atribuições conferidas ao estado, a partir da implantação do modelo de gestão evidenciado, ocorre a transferência para a iniciativa privada de atividades até então assumidas pelo estado, embora continuassem sendo financiadas com dinheiro público, um bom exemplo a ser citado aqui, refere-se à Lei 9394/96, que assegura em um de seus dispositivos essa possibilidade. Silva (2003) argumenta que para dissimular mecanismos de mercado, nesta área, passou-se a determinar que as atividades sociais fossem, então, executadas por *organizações sociais* (grifo da autora), devendo ser controladas, também, pela sociedade civil, assim como pela constituição de quase mercado, conforme denominação utilizada por Bresser Pereira (1997).

Observamos, portanto, que a partir dessa lógica, o controle social atende a uma exigência de um modelo de gestão, que para obter resultados, precisa ser submetido ao acompanhamento de instâncias colegiadas, integradas por segmentos da sociedade civil, aqui compreendidos como conselho gestores ou conselhos setoriais. Esse controle, a nosso ver, esvazia o sentido político da participação social, que deverá ser legitimado para além dos mecanismos impostos por uma lógica gerencial de administração. Com efeito, os mecanismos de participação ou de descentralização, que vem se consolidando a partir da mencionada Reforma assume um caráter ideológico, buscando “mascarar a expansão do capital em áreas consideradas essencialmente públicas” (SILVA, 2003), minimizando, dessa forma, a participação do estado em relação às demandas ou conquistas das classes populares.

Acrescentamos, pois, que a Reforma pretendida, sob o argumento da governabilidade, a partir das problemáticas assinaladas anteriormente, relaciona-se, de algum modo, como pressuposto da participação e da descentralização, sob o pretexto da democracia direta nesse processo. Porém, a democracia aqui pleiteada é aquela que se sustenta em função da necessidade de estabilidade política e do desenvolvimento econômico, o que se distancia das reivindicações sinalizadas pelos movimentos populares que eclodiram nos anos 80. Trata-se

de uma política reformista, que apesar de se utilizar de argumento democrático, não favorece a participação da sociedade civil, de modo que esta possa assumir a condição de protagonista nesse processo, em vista do atendimento de suas demandas; ao contrário, promove-se, nesse contexto, certa cisão entre o público e o privado, evidenciando, o mercado como principal mecanismo de controle. Deste modo, os ideais pretensamente anunciados não se cumpriram, no sentido de uma Reforma democrática, que possibilitasse: o desenvolvimento do País de maneira geral e estratégica, isto é, que possibilitasse tanto o desenvolvimento econômico, e a conseqüente distribuição de renda para a conquista da igualdade e a construção democrática (NOGUEIRA, 2005).

A perspectiva de Reforma como vimos, vem sendo orientada, ainda hoje, por princípios de uma democracia neoliberal, em detrimento de uma reforma democrática em seu sentido mais profundo, isto é, que seja capaz de superar o formalismo de práticas democratizantes que não avançam em direção ao sentido substancial da democracia, de modo que combine representação e participação, que elimine, por conseguinte, as práticas de privatização do que é público... (NOGUEIRA, 2005).

Compreender esses discursos ideológicos<sup>14</sup> de um regime democrático que se traduz pelo distanciamento cada vez mais crescente entre o público e o privado, nos impõe necessariamente repensar os princípios basilares da Reforma do Estado que trouxeram fortes reflexos sobre as políticas educacionais. Portanto, é nesse contexto que nos interessa mais diretamente, examinar as práticas democratizantes que vem sendo efetivadas com base numa política neoliberal, implantada no País na gestão de Fernando Henrique Cardoso, mas que vem sendo materializadas ainda, hoje, no segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva.

Em face dessa problemática verificada com o discurso de uma reforma que veio, na verdade, concretizar princípios e práticas de uma lógica de estado burguesa, exige-se que a sociedade civil exerça, de acordo com Nogueira (2005) função criativa, para evitar que a dimensão política e as atribuições hegemônicas positivas, que lhes são próprias, se convertam em correia de transmissão da hegemonia dominante. Aqui reside, a nosso ver, o grande desafio: possibilitar que essa sociedade se aproprie de espaços, que lhe permitam extrapolar o limite do aparato burocrático-legal, próprio do Estado Moderno, de acordo com acepção Weberiana, em

---

<sup>14</sup> Compreendido como pseudo discurso de democracia.

vista de uma dinâmica que promova a política e qualifique o sistema político, com suas regras e instituições (NOGUEIRA, 2005).

Ressaltamos, mais uma vez, a importância da valorização da dimensão política, de modo que esta possa perpassar os movimentos da sociedade civil, em vista da ocupação dos espaços legítimos de poder e de participação. Portanto, o discurso democratizante da Reforma do Estado - que trouxe à tona, toda uma discussão de cunho ideológico, refletindo uma política de estado, sob o argumento da democratização da gestão -, implica na necessidade de que seja assumida posição política, no sentido amplo do termo. Para tanto, há de se levar em conta, os princípios sugeridos por Nogueira (2005), que deverão permear ou impregnar o *modus vivendi e o modus operandi*<sup>15</sup> da sociedade civil, no contexto atual em que nos encontramos:

1) reconhecimento de que a dinâmica institucional, normativa e procedimental própria dos sistemas políticos é tão importante quanto à dinâmica mais autônoma e “espontânea” do social; 2) o Estado como aparato de dominação, condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia; 3) a “classe política”, os partidos políticos, as rotinas parlamentares, o *timing* político são vitais tanto para a configuração de uma sociedade integrada e democrática; 4) aceitação da idéia em torno da *cidadania ativa* como condição essencialmente política; 5) admitir toda comunidade é uma ordem política, uma *polis* e todo indivíduo um *zoon politikón*; e 6) compreensão de que a política implica uma disposição (ética, existencial, intelectual, tanto dos indivíduos quanto nos grupos, para sair-se-de-si e pensar o outro (NOGUEIRA, 2005, p. 61-62).

A perspectiva assinalada pelo autor apresenta aspectos inovadores que ampliam, redimensionam a concepção política, que vem orientando os regimes políticos, na medida em que possibilitam repensar tal dimensão, para além da participação em pleitos eleitorais, por meio do sufrágio universal, conforme concepção democrática de Weber (2004). Entretanto, o ideal político de sociedade sugerido, não se constrói, em detrimento dos parâmetros de referência que se tem hoje; ao contrário, é a partir desses elementos que o cidadão é conclamado a assumir posicionamento em função de interesses de uma determinada classe.

Ao refletirmos tais princípios a partir do discurso da Reforma democratizante do Estado, especialmente o Estado brasileiro, verificamos que autores como Nogueira (2005) reconhecem a importância dos aspectos normativos, procedimentais dos sistemas políticos,

---

<sup>15</sup> Relaciona-se ao modo de viver e ao modo de agir da sociedade civil.

conforme o assinalado, chegando a equipará-los, em termos de importância, com os movimentos empreendidos pela sociedade civil, na busca por solução para as suas problemáticas e reivindicações. Todavia, compreendemos que a sociedade civil, como integrante do Estado, de acordo com a concepção que vem sendo sustentada, deverá inferir nos processos de construção dos sistemas políticos, de modo que possa repensar sua configuração, com seu arcabouço legal-normativo, que vem se traduzindo numa forma própria de dominação, na medida em que sustenta um projeto de hegemonia.

É claro que repensar essa lógica instituída de Estado, dominada pelas forças políticas que o comandam, não é um processo tão simples, pois como vimos, a participação da sociedade civil a partir desse contexto encontra-se, de algum modo, “pré-estabelecida” ou predeterminada, sendo-lhe exigido organizar-se politicamente para apropriação desses espaços, em vista da superação de restrições impostas pela legalidade, que lhe cerceiam a possibilidade de assumir posições mais decisivas e arrojadas, para o atendimento de suas demandas, de modo hegemônico, fazendo prevalecer seus interesses.

A perspectiva assumida, por Nogueira (2005) em relação à função do Estado, com todo o seu aparato de dominação é, a nosso ver, extremamente pertinente; porém, consideramos que não podemos limitar o debate sobre a Reforma do Estado, no que tange à democratização, ao papel assumido pelo aparelho gestor, uma vez que corroboramos com a concepção de Estado-Ampliado evidenciado por Gramsci (2000b, p.), visto que o Estado era muito mais que aparelho repressivo da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura. Porém, a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural:

Podemos, para o momento, fixar dois grandes “níveis” superestruturais: o primeiro pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados “privados”; e o segundo, de “sociedade política” ou do “Estado”. Esses dois níveis correspondem de um lado, à função de “hegemonia”, que o grupo dominante exerce em toda sociedade; e, de outro, à “dominação direta” ou comando, que é exercido através do Estado e do governo “jurídico”. (GRAMSCI, 2000b, p. 12).

Pressupomos, portanto, ainda de acordo com Nogueira (2005), que o Estado, assim compreendido, corresponde a um campo, essencialmente, de disputas, no qual a correlação de

forças, a movimentação social e a organização políticas dos interesses têm papel decisivo, no sentido de que se possa repensar os mecanismos de dominação que se estabelecem no interior desse mesmo Estado, cabendo à sociedade civil, como integrante da superestrutura assumir papel ativo. Portanto, de acordo com a perspectiva gramsciana devemos analisar o Estado, para além do aparelho governamental, assim como o aparelho “privado de hegemonia” ou “sociedade civil”, uma vez que o Estado é a própria sociedade civil organizada, sendo o mesmo soberano.

Consideramos, por outro lado, que mesmo tendo de admitir todas as mazelas do Estado, especialmente, hoje, que vem atendendo a uma lógica perversa de globalização capitalista, não podemos prescindir dele e nem tão pouco reduzir sua importância, no que concerne ao cumprimento de interesses de uma classe hegemônica, que vem se mantendo no poder, por meio de uma força repressiva (sociedade política), a qual subordina grupos fragilizados e desorganizados (NOGUEIRA, 2005).

Compreendemos, entretanto, que a polêmica em torno da importância atribuída ao papel do Estado, quando se discute o processo da Reforma sob o argumento da gestão da democrática, não é nova, pois como sabemos o Estado na sociedade capitalista vem servindo, tão somente, aos ditames da lógica estabelecida pelo próprio capital, em detrimento dos interesses das classes majoritárias, que não têm acesso aos meios de produção (MARX & ENGLS, 1998b).

Em face do desgaste e, por que não dizer, de uma possível saturação em torno do discurso da Reforma do Estado, autores como Nogueira (2005), propõe que tais idéias sejam, então, reformuladas, de modo a ressignificar o papel desse Estado, no contexto atual, pelo fato de seus princípios e promessas não se converterem em realizações positivas, no sentido da mobilização da sociedade.

Nessa perspectiva, ressaltamos que não basta ao Estado assumir função meramente administrativa, com a finalidade de garantir a eficiência gerencial, no sentido da racionalização de processos e produtos, em detrimento da dimensão política que lhe é própria. Ao contrário, consideramos que é necessário que haja sintonia do aspecto político com as atribuições assumidas pelo Estado, na perspectiva de sua politização, de modo que suas ações se convertam no atendimento das demandas próprias da sociedade. A esse respeito acrescenta-se:

Quanto mais política houver, ou quanto mais politizada for uma comunidade, maiores chances existirão de que desejos, paixões e pulsões entrem em cena, sejam respeitadas e produzam decisões que interessem a todos e vinculem todos. Isso quer dizer que a política promove mediações e totaliza, possibilitando que uma comunidade se reconheça a si mesma e vivencie a mudança como processo relativamente ordenado. Trata-se de algo, portanto, que se reveste de valor particularmente estratégico no mundo da globalização, no qual a mudança acelerou e fugiu do controle. (NOGUEIRA, 2005, p. 63).

Argumentamos, ainda, que o discurso ideológico acerca da isenção do Estado, em relação à dimensão política, de acordo com o mencionado autor, explica-se pelo fato de que tal aspecto representa ameaça aos processos e circuitos de reprodução ou legitimação da lógica do capital que se encontra em sua fase globalizada. Portanto, a perspectiva política aqui sugerida refere-se à abertura de canais de participação da sociedade civil, no sentido de que possa interferir nos processos decisórios que se estabelecem no âmbito estatal, sendo este concebido de forma ampliada. Essa participação, de acordo com o apontado anteriormente, deverá extrapolar aos ritos e determinações impostas pela lógica de um capitalismo, que impõe suas regras e determinações próprias, não permitindo que sejam construídos espaços de mediação e de construção de alternativas, para as crises produzidas por tal sistema.

Compreendemos, entretanto, que a perspectiva política enquanto possibilidade de exercício do poder e, conseqüentemente, de gestão representa verdadeiro desafio, uma vez exige que se leve em conta o que Nogueira (2005) denomina de tempo e ética do proceder político, pelo fato deste transcorrer num terreno, em que o conflito e as tensões passam a ser inevitáveis.

A crise do capital, em nível globalizado<sup>16</sup>, nos impõe refletir sobre a importância e o papel a ser desempenhado pelo Estado, na atual conjuntura. Nessa perspectiva, Nogueira (2005) recomenda que seja considerado o contexto de reestruturação sócio-produtiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital, das redes de comunicação e dos sistemas de informação, para que se possa pensar em alternativas de possibilitem o fortalecimento dos Estados Nacionais, cuja dimensão política vem sendo enfraquecida ou substituída por processos de uma economia transnacionalizada, de modo que

---

<sup>16</sup> O termo deriva de globalização, sendo este compreendido ainda como globalidade e globalismo que, de acordo com Nogueira (2005), significa “o império do mercado mundial, que bane ou substitui a ação política, e a sociedade mundial, na qual não há isolamento, e as experiências entrecruzam-se sem cessar” (NOGUEIRA, 2005, p. 94).

sua soberania “passa a ser tutelada ou regulada pelas estruturas globais de poder ou mesmo pela “lógica” (grifo do autor) da economia mundial (NOGUEIRA, 2005, p. 95)”, que determina condições para a viabilização de projetos nacionais.

Portanto, diante de um cenário de crise de proporções cada vez mais ampliadas, a importância dos Estados-nação não poderá ser refutada, especialmente, num contexto de expansão da cidadania (NOGUEIRA, 2005), em que novos direitos e garantias continuam a serem proclamados e reivindicados. Ressaltamos, entretanto, que tais direitos, ainda não atingiram níveis adequados de atendimento da população, especialmente aqueles relacionados à área social, entre os quais se inclui a educação, em razão das prioridades assumidas por uma política-economia de nível globalizado. Desta forma, concordamos com Nogueira (2005) que argumenta acerca da necessidade da reforma substantiva do Estado,

[...] que deverá se orientar não só no sentido da eficiência e da racionalização, de intervenção e de promoção do desenvolvimento, mas também num ambiente político-institucional no qual se concretize a mediação dos conflitos e das diferenças em que se estabeleçam as bases do contrato social, as relações de reciprocidade entre os cidadãos (um marco normativo, um parâmetro cultural, um “pacto fundacional” (NOGUEIRA, 2005, p. 66).

A perspectiva de Estado sugerida por Nogueira (2005), com a qual concordamos, há de se estabelecer pela efetiva participação da sociedade, de modo que os processos políticos sejam permeados pela dimensão política, que vem sendo sustentada neste trabalho. Nesse sentido, reiteramos o entendimento de que o Estado-nação que interessa, hoje, especialmente, aos países latino-americanos, a exemplo do Brasil, que vivenciam crises e contradições produzidas pelo capital, deverá ser constituído socialmente, “com novas bases e novos objetivos” (NOGUEIRA, 2005).

Nesse contexto, acrescentamos ainda a necessidade de rompermos com uma das formas análise que se caracteriza, de acordo com Dagnino (2002), pelo isolamento da sociedade civil da sociedade política, como se ambas fossem dicotômicas ou antagônicas. Essa forma de abordagem tem contribuído para o esvaziamento do debate, impedindo que as relações sejam ocultadas, muito embora tenhamos de admitir que existam diferenças, de ordem estrutural e organizacional (DAGNINO, 2002, p. 15) entre sociedade civil e sociedade

política, mas as relações políticas, mesmo conflitantes, em decorrência do projeto que cada sociedade defende ou sustenta, estão estabelecidas, na medida em que a existência de uma pressupõe a existência da outra. Assim, consideramos que a sociedade civil, de alguma forma, estabelece relações com a sociedade política, sendo que esta se pretensamente justifica sua ação pela defesa dos interesses demandados pelos segmentos sociais.

Assim, mesmo tendo de admitir que o Estado vem atuando, no sentido da consolidação dos princípios e interesses próprios do capitalismo, ratificamos a concepção de que seu papel deverá consistir não só em manter compromisso de uma política neoliberal, mas poderá, contribuir, também, para a demarcação de um território de lutas. Desta feita, corroboramos com o entendimento de que é necessário assumirmos o paradoxo em relação ao papel do Estado, no contexto de uma sociedade capitalista, conforme caracterização proposta por Nogueira (2005, p. 61): “O Estado precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais”.

## 1.6 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

### *1.6.1 Da descentralização ao controle social*

A discussão acerca da democratização da gestão educacional demandou a reflexão, na seção anterior, sobre o modelo de gestão que vem sendo implantando no País, a partir da Reforma do Estado, cujos reflexos se fazem notar no âmbito educacional, quando da implantação de políticas próprias para o setor. Procuramos enfocar, sobretudo, o discurso democratizante a esse respeito, evidenciando impasses e contradições, a partir do novo modelo de gestão educacional, que vem se configurando no Estado brasileiro.

Partimos do pressuposto de que estamos vivendo, hoje, em meio a um cenário de profundas mudanças no campo educacional, caracterizado por um processo de descentralização que vem ganhando, cada vez mais, importância na discussão das políticas públicas, em decorrência da crise fiscal do Estado e da necessidade de ajustes estruturais, apontados pelo modelo de Reforma, tratado anteriormente.

A descentralização, pela via da municipalização do ensino, a despeito da prefeiturização<sup>17</sup> de matrículas (TOBAR, 1991, p. 4.) vem se constituindo numa possibilidade de democratização da gestão, pelo fato de conferir autonomia aos municípios em relação ao encaminhamento de sua política educacional, em âmbito local.

Para resgate histórico do tema procuraremos discorrer, de maneira sucinta, sobre o processo municipalização da educação, que vem sendo consolidado no Brasil, deixando assim de adentrar em particularidades alusivas a cada período, uma vez que a proposta deste texto se constitui tão somente pela possibilidade de identificação dos condicionantes estruturais da organização e gestão educacional, tendo-se como um de seus elementos constitutivos os órgãos de controle social.

Desse modo, ressaltamos que a primeira manifestação acerca da descentralização, verificada no País, ocorre com a aprovação do Ato Adicional de 1834 (OLIVEIRA, 1999), que atribuía às Províncias a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, cabendo ao governo central o ensino superior e o ensino secundário do lugar em que este poder se encontrava assentado. Ressaltamos que já naquele momento, a questão da descentralização associava-se ao financiamento da educação, significando a transferência de responsabilidade de uma esfera de poder central para um nível local (aqui compreendido pelas Províncias), mediante a um processo que podemos denominar de delegação de competência.

Consideramos que esse processo trouxe como consequência imediata o agravamento da situação educacional, em razão dos escassos recursos financeiros de determinadas regiões. Os problemas advindos dessa transferência passaram a ser debatidos nas assembleias provinciais, sendo acionadas as Câmaras Municipais, para que fossem definidas, diretamente, medidas acerca do oferecimento e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 1999).

---

<sup>17</sup> O termo deriva do verbo “prefeiturizar” cunhado por Tobar (1991), compreendido como “exclusividade da administração no processo” de municipalização.

Portanto, a organização, a administração e o controle das questões relacionadas à educação passavam a ser estabelecidos em nível local, muito embora, a gestão educacional, de certa forma compartilhada entre as Províncias e as Câmaras Municipais, nem sempre se desenvolveu de forma tranqüila, conforme o constante nos Relatórios das Províncias<sup>18</sup>, que registram queixas, assim exemplificadas: falta de verídicas informações em Sergipe, em 1871; morosidade na inspeção em Matogrosso, em 1840; pessoal sem instrução, no Paraná, em 1860; falta de providências em relação aos prédios escolares, no Maranhão, em 1880; e ingerência político-partidária em São Paulo, em 1889 (OLIVEIRA, 1999).

Assinalamos, neste contexto, que uma das medidas encaminhadas, em decorrência da descentralização, consistiu na criação de Conselhos<sup>19</sup> em alguns municípios. (OLIVEIRA, 1999). Esses órgãos colegiados não tinham as mesmas atribuições que têm, hoje, os Conselhos de Educação ou órgãos equivalentes, relacionados às políticas educacionais.

De qualquer modo, a existência remota de órgãos colegiados associada às políticas de descentralização, no período ora evidenciado, nos leva a refletir sobre a perspectiva de gestão educacional, a partir da implementação de medidas de caráter administrativo, motivadas por fatores político-ideológicos. É claro que não podemos pensar, nesse contexto, em democratização dos processos educacionais, a partir do paradigma que se tem hoje, pois a perspectiva de gestão descentralizada vem resultando de uma construção histórica, marcada por dilemas e contradições, próprias de cada período.

Outra referência importante à descentralização é encontrada na Primeira Constituição da República de 1891, que declarou expressamente a autonomia dos municípios, para que cuidassem de seus interesses peculiares, por força do regime federativo, nos seguintes termos: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, Constituição da República de 1891, Art. 68). Porém, o contexto político da época, de acordo com Meirelles (1993), marcado pelo hábito do centralismo; a opressão do coronelismo e a incultura do povo teria impedido a concretização desse dispositivo legal. Acrescenta-se, ainda, que os Estados procuraram

---

<sup>18</sup> MOACYR, Primitivo. A instrução e as províncias: subsídios para a História da Educação no Brasil – 1835-1889. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 3 volumes, 1939-1940.

<sup>19</sup>O Conselho Municipal tinha apenas funções orçamentárias e financeiras como aprovar o orçamento, a prestação de contas do Executivo, conceder isenções ou propor aumento de tributos municipais. Reunia-se apenas por um curto período anual e não lhe cabia o poder de auto-convocação. Isso era reservado apenas ao Intendente (OLIVEIRA, 1999).

reforçar a tese da autonomia municipal, mas o fizeram no plano meramente formal e normativo, uma vez que continuavam assumindo, por exemplo, a prerrogativa de nomearem os prefeitos dos municípios (RIBEIRO, 2004).

O agravamento da situação educacional do País, no início do século, dá margens para o surgimento de um movimento liberal, de caráter “Renovador”, tendo como um de seus ícones o educador Anísio Teixeira. Esse movimento culminou com a criação da Associação Brasileira de Educação – ABE e com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, sendo decisivo para a transformação da educação brasileira, na medida em que empunhou a bandeira do “otimismo pedagógico”. Caracterizou-se pela defesa de uma educação igual para todos, devendo ser laica, gratuita, obrigatória e que possibilitasse a co-educação dos sexos (RIBEIRO, 2004).

Os ideais e princípios defendidos pelos Pioneiros da Educação influenciaram a Constituição de 1934, que voltava a tratar diretamente da autonomia dos municípios, conferindo-lhe a possibilidade de eleição de prefeitos e vereadores, assim como a organização administrativa, no que tange aos assuntos que interessam diretamente às populações locais (RIBEIRO, 2004). Destacamos, como relevante, em matéria de educação, a menção feita pela primeira vez ao Sistema Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Educação, sendo estas idéias introduzidas no texto constitucional, em decorrência do movimento aludido anteriormente.

Porém, podemos considerar que essas conquistas políticas e educacionais, de certa forma, foram interrompidas com a promulgação da Constituição de 1937, que passou a estabelecer as bases legais e institucionais para o Estado Novo, voltando, por exemplo, a atribuir aos governadores o poder de nomear os prefeitos, conforme o verificado, nas disposições da Constituição da República de 1891, que manteve apenas a possibilidade de eleição dos vereadores.

A partir do exposto, constatamos que a municipalização, como forma de descentralização administrativo-financeiro, de fato, não se efetivou, conforme o mencionado anteriormente. Nesse sentido, passamos a corroborar com a delimitação proposta por Gadotti (2000) ao considerar que esse processo só se inicia no final do Estado Novo, com a promulgação da Constituição de 1946, que assumiu uma expressiva feição municipalista, ampliando a tendência esboçada pela Constituição de 1934. Esse mesmo autor, argumenta, no

entanto, que as idéias em torno da municipalização se concretizam com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, que previu a repartição de poderes entre os entes federados (RIBEIRO, 2004), com as competências correlatas, nos seguintes termos:

[...] aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino; e aos municípios a chamada anual da população com 07 anos para matrícula na escola primária (Art. 29). Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ficaram encarregados do ‘levantamento anual do registro de crianças em idade escolar’ e igualmente, do ‘incentivo e fiscalização de freqüência às aulas (BRASIL, Lei 4024/61, Art. 28).

As competências da União estão expressas na própria Constituição de 1946, que estabeleceu, em matéria de educação, a responsabilidade pelo controle do Sistema Federal de Ensino e dos Territórios e suplementarmente às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus respectivos sistemas de ensino, assim como a elaboração da mencionada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A propósito desta Lei Souza (1993) argumenta que esta expressão lhe é atribuída de maneira indevida ou imprópria, uma vez que na Constituição mencionada encontravam-se as bases para a educação nacional. Desta forma, podemos considerá-la apenas como uma Lei de diretrizes gerais.

Para além da acepção dos termos, podemos inferir que a municipalização, a partir das referências legais investigadas, representa um movimento pendular, haja vista que em determinado período avança em direção ao processo descentralizador e em outro retrocede, ficando assim à mercê de conveniências e interesses políticos e ideológicos. Nesse sentido, consideramos que as Constituições de 1967 e 1969, ao expressarem os ideais do Regime Militar debelaram as conquistas verificadas até então com a Lei de Diretrizes e Bases Nacional (4024/61), sendo tal processo deflagrado com o Golpe de 1964.

Argumentamos, por outro lado, que apesar da perspectiva avançada de descentralização, verificada na Lei 4024/61, o tema municipalização, volta a emergir, com maior pujança, no contexto do Regime Militar, período caracterizado por práticas contrárias aos princípios de democratização política do País, verificados até então. Constatamos, portanto, que a partir da vigência desta Lei são implantados programas federais e estaduais

com o objetivo de fortalecer a ação municipal, sempre com ênfase no atendimento da zona rural e das periferias urbanas. Dessa forma,

[...] atribui-se aos Municípios prioridade na manutenção do ensino fundamental e do pré-escolar para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade, o que, na maioria dos Estados brasileiros, gerou redes municipais pobres e precárias, por falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras (SARI, 1997, p. 00).

A educação no Regime Militar passa a ser vinculada às necessidades do mercado de trabalho (SHIROMA, 2000), assumindo compromisso direto com a ideologia desenvolvimentista do capital. Verificamos, que nesse contexto, se expressa com maior ênfase, a desresponsabilização do Estado em relação ao compromisso com a educação pública, na medida em que são suprimidos das Constituições de 1967 e 1969 os percentuais mínimos a serem investidos nesta área.

A Lei 5692/71, diferentemente do ordenamento normativo adotado até então, no que concerne ao financiamento, trata da vinculação de percentuais a serem aplicados na educação pública, por parte dos municípios, restringindo-a, entretanto, ao ensino de 1º grau, conforme o assim exposto, no Art. 59: “*Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, Inciso 3º, alínea f, da Constituição*”. Tal dispositivo é reforçado pelo Parágrafo único deste mesmo Artigo, sendo imputada a responsabilidade legal aos municípios quanto à manutenção do mencionado nível de ensino.

Consideramos, portanto, que a municipalização, no contexto dessa Lei ganha maior relevância, haja vista que no Parágrafo único do seu Artigo 58, introduziu-se a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios. Essa perspectiva é fortalecida, no artigo 71, ao prevê a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação aos Conselhos organizados nos Municípios com condições, para o atendimento de parte de suas demandas. Trata-se de uma tendência que demonstra a evolução de um movimento lento, mas constante de afirmação dos próprios municípios brasileiros, no que concerne à definição das responsabilidades com o ensino no País.

Portanto, as políticas de municipalização, ao invés de trazerem benefícios aos municípios, contribuíram para enfraquecê-los, na medida em que “acabou (*sic*) servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar” (GADOTTI, 2000).

Não obstante os problemas verificados em relação às políticas de centralização desse período continuava crescendo a importância dos municípios na oferta da educação no País, dada a expressiva ampliação da população brasileira, na faixa etária de 7 e 14 anos, fato este registrado, nas últimas décadas<sup>20</sup>. Esse crescimento pode ser explicado em consequência do processo de industrialização e urbanização aceleradas e da pressão dos setores populares por acesso aos serviços básico, entre os quais se situa a educação (SARI, 1997).

Em face desse crescimento expressivo de demanda, os Municípios pressionados pelos governos Federal e Estaduais, são obrigados a expandir suas respectivas redes de ensino. Tal fato nos leva a compreender que a municipalização resulta, contraditoriamente, de uma política centralizadora, por parte das instâncias superiores de poder, que, como vimos, ao invés de conferirem autonomia aos municípios, os colocam numa condição de subalternidade, pois nem sempre lhes são assegurados os recursos correspondentes às suas novas responsabilidades. Desta forma, constatamos que a não observância de compromissos que deveriam ser assumidos, em razão do regime federativo, que prevê a necessidade de serem estabelecidos os devidos pactos para a implementação de políticas sociais. Um dos fatores que teria contribuído para os problemas verificados nas relações entre as três esferas político-administrativas da Federação, especialmente no contexto da Ditadura Militar, refere-se à indefinição das competências entre os níveis de governo, gerando uma atuação desarticulada, caracterizada por sobreposições e omissões (SARI, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de democratização ganha novo impulso, trazendo implicações político-administrativas sobre a organização do Estado brasileiro. Este novo diploma legal avança substancialmente em relação à perspectiva de municipalização verificada anteriormente, na medida em que reconhece o município como ente jurídico federativo autônomo, com recursos e responsabilidades próprias, constituído

---

<sup>20</sup> Os dados do MEC/INEP/SEEC nos dão conta de um crescimento da população escolarizável de 36%, em 1950, para 67%, em 1970, tendo atingido 96%, em 1999.

como espaço real de poder, com prerrogativa de elaborar sua Lei Orgânica<sup>21</sup>. Por conseguinte, no âmbito educacional, possibilita, pela primeira vez, a institucionalização de sistemas municipais, atribuindo-lhes competências específicas quanto à oferta e manutenção do ensino.

A legislação infraconstitucional aprovada no País, na década de 90, apresenta forte indução à política de municipalização, a começar pela Lei 9424/06, que regulamenta a Emenda Constitucional 14/96, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef<sup>22</sup>. Consideramos que essa Lei, ao reafirmar disposições constitucionais, estabelece um conjunto de estratégias, pela via do financiamento, que visam garantir condições de funcionamento à educação no âmbito dos municípios, reforçando o entendimento de que a Educação Infantil e o Ensino Fundamental deverão ser assumidos prioritariamente pelo ente municipal. Ocorre a partir da vigência dessa Lei a redistribuição de responsabilidades entre os Entes Federados, estimulando-se, ao mesmo tempo, as administrações municipais a assumirem maiores responsabilidades por matrículas no ensino fundamental (ABREU, 1999).

O crescimento do número de alunos matriculados nesse nível obrigatório da educação básica é explicado, pois pelo processo de municipalização que vem sendo efetivado em alguns Estados brasileiros, compreendido, portanto, como resultante

[...] da transferência de matrículas estaduais para as redes municipais, mais por iniciativa dos governos estaduais do que dos Municípios, às vezes *municipalizando* (grifo da autora) as matrículas correspondentes a 1ª a 4ª séries e *estadualizando* (grifo da autora) as de 5ª a 8ª séries, como no Paraná, ou *municipalizando* (grifo da autora) matrículas relativas a todo o ensino fundamental, como no Pará (ABREU, 2001, p. 29).

---

<sup>21</sup> Com a Constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, elaboradas pelos seus respectivos legislativos, o que atribui a estes novos entes federados a ingerência direta sobre as questões que se situam em seu âmbito próprio de poder. De acordo com Souza (2005), a partir de meados dos anos 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e de recursos federais, as quais visam a garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimento. (In: Revista de Sociologia e Política Nº 24: 105-121 JUN. 2005). A propósito do termo “Lei Orgânica”, há autores que atribuem a essa Lei uma importância ímpar para a legislação municipal, chegando a considerá-las de “Constituições Municipais” (SOUZA, et. ali, – In: Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004).

<sup>22</sup> Criado pela EC 14, o Fundef, de maneira geral, pode ser entendido como um mecanismo contábil que visa a distribuição de recursos entre cada Estado e seus municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, considerando para efeito de cálculo o valor/aluno ano sobre a média do custo aluno/ano para todos os Estados (MENEZES, 1999). Para a composição desse fundo, conta, entre outros recursos com: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs) e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No contexto de implantação do Fundef, evidencia-se, também, a necessidade do controle social a ser exercido diretamente pelos órgãos colegiados, constituídos pelos entes federados, por força das injunções legais, com a responsabilidade, entre outras, de fiscalizarem a aplicação dos recursos advindos da criação do mencionado Fundo. Na opinião de alguns especialistas, a exemplo de Monlevade (2007), aqui reside um dos principais problemas do Fundef, sendo detectado tal defeito, exatamente, na Lei que o regulamentou (9424/06), uma vez que

[...] os Conselhos Estaduais e Municipais de Controle e Acompanhamento foram constituídos sem a devida participação da sociedade civil organizada. Este fato, aliado ao despreparo técnico dos conselheiros para auditar contas e a prática das próprias autoridades coordenarem os conselhos, acabou comprometendo a transparência financeira e o objetivo dessa nova forma de controle (MONLEVADE, 2007, p. 39).

Com a implementação do Fundeb<sup>23</sup>, por intermédio da Emenda Constitucional 53/06, regulamentada inicialmente pela Medida Provisória 339/06, sendo esta convertida na Lei 11.494/07, as políticas de municipalização consolidam-se, ainda, mais no Estado brasileiro, na medida em que a abrangência desse Fundo passa a contemplar não só o ensino fundamental obrigatório, mas, também, os demais níveis e modalidades da educação básica, o que pode ser compreendido como estímulo a mais aos municípios, no sentido de expandirem sua oferta educacional, para além de suas responsabilidades e prioridades definidas na legislação. Para exercer o controle social em relação à distribuição, transferência e a aplicação dos recursos advindos desse Fundo, mantém-se a necessidade de órgãos colegiados constituídos, obrigatoriamente, também, de segmentos organizados da sociedade civil, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 24 da Lei 11.494/07).

Enfatizamos, também, na discussão acerca dos mecanismos de municipalização, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, implantado a partir 1954, significando a transferência de recursos para os municípios que adeririam ao mencionado programa,

---

<sup>23</sup> O Fundeb é composto por 20% da receita de impostos Estaduais/Distrito Federal (FPE, IPI – Exportação, LC 87/96, ICMS, IPVA, ITCM) e municipais (FPM, IPI – Exportação, LC 87/96, ICMS, IPVA, ITR), complementados pelos Tributos da União, sempre que o valor mínimo estabelecido nacionalmente não for alcançado pelos Estados e pelo Distrito Federal. A implantação deste Fundo iniciou-se com a extinção do Fundef, a partir de 2007, devendo vigorar até 2014.

constituindo-se pela sua natureza supletiva<sup>24</sup>, em relação aos entes federados, o qual vem sendo gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Em decorrência desse Programa são implantados os Conselhos de Alimentação Escolar, nas três esferas administrativas, com a finalidade de exercerem, também, controle social no que tange à aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar dos alunos da Rede Pública de Ensino.

Verificamos ainda que a implantação do mencionado Programa é anterior à Constituição Federal de 1988, o que ratifica a perspectiva de descentralização<sup>25</sup>, pela via municipalização, que vinha sendo construída há mais de três décadas, ou seja, antes mesmo do processo de redemocratização do País, implicando, especialmente, hoje, na necessidade do exercício do controle social, por parte da sociedade civil. Portanto, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar, de competência das três esferas administrativas.

No que concerne à perspectiva de gestão financeira dos recursos destinados à educação, a Lei 9394/96 - LDB contribui decisivamente para consolidar o processo de municipalização sinalizada na Constituição Federal e nas demais legislações complementares, assegurando, entre os seus dispositivos, certo disciplinamento no que tange aos gastos com o ensino, conforme o previsto nos Artigos, 70 e 71. Ressaltamos, ainda, que embora, não fizesse menção direta aos sistemas municipais de ensino, expressou, de alguma forma, princípios orientadores da gestão municipal, nos termos dos Artigos 11, 18 e 87.

A tendência à municipalização do ensino é corroborada, sobretudo, no § 3º do Artigo 87, que estabelece a Década da Educação, atribuindo, prioritariamente aos municípios e, supletivamente aos demais entes da Federação, a responsabilidade pela coordenação do processo de matrícula de todos os alunos do ensino fundamental a serem efetivadas em

---

<sup>24</sup> Os recursos oriundos desse Programa são distribuídos de acordo com alunos que constam do Censo Escolar relativo ao ano anterior ao atendimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental de escolas públicas, estaduais, municipais, do Distrito Federal e de escolas mantidas por entidades filantrópicas e pela União.

<sup>25</sup> Descentralização - Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização (Site do Ministério da Educação).

escolas municipais e estaduais ou “parece estabelecer maior responsabilidade dos Municípios, em relação aos Estados, pela oferta deste nível de ensino, mediante a efetivação das matrículas nas escolas da rede municipal” (ABREU, 2001, p. 00). Trata-se de um tema polêmico, em que possíveis contradições são identificadas nesta Lei, o que enseja novos e pertinentes debates.

Entretanto, nesta seção, não temos a intenção de aprofundar a discussão acerca da descentralização da educação municipal, no contexto da Lei 9394/96, porque voltaremos a tratar do assunto, de maneira mais aprofundada, por ocasião do estudo sobre a organização da educação municipal na perspectiva do controle social, o que será efetivado no próximo capítulo.

Permitiremo-nos, por enquanto, subseqüentemente, estabelecer a distinção entre a desconcentração e a descentralização, uma vez que essa perspectiva de abordagem, nos permite situar o debate de maneira mais crítica, em face do processo de democratização da gestão educacional que vem sendo implementada no País. Argumentamos, para tanto, sobre a necessidade de que sejam efetivadas, de fato, processos de descentralização para o exercício do controle social, mediante a ocupação dos espaços de poder por parte da sociedade civil na relação que esta estabelece com Estado.

### ***1.6.2 Desconcentração ou descentralização: desafios ao controle social***

Em pleno século XXI, há 22 anos da Constituição Federal de 1988 e há 13 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, observamos certa consolidação da política de descentralização, especialmente, no campo educacional. Podemos admitir que, de maneira geral, esse processo encontra-se num estágio avançado, apresentando, por conseguinte, algumas vantagens, entre as quais a de adequação das políticas sociais às características regionais e às necessidades específicas da população, podendo possibilitar o controle social e a participação popular na gestão das políticas públicas.

A conquista da autonomia dos municípios em relação à gestão de suas políticas sociais poderá possibilitar, conseqüentemente, o avanço da democracia participativa, na medida em que a sociedade civil é conclamada a envolver-se na gestão de assuntos que estão relacionados à esfera dos direitos e garantias constitucionais. Portanto, concordamos que, nesse processo, é necessário agir com

[...] cautela para não se mistificar o processo de descentralização e assumi-lo como solução mágica para males muito além da centralização. Atenção aos fatores determinantes, tais como o custo do processo e a garantia de cumprimentos de princípios básicos de equidade, eficiência alocativa e *political accountability*<sup>26</sup> não deve ser descurada” (GOHN *apud* LOBO, 1994, pp. 296-301).

Nessa perspectiva, passamos a concordar com Gohn (2002), ao argumentar que, apesar das virtudes e possibilidades acerca da gestão democrática, “verificam-se nas experiências de governo local, que priorizam a participação da sociedade na gestão pública, várias tendências convivendo de forma tensa e contraditória entre si (p. 159)”. Tal constatação nos impõe assumir posicionamento crítico em relação ao processo de descentralização, efetivado no Estado brasileiro, por meio dos mecanismos que possibilitam a participação da sociedade civil organizada.

Ressaltamos, por outro lado, que o processo de descentralização, no Brasil não tem conseguido preservar os princípios do federalismo cooperativo, pois o que vem ocorrendo no País é o que podemos denominar de desconcentração, de acordo com Silva & Cruz (1994).

Para que possamos compreender, ainda mais, a perspectiva que vem sendo assinalada, consideramos necessário fazermos a distinção entre descentralização e desconcentração, em virtude da utilização, às vezes, indevida que se faz desses termos, quando da discussão de questões relacionadas à gestão educacional. Desse modo, ressaltamos o entendimento de que o primeiro significa a distribuição do poder, com a devida transferência do processo de tomada de decisão; ao passo que o segundo, refere-se à dispersão territorial de instituições governamentais, com delegação de competências, porém, sem transferência do poder

---

<sup>26</sup> A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado.

decisório, ou ainda como a delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central (ABREU, 2002).

Estudos acerca da experiência de gestão em países da América Latina, a exemplo do Brasil, evidenciam os processos, que foram abordados acima, de acordo com Casassus (1995). Para este autor, a desconcentração consiste em assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local. Acrescentamos, ainda, que a descentralização se efetiva por intermédio de três modalidades<sup>27</sup>, a saber: regionalização, municipalização e nuclearização (*Ibid. p.16*). Todavia, ao se reportar à descentralização no campo educativo, enquanto estratégia de gestão volta sua preocupação ao problema do controle sobre o sistema educativo, passando a questionar sobre a competência desse controle, isto é, a quem caberia exercer essa função.

Consideramos, entretanto, que com a descentralização da gestão educacional, o controle só se justifica se a comunidade, ou melhor, a sociedade civil participar desse processo, acompanhando efetivamente as ações do governo, o que poderá se traduzir na democratização das relações de poder.

Compreendemos, todavia, que não há consensos acerca das vantagens da descentralização, como possibilidade de democratização da gestão educacional. De qualquer forma, consideramos que tal processo é, a nosso ver, imprescindível para o controle social, na medida em que poderá assegurar, entre outros aspectos: 1) maior proximidade com a comunidade (TEIXEIRA, 1967); 2) democratização da sociedade (NASCIMENTO, 1987); elemento formador da cidadania, constituindo-se em solução para o problema educacional (LIMA, 1988); 4) aprimoramento das instituições democráticas (SILVA, 1995).

Por outro lado, admitimos a pertinência de determinados posicionamentos, que nos dão conta de problemas em relação à descentralização, pela via da municipalização, a saber: a fragilidade do município brasileiro, favorecendo práticas clientelísticas (NASCIMENTO, 1987, p.49); a desresponsabilização do Estado em relação às suas incumbências próprias (JARRY e VIEIRA, 1993, p. 06; ARELARO, 1989, p. 63) assim como o argumento em torno

---

<sup>27</sup> A *regionalização* pode ser compreendida como a forma de abrangência de um ou mais Estados ou um grupo de municípios; a *nuclearização* é uma forma organizativa, que se utiliza do microplanejamento, sendo observada a estreita vinculação com o meio no qual as unidades educacionais estão inseridas. De acordo com Oliveira (1999), esta última forma foi registrada no Peru, para tratar da questão indígena, no início da década de 70.

da necessidade da reforma tributária, que isoladamente, também, não resolveria o problema educacional do município (ROSEMBERG, *et. al*, 1984, p. 56-57). Portanto, para que a mencionada Reforma garanta a efetiva democratização do ensino, deverá vir ancorada a um projeto político mais amplo de educação, que possibilitasse a ampliação das oportunidades educacionais oferecidas às camadas populares.

A propósito do tema, Oliveira (1999) nos chama a atenção para o fato de que, no que tange especificamente à descentralização, devemos, antes de tudo, considerar o binômio centralização/descentralização, tendo-se como elemento-chave nessa discussão o termo “centro”. Quando descentralizamos, afastamo-nos, conseqüentemente, do centro, ou seja, “as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais (*Ibid.* p. 14).

Trazendo a discussão para o âmbito especificamente educacional, tal processo de centralização vem sendo representado, ainda hoje, pelas ações do Ministério da Educação ou pelas Secretarias Estaduais de Educação, expressando “a vontade política do centro” (Oliveira, 1999), que emana de uma instância que se coloca em condição de superioridade, em relação ao nível local onde as políticas educacionais se efetivam.

Todavia, em se tratando da municipalização como processo diretamente vinculado à perspectiva de descentralização, ora assinalada, identificamos três possibilidades para que esta se efetive, a saber: o município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; ou se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a sede estadual; ou, ainda, se encarrega de determinados programas (...), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual (OLIVEIRA, 1999, p.17)

Para além da aceção dos termos, precisamos atentar para o aspecto ideológico subjacente ao processo reformador brasileiro, quando se coloca em pauta a questão da descentralização. Para tanto, devemos considerar as possíveis contradições, assinaladas nesse contexto, a partir dos Anos 90, suscitando questões como: A reforma da administração da educação tendo vindo a instituir uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autônoma, ou tem evoluído, na continuidade, em torno de um modelo descentralizado de feição assumidamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma *recentralização por controle remoto?* (*grifos do autor*) (LIMA, 2008, p.139).

A descentralização da gestão dos sistemas é processo recente na história da educação brasileira, encontrando-se ainda em decurso, o que naturalmente implica na definição de critérios que possibilitem a manutenção do “pacto federativo”, na perspectiva do regime de colaboração, sinalizado na legislação educacional ora vigente. Nesse sentido, Abreu (2002) destaca as seguintes questões, consideradas centrais:

1ª clara definição de competência entre os entes federados; 2ª redistribuição de encargos e responsabilidades com a correspondente distribuição de recursos e meios; 3ª descentralização do processo decisório articulada com a participação de todos os níveis de governo na elaboração das normas gerais vigentes em toda Federação (ABREU, 2002, p.18).

Consideramos, entretanto, que a descentralização da gestão educacional, por si só, não garante a efetivação de um Estado democrático, como espaço de participação da sociedade civil, que esteja voltado para o desenvolvimento de políticas públicas, que contemple a ampla maioria da população, em vista da redução dos desequilíbrios sociais ou que possibilite o efetivo processo de tomada de decisão por parte do cidadão, pela sua integração aos órgãos colegiados de gestão e controle social.

Na opinião de Arretche (2005), para que o processo de descentralização se traduza na democratização dos sistemas de ensino, “depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangências de tais instituições (p.131)”. Todavia, o federalismo assinalado nesse contexto, mesmo apresentando aspectos considerados inovadores para a história do País é questionado, pois

[...] com a redemocratização – e especialmente com a emergência de governadores de estado e do Congresso como atores decisivos no processo decisório -, reequilibram-se as condições de negociações entre as elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 (...) são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governos (ARRETCHE, 2005, p.129).

Consideramos, portanto, que o modelo de descentralização ora evidenciado, expressa a manutenção de práticas clientelistas do passado. Porém, não podemos ficar cépticos em relação à possibilidade de superação dessas formas de dominação, que comprometem o aprofundamento da democracia, no Estado brasileiro, acostumado a uma cultura autoritária, com forte presença do coronelismo, do mandonismo e do clientelismo. Nesse sentido, ressaltamos a importância dos órgãos colegiados relacionados às políticas educacionais, como expressão de poder em âmbito local, serem instrumentalizados, de modo a possibilitar “formas efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações do governo”, para que exerça, deste modo, o controle social.

## **2 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E O LUGAR DA SOCIEDADE CIVIL NA ESFERA PÚBLICA.**

O presente capítulo, objetiva desenvolver, inicialmente, uma reflexão acerca da categoria conceitual sociedade civil, considerada de fundamental importância para a discussão do controle social no Sistema de Ensino de Ananindeua, a partir de autores como Bobbio (2004 e 2007), Dagnino (2002), Gramsci (1982, 1987), Marx e Engels (1998b); Pereira (2008), Semeraro (1999), entre outros. Em seguida, evidenciamos a necessidade dos órgãos gestores das políticas educacionais contribuírem efetivamente para a ampliação de uma esfera pública<sup>28</sup> democrática, tendo como referência básica o trabalho de Costa (2002).

Ao situar o debate no contexto do município ora aludido, procuramos recuperar de forma analítica a trajetória de institucionalização dos mecanismos de participação política, com base na documentação existente sobre o assunto, buscando fazer de forma concomitante, a releitura do processo de implantação do Sistema de Ensino, a partir dos pressupostos e dimensões sugeridas por Saviani (2008).

### **2.1 A SOCIEDADE CIVIL E O ESPAÇO PÚBLICO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA**

#### ***2.1.1 A sociedade civil versus Estado***

Na produção literária, observamos diferentes tipos de abordagem acerca do tema sociedade civil, o que tem contribuído para fundamentar o debate contemporâneo, a partir das

---

<sup>28</sup> O termo diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difusas na qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social (COSTA, 2002, p. 13). Para efeito desta pesquisa, entretanto, buscando certa adequação dessa terminologia, passando a compreendê-la como dimensão constitutiva do processo de democratização, o que possibilita o fortalecimento do papel do Estado e da sociedade, na perspectiva do controle social, que se expressa pela participação dos órgãos de gestão das políticas educacionais, que passam a exercer influência sobre a esfera pública, de modo a torná-la mais democrática.

idéias de pensadores clássicos, entre os quais se destacam Marx e Engels, Frederich Hegel e Antônio Gramsci.

Nessa perspectiva, consideramos relevante o estudo desenvolvido por Bobbio acerca da sociedade civil, ao admitir que, atualmente, na linguagem política tal expressão é compreendida a partir da dicotomia entre sociedade civil/Estado, sem a qual “não se pode determinar seu significado e delimitar sua extensão senão redefinindo simultaneamente o termo ‘Estado’ e delimitando sua extensão” (BOBBIO, 2007, p. 33). Compreendemos assim que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa, pois, onde quer que ambos compareçam, um tem implicações no outro e se influenciam mutuamente.

Ressaltamos, entretanto, que interessa mais diretamente desenvolver neste trabalho o conceito de sociedade civil de Gramsci, sem, contudo, deixar de expor os significados a ele atribuídos, ainda que de forma sucinta, a partir da concepção de teóricos de diferentes correntes de pensamentos, passando pelos jusnaturalistas e culminando com a perspectiva gramsciana.

Assim sendo, consideramos pertinente o método de contraposição utilizado por Bobbio para a compreensão de tais termos, pelo fato deste autor argumentar que a sociedade civil deve ser concebida como oposição ao Estado que, por sua vez, é compreendido a partir de uma noção restritiva. Desse modo, conceitua, preliminarmente, sociedade civil, como “esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exerce o poder coativo” (BOBBIO, 2007, p. 33).

Não obstante a análise dos termos sociedade civil/Estado, consoante com a perspectiva liberal, sugerindo, inclusive, abordagem sob o viés positivista, caracterizado pelo antagonismo, ressaltamos a contribuição de Bobbio, no que concerne ao exame histórico das acepções atribuídas ao tema. Assim sendo, identifica, inicialmente, a concepção da Doutrina Jusnaturalista, que admite que antes do Estado existiam várias formas de associação que os indivíduos formaram entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações às quais o Estado se superpõe para regulá-las, mas sem vetar-lhes o ulterior desenvolvimento e sem jamais, impedir-lhes a contínua renovação. (BOBBIO, 2007, p. 35).

Na Doutrina Jusnaturalista houve alterações relevantes quanto ao significado atribuído ao termo sociedade civil, compreendido a partir de sua oposição com a sociedade natural, que por sua vez era considerada espontânea, primitiva e anárquica. A sociedade civil passa a ser sinônimo de sociedade política e, portanto, de “Estado”. Esta associação “decorria do fato de que a palavra *civil* (grifo da autora) era derivada das palavras gregas *civitas e polis*, que correspondiam à *política* (grifo da autora) e, conseqüentemente, de Estado” (PEREIRA, 2008, p. 151). É nesse contexto que se verifica o surgimento do *Estado-civil*, que nasce “como instituição de um poder comum que só é capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais” (BOBBIO, 2004, p. 1026), sendo este radicalmente distinto do *Estado de natureza*. Ressaltamos que Hobbes apresenta-se, nesse contexto, como um dos principais contratualistas a renegar de forma incisiva este Estado, chegando a admitir que o pior governo era preferível ao estado da natureza.

Todavia, observamos consensos e divergências entre os pensadores clássicos quanto ao Estado de Natureza. Um dos aspectos comuns verificado nas idéias de Hobbes e Locke diz respeito à racionalidade, que se apresenta como a maior qualidade humana. Entretanto, este princípio tem conotação diferente para cada um destes autores. Para Hobbes essa qualidade faz do homem um ser egoísta e em permanente estado de guerra, ao passo que em Locke a racionalidade permitia a convivência pacífica entre os homens, mesmo que estivessem em estado de natureza. Nessa perspectiva, ressaltamos concepções distintas de Estado, uma vez que Hobbes o imagina como ente absoluto enquanto que Locke propõe um modelo capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos, que constituiriam a base da teoria política do liberalismo, tais como: vida, liberdade e propriedade privada. Acrescentamos, pois, que

[...] em defesa desses direitos que, segundo ele, os indivíduos, nascidos livres e iguais, formaram a sociedade por espontâneo consentimento (contrato) e se submeteram à regulação do Estado (também criado por contrato) com a finalidade de preservá-los (PEREIRA, 2008, p. 152).

Ao emprendermos análise da concepção de Rousseau, verificamos distinção entre sociedade civil e sociedade política. Bobbio argumenta que são atribuídos aos mencionados termos significados nitidamente diferentes, haja vista que Rousseau concebe sociedade civil no sentido exclusivo de sociedade civilizada, de modo que a sociedade política “surgirá do contrato social e será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade

civil. A sociedade de Rousseau é do ponto de vista hobbesiano, uma sociedade natural” (BOBBIO, 2004, p. 1208). Consideramos, entretanto, que há divergências importantes entre estes dois autores, pois Hobbes vê “o homem como lobo do homem”, deixado-se em seu estado primitivo; ao contrário, portanto, de Rousseau que concebe a sociedade civil, esta sim nociva ao homem, porque ainda não atingiu sua condição política. Portanto, Hobbes, assim como Locke, divergem de Rousseau quanto à concepção de sociedade civil, pelo fato deste autor considerá-la sinônimo de sociedade civilizada e não de sociedade política.

A sociedade civil em Rousseau tem conotação negativa, em razão de esta encontrar-se em estado de “guerra permanente”. Nesse sentido, argumenta sobre a necessidade do contrato social que recupere o Estado de natureza, de modo que a sociedade possa, de fato, ser considerada civilizada. A sociedade civil, de acordo com o mencionado autor, constitui-se assim num estágio inferior em relação à sociedade civilizada, o que a torna incapaz de abominar a guerra, a violência e as usurpações.

Embora os contratualistas apresentem convergências quanto à necessidade do contrato social para o convívio humano civilizado, observamos que Rousseau diverge dos demais, pelo fato de defender o princípio da igualdade, em detrimento de Hobbes e Locke que proclamavam o princípio da liberdade. Nessa perspectiva, apenas a sociedade civil, na concepção de Rousseau, passaria a ser fundada por contrato. Quanto ao “Estado resulta dessa formação contratual para servir ao povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é a fonte da vontade geral” (PEREIRA, 2008, p. 153).

Outra importante aceção de sociedade civil a ser destacada, diz respeito àquela que se tornou célebre, de acordo com Bobbio (2004), na obra de Hegel intitulada *Lineamento da filosofia do direito*. Em sua teoria acerca de princípios filosóficos do direito, Hegel desenvolve um sistema próprio a respeito do espírito objetivo, sendo este caracterizado por três momentos distintos entre si: do direito abstrato, da moralidade e da eticidade.

Para a compreensão do termo sociedade civil, na perspectiva de uma filosofia prática, avoca o que passamos a denominar de último princípio (o da “eticidade”) que se distingue dos demais, expressando-se em três momentos: família, sociedade civil e Estado. Na concepção de Hegel, a sociedade deixa assim de coincidir com o Estado, conforme o verificado na Doutrina Jusnaturalista, para se constituir num de seus momentos preliminares que lhe dão origem, pois

[...] a sociedade civil não é mais família, que é uma sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda o Estado, que é a forma mais ampla de eticidade e, como tal, resume em si e supera, negando-as e submetendo-as, às formas precedentes da sociedade humana. (BOBBIO, 2004, p. 1208).

Na concepção de Bobbio (2004), Hegel identifica algumas características do Estado na sociedade civil, mas ainda não a define como expressão do Estado, uma vez que lhe faltava a organicidade. A sociedade civil apresentava-se como uma faceta do Estado, compreendida como “Estado externo” ou “Estado do intelecto”<sup>29</sup>. Com as idéias de Hegel, a distinção entre sociedade civil e Estado ganha contornos mais claros, a partir do século XIX, constituindo-se num dos momentos preliminares do Estado, como expressão, portanto, da sociedade política.

A sociedade civil, na concepção hegeliana, apresenta-se como mediação entre a sociedade primitiva (a família) e a sociedade em sua forma superior do espírito objetivo (o Estado). Na primeira “fase”, identificamos, a ocorrência de relações econômicas antagônicas, que são movidas pelas necessidades existenciais; ao passo que no “estágio” subsequente evidencia-se a liberdade como o primeiro e o mais importante direito inalienável do ser humano. Apesar de Hegel ser defensor da liberdade como importante valor para a consolidação da Sociedade em sua acepção política, este princípio não o aproxima dos liberais contratualistas, mencionados anteriormente, a exemplo de Hobbes e Locke. Na verdade, Hegel considerava imprescindível a observância de valores éticos comuns, para que seja, então, alcançada a estabilidade do Estado, o que justifica a menção feita à liberdade como valor universal (ACANDA, 2006).

A partir das idéias de Hegel, podemos inferir que há de certa forma, uma transformação da sociedade civil em Estado, de modo que este passa a existir a partir da “organicidade produzida pela unificação de todas as partes da sociedade que surgiram com a dissolução da família” (PEREIRA, 2008, p. 154). Compreendemos, desse modo, que da fragmentação da sociedade, a partir de sua configuração primitiva, resulta uma instituição complexa, organicamente unificada, que passa a ser denominada de Estado, sendo este capaz de agregar interesses comuns. Portanto, tal representação de Estado, em Hegel, assume o caráter de ente universal, pela possibilidade de se constituir como guardião de cada indivíduo

---

<sup>29</sup> O termo foi utilizado por Hegel por compreender que a sociedade civil continha elementos do Estado, embora não pudesse ser chamada dessa forma, porque ainda lhe faltava organicidade.

em particular. Em outras palavras, esse Estado coloca-se numa condição de excelência em relação aos cidadãos, agindo em seu nome (BOBBIO, 2004, p. 1208; BOBBIO, 2007, p. 44).

O significado do termo sociedade civil, diferentemente das acepções assinaladas anteriormente, em Marx passa a ser compreendida como “sociedade burguesa”. Essa sociedade se constitui “espaço onde tem lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura da sociedade, ou a base sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política” (BOBBIO, 2004, p. 1209). Na perspectiva marxiana, a sociedade civil passa a ser, então, concebida como sociedade pré-estatal, assumindo de acordo com o mencionado autor, a mesma função conceptual atribuída pelos escritores jusnaturalistas, pois

[...] o Estado de natureza ou a sociedade natural, que era exatamente a sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, de cuja insuficiência nascia a necessidade de evoluir para uma fase superior de agregação (de civilização) que seria a sociedade política ou Estado. (BOBBIO, 2004, p. 1209).

Embora Bobbio buscasse certa aproximação da concepção de sociedade civil de Marx em relação aos liberais jusnaturalistas, consideramos que há entre esses autores aspectos substancialmente divergentes, de modo a torná-los incompatíveis entre si. Nesse sentido, convém destacar aqui que Marx, ao divergir da concepção de Estado de Hegel, que o considerava materialização da razão, utiliza-se de suas contribuições teóricas, com o intuito de criticar o individualismo presente na corrente de pensamento supra mencionada, que se apresentava como fundamento da ordem política. Coutinho (2008), por sua vez, esclarece que Marx dá continuidade, em parte, à teoria de Hegel, na medida em que a reproduz quando da formulação do conceito de sociedade civil, sendo esta entendida como um mundo das relações mercantis.

Consideramos, entretanto, que o debate contemporâneo acerca do conceito de sociedade civil é introduzido pelo escritor comunista sardo Antonio Gramsci, que se propõe ao tratamento analítico mais atualizado do termo dentro do marxismo. Porém, para que tenhamos o entendimento mais adequado dessa categoria, na perspectiva gramsciana, devemos associá-la a dois elementos básicos, quais sejam: à concepção ampliada de Estado; e ao conceito de hegemonia.

Para tanto, partimos do pressuposto de que o Estado em Gramsci, assim como para o pensamento marxista de maneira geral, não representa a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade. Ele nasce como necessidade da burguesia para administrar seus interesses, atuando no sentido de reproduzir, na sociedade capitalista, duas classes antagônicas e irreconciliáveis: burguesia e proletariado. Nessa perspectiva, Marx e Engels, no *Manifesto Comunista*, argumentam que o Estado burguês, no modo de produção capitalista, além de desempenhar o papel de regular ou de mascarar a luta de classes, cumpre a finalidade de, ao mesmo tempo, estabelecer o equilíbrio da ordem social.

Gramsci, apesar de não ter sido contemporâneo de Marx e Engels, contribui de maneira decisiva para desmistificar essa concepção de Estado burguês capitalista, o que pode ser compreendido a partir do texto que segue:

Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais (Benedetto Croce, por exemplo, é uma espécie de papa leigo e instrumento efficacíssimo de hegemonia ainda quando vez por outra esteja em desacordo com este ou aquele governo, etc.) (GRAMSCI, 1987, p. 224).

Observamos, pois, o esforço teórico de Gramsci em buscar a superação dessa concepção de Estado, que se caracterizava por estabelecer uma relação antagônica entre a sociedade política e sociedade civil. Ao discorrer sobre o tema, no contexto de uma sociedade burguesa, estimulada pela luta de classes, Gramsci identifica os intelectuais orgânicos, que são produzidos tanto na esfera estatal assim como na sociedade civil, para o atendimento de suas finalidades e necessidades específicas. Argumenta, entretanto, que o processo de “elaboração das camadas intelectuais [...] ocorre de acordo com processos históricos tradicionais” (GRAMSCI, 1982, p. 10).

Os intelectuais orgânicos, na acepção de Gramsci, são decisivos para que uma classe exerça influência sobre as demais. Procura demonstrar que a classe dominante, para se manter no poder, não usa apenas da força, representada pelos instrumentos de coerção, mas se utiliza

da hegemonia, compreendida aqui como consenso. Os intelectuais assumem, nesse processo, um papel preponderante, consistindo em difundir e conservar a concepção do mundo que atenda aos interesses da burguesia ou da classe detentora dos meios de produção. Ou de acordo com a compreensão do próprio Gramsci (1987):

A partir desta concepção da função dos intelectuais, segundo penso, esclarece-se a razão ou uma das razões da queda das Comunas medievais, isto é, do governo de uma classe econômica que não soube criar a sua própria categoria de intelectuais e, portanto exercer uma hegemonia além de uma ditadura; [...] As comunas foram, portanto, um estado sindicalista que não conseguiu superar esta fase tornando-se Estado integral como em vão indicava Maquiavel, que através da organização do exército queria organizar a Hegemonia das cidades sobre o campo [...] (p. 224).

Gramsci admite, portanto, que os intelectuais orgânicos atendem às necessidades e aos interesses de determinados grupos dentro da sociedade burguesa, atuando ao nível das superestruturas. Nesse sentido, argumenta, por exemplo, que “a burguesia rural produz notadamente funcionários estatais, ao passo que a burguesia urbana produz técnicos para a indústria [...]” (GRAMSCI, 1982, p. 10). É a partir da identificação desses intelectuais, que se situam num todo orgânico, estabelecendo, entretanto, relação com um determinado grupo social específico, que Gramsci imagina um Estado que possa se constituir de forma ampliada de modo a contemplar a “Sociedade Política ou Estado” e a “sociedade civil”. Assim sendo, sugere que

[...] por enquanto, pode-se (*sic*) fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

A partir dessa concepção de Estado Ampliado, compreendemos que a superestrutura representa um dos eixos em que se situa a sociedade civil, sendo esta constituída de um conjunto de organizações e instituições de caráter privado que correspondem à função de hegemonia, a exemplo do sistema escolar, das igrejas, dos sindicatos, dos partidos políticos, das organizações profissionais, entre outros. Essas instituições, na perspectiva gramsciana,

são responsáveis por manter a direção espiritual e cultural, cujo consenso, ou a hegemonia, “nasce ‘historicamente’ do prestígio que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção (GRAMSCI, 1982, p. 11). A sociedade política é compreendida como o Estado, que, por sua vez, ocupa o outro eixo, o que corresponde a um conjunto de mecanismos, para a manutenção do monopólio da repressão e da violência, sendo este exercido pela classe burguesa. Tais mecanismos se identificam com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar que, de acordo com Gramsci, entram em cena quando “dos momentos de crises no comando e na direção, nos quais fracassam o consenso espontâneo” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

Verificamos, portanto, que ao sugerir o Estado numa perspectiva ampliada, Gramsci identifica funções sendo desempenhadas de maneira específica tanto pela sociedade civil assim como pela sociedade política, o que possibilita a organização e a conectividade das partes de modo a constituir um todo organicamente constituído (GRAMSCI, 1982), para atender às exigências do modo de produção capitalista. Nesse sentido, compreendemos que em relação à sociedade civil, Gramsci distingue-se, conceitualmente, de Marx e Engels, pelo fato daquele se preocupar em mostrar o conjunto de organizações privadas, que integram a sociedade civil, responsáveis por exercer a hegemonia; ao passo que estes utilizam tal termo para indicar “o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas (MARX e ENGELS, 1998b, p. 33). Observamos, portanto, que Marx e Engels demonstram que há uma relação dialética entre a infraestrutura, - que compreende as forças produtivas (sociedade civil) e o Estado que, neste caso, se situa no plano da superestrutura. Todavia, os autores em referência, tem um aspecto em comum, consistindo, pois, no reconhecimento de que a sociedade civil (infraestrutura) é responsável pela fundação do Estado (superestrutura).

Apesar da distinção conceitual ora assinalada, podemos inferir que Gramsci, mantém a coerência em relação à doutrina marxista, podendo ser classificado como um dos autores ortodoxos, uma vez que não faz do Estado ou do modo de produção capitalista o sujeito da história. Essa função ele atribui à sociedade civil, compreendida “como o lugar onde se decide a hegemonia, onde se defrontam diversos modelos de sociedade até prevalecer aquele que vai estabelecer a direção geral na política, economia e cultura” (GRAMSCI, 2000b, p. 134). Desse modo, afirma que

O exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado sem que a força suplante o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos de opinião pública. (GRAMSCI, 2000, p. 95).

Compreendemos que a elaboração do conceito de hegemonia em Gramsci decorre de todo um contexto sócio-político, em que alguns fatos se tornam decisivos para a concepção teórica deste autor, entre os quais podemos destacar: *surgimento da classe operária, com a Revolução de 1848, surgimento dos partidos políticos socialistas, sindicatos, cooperativas populares, organizações de defesa de classes subalternas, entre outros*. Nesse contexto, a dimensão ideológica torna-se estratégica para a conquista e a manutenção do poder, uma vez que os aparelhos privados de hegemonia assumem certa autonomia material, cuja direção política, cultural e ideológica passa a ser exercida, sobretudo, pelos aparelhos privados que integram a sociedade civil.

Portanto, diante desse novo cenário, Gramsci considera que os mecanismos de dominação da classe burguesa, com o passar do tempo, foram se tornando cada vez mais complexos, exigindo a definição de estratégias de caráter político e ideológico, não restritos aos mecanismos de coerção. Nessa perspectiva, Semeraro (1999) acrescenta que a trágica experiência da Primeira Guerra Mundial, teria sido o divisor de águas, concorrendo, assim, para a mudança dos métodos políticos convencionais de dominação. Nesse sentido, explica que tal fato provocou

Uma ruptura irreparável entre massas populares e ideologias dominantes, minando toda a credibilidade dos métodos tradicionais da política baseada, sobretudo, na força e na prepotência. Ora, não se podia mais pensar em administrar o poder apoiando unicamente sobre os sistemas coercitivos. O protagonismo e as aspirações à democracia, crescentemente demonstrados pelos movimentos que despontavam das iniciativas populares, favoreciam a expansão da sociedade civil e revolucionavam totalmente a concepção de Estado. (SEMERARO, 1999, p. 67).

Ainda, de acordo com o mencionado autor, em Gramsci há certo alagamento da concepção de Estado e de Sociedade Civil, em decorrência das complexas e diversificadas

manifestações de democracia popular que começa a emergir nesse contexto, o que implicava, conseqüentemente, em repensar a política e elaborar os novos termos da hegemonia. Portanto, o conceito de sociedade civil de Gramsci, resulta dessa nova imersão na realidade, constituindo uma nova base para a discussão das questões políticas, uma vez que este autor passa a adotar outras categorias analíticas, a saber: consenso, liderança intelectual e moral, à direção, à hegemonia. Desse modo, “percebia que os destinos da história e da política seriam decididos, cada vez mais, pela participação ativa das massas e pela criatividade dos diversos grupos organizados na sociedade civil” (SEMERARO, 1999, p. 68).

Verificamos, portanto, a importância atribuída à sociedade civil, que passa a se constituir, de acordo com o pensamento gramsciano, na possibilidade concreta de construção da sociedade comunista, a partir da guerra de movimentos, em vista da conquista da hegemonia civil. Nesse sentido, Gramsci esclarece que

[...] a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações da vida civil, constitui para arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra, etc” (GRAMSCI, 2000b, p. 24).

Portanto, no processo histórico de constituição do Estado Moderno, o pensamento gramsciano torna-se particularmente importante pelo fato de evidenciar a necessidade de engajamento do movimento operário, no processo de luta e de disputa pela hegemonia, devendo, para tanto, organizar-se para reivindicar melhores condições de vida frente ao Estado burguês. Pois, com o avanço do enfrentamento político entre as classes sociais, ocorre, conseqüentemente, a expansão da sociedade civil, que passa a se constituir numa trincheira de disputa pela hegemonia, sendo tal processo compreendido por Gramsci (200b) como *guerra de posição*, em que a luta ideológica ganha importância, sobretudo no plano cultural.

Nessa perspectiva, as instituições educacionais passam a se constituir em “trincheiras” ou espaços adequados de luta pela hegemonia, dada a possibilidade de desenvolverem processos, que poderão vincular ideologias de interesse tanto da classe trabalhadora, assim

como da classe burguesa, pois de acordo com Gramsci (1982) “a escola é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis (p. 9).” Este autor, entretanto, buscou identificar aspectos progressistas na gestão da educação sistematizada, que estivessem articulados à luta em favor da hegemonia da sociedade civil organizada, sugerindo a necessidade dos trabalhadores construírem sua própria visão de mundo e de cultura, a partir da crítica ao modelo centralizador do sistema educacional vigente, caracterizado pela defesa dos interesses da classe burguesa. Para tanto, recomenda que seja estabelecida nas instituições educacionais uma nova cultura, mediante a participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional, em vista da construção de uma “competência coletiva”, por meio da discussão e da crítica colegiada (GRAMSCI, 1982, p. 120), que possibilite aliar a competência técnica aos interesses da classe trabalhadora, nos seguintes termos:

Coloca-se a questão de modificar a preparação do pessoal técnico político, integrando sua cultura de acordo com as novas necessidades [...] que integrem - sob forma colegiada – a atividade deliberativa. [...]. Um tipo de colegiado deliberativo, que busca incorporar a competência técnica e necessária para operar de um modo realista [...] Através da discussão e da crítica colegiada [...] cria-se também condições para o surgimento de um grupo hegemônico de intelectuais [...] (GRAMSCI, 1982, pp. 119-120).

A gestão colegiada está, de certa forma, presente no pensamento gramsciano, sendo verificada, também, na referência feita por este autor aos Conselhos de Fábrica. Esses conselhos eram compreendidos por ele como instrumentos importantes de luta da classe trabalhadora, no sentido da defesa de seus direitos sindicais conquistados, assim como para a apropriação do processo de produção, o que lhe possibilitava estabelecer ações em vista da construção da contra-hegemonia, conforme o assim exposto:

[...] Através do conselho de fábrica, os operários devem intervir na organização do trabalho e estabelecer um poder democrático na fábrica, que depois se propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado (GRAMSCI, 1987, p. 120).

Observamos, portanto, que Gramsci evidencia o grande potencial das ações a serem implementadas pelos Conselhos de Fábrica, como expressão concreta de um poder

democraticamente constituído. Todavia, ressalta a necessidade desses órgãos colegiados articularem-se de forma ampla com os segmentos da sociedade civil organizada, em vista da defesa dos interesses das classes trabalhadoras, pois considerava que a conquista da hegemonia pelo proletariado, deveria ocorrer no âmbito da sociedade civil, cuja vitória haveria de ser verificada no terreno do Estado (GRAMSCI, 2000b).

Nessa perspectiva, podemos compreender que este autor propõe uma concepção de Estado em que a sociedade civil possa participar, efetivamente, de modo a buscar construir, no seu interior, ações contra-hegemônicas que lhe garantam a materialização de suas vontades, em atendimento às suas necessidades. A esse respeito, acrescentamos que:

Gramsci pensava numa sociedade civil que se poderia chamar de *político-estatal* (grifo do autor), de modo a acentuar que nela, a política comanda: luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia. (NOGUEIRA, 2003, p.191).

Nesse sentido, convém ressaltar a fórmula proposta pelo próprio Gramsci que, a nosso ver, expressa claramente tal entendimento, nos seguintes termos:

Na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Face ao exposto, ressaltamos que a concepção de Estado Ampliado servirá de sustentação teórica à discussão do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua. Para tanto, haveremos de analisar a participação da sociedade civil (integrada, também, pela classe trabalhadora), no contexto dos órgãos de controle social, buscando compreender as relações estabelecidas com a Sociedade Política (representada pelo Poder Executivo), no que tange à definição de prioridades para as políticas educacionais, em atendimento às classes subalternizadas. Assim sendo, partimos do pressuposto de que a sociedade civil desempenha um papel decisivo na construção da contra-hegemonia, na medida

em que atua diretamente na esfera estatal, podendo inferir, por conseguinte, na esfera pública, por intermédio das organizações sociais, de modo que possa se constituir em

[...] espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de lutas, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas (NOGUEIRA, 2005, p. 191).

Nesse contexto, o desafio com que a sociedade civil se depara, hoje, consiste em construir um novo modelo de convivência societária, em que as políticas sociais sejam definidas e implementadas com base no princípio da inclusão. Essa sociedade passa a assumir papel ativo no processo de gestão dos interesses públicos, agindo não só no sentido da reivindicação e da contestação, mas, também, na definição e implementação de ações que possam interessar aos segmentos sociais. Daí, portanto, a importância atribuída aos conselhos gestores das políticas sociais, como *locus* prioritário de atuação da sociedade civil, onde poderão ser estabelecidas, democraticamente, prioridades que resultem de uma vontade coletiva.

### ***2.1.2 A participação da Sociedade Civil no Estado Democrático***

Contextualizando a discussão acerca da sociedade civil no Brasil, constatamos que seu surgimento, ou melhor, ressurgimento, ocorre a partir da década de 70, passando a se constituir no único eixo possível de oposição ao Estado autoritário. Nessa perspectiva, Dagnino (2002) afirma que esse fenômeno pode ser compreendido como a verdadeira fundação da sociedade civil no Brasil, dado o seu ineditismo, pois até então não poderíamos falar de uma sociedade civil autônoma e crítica em relação ao Estado. Avritzer (2002), por sua vez, caracteriza o processo de luta contra o autoritarismo no Brasil, em direção à transição democrática, nos seguintes termos:

A construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia; e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2002, p. 17).

Portanto, podemos inferir que em relação à abertura democrática do Estado brasileiro os autores da área das políticas sociais, entre os quais podemos destacar Avritzer (2002), Dagnino (2002) são unânimes em afirmar que a sociedade civil exerce um papel precípuo nesse processo, sem a qual não seria possível falar em democratização do espaço público, posto que esta se tornou decisiva para o combate de práticas arbitrárias que vinham sendo implementadas no País, em decorrência do Regime Militar, inaugurado com o Golpe de 1964.

O movimento em oposição ao Estado autoritário deu origem ao que Dagnino (2002), denominou de homogeneização da própria sociedade civil, o que teria imprimido “marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema” (DAGNINO, 2002, p. 09). Consideramos, entretanto, que essa visão única da sociedade civil resulta da necessidade de convergências de forças políticas, para fazer frente a uma estrutura que a todos comprimia. Todavia, há de se ressaltar que a sociedade civil deve ser compreendida a partir da multiplicidade de movimentos e segmentos que a integra, o que lhe assegura um caráter heterogêneo, de modo que não podemos pensar, nesse contexto, num único projeto político em disputa.

Ao considerar essa premissa, Dagnino (2002), nos informa que diferentes projetos políticos começam a emergir no País com a vigência das instituições democráticas formais básicas<sup>30</sup> e com o próprio processo de construção democrática, que ainda se encontra em andamento. Assim sendo, a mencionada autora, ressalta, ainda, que

[...] o reconhecimento da importância dos mecanismos autoritários que, enraizados historicamente, ordenam a sociedade brasileira no seu conjunto, contribuindo assim para fortalecer uma visão que localiza a luta pela democracia no próprio terreno da sociedade civil e não apenas no Estado. (DAGNINO, 2002, p. 10).

---

<sup>30</sup> As instituições democráticas formais básicas correspondem à realização de eleições, liberdade de organização político-partidária, de imprensa, entre outras (DAGNINO, 2002, p. 09).

Compreendemos, portanto, que a construção democrática apresenta-se como um processo inconcluso, multifacetada, conforme terminologia utilizada por Dagnino (2002), que precisa ser ressignificado histórica e socialmente, pois a luta pela redemocratização no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, não se volta exclusivamente para relação com o Estado, mas deve ser compreendido, também, no próprio terreno de disputa da sociedade civil, onde distintos projetos se confrontam sobre a própria natureza e os limites desse processo (DAGNINO, 2002).

Todavia, quando se discute o controle social, esse embate passa a ser localizado fundamentalmente na relação que se estabelece entre o Estado (Poder Executivo) e a sociedade civil. Nesse sentido, mesmo tendo de admitir que houve avanços no processo de democratização no País, enfrentamos um evidente paradoxo, uma vez que o Estado ainda não consegue produzir o encaminhamento adequado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas múltiplas formas e expressões; ao contrário, o mesmo contribuiu e continua contribuindo para o agravamento desse quadro, que não condiz com o verdadeiro sentido atribuído à democracia, como exercício de cidadania. Dessa constatação, emerge, a nosso ver, a necessidade do controle social, pois, conforme o assinalado anteriormente, o retorno das instituições formais de democracia, assim como o próprio processo de redemocratização que vem sendo desenvolvido no País, ainda não foi suficiente para que as classes mais necessitadas tivessem o devido acesso aos bens e serviços no Estado brasileiro.

Na área educacional, por exemplo, constamos números expressivos de pessoas excluídas dos sistemas educacionais ou sendo atendidas em condições precárias, o que vem sendo evidenciado pelos altos índices de reprovação e evasão, entre tantos outros aspectos, que caracterizam a fragilidade ou omissão do Estado no que tange à implementação de políticas sociais. Diante desse quadro, que podemos considerar contrário aos princípios democráticos, como expressão plena de cidadania, passamos a concordar com Dagnino (2002), sobre a necessidade “não só de ampliação e radicalização da própria noção de democracia, mas, também, de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade”, para que este responda adequadamente às demandas da própria sociedade. (colocar dados)

Porém, para que o controle social sobre o Estado seja exercido, para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, mediante à efetivação de políticas sociais, é mister que a sociedade civil se organize, por meio de associações, câmaras setoriais, de órgãos colegiados, assim como de outras formas de mobilização do segmentos que a integram. Os *espaços*

*públicos* de organização da sociedade civil poderão ser decisivos, no sentido da construção de uma nova cidadania, “baseada no reconhecimento de seus membros como *sujeitos portadores de direitos* (grifo da autora), inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10). Portanto, o controle social pressupõe o envolvimento da sociedade civil na definição, implementação e avaliação de políticas sociais, com possibilidade de interferir diretamente sobre a agenda estatal, posto que poderá se traduzir no atendimento de demandas sociais que, historicamente, vem sendo negadas a tantos e quantos cidadãos brasileiros de baixa renda.

Ressaltamos, entretanto, que a necessidade do controle social emerge com mais força, na década de 90, em decorrência de problemas, evidenciados na relação do Estado com a sociedade, cujo quadro pode ser assim descrito:

[...] agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatisando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Para efeito da presente pesquisa, elegemos os Conselhos Gestores das Políticas Educacionais, compreendidos, também, como órgãos de controle social vêm se constituindo como *locus* prioritário para a atuação da sociedade civil, por meio dos quais poderá contribuir não só para a ampliação da própria noção de *espaço público*, mas, fundamentalmente, para a democratização da gestão estatal, em vista do atendimento aos beneficiários das políticas públicas.

### ***2.1.3 Espaço Público e Sociedade Civil***

A discussão acerca do controle social no Sistema de Ensino de Ananindeua nos impõe pensar, também, sobre as configurações de espaço público no Brasil, a fim de que possamos compreender de que forma os órgãos colegiados poderão se constituir em manifestação de interesse público. Para tanto, procuraremos nos deter no exame de determinados aspectos que informam expressões da opinião pública, a partir das ações implementadas pelos mencionados órgãos. Com efeito, haveremos de questionar se a atuação dos Conselhos em relação às políticas educacionais reflete os interesses e necessidades manifestadas na esfera pública ou se prepondera nesses espaços apenas vontades privatistas, que poderão ser representadas pelas medidas governamentais, que interferem nos processos decisórios encaminhados pelos órgãos colegiados, em detrimento dos usuários dos serviços públicos. Consideramos que a resposta a esse questionamento, torna-se necessária para que possamos inferir a respeito do controle social, que, a nosso ver, só poderá ser efetivado se as políticas educacionais se traduzirem em expressão de uma vontade coletiva, que incide sobre a esfera pública.

No Brasil, diferentes modelos sendo adotados, mesmo que nem sempre seja possível identificar suas premissas teóricas. Todavia, destacamos concepções distintas, a partir dos estudos empreendidos por Costa (2002), entre as quais se verifica a esfera pública como um mero mercado de opiniões, controlado pelos atores mais poderosos da sociedade (REIS, 1994); a esfera pública de inspiração republicana, que se explica pela possibilidade de construção de “uma esfera pública não estatal”, conforme formulação de Tarso Genro (1996); e a crítica à esfera pública burguesa, pressupondo a necessidade de constituição de uma “esfera pública negra” (*op. cit.* FRASER, 1993; HANCHARD, 1995). Os modelos, assim descritos, nos permitem refletir sobre sua influência no Sistema de Ensino, o que poderá ser manifestado a partir da atuação dos órgãos de controle social. Apesar de distintos do ponto de vista teórico-conceitual, a recorrência desses modelos poderá ser verificada, concomitantemente, nos órgãos e associações que se propõem contribuir para a configuração de espaços públicos.

No caso específico dos conselhos gestores de políticas educacionais, consideramos que há aproximação mais imediata do modelo republicano, por se constituir, também, em espaço que aglutina representantes de segmentos sociais distintos, que buscam apresentar suas

demandas ao Poder Público. Mesmo admitindo que os órgãos de controle social se constituem de natureza estatal e não estatal, o risco em transformarem-se em instrumentalização pelo Estado (sociedade política) é muito maior, dada a influência exercida pelo Governo em relação à ação desses espaços colegiados, uma vez que são garantidos e patrocinados pelo Estado. Nessa perspectiva, consideramos relevante a pesquisa empreendida por Martins (1994), que concluiu que, “ao mesmo tempo, que tais organismos podem representar a classe trabalhadora, podem, também, atuar como órgãos de governo” (*op. cit.* p. 29)

O Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, vem consolidando experiências de redemocratização, mediante a ocupação dos espaços de participação da sociedade civil, o que possibilita a ampliação da esfera pública, entretanto, apresenta uma trajetória histórica marcada pela inexistência desses processos. Este fato, na opinião de Costa (2002), se explica em razão da ampliação da esfera privada, caracterizada pelos fortes traços de relações personalistas e pelo patrimonialismo<sup>31</sup>, o que tem contribuído para a imposição de idéias e opiniões que emergem dos detentores do poder econômico e político. Nessa perspectiva, compreendemos que a esfera pública, como expressão plural de uma sociedade, passa, então, a ser manipulada política e ideologicamente, impedindo o surgimento de opiniões e manifestações contrárias ao poder hegemônico. A esse respeito, Costa (2002) acrescenta que “a esfera pública brasileira constitui um mercado de opiniões, controlado pelos atores mais poderosos da sociedade” (COSTA, 2002, p. 30), entre os quais podemos citar os responsáveis ou empresários dos meios de comunicação e a classe política.

A manipulação da opinião pública pelos meios de comunicação social, pela veiculação de uma ideologia dominante, repercute direta e indiretamente nas diferentes áreas sociais, passando a influenciar os processos democráticos que vêm sendo implementados no País. Consideramos, portanto, que tal processo de algum modo se evidencia, também, na ação dos órgãos colegiados, que passam a reproduzir por intermédio de seu fazer a ideologia predominante, na medida em que são legitimados os interesses advindos de uma perspectiva mercadológica. A esfera pública deixa, assim, de cumprir sua finalidade mais importante, que consiste em possibilitar a coexistência de expressões plurais, próprias de uma sociedade

---

<sup>31</sup> Patrimonialismo vem de patrimônio, do latim *patrimonium* – em seu sentido original, conjunto dos bens paternos, herança familiar. Mas o significado que vem ao caso nasce como um conceito cunhado pelo jurista alemão Max Weber (1864-1920), um dos pais da sociologia. Em linhas gerais, trata-se de uma forma de dominação política comum em regimes absolutistas, em que o governante não diferencia bens particulares de públicos, tratando a administração como assunto pessoal.

democrática. Tal fato pode ser explicado pela ocorrência de um movimento que transforma a esfera pública em simulacro e a política em comércio de imagens esvaziadas de conteúdos (COSTA, 2002), sendo que este aspecto se torna mais eloqüente nos meios de comunicação de massa.

A discussão do controle social, conforme evidenciado no capítulo anterior, demanda que se estabeleçam, de fato, condições para o exercício da democracia direta ou participativa, em que os sujeitos que integram esses espaços públicos possam assumir postura crítica em relação aos mecanismos ideológicos de dominação implementados pelo poder hegemônico, que exercem considerável domínio sobre a esfera pública. Desse modo, faz-se necessário que os órgãos colegiados possam ser instrumentalizados, por meio de processos de formação continuada, de modo a superar os mecanismos que sugerem certa encenação política, evidenciada em determinadas estratégias mais participacionistas e ritualística. A título de ilustração, podemos destacar como aspecto comum na dinâmica de funcionamento dos órgãos, objeto desta pesquisa, a preocupação, durante as reuniões plenárias, com a observância de procedimentos meramente formais, que estão, inclusive, disciplinados em seus respectivos regimentos internos. O excessivo cumprimento de regras, além de inibir a participação, poderá, a nosso ver, se constituir numa estratégia de esvaziamento do debate democrático, contribuindo dessa forma para a manutenção de uma ideologia dominante, representada, neste caso, pelo Estado (político).

Portanto, é preciso, compreender que a dominação político-ideológico, reproduzida no âmbito da sociedade civil, corresponde, na verdade, às relações de poder reproduzidas na esfera pública, o que poderá ser perceptível, também, de algum modo, a partir da atuação dos segmentos sociais, inseridos nos órgãos colegiados. Nesse sentido, argumentamos que o espaço público, assim concebido, corresponde a uma arena de disputa e afirmação de interesses sociais particulares, sem que haja, nesse jogo, qualquer ator social altruísta ou capaz de representar questões relevantes para o conjunto da sociedade (COSTA, 2002, p. 31).

As entrevistas realizadas com os conselheiros integrantes dos órgãos de controle social, envolvendo representantes do governo e dos segmentos da sociedade civil organizada, são ilustrativas a respeito da defesa de interesses privativos, pois cerca de 80% dos entrevistados justificam como principal motivação para participar dos Conselhos, a defesa dos interesses das classes ou instituição a qual representa. Do universo de entrevistados, apenas 02

conselheiros evidenciaram outras motivações, quais sejam: *contribuir para a melhoria da educação municipal e fiscalizar a ação do governo em relação aos recursos públicos.*

Quando eu estou dentro do Conselho e surge uma problemática, como já surgiu. Uma vez uma história de um pai de aluno e mãe e eu, na qualidade de pai, estava lá para defende o pai coloquei o meu ponto de vista com a professora, porque a professora queria se encher de razão e eu percebi naquele momento em que a outra conselheira também queria defender lá a categoria dela. E eu me posicionei. Eu disse: Não tem que ouvir a mãe da aluna também, não é só o que a professora falou que ela é a voz da verdade. Não é isso, eu ainda não ouvi a mãe da aluna. Então, eu enquanto conselheira poderia exigir isso, porque às vezes os pais vêm falar, põe no papel e vão embora e ninguém dá atenção para os pais, a verdade é essa. E eu dentro do Conselho posso dizer olha aquela mãe não foi ouvida aquele pai... Ah, vocês não vão me escutar, não?!, Então a gente vai achar outro método para vocês escutarem os pais. E, eu, com certeza, eu vou atrás do interesse dos pais, sim: educação melhor, direito, merenda melhor para as escolas, enfim, a gente fica aqui ouvindo e quando vê que algum ponto da nossa categoria for afetada, a categoria de pais, ou então querem tirar os nossos direitos, a gente, não, agente vai lá e começa a lutar por esses direitos, desde que surja, no momento, uma demanda pra isso. (Representante da Sociedade Civil no CAE)

Nós procuramos fazer isso, discutir assuntos que interessam à minha categoria, cada categoria discute seus interesses, eu acredito que eu faço a minha parte como representante da minha categoria [...] (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Em face dos dados ora assinalados, podemos inferir que se não houver um trabalho educativo, no sentido de sensibilizar os integrantes dos Conselhos acerca da importância de se empenharem na defesa de causas que interessam, de fato, ao conjunto da sociedade, o espaço público, palco importante de reivindicações sociais, poderá ser transformado, de acordo com Costa (2002), em parte constitutiva de um mercado político, prevalecendo os mecanismos de negociação e de acordos nem sempre legítimos e condizentes com os interesses sociais. Nesse contexto, ressaltamos, ainda, a necessidade de que seja assegurado o espaço público como expressão de controle social, o que implica uma possível mudança das configurações institucionais, de modo que se possa romper com práticas privativas, evidenciada, nesses Conselhos, por intermédio da ação de atores sociais que “agregam corporativamente interesses de determinados grupos sociais” (COSTA, 2002, p. 33), em detrimento de interesses mais gerais.

Portanto, partimos do pressuposto de que a atuação dos Conselhos poderá contribuir tanto para a constituição de uma esfera pública democrática, assim como demonstrar a existência de relações de poder e de dominação de uma classe ou categoria em relação à outra, especialmente quando da discussão de determinadas questões relacionadas às políticas educacionais. Mesmo admitindo a possibilidade dos conselhos atuarem no sentido da legitimação da esfera pública dominante, de modo a fortalecer o poder hegemônico, consideramos, por outro lado, que esses órgãos poderão contribuir, de forma decisiva, para o debate democrático em defesa dos interesses das classes subalternizadas. Para tanto, é mister que os conselhos aludidos conquistem autonomia político-administrativa na relação estabelecida com o poder executivo.

Nessa perspectiva, ressaltamos a participação social, em nível local, mediante as estratégias implementadas pelo Conselho Municipal de Educação, o que vem contribuindo para a ampliação da esfera pública democrática. Consta, portanto, nos relatórios anuais deste órgão o registro de um número considerável de audiências públicas, escutas ampliadas e fóruns temáticos, com a finalidade de reunir subsídios à definição de políticas educacionais, entre os quais se evidenciam: implantação do Ensino Fundamental de 09 anos, normatização para a Educação Infantil, diretrizes para a Educação Especial e Inclusiva, entre outros. Na opinião de aproximadamente 90% dos Conselheiros entrevistados, compreendendo representantes do Governo e da Sociedade Civil, tais iniciativas têm contribuído para o avanço de uma democracia participativa, em razão da mobilização popular. Assim sendo, podemos deduzir que os resultados evidenciados apontam favoravelmente para a construção de uma esfera pública democratizada a partir da atuação do Conselho em referência, dado o envolvimento de atores sociais na definição de questões de natureza educacional, que contemplando assim interesses coletivos.

Diante de tais experiências que refletem o processo de democratização por que vem passando o País, não podemos mais continuar corroborando com a idéia de que a esfera pública corresponde a um mero mercado de opiniões, mesmo tendo de admitir ainda a recorrência de determinadas práticas nas instituições pesquisadas, que sugerem essa perspectiva. Todavia, podemos afirmar com segurança que as iniciativas institucionais em vista da mobilização da sociedade civil, para que participe de fato dos processos supramencionados, com possibilidade de sugerir questões a serem contempladas nesses fóruns ou na agenda dos órgãos pesquisados, sugere certa materialização da concepção

sugerida por Costa (2002, p. 35), nos seguintes termos: “O espaço público deve ser representado como arena que também medeia os processos de articulação reflexiva dos valores e das disposições morais que orientam a convivência social.”

Compreendemos que nesses processos, cabe, fundamentalmente, aos órgãos de controle social - que se constituem em instâncias de mediação entre o governo e a sociedade civil -, efetivarem alternativas de participação social, de modo a admitir a coexistência de idéias e opiniões que possam representar a pluralidade dos movimentos e interesses sociais, o que vem contribuindo, de maneira decisiva, para o ressurgimento de outra esfera pública, entendida como esfera pública democratizada.

Em suma, a visão republicana da esfera pública, a partir do estudo empreendido por Costa (2002), conforme o mencionado anteriormente, assegura que as associações civis, representadas nesta pesquisa pelos órgãos de controle social, constituem-se, também, instâncias depositárias legítimas de certa vontade coletiva, cabendo ao Estado a implementação de suas demandas. O mencionado autor discorda dessa perspectiva, por considerar que desta forma estaria sendo estimulada a estatização da ação coletiva, em detrimento da abertura e “socialização da política”. Apesar de admitir certa pertinência da crítica formulada pelo autor em referência, consideramos que o atendimento de deliberações e demandas da esfera pública, no âmbito de um Sistema de Ensino, torna-se necessário, pelo fato de competir aos órgãos de controle social definir prioridades em relação às políticas educacionais, cabendo ao Governo implementar medidas que possam se traduzir nos interesses majoritários da sociedade.

## 2.2 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA, NA PERSPECTIVA DO CONTROLE SOCIAL.

### *2.2.1 Caracterização do município.*

#### *2.2.1.1 Aspectos históricos*<sup>32</sup>

A palavra “Ananindeua” é de origem Tupi-guarani, tendo recebido este nome em decorrência da abundância de ananim, uma árvore de médio porte, muito comum na região, especialmente no período de sua colonização. O termo pode ser grafado, também, por “anini”, que corresponde a uma gutíferacea que tem sapopemas em forma de joelhos e flores escarlates muito abundantes. Esta árvore tinha diferentes utilidades para os povos primitivos, que residiam às margens do Rio Maguari, servindo do uso medicinal ao industrial. Produz uma resina conhecida como cerol, que era utilizada pelos nativos para calafetar embarcações, ensebar cordas, feitura de tochas, entre outras utilidades.

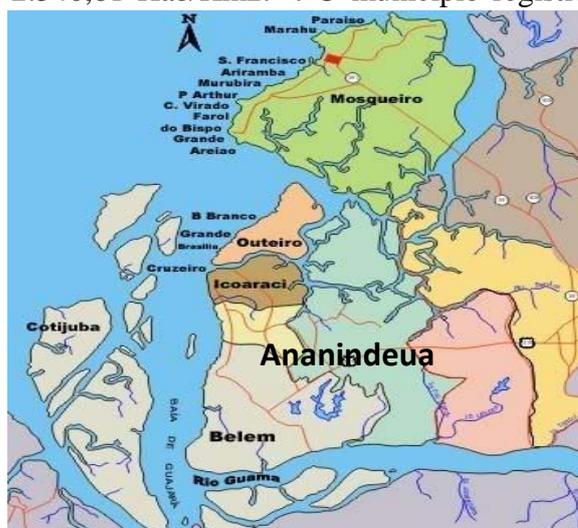
Há registros históricos que indicam a evolução do município de maneira lenta e contínua, a partir de meados do Século XIX, do povoamento que foi se aglutinando às margens de uma parada da extinta Estrada de Ferro de Bragança, que recebera o nome de Ananindeua. Sua área territorial pertencia à circunscrição da capital Belém, mas por ato do governo do Estado do Pará, em 1938, passou a ser distrito do município de Santa Isabel. Ananindeua foi criado, então, em 30 de dezembro de 1943, mediante Decreto- Lei Estadual n.º 4.505, promulgado pelo então interventor do Estado Joaquim Cardoso de Magalhães Barata, tendo sido instalado em caráter definitivo em 03 de janeiro de 1944. O reconhecimento da sede deste município como cidade, só ocorreu três anos depois, com a aprovação da Lei Estadual n.º 62/1948 (PARÁ, Lei Estadual N.º 62, publicada no Diário Oficial do Estado, em 18 de janeiro de 1948).

---

<sup>32</sup> A maioria das informações acerca dos aspectos históricos do município foram extraídas dos sites: <http://www.ananindeua.pa.gov.br>; <http://www.ananindeuahoje.com/>; e <http://www.pa.gov.br/>

### 2.2.1.2 Aspectos geográficos<sup>33</sup>

Ananindeua integra a Mesorregião Metropolitana de Belém, sendo situado na Microrregião da capital paraense, cuja área territorial corresponde a 185 km<sup>2</sup>. Possui a segunda maior população do Estado e a terceira da Região Amazônica, com aproximadamente 484.278 habitantes e densidade demográfica de 2.540,81 Hab/Km<sup>2</sup>.<sup>34</sup> O município registra crescimento populacional desordenado nas últimas décadas, conforme dados do IBGE, informando, por exemplo, que em 1991 sua população era constituída de 88.151 habitantes, havendo uma elevação em torno de 549,37%, em relação ao último censo populacional de 2007, sendo esta oriunda, em grande parte, dos Estados da Região Norte e Nordeste (sobretudo do Maranhão, dada a proximidade geográfica), assim como dos municípios do Estado situados em seu entorno.



Fonte: Imagens: Google.com.br. Acesso: 01/09/09

Os limites geográficos de Ananindeua podem ser assim compreendidos: ao norte e ao oeste faz fronteira com o município de Belém; sendo que ao sul com o Rio Guamá; e ao leste com os municípios de Benevides e Marituba. Encontra-se situado às margens do Rio Maguari, sendo constituído de 14 ilhas, entre as quais se destacam: as Ilhas de João Pilatos, Igarapé Grande, São José, Santa Rosa e Sassunema, o que comprova a existência de uma expressiva população ribeirinha. Outro elemento importante para a composição populacional deste município, diz respeito aos remanescentes quilombolas, cuja maior concentração pode ser encontrada na área do Abacatal<sup>35</sup>.

O colégio eleitoral é constituído de 214 mil eleitores, distribuídos em duas zonas eleitorais (43<sup>a</sup> e 72<sup>a</sup>), ficando atrás apenas da capital Belém. Em razão de seu expressivo

<sup>33</sup> Dados extraídos do endereço eletrônico: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>34</sup> A densidade demográfica em referência consta do site oficial do Governo do Estado do Pará, no endereço eletrônico: [www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br). Acesso: 06/09/2009.

<sup>35</sup> Abacatal é a mais antiga colônia agrícola, sediada no município de Ananindeua desde 1790, e se origina de um engenho de cana de açúcar de propriedade do conde Antonio Coma de Melo, às margens do rio Guamá.

número de votantes, nos últimos pleitos eleitorais, o município foi credenciado pelo Superior Tribunal Eleitoral a realizar segundo turno.

No que tange à economia, os indicadores do IpeaData<sup>36</sup>, informam que o Produto Interno Bruto representa, em 2005, 1.370.425, advindo, em grande parte, da indústria de transformação e dos serviços prestados à população. Este último apresenta-se como o mais pujante para a economia local. O setor industrial, que vinha se configurando como um dos fatores mais relevantes no desenvolvimento municipal vem declinando, nos últimos anos, em razão da falta de segurança e de incentivos fiscais, além da crise econômica de repercussão mundial.

### ***2.2.1.3 Aspectos sócio-educacionais***

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>37</sup> das últimas décadas registra um expressivo crescimento, passando de 0.606, na década de 1980, para 0.782 em 2000. Podemos inferir que o setor educacional contribuiu de maneira decisiva para a elevação do desenvolvimento humano no município, tendo atingido em 2000, 0.913 de Índice de Desenvolvimento Educacional - IDE. No tocante à renda, entretanto, observamos uma discreta diminuição, pois em 1991 os dados oficiais apontavam 0.662, tendo passado, em 2000, para 0.617<sup>38</sup>. Mesmo assim, este indicador, informa que o município situa-se acima da média estadual, ratificando, também, sua melhor performance no item educação.

Não obstante os indicadores favoráveis, quando se estabelece o comparativo com a situação do Estado do Pará, conforme o evidenciado acima, o município se depara com desafios importantes em relação às questões sociais. Entretanto, neste trabalho, interessa-nos, enfocar mais diretamente, aspectos relacionados à educação, em razão da natureza desta pesquisa.

---

<sup>36</sup> Os dados do IpeaData encontram-se disponibilizados no endereço eletrônico: [www2.cidades.gov.br](http://www2.cidades.gov.br). Acesso: 05/09/09.

<sup>37</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é composto por três indicadores: longevidade, educação e renda.

<sup>38</sup> POSCHMENN, Márcio (Org.). *Mapa da Exclusão Social*, (2005); ROCHA, S. *Pobreza no Brasil*, (2003).

Os dados constantes do IBGE (2007) informam que atualmente o município dispõe de 165 escolas de Ensino Fundamental (57,5%), 76 de Pré-Escola (26,5%) e 46 unidades educacionais de Ensino Médio (16%), perfazendo um total de 287 estabelecimentos de ensino, incluindo as redes privada, municipal e estadual. O maior número de matrículas se encontra concentradas no Ensino Fundamental, com 79.243 e o menor número na Educação Infantil (Pré- Escola) com 8.472.

Em relação à matrícula inicial na Educação Infantil<sup>39</sup>, etapa prioritária de atendimento por parte do município, verificamos que 97,20% estão concentradas nas unidades educacionais integrantes do Sistema Municipal de Ensino, compreendendo, portanto, a Rede Pública Municipal, com 76,99% desse total, ao lado da Rede Privada, que responde por 20,21% conforme o demonstrado na tabela abaixo. O atendimento por parte do ente Estadual em relação a esta primeira etapa da Educação Básica apresenta-se quase que residual, correspondendo apenas a 2,35%, o que reflete as políticas de descentralização do atendimento, em decorrência da transferência de responsabilidade para o município<sup>40</sup>. Todavia, ressaltamos que o município de Ananindeua não aderiu à municipalização implantada no Estado do Pará, embora o Plano Municipal de Educação, instituído pela Lei Municipal nº 2.063/2003, de 30/12/2003, induzisse esse processo. Quanto às razões para o município não ter aderido ainda à municipalização do Ensino Fundamental, os documentos oficiais da Secretaria de Educação e do Conselho Municipal de Educação não trazem informações a esse respeito, conforme pesquisa recente realizada sobre o tema por Paz (2009).

No que tange à matrícula nas creches, os dados evidenciam números inexpressivos, correspondendo apenas a 5,71 do total da matrícula inicial registrada em 2008, o que demanda a ampliação de políticas educacionais, que possam suprir uma parcela significativa da população que se encontra desprovida desse tipo de atendimento, por parte do Estado, cujo déficit educacional gira em torno de 89,6% da população escolarizável, na faixa etária de 0 a 06 anos de idade<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

<sup>40</sup> Análise empreendida a partir dos dados constantes do MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

<sup>41</sup> MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

**Tabela 1:** Ananindeua (PA) – Matrícula Inicial na Educação Infantil – Censo Escolar 2008.

<b>Dependência Administrativa</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-Escola</b>	<b>Matrícula Total</b>
<b>Estadual Urbana</b>	0	232	232
<b>Estadual Rural</b>	0	0	0
<b>Municipal Urbana</b>	415	7.177	7.592
<b>Municipal Rural</b>	0	44	44
<b>Privada</b>	149	1.844	1.993
<b>Total</b>	<b>564</b>	<b>9.297</b>	<b>9.861</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar 2008.

Em relação à matrícula no Ensino Fundamental, os dados evidenciados na tabela abaixo demonstram, que nos últimos anos, o município praticamente estabilizou a oferta no período de 2005 a 2009, havendo, entretanto, certo declínio nos últimos anos. Observamos que o ritmo de atendimento por parte do poder público não vem acompanhando a crescente demanda populacional do município, nos últimos anos, conforme o demonstrado anteriormente, muito embora este nível da educação básica se constitua em direito público subjetivo. Todavia, no ano de implantação do Sistema Municipal de Ensino (2005), verificamos que, em relação ao exercício anterior, foi registrado um crescimento do número de alunos matriculados na ordem de 8,9%.

**Tabela 2:** Ananindeua (PA): Dados da Matrícula no Ensino Fundamental – Censo Escolar 2003/2009.

<b>Ano</b>	<b>1ª a 4ª série</b>	<b>5ª a 8ª série</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	15.962	4.365	<b>20.327</b>
<b>2004</b>	15.964	4.585	<b>20.549</b>
<b>2005</b>	17.157	5.309	<b>22.942</b>
<b>2006</b>	17.542	5.785	<b>23.327</b>
<b>2007</b>	16.720	5.830	<b>22.550</b>
<b>2008</b>	15.909	6.288	<b>22.197</b>
<b>2009</b>	15.786	6.228	<b>22.014</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar dos anos de 2003 a 2009.

Ao estabelecermos o comparativo da matrícula entre as dependências administrativas, verificamos que, nos últimos anos, o município vem concentrando o atendimento nos anos iniciais do Ensino Fundamental, mesmo assim as estatísticas educacionais informam certa

diminuição do número de alunos matriculados nas unidades educacionais desta Rede Pública Municipal de Ensino. Esse declínio, entretanto, é observado em todas as Redes, havendo maior incidência na Rede Estadual, que registra uma queda de 2007 para 2008, em torno de 11,01%, ao passo que a rede municipal encolheu em apenas 1,01%, conforme o demonstrada na tabela abaixo:

**Tabela 03:** Ananindeua (PA): Matrícula no Ensino Fundamental por dependência administrativa.

Ano	Ensino Fundamental	Dependências Administrativas			Total de Matrícula Etapa/Ano
		Municipal	Estadual	Privada	
2005	Anos Iniciais	17.157	2.413	2.192	<b>45.762</b>
	Anos Finais	5.309	24.968	2.846	<b>33.123</b>
2006	Anos Iniciais	17.542	25.088	2.450	<b>45.080</b>
	Anos Finais	5.785	25.635	3.843	<b>35.263</b>
2007	Anos Iniciais	16.720	24.112	2.062	<b>42.864</b>
	Anos Finais	5.830	27.275	3.262	<b>36.367</b>
2008	Anos Iniciais	15.909	22.038	3.461	<b>41.408</b>
	Anos Finais	6.288	24.632	4.012	<b>34.932</b>

Fonte: MEC/INEP – Educacenso: 2005, 2006, 2007 e 2008.

Os dados educacionais do município de Ananindeua, relacionados à matrícula, evidenciam a dimensão do problema a ser enfrentado pelo Sistema Municipal de Ensino, no que concerne ao atendimento Educacional à população. A título de ilustração, ressaltamos que no ano da institucionalização do Sistema, em 2005, a Secretaria Municipal de Educação informava que o município havia atingido uma taxa líquida de 97,8% de atendimento das crianças na faixa etária de 07 a 14 anos. Todavia, em relação à população de 15 a 80 anos, o déficit educacional chegava a 85,6%, demonstrando assim a fragilidade do Estado em relação à implementação de políticas educacionais de interesse dessa expressiva parcela da população.

Quanto aos resultados obtidos pela Rede Municipal de Ensino, observamos, de acordo com a Tabela abaixo, que as maiores taxas de insucesso escolar estão concentradas na modalidade do Ensino Fundamental Educação de Jovens e Adultos – EJA, as quais estão representadas pelos índices de reprovação e de abandono. Os dados alusivos à reprovação no Ensino Fundamental regular também despertam atenção, uma vez que os percentuais informados mantêm-se praticamente inalterados, o que pode ser verificado quando se estabelece o comparativo do ano de 2007 com o ano letivo de 2008.

**Tabela 04:** Ananindeua – (PA): Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua – 2007 a 2008.

Ensino	Aprovação		Reprovação		Abandono	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Fundamental/EJA						
1ª a 4ª séries	78,6	79,6	16,4	16,3	5,0	4,1
5ª a 8ª séries	79,7	15,7	15,7	15,1	4,6	4,3
1ª a 4ª Etapas	43,2	14,4	14,4	12,8	42,4	43,8

Fonte: INEP/MEC

Em relação às taxas de distorção idade-série, a Rede Municipal de Ensino de Ananindeua registra certa redução desses percentuais, demonstrando que as crianças e adolescentes do município vêm sendo atendidas dentro da faixa etária adequada, o que pode ser explicado pela queda dos índices de reprovação, verificados nos últimos anos. Todavia, ainda são demandados maiores investimentos no sentido da correção do fluxo escolar, uma vez que os percentuais de algumas séries apresentam certa oscilação de um ano para o outro, conforme o explicitado na Tabela abaixo, o que poderá comprovar a inexistência de uma política educacional voltada para o enfrentamento dessa realidade.

**Tabela 05:** Ananindeua – (PA): Taxas de Distorção Idade/Série da Rede Municipal de Ananindeua – 2005 a 2009.

Série/Ano	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
2005	27%	34%	40%	50%	40%	39%	39%	36%
2006	23%	35%	41%	39%	44%	43%	18%	36%
2007	21%	16%	40%	44%	48%	45%	36%	37%
2008	13%	20%	25%	32%	34%	14%	15%	24%
2009	12%	20%	26%	27%	30%	30%	23%	21%

Fonte: INEP/MEC

Feita a caracterização geral do município *lócus* da pesquisa, propomo-nos, na seção subsequente, discorrer sobre a gestão da educação municipal, a partir da organização de sistemas de ensino, que vem se constituindo, a partir da Reforma do Estado, numa das estratégias de descentralização das políticas educacionais.

### ***2.2.2 A organização da gestão da educação municipal.***

A partir da perspectiva da democratização discutida no primeiro capítulo deste trabalho, redesenham-se, no País, novos formatos de gestão das políticas educacionais, especialmente no âmbito dos municípios brasileiros, para os quais é assegurada a possibilidade de instituírem o seu respectivo Sistema de Ensino, conforme o preconizado no Art. 211 da CF-88, complementado pelo Parágrafo Único do Art. 11 da Lei 9394/96 - LDB.

Consideramos que as políticas de descentralização - efetivadas no Estado brasileiro - que mais se aproximam da desconcentração, conforme o argumentado, no primeiro capítulo deste trabalho, para que superem as limitações impostas por esse modelo, exige que a gestão municipal assuma feições mais distintas em relação ao ente estadual, pela conquista da autonomia insculpida na legislação, que vem tratando da matéria, de modo que “seja repensada sua proposta político-educacional” (NARDI, 2006, p. 66-67). Nessa perspectiva, observamos que os artigos da LDB, que discorrem sobre os municípios, indicam tendência à institucionalização de Sistemas Municipais, em regime de colaboração (GRACINDO, 2008).

O regime de colaboração tratado, nesse contexto, pressupõe o reconhecimento da autonomia do município em relação aos demais entes federados, de modo que as relações estabelecidas, a partir de então, sejam orientadas pela necessidade de parceria e cooperação entre as diferentes esferas administrativas, em vista da garantia do direito à educação escolar de qualidade, conforme o preconizado na CF-88. Essa perspectiva de relacionamento entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Município, exclui a possibilidade de hierarquização, uma vez que, numa relação entre entes autônomos, não se admite a subordinação. Além disso, o regime de colaboração ora sinalizado, de acordo com Sari (1997) constitui-se em alternativa à fragmentação da organização nacional que poderia resultar da descentralização consubstanciada na existência de sistemas autônomos em todos os níveis federados.

Apesar de o mencionado regime aparecer expressamente no ordenamento legal brasileiro, enquanto possibilidade, inclusive de organização dos sistemas de ensino do País, verificamos uma considerável lacuna a esse respeito, uma vez que não há, por exemplo, uma legislação complementar que regule a cooperação entre os entes federados, como previsto na Constituição Federal de 1988. Compreendemos, pois, que este aspecto

compromete a efetividade de condições para o regime de colaboração, possibilitando que as práticas centralizadoras perdurem e promovam a competitividade entre as esferas de governamentais. Nessa perspectiva, Cury (2002) ressaltava os problemas que são gerados no contexto do pacto federativo, sendo estes decorrentes da política de desconcentração de execuções, do centralismo decisório, da diversidade em termos de capacidade econômica dos governos subnacionais e da política trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que também tem se refletido no aumento de disparidade entre municípios e Estados. Portanto, ressaltamos que o regime de colaboração hoje pleiteado pressupõe, necessariamente, que sejam processadas decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si.

A propósito do tema, ressaltamos que vem ganhando, cada vez mais importância, hoje, no cenário educacional brasileiro, o argumento em torno da necessidade de se constituir um Sistema Nacional Articulado de Educação, em regime de colaboração com todos os entes da federação, para que sejam enfrentados os problemas educacionais relacionados, sobretudo ao analfabetismo, à evasão e repetência. Essa pauta será objeto de discussão na Conferência Nacional de Educação, prevista para 2010, na perspectiva da ressignificação da gestão das políticas educacionais. Não obstante o esforço que vem sendo feito, no sentido de consolidação dessa estratégia articuladora, sob o viés da descentralização, nos convém questionar, com base em Cury (2008): O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores? De que forma se efetivaria o regime de colaboração, para que as responsabilidades educacionais sejam, de fato, compartilhadas entre os entes federados?

Enfocando, entretanto, a discussão acerca da organização do sistema de ensino no âmbito dos municípios, consideramos necessário destacar, preliminarmente, os elementos sugeridos por Cury (2008), que dão sentido a essa forma de organização, ao argumentar que

[...] um sistema de educação supõe como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos - fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum - direito. Esses 4 elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, como conjunto organizado sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito (CURY, 2008, p. 25)

A organização assim compreendida, a partir dos elementos que se articulam e se complementam entre si, apresenta-se como referência importante para que possamos repensar a organização da educação municipal, na perspectiva do Sistema Municipal de Ensino, em face de uma política de descentralização.

Para tanto, na perspectiva da organização ora assinalada, impõem-se ao ente federado município, providências no sentido dos trâmites legais exigidos pela legislação educacional em vigor, entre os quais, sugere Gracindo (2008), “elaboração da lei municipal do ensino, propor alterações à lei orgânica (caso seja necessário) e comunicar sua opção ao Conselho Estadual de Educação, além da elaboração do Plano de Educação<sup>42</sup> (p. 230)”. Compreendemos, entretanto, que uma das exigências implicadas nesse processo, concerne à necessidade de serem estabelecidos mecanismos de controle e de gestão democrática da educação, o que se evidencia pela atuação dos órgãos colegiados diretamente vinculados às políticas educacionais, objetos de estudo desta pesquisa.

Embora a LDB não faça menção direta aos Conselhos Municipais, esses órgãos - integrantes da organização da educação municipal - tornam-se imprescindíveis para a implementação de um sistema de educação, em face das demandas que lhes são próprias. Consideramos, portanto, que tais colegiados exercem papel de fundamental importância para a democratização da gestão educacional, na medida em que poderão se constituir em espaços apropriados de mediação entre a sociedade civil e o governo na discussão, formulação e implementação da política municipal de educação.

Nessa perspectiva, os conselhos de educação qualificam-se pelas atribuições que desempenham, especialmente no processo de construção do Sistema Municipal de Educação, por intermédio de suas funções de caráter normativo, mobilizador, fiscalizador, propositivo e, acima de tudo, de controle social no que tange à implementação de políticas educacionais. Ressaltamos, ainda, que os órgãos colegiados em referência expressam mais diretamente o princípio da gestão democrática (Art. 206 da CF e Art. 3º, VIII da Lei 9394/96) do ensino público, no sentido de tornarem a gestão aberta e transparente, em vista da necessidade de atendimento das demandas educacionais da população.

---

<sup>42</sup> O Plano Municipal de Educação, muito embora seja recomendado por Gracindo (2008), não vem sendo considerado como exigência mínima à institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, especialmente, no Estado do Pará onde se detecta um número expressivo de municípios que ainda não o construíram, o que nos leva a refletir sobre a possibilidade de uma gestão descentralizada sem um instrumento próprio, que possa concorrer para a execução de políticas municipais de educação.

Portanto, aos conselhos municipais de educação, cabe assumir a gestão educacional do município, a partir de suas atribuições estabelecidas em Lei, de modo compartilhado com o órgão executivo do Sistema, de modo que sejam atendidas as demandas estabelecidas na Lei 9394/96, conforme o assinalado, por Gracindo (2008), nos seguintes termos:

[...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do estado; exercer a ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas; oferecer com prioridade o ensino fundamental; matricular todos os educandos a partir dos 6 anos de idade, no ensino fundamental; promover cursos presenciais ou a distância, aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando para isto, os recursos da educação a distância; integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar; estabelecer estratégias para que até o fim da década da educação sejam admitidos em seus quadros, apenas docentes habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço; estabelecer mecanismos para a progressão da sua rede escolar pública de ensino fundamental, para o regime de escolas de tempo integral; estabelecer mecanismos para autorizar o funcionamento e para avaliar a qualidade do processo educativo desenvolvidos pelas escolas da iniciativa privada (p. 231).

Esse conjunto de atribuições constitui-se, por um lado, em exigência mínima à institucionalização do sistema próprio de ensino do município, a partir do novo formato estabelecido na legislação educacional, pressupondo, conseqüentemente, numa nova forma de gestão da educação municipal. Por outro lado, essa forma de organização, poderá representar em desafio instigante ao ente municipal, em razão de seu ineditismo, o que implica converter esse conjunto de demandas em políticas educacionais, de modo articulado com os demais sistemas em vista do direito à educação pública de qualidade social.

Argumentamos, entretanto, que a partir do processo de descentralização, que vem se traduzindo pela possibilidade de democratização da gestão educacional, tais exigências são mais diretamente apresentadas aos municípios que institucionalizam o seu sistema próprio de ensino, sendo que algumas delas exclusivas, tais como: “baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino que o integram” (Art. 11, da Lei 9394/96). Ressaltamos, por outro lado, que há outras demandas, a exemplo da oferta do

ensino fundamental obrigatório, que não se restringem, exclusivamente, aos municípios que já optaram pela implantação de sistema próprio de ensino.

Desse modo, consideramos que independentemente da forma de organização da educação municipal, a descentralização das políticas educacionais, exige, de certa forma dos municípios, que assumam as responsabilidades que lhes foram atribuídas por força da legislação. Nesse sentido, acrescenta Balzano (1997) que são dos municípios as competências da manutenção e organização de sua rede de escolas em qualquer nível de ensino, da busca da equidade entre suas escolas através de mecanismos redistributivos e, como mantenedor de sua rede, da elaboração e execução de políticas e planos educacionais.

Ressaltamos, nesse contexto, que os órgãos de controle social, apresentam-se como imprescindíveis à execução de determinadas políticas educacionais e à vinculação de recursos, até mesmo para os municípios que ainda não organizaram o seu sistema de ensino, a exemplo dos Conselhos do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar. Porém, nesse caso, podemos considerar que o controle social se dá de maneira focalizada, sem a devida abrangência e articulação, haja vista que a perspectiva mais ampla passa a ser exercida a partir da implantação dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, dos Conselhos Municipais de Educação, que lhes compete entre outras, exercerem a função normativa e de supervisão (ABREU, 2002).

Acrescentamos, ainda, à luz da legislação educacional<sup>43</sup>, que, por enquanto, é possível observar formas distintas de organização da educação municipal, evidenciadas a partir de demandas estabelecidas como prioritárias aos municípios, no que tange, portanto, à oferta e manutenção da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, no contexto de descentralização da gestão educacional. Assim sendo, tal organização, é possibilitada por meio das seguintes formas: institucionalização do Sistema de Ensino; integração ao Sistema Estadual; e composição com o Estado de um sistema único de educação básica. A esse respeito, argumentamos consoante com as orientações do Conselho Nacional de Educação (Parecer 30/00), que estas não poderão ser efetivadas sem “a existência prévia de sistemas municipais de ensino, o reconhecimento da autonomia do município e de um regime de colaboração” (NARDI, 2006, p. 60).

---

<sup>43</sup> Art. 211 da Constituição Federal de 1988; e Artigos 8º 11 (Parágrafo único), da Lei 9394/6.

Consideramos que em todas as formas de organização não se excluem os órgãos de controle social, nem mesmo em relação à possibilidade de composição de um sistema único com o Estado, muito embora a lei não sinalize de que forma esse controle seria efetivado pelos órgãos relacionados à educação. Apesar da opção quanto à institucionalização do sistema de ensino, observamos que, hoje, há um apelo muito mais explícito em relação ao exercício da participação da sociedade civil “seja em âmbito de planejamento consoante com suas necessidades, seja no plano de fiscalização e acompanhamento na esfera da educação municipal” (NARDI, 2006, p. 64).

Na organização do Sistema de Educação, é exigido que os órgãos e instituições que o integram articulem-se entre si, em razão do cumprimento das atribuições que lhes são próprias. Nesse contexto, as ações do Poder Executivo, aqui compreendido como Secretaria de Educação, deverão ser diretamente acompanhadas pelos colegiados que se propõem ao exercício do controle social. Consideramos, entretanto, que nesse aspecto, reside um dos principais desafios colocados à gestão da educação municipal, haja vista que, historicamente, as políticas educacionais, aprovadas em âmbito governamental, vinham ou continuam sendo implementadas isoladamente, isto é, de forma centralizada pelo órgão aludido, em detrimento das instâncias colegiadas. Nesse sentido, corroboramos com o entendimento de que, uma vez instituídos os órgãos de controle social, não basta “contentar-se com a criação de *oportunidades* (grifo do autor) de participação, mas preocupar-se também com a abertura e ampliação de canais para que ela se efetive” (FONSECA, 1997, p. 168). Em face dessa experiência autoritária, caracterizada pelo centralismo e verticalismo, é exigido, hoje, da sociedade civil a reconfiguração de novos espaços de participação, por meio, por exemplo dos órgãos colegiados, para que esta possa interferir na agenda do governo, no sentido de converter as demandas da população em prioridade na gestão das políticas educacionais.

Dessa forma, no contexto dos sistemas municipais de ensino, os órgãos colegiados de controle social poderão se constituir em espaços importantes de democratização da gestão educacional e de exercício coletivo da cidadania, expressando, assim, o poder ou a governança democrática em âmbito local. Ao conceber os conselhos como instrumentos de democratização da gestão pública, capazes, portanto, de ampliarem a eficiência e a efetividade das políticas sociais setoriais, manifestamos nossa adesão à acepção do termo “governança democrática” trazida por Santos Júnior *et al* (2004), que a compreende a partir de

[...] padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, osimultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação (*sic*) social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 19)

Nessa perspectiva, compreendemos que os órgãos colegiados de controle social representam novos arranjos institucionais, podendo expressar, de acordo com o mencionado autor, “canais ou arenas”, que favorece tanto a disputa assim como a interação entre governo e sociedade. É demandado, entretanto, hoje, no processo de consolidação dos espaços democráticos que esses conselhos, no âmbito dos sistemas de ensino, sejam atuantes no sentido da produção de políticas públicas que atendam aos interesses dos cidadãos. Todavia, essa responsividade, de acordo com Santos Júnior (2004, p. 19), está diretamente associada à forma como se organizam esses órgãos, no sentido de

i) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas, através de procedimentos institucionais, como também pela disseminação de uma cultura democrática que se incorpore às práticas dos atores e que possa sobrepor-se hegemonicamente à cultura política não-democrática presente no sistema político brasileiro; ii) gerar práticas e estruturas horizontais de participação, capazes de produzir “capital social”; iii) “empoderar” grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; iv) reforçar vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores como presença na esfera pública.

Essas formas de institucionalização de práticas de governança democrática em nível local tornam-se, a nosso ver, decisivas, para que o controle social seja constituído enquanto intermediação, diálogo, entre governo e sociedade civil, mediante a ampliação de canais de participação dos cidadãos na vida política e social, o que poderá, de acordo com o autor em referência, possibilitar o alargamento da esfera pública local.

A experiência de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, que será enfocada na próxima seção, representa de maneira concreta, certa ampliação dos

espaços de participação da sociedade civil, representada pelas associações e organizações/instituições diretamente relacionadas às políticas educacionais em nível local.

### ***2.2.3 Dimensão histórica da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua e a participação da sociedade civil.***

A primeira referência ao Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua é encontrada no Art. 197 da Lei Orgânica do Município, nº 0942, de 04 de abril de 1990, que o define nos seguintes termos: “O Sistema de ensino municipal compreenderá obrigatoriamente [...] ***I – o serviço de assistência social aos alunos necessitados [...]; II – entidades que congreguem professores, pais e alunos***”. Depois deste ordenamento legal-normativo, o tema volta a ser tratado com a edição da Lei 1.271/97, que cria o Conselho Municipal de Educação, como órgão integrante Sistema do Municipal de Ensino, sendo-lhe conferidas as funções normativas, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Alguns anos depois, a Lei Nº 2.063/03 aprova o Plano Municipal, estabelecendo como prioridade a instalação do Conselho Municipal de Educação. Todavia, deixa de fazer alusão direta à implantação do Sistema Municipal de Ensino, o que evidencia certa descontinuidade do debate que havia sido travado, conforme o sinalizado na legislação supra mencionada.

Entretanto, quando se inicia uma nova gestão municipal (2005-2008), com o compromisso de (re) construção da educação municipal pela escola pública de qualidade social, a institucionalização do Sistema de Ensino de Ananindeua é estabelecida como prioridade. Ou nos termos da Plataforma de Governo para a educação, “*trata-se de uma aliança vista como imprescindível nesse desafiante e inadiável empreendimento – referencial de identidade, autonomia, democratização na educação municipal (grifo nosso)*”. Essa demanda foi assumida, diretamente, pela Secretaria de Desenvolvimento da Educação – Semed, que a transformou numa de suas metas de seu Plano de Ação (2005), a ser atingida no primeiro ano de mandato. Verificamos, portanto, que a dimensão política, neste caso, apresentou-se como fator decisivo para a implantação do Sistema Municipal de Ensino, na medida em que tal demanda se constituiu em prioridade de governo, o que não foi observado

na gestão anterior<sup>44</sup> que permaneceu no poder por dois mandatos consecutivos, mesmo que a legislação educacional, focalizada anteriormente, ter expressado essa intenção.

Com a promulgação da Lei 2.153/05 o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua passa a ser, de fato, institucionalizado com a conseqüente instalação do Conselho Municipal de Educação e posse de sua primeira gestão no dia 30 de setembro de 2005. A partir da vigência desta Lei ampliam-se consideravelmente as atribuições desse órgão, passando a incluir as funções: **propositiva, mobilizadora**, e, acima de tudo, **de controle social**, admitindo, conseqüentemente, o fato de que a gestão da educação municipal deve ser compartilhada pela sociedade civil e pelo Poder Público, nos termos do seu Art. 20.

A trajetória de institucionalização do Sistema Municipal de Ananindeua, de acordo com a Coordenadora da Comissão Interinstitucional, à época representante da Secretaria Municipal de Educação, a qual assumiu, posteriormente, a Presidência do Conselho Municipal de Educação<sup>45</sup>, pode ser sintetizada pelos seguintes encaminhamentos:

i) Constituição da Comissão Executiva Interinstitucional pelos órgãos e entidades sociais assim denominados: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDAC; Comissão de Educação da Câmara Municipal; Pastoral da Criança; Conselho Estadual de Educação – CEE/PA; Secretaria Executiva de Educação – SEDUC; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP; Instituições de Educação Superior (Universidade da Amazônia – UNAMA, Universidade Estadual do Pará – UEPA, Universidade Federal do Pará – UFPA, Escola Superior Madre Celeste - Esmac), Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; o Fórum de Educação Infantil do Pará; as Associações de Pais e Mestres de Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Ananindeua; o Conselho Municipal de Saúde de Belém; o Serviço Social do Comércio – SESC de Ananindeua; o Sindicato dos Professores no Estado do Pará – SINPRO; e outras afins. Tratava-se de uma soma de parcerias e compromissos entre agentes municipais e institucionais atuantes, direta e indiretamente, na educação do município. Essa Comissão, nomeada por ato do Prefeito Municipal, teve como propósito principal implementar processo participativo para a regulamentação do Sistema de Ensino, assegurando legitimidade,

---

<sup>44</sup> No período de 1997 a 2004 o município foi administrado pelo PSDB, tendo como Prefeito o Sr. Manoel Pioneiro.

<sup>45</sup> A Professora Erinice Amaral presidiu, por um ano, a primeira gestão do Conselho Municipal de Educação, tendo sido indicada pelo Poder Executivo, no período de setembro de 2005 a setembro de 2006.

através da formulação coletiva de um Anteprojeto de Lei. Para realizar esse empreendimento, promoveu sessões de estudos, mobilizou os segmentos sociais implicados, tendo sistematizado, ainda, as contribuições recolhidas em interlocuções mais amplas. Esse processo, inicial de construção, teria perdurado até o mês de abril do ano de 2005.

ii) Realização de audiências públicas, consoante com a estrutura temática do anteprojeto de lei pretendido. Esses fóruns teriam sido norteados pela ótica do direito, da cidadania e da inclusão. Desse modo, promoveram-se audiências sobre a Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e sobre Recursos Financeiros e a Valorização dos Trabalhadores da Educação. Esse processo culminou com a realização de plenárias sobre “Gestão Democrática e Conselho Municipal de Educação”, que teriam, também, possibilitado a construção coletiva de propostas a serem incluídas no Anteprojeto de Lei do SME.

iii) Como estratégia de sensibilização da comunidade educacional e dos segmentos sociais, a Comissão Executiva, buscou uma forma lúdica e mais envolvente, como o teatro de fantoches, para a releitura da legislação da educação. Essa forma de mobilização teria contribuído, entre outros aspectos, para uma maior compreensão dos dispositivos a serem contemplados na Lei do Sistema de Ensino, possibilitando, ainda, situar o papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Educação, na medida em que foram evidenciadas nessas performances, as atribuições e funções, a serem desempenhadas pelo órgão em referência no contexto do Sistema que se desenhava, a partir de então.

iv) No processo de mobilização, é ressaltada como marcante, a atuação dos professores da Rede Municipal de Ensino, que também se envolveram diretamente no processo de construção do Anteprojeto de Lei, tendo promovido amostras de trabalhos pedagógicos sobre o tema, realizados juntos aos discentes dos diferentes níveis e modalidades de ensino.

v) Após divergências e consensos, o Anteprojeto de Lei do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua foi definido, a partir dos múltiplos olhares, contemplando, segundo a Coordenadora da Comissão Interinstitucional, “necessidades e possibilidades para a educação do município. Uma produção de sujeitos que partilham,

cotidianamente, sonhos, intenções e desafios históricos pela educação inclusiva, de qualidade social a todos os cidadãos e cidadãs”.

vi) O Anteprojeto foi, em seguida, encaminhado ao Executivo Municipal, tendo sido convertido em Projeto. A Lei 2.153, foi aprovada, subseqüentemente, pelo Poder Legislativo, no dia 08 de julho de 2005, passando a disciplinar o Sistema Próprio de Ensino de Ananindeua.

Os registros e depoimentos acerca da trajetória de construção da Lei do Sistema de Ensino nos dão conta de que houve, de fato, uma ampla mobilização da sociedade civil organizada nesse processo, demonstrando, assim, certo avanço em direção ao fortalecimento do poder local, pela democratização da esfera pública. Essa perspectiva vem corroborar com a idéia de que é possível instituir uma experiência democrática que supere a dimensão meramente representativa, mesmo no Estado liberal, caracterizado por sua estrutura burocrática, uma vez que os sujeitos tiveram, pela experiência descrita, a oportunidade de interferirem nessa construção.

Consideramos, por outro lado, que o movimento empreendido no município, em vista da institucionalização do Sistema de Ensino, aproxima-se do tipo de participação ativa, sugerido por Lima (2008), apresentado no primeiro capítulo desse trabalho, que se traduz pelo efetivo envolvimento dos sujeitos em todas as etapas do processo, sendo-lhes assegurado o direito de se sentirem parte da ação. Esse aspecto informa, também, de acordo com o mencionado autor, certa dimensão política desse processo, em razão da possibilidade de efetivação do exercício democrático da cidadania, evidenciando, conseqüentemente, tipos específicos de participação, que poderão ter um caráter convergente e divergente (LIMA, 2008).

Nessa perspectiva, os registros constantes dos relatórios sugerem, portanto, convergência em torno dos temas apresentados para o debate quando da composição da Lei do SME. As instituições e organizações sociais, convocadas para integrar a Comissão Interinstitucional, trabalharam na perspectiva do consenso, tendo, inclusive, aderido aos objetivos estabelecidos para a organização do sistema em foco, sem que sejam evidenciadas divergências quanto a este aspecto. Todavia, devemos admitir que esse processo, com suas estratégias inovadoras de participação imprimem, conseqüentemente, um caráter contestatório. Pois, a busca por outra forma de organização da educação municipal já

demonstra, por si só, a intenção de romper com o modelo estabelecido até então, evidenciando assim o tipo de *participação divergente* (LIMA, 2008), que denota numa intervenção necessária à mudança nos rumos da educação municipal.

#### ***2.2.4 O Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – intencionalidade, conjunto e coerência: a busca pelo controle social.***

Nesta seção, propomo-nos a examinar o processo de implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, a partir dos quatro passos recomendados por Savianni (1999), a saber: *a) verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município (LOM), em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino; b) Elaborar um projeto de Lei do Sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal; c) organizar ou, se já existe, reorganizar o Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema Municipal de Ensino; e d) dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.* Observamos que estes procedimentos, de caráter muito mais didático do que propriamente normativos, vem sendo adotados pelos municípios como instrumentos balizadores, para a conquista da autonomia em relação à gestão da educação em âmbito local.

Em relação ao primeiro procedimento, verificamos que no caso do município de Ananindeua, *a recomendação de ajuste da Lei Orgânica do Município - LOM* não foi observada quando da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino. Este aspecto representa, a nosso ver, um problema de caráter jurídico, uma vez que a Lei 2.153/05 revoga na prática o Art. 197 da Lei Orgânica Nº 942/90 ao estabelecer outra configuração para o mencionado Sistema. Pois, de acordo com normas técnicas consagradas no âmbito jurisdicional, uma Lei Orgânica só poderá ser alterada por intermédio de Emenda, em razão de sua supremacia em relação às demais legislações no âmbito municipal. Em face desse dilema jurídico podemos questionar a legitimidade desse Sistema de Ensino? Consideramos que neste aspecto não há qualquer dúvida quanto ao fato de que este foi legitimado por um processo democrático, caracterizado pela ampla mobilização da população, conforme o

mencionado anteriormente. Todavia, permanece exigência quanto à necessidade de ajuste na Lei Orgânica do Município, que deverá, inclusive, buscar consonância com a legislação em âmbito nacional, representada, neste caso pela Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e Lei 10.172/01, que institui o Plano Nacional de Educação, a fim de que seja redimensionada em relação à perspectiva de gestão democrática.

Em relação à segunda exigência, relacionada à *elaboração do Projeto de Lei de Ensino a ser aprovada pela Câmara*, a trajetória de institucionalização demonstrada anteriormente, informa que este processo resultou de um amplo envolvimento dos segmentos sociais, dando origem inicialmente a um anteprojeto, que foi convertido pelo Poder Executivo em Projeto, culminando com a aprovação da Lei Nº 2.153, de 08 de julho de 2005, a partir da qual passou a ser disciplinada a organização do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

Quanto à necessidade de *organização do Conselho Municipal de Educação*, verificamos que, com a aprovação da Lei do SME, suas funções e composição foram redimensionadas e ampliadas, pelo fato deste órgão ter sido criado em 1997, mediante a Lei 1.271, antes da institucionalização do Sistema de Ensino. Em decorrência desse processo foram tomadas providências pelo Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Educação, no sentido da instalação e posse da primeira gestão do colegiado em referência.

Finalmente, em relação à *necessidade de dar ciência aos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Ensino (Secretaria de Educação e Conselho de Educação)*, verificamos nos arquivos do órgão normativo executivo do Sistema Municipal de Ensino que esse procedimento não foi observado, pelo menos do ponto vista formal. De acordo com o depoimento de pessoas que participaram diretamente desse processo, à época, não foi considerada essa necessidade pelo fato da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC ser uma das instituições integrantes da Comissão Executiva Interinstitucional, que cuidou diretamente da institucionalização do Sistema de Ensino. Assim sendo, verificamos que não houve observância do Parágrafo Único do Art. 8º da Lei Estadual nº 6.170/1998, que estabelece que os municípios são obrigados a dar ciência, em processo próprio, da opção de criar o seu sistema de ensino ao Conselho Estadual de Educação. Registramos como relevante, nesse processo de transição ora evidenciado, que praticamente um ano após a implantação do Sistema Municipal aludido, a Presidência do Conselho Municipal de Educação encaminhou ofício ao Conselho Estadual de Educação, solicitando tão somente o

remanejamento de processos de autorização de escolas sob a jurisdição do Sistema Municipal, cuja tramitação culminou no órgão normativo municipal.

Após o exame dos procedimentos e providências recomendadas à institucionalização do Sistema de Ensino de Ananindeua, consideramos, ainda, pertinente, para efeito de análise dos aspectos relacionados aos dispositivos da Lei 2.153/05, os requisitos apontados por Savianni (2008), o que nos permitirá inferir acerca do Sistema de Ensino na perspectiva do controle social, quais sejam: *intencionalidade (sujeito-objeto)*, *conjunto (unidade-variedade)*, *coerência (interna-externa)*.

Com a vigência da Lei supra mencionada, o Sistema de Ensino apresenta-se como estratégia de gestão e de organização da educação municipal, expressando, assim, certa intencionalidade, nos termos sugeridos por Savianni (2008, p. 85): “[...] o sistema implica intencionalidade, deverá ser um resultado intencional de uma práxis intencional”. No caso do município de Ananindeua, essa intencionalidade pode ser compreendida a partir dos objetivos anunciados na Lei para a educação municipal, conforme o assim exposto:

- I** – promover a educação ambiental como eixo norteador e prática sócio-educativa;
- II** – formar cidadãos participativos capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades, fomentando a autonomia intelectual e a atitude crítico-propositiva;
- III** – garantir aos educandos igualdade de condições de acesso, reingresso, permanência e sucesso na escola;
- IV** – assegurar padrão de qualidade na oferta da educação escolar;
- V** – promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino;
- VI** - favorecer a inovação do processo educativo valorizando novas idéias e concepções pedagógicas;
- VII** – valorizar os trabalhadores da educação municipal;
- VIII** – valorizar a experiência extra-escolar mediante processos diagnósticos e construtivos de avaliação;
- IX** – assegurar o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, apreço à diversidade cultural, étnica, racial, religiosa, etária, sexual e política;
- X** – fomentar o conhecimento enquanto construto histórico e social de usufruto de todos;
- XI** - garantir a Educação como fundamento de cidadania para a inclusão social. (ANANINDEUA, Art. 3º da Lei 2.153/05).

Consideramos que o conjunto de objetivos apresentados como intencionalidade apresenta-se como horizonte a ser construído e a ser buscado continuamente para a educação do município, pelo conjunto de instituições e de elementos integradores do sistema. Todavia, ressaltamos que a ação intencional faz-se necessária para que se aprofunde e se consolide, paulatinamente, uma concepção de sistema, de acordo com a perspectiva que vem sendo sugerida por Saviani (2008), de modo que haja interação entre o sujeito (agentes do processo educacional) e o objeto (compreendidos como a educação de qualidade perseguida pelo sistema).

É estabelecido, ainda, enquanto intencionalidade (sujeito-objeto), na Lei em referência, que organização da educação em âmbito municipal, seja efetivada mediante regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas. Para tanto, é estabelecido o atendimento das determinações legais de âmbito nacional, a articulação às normas do Sistema Estadual de Ensino nos termos da Lei 6.170/98, e assegurada a sua autonomia, peculiaridades e identidade própria. Apesar de essa organização buscar sintonia com a legislação educacional mais ampla, incorre em aparente contradição ao anunciar a intenção de estabelecer o regime de colaboração com o ente estadual e com os municípios circunvizinhos, em detrimento da União. Porém, apresenta limitações em relação neste aspecto, pelo fato de não definir de que forma será estabelecido e efetivado o diálogo com os demais sistemas de ensino, para o cumprimento de suas prioridades, no tocante à oferta educacional. Argumentamos, por outro lado, que esse problema não é exclusivo do município de Ananindeua; trata-se, na verdade, de um tema que exige regulamentação, em âmbito nacional, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 e na legislação correlata.

Enquanto visão de conjunto (unidade-variedade), de acordo com Savianni (2008), o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua apresenta uma composição que encontra sintonia com a legislação educacional mais ampla e com a organização de outros sistemas em nível municipal, sendo compreendido por:

- I** – as instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II** – as instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III** – a Secretaria Municipal de Educação;
- IV** – o Conselho Municipal de Educação;

V – as instituições Educacionais da Rede Pública de outras esferas administrativas e de organizações não-governamentais que, por força de convênios, contratos e outros, lhes sejam incorporadas.

VI – o conjunto de normas complementares (ANANINDEUA, Lei 2.153/05).

O conjunto que caracteriza o Sistema Municipal busca unidade na variedade, assegurando como prioridade de oferta a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, em seus diferentes níveis e modalidades de ensino, por se tratar de incumbências próprias do ente federado município, previstas na legislação educacional em vigor. A compreensão dessa jurisdição apresenta-se como elemento norteador ao trabalho que vem se constituindo pela necessidade de compreensão do controle social no Sistema de Ensino em referência, na medida em que a ampliação ou a qualidade da oferta educacional assinalada poderá, de algum modo, informar a atuação da sociedade civil em relação às políticas educacionais.

No que se refere à coerência (interna e externa), um dos pressupostos à constituição do Sistema de Ensino, consideramos que no caso do município de Ananindeua esse aspecto, de alguma forma, foi estabelecido como exigência à institucionalização desse Sistema, na medida os relatórios alusivos a esse processo, informam que foram promovidos fóruns, audiências temáticas, conforme o mencionado anteriormente, com os diferentes segmentos sociais e educacionais, acerca da problemática educacional do município, o que teria contribuído para o estabelecimento de princípios norteadores à educação municipal. Consideramos, entretanto, que essa coerência é um processo e como tal apresenta-se inacabado, ou em contínua construção, de tal sorte que os elementos que informavam, à época, às demandas educacionais do município, poderão ter sofrido alterações significativas, face aos novos desafios que vão sendo produzidos historicamente. Desse modo, para que possamos atingir a coerência que se imagina adequada para a gestão de um Sistema de Ensino, devemos nos questionar continuamente se os aspectos estabelecidos na Lei respondem às necessidades da educação do município ou se a Lei apresenta-se inócua para o enfrentamento da problemática educacional que está sendo evidenciada no contexto atual? Nesse processo, os órgãos de controle social, enquanto canais de participação e de representação das organizações sociais, qualificam-se pela possibilidade de atuarem diretamente, como instância crítica, quanto à eficiência e a efetividade do Sistema de Ensino, no que tange à produção de políticas educacionais que interessam diretamente às classes subalternizadas.

Compreendemos, por conseguinte, com base nos pressupostos sugeridos por Savianni (2008), que o controle social apresenta-se assim como elemento indispensável à construção e consolidação do Sistema de Ensino, consoante com a perspectiva que vem sendo assinalada nesse trabalho. Nesse sentido, ressaltamos que a *intencionalidade* apresentada como elemento indispensável ao sistema de ensino precisa ser constantemente construída pela intervenção direta da sociedade civil organizada, que se encontra inserida nos órgãos de controle social, mediante sua participação direta no estabelecimento de objetivos e metas para a educação municipal, procurando, concomitantemente, verificar se estas estão sendo cumpridas pelo governo.

Quanto à *variedade*, outro importante requisito à organização da educação municipal, deve, também, se constituir em referência ao controle social, pois compreendemos que cabe aos conselhos gestores atuarem no sentido da implementação de políticas educacionais voltadas às múltiplas e variadas necessidades educacionais emanadas no município, circunscritas, porém, à jurisdição do Sistema próprio de Ensino. Nesse sentido, é demandado a esses órgãos questionarem a perspectiva da inclusão e democratização do acesso à educação, como expressão de um projeto educacional, caracterizado, ao mesmo tempo, pela unidade, dada a necessidade do cumprimento do direito à educação a todos os cidadãos indistintamente. Todavia, tal projeto, voltado à gestão da educação em nível local, deverá assegurar, ao mesmo tempo, a multiplicidade e a diversidade, no cumprimento do direito educacional.

Quanto ao último pré-requisito, estabelecido por Saviani (2008), relacionado à *coerência*, a nosso ver, este se constitui no elemento aglutinador de todas as dimensões que expressam o Sistema de Ensino, a partir do qual deverá ser estabelecida a crítica contínua, de modo que sejam confrontados os dados pertinentes à oferta educacional em relação aos aspectos que estão institucionalizados por força da legislação educacional no município. Nesse sentido, compreendemos que os órgãos de controle social deverão assumir, efetivamente, a defesa de demandas educacionais, que possam representar interesses sociais mais amplos, pois entendemos que os sistemas de ensino deverão se constituir pelo seu caráter eminentemente público, para o atendimento do direito à educação.

Em suma, consideramos que o Sistema de Ensino, para que possa se constituir como organização que favoreça a implementação de políticas educacionais, deverá contemplar os pressupostos recomendados por Saviani (2008). Todavia, argumentamos que o controle social

articula-se nesse contexto, como exigência à manutenção de um sistema que se propõe exercer uma gestão democrática, por intermédio da ação colegiada dos órgãos gestores das políticas educacionais.

### **3 O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE ANANINDEUA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS.**

#### **3.1 CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL COMO EXERCÍCIO DE PODER**

Partimos do pressuposto de que o termo controle social deve ser compreendido a partir de diferentes acepções, pois, historicamente, seu conceito vem sofrendo alterações significativas, que resultam do processo sócio-histórico de sua produção ou elaboração. Nesse sentido, podemos considerar que se trata de um conceito polissêmico, sendo utilizado pelos mais diversos autores e em contextos teóricos metodológicos igualmente heterogêneos (DUARTE, 2005). Na Sociologia e na Psicologia, por exemplo, o controle social é compreendido a partir da descrição do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), sendo utilizado, portanto, como mecanismo para o disciplinamento da sociedade, a fim de submeter os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais (CORREIA, 2005) prescritos e sancionados (BOURDON, R., BOURRICAUD, 1993).

Em outras áreas do conhecimento, verificamos que, especialmente hoje, o controle social transforma-se num conceito operacional, para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado (DUARTE, 2005). Desse modo, no que tange às pesquisas empreendidas, especificamente, no âmbito educacional, encontramos, por exemplo, o controle social como exercício de cidadania ou de participação cidadã, mediante a gestão das políticas educacionais, numa perspectiva que vai desde a formulação até seu acompanhamento (SANTOS, 2009; NASSUNO, 1999); como exercício da democracia direta (SIMIONATTO, 2001); forma de potencialidades democráticas, em vista de uma política participativa (AVRITZER, 2002) ou, ainda, como aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o estado (LISZT, 1999), entre outros.

Não obstante a multiplicidade de conceitos, consideramos a necessidade de evidenciarmos o fato de que a expressão controle social nas ciências políticas e econômicas é,

acima de tudo, ambígua, podendo ser concebida a partir de uma relação de poder, de acordo, portanto, com a concepção de Estado e de sociedade que a orienta . Assim sendo, ressaltamos que nas sociedades modernas e contemporâneas podem ser identificadas duas perspectivas de controle social: a primeira diz respeito ao controle do Estado sobre a sociedade; a segunda se refere ao controle da sociedade (ou setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado (CORREIA, 2005).

Neste capítulo, propomo-nos a refletir sobre essas duas formas de exercício do poder, argumentando, entretanto, sobre a necessidade de desenvolver a perspectiva de controle social a partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro que, como vimos, nos capítulos anteriores, este passa a ser definido como forma de atuação da sociedade civil sobre as ações do governo, em vista do aprofundamento do controle do Estado por parte da sociedade, para que este responda adequadamente às suas demandas. Posteriormente, empreendemos a análise da organização dos colegiados de gestão das políticas educacionais, compreendidos, portanto, como órgão de controle social. Para tanto, mencionaremos dados qualitativos e quantitativos da pesquisa de campo, que caracterizam os desafios e possibilidades do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, a partir de três dimensões fundamentais, a saber: *técnico-fiscalizadora, político-propositiva e ético-avaliativa*.

Nessa perspectiva, estabelecemos como horizonte de análise a concepção de controle social, que tem a ver com o exercício da democracia direta, devendo esta ser combinada com procedimentos da democracia representativa; que se estabelece num contexto de um Estado Ampliado, em que a sociedade civil busca construir formas hegemônicas para exercício do poder, de modo a enfraquecer os limites na relação que se estabelece com o Estado (poder político).

### ***3.1.1 Controle do Estado sobre a sociedade***

Recorrendo aos clássicos da Filosofia Política, entre os quais podemos destacar Hobbes, Locke e Rousseau, encontramos referências, mesmo que de forma indireta, ao tema

controle social, enquanto exercício de poder. Desse modo, ressaltamos que na concepção do Estado como instrumento de controle sobre a sociedade, destaca-se, inicialmente, a contribuição de Thomas Hobbes (2007). Este autor, em sua teoria acerca do Estado, considerava que mesmo sem haver inimigo comum, os homens são facilmente inclinados à guerra uns com os outros para a defesa de seus interesses particulares. Em decorrência dessa natureza predatória, o Estado apresentava-se como a única garantia de paz e de proteção da vida dos indivíduos que a ele pertencem, pelo fato de se constituir num poder visível capaz de manter o respeito. Todavia, argumentava Hobbes que não bastava que o Estado resultasse do pacto entre os homens; o Estado, segundo ele, deveria ser suficientemente forte, pois “os pactos sem a força, não passam de palavras sem substância para dar qualquer segurança a ninguém” (HOBBS, 2007, p. 127).

O controle do Estado sobre a sociedade é justificado em Hobbes pela necessidade de manter os homens em respeito “e que dirija suas ações no sentido do benefício comum” (HOBBS, 2007, p. 130). Compreendemos que dessa idéia emana a concepção de Estado de Hobbes, como uma instituição que se sobrepõe às vontades individuais para se constituir em instância de um poder soberano, que se justifica pela possibilidade de evitar o caos social, a anarquia ou a guerra. Portanto, o Estado é o grande *Leviatã*, capaz de unir toda multidão, sendo reverenciado como “o Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa” (op. cit. p. 131).

A leitura de Hobbes na perspectiva do controle social sugere-nos, por conseguinte, que esse poder soberano, absoluto, representa o Estado Político, ou de acordo com suas palavras, um Estado instituído, que se define como expressão da vontade da maioria em representar a todos indistintamente, “como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos do restante dos homens (HOBBS, 2007, p. 132).

Em John Locke, identificamos a referência feita ao controle social, a partir da idéia de que os homens renunciam às liberdades do poder pessoal, inerentes ao estado de natureza, em razão das circunstâncias ameaçadoras com as quais se deparam, a partir das situações concretas de suas vidas... Assim sendo, este autor atribui ao Estado ou ao Governo, o poder de proteger os indivíduos, para que seja mantida a ordem e, acima de tudo, a defesa da propriedade privada. Diferentemente de Hobbes, Locke considerava que o governo não é soberano, uma vez que este deverá ser submisso à Lei, pelo fato desta se constituir em instrumento que legitima o exercício do poder.

Na concepção que evidencia o Estado como instrumento de controle, encontramos em Bobbio (2000) o controle social associado ao sistema normativo, sendo compreendido, por conseguinte, como o “conjunto de meios de intervenção, quer positivo quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam [...] (BOBBIO, 2000, p. 283). O controle social apresenta-se assim como meio adequado ao restabelecimento da ordem, sendo-lhe ainda atribuída a função de promover as mudanças demandadas pelo próprio sistema de normas que o justifica, em vista da necessidade de manutenção dos pactos sociais. Nesse sentido, podemos compreender que o controle social é exercido para o fortalecimento da estrutura de dominação do Estado sobre a sociedade, que desenvolve suas ações, com base no aparato jurídico-normativo, que é emanado desse sistema.

Bobbio argumenta, por outro lado, que o controle social é utilizado por um determinado Sistema para a conquista do consenso coletivo. Para tanto, identifica duas das principais formas de controle social, a saber: controle externo e controle interno. A primeira está relacionada aos mecanismos punitivos que são utilizados contra os indivíduos quando estes não se adequam às normas dominantes. Nesse tipo de controle, Bobbio admite a existência de um grupo social que se sobrepõe às vontades individuais, atuando no sentido da manutenção da harmonia social, recorrendo para isso a diferentes tipos de sanções. Esta modalidade de controle, caracterizada pelo verticalismo, pode ser exemplificada pelas legislações de teor mais restritivo, ou pelas sanções impostas pelos tribunais, ou ainda por meio do poder coercitivo exercido pelas polícias, entre outros.

O controle interno está relacionado a uma forma de domínio que se utiliza, também, de um sistema simbólico, por meio do qual a sociedade “procura mentalizar os indivíduos – especialmente durante a socialização primária, sobre as normas, os valores e as metas sociais consideradas fundamentais para a própria ordem social (BOBBIO, 2000, p. 284). Trata-se de uma forma sutil de dominação, que se estabelece num plano horizontal, sendo produto de uma ideologia que considera natural a existência de desigualdades sociais. Compreendemos que essa forma de controle é assegurada, também, por meio de sistemas educativos (aqui utilizado no sentido amplo do termo) que vêm contribuindo, ainda hoje, para conformar um tipo de consciência coletiva, que admite como natural a existência de privilégios, assim como as situações de discriminações presentes na sociedade. Desse modo, consideramos que a religião, os partidos políticos, entre outras instituições sociais, poderão contribuir de maneira

decisiva para a definição e manutenção de mecanismos de controle social, dependendo, portanto, da concepção ideológica que os orienta. Santos (2009) amplia o entendimento do controle social sobre a subjetividade das pessoas, acrescentando que no Estado capitalista burguês, esse processo ocorre de maneira mais perversa, representado pela “introjeção de princípios mercantis (produtividade, competição e lucro) pela educação, por meio de diferentes mecanismos e estratégias” (SANTOS, 2009, p. 114). Esses aspectos vem influenciando as práticas educativas dos sistemas educacionais do País, sendo a educação o principal instrumento utilizado para a difusão da ideologia do capital.

Acrescentamos, ainda, que em relação aos mecanismos de dominação exercido pelo Estado Liberal, os autores que empreendem a análise do controle social, a partir da crítica marxista, argumentam que nas sociedades capitalistas as classes dominantes apropriam-se do Estado para manter a ordem e difundir sua ideologia, considerando, assim, quase impossível se constituir formas democráticas de controle social, em que “um conjunto de princípios e estratégias coletivamente sejam discutidas pelos agentes sociais interessados na ação (sociedade organizada)” (SANTOS, 2009, p.119).

No caso do Brasil, esse processo torna-se ainda mais complexo em razão da cultura patrimonialista verificada no País, em que o público e o privado passaram a se confundir (SANTOS, 2009). Mesmo considerando a pertinência dessa assertiva, argumentamos, no sentido de que o controle social, como instrumento de exercício do poder no estado democrático de direito, deverá implicar, necessariamente, na crítica e na possível superação desse modelo patrimonialista, que se instalou no País por meio de práticas clientelistas, em que o público é tratado como se estivesse circunscrito ao domínio privado, havendo, assim uma relação de promiscuidade (SANTOS, 2009). Nesse sentido, ressaltamos, com base na mencionada autora, a necessidade de continuarmos lutando em favor do “fortalecimento do controle social das ações do Estado [...] que poderá servir como possibilidade para a travessia rumo a outro projeto de sociedade cujo foco primordial seja o homem” (SANTOS, 2009, p. 123), devendo esse aspecto ser compreendido em sua dimensão ético-política.

### ***3.1.2 Controle da sociedade sobre o Estado***

Ao empreender o estudo dessa temática na legislação educacional, Santos (2009) considera que há um relativo arcabouço jurídico para a garantia do controle social por parte do cidadão. Todavia, denuncia o fato de que os órgãos colegiados de controle não funcionam como deveriam, porque se restringem ao mero cumprimento de procedimentos técnicos e/ou burocráticos, estabelecidos pela agenda do governo, o que impossibilita a expressão do exercício político de cidadania. Oliveira (2000), por sua vez, argumenta que o termo controle social foi trazida à ordem do dia, sem a devida contextualização histórica “passando a significar a mobilização da sociedade civil (p. 2)”, em vista da descentralização das ações governamentais.

Não obstante as controvérsias acerca da concepção de controle social, no que tange à legislação pertinente ao assunto, verificaram avanços importantes, no sentido da conquista de direitos educacionais, com o advento da Constituição Federal de 1988, mediante a gestão das políticas sociais, implicando, mormente na democratização das relações de poder no Estado brasileiro, visto que a gestão democrática é um dos princípios norteadores do ensino público (Inciso VI do Art. 205). Esse processo vem evidenciando, portanto, a necessidade da participação política da sociedade civil, o que poderá ser salutar à consolidação de um estado democrático de direito.

Fazendo um rápido retrospecto da legislação correlata, observamos incentivos diretos à prática do controle social sobre a gestão dos recursos públicos e educacionais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), ao dispor especificamente sobre o financiamento da Educação, estabelece, em seu Art. 72, a obrigatoriedade do Poder Público em publicar balanços e relatórios, dando conta das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101 de maio de 2000), por exemplo, é evidenciada a necessidade de participação do cidadão. A Lei 10.172/01, que aprova o Plano Nacional de Educação, também enfatiza a importância do exercício do controle social, em alguns de seus dispositivos, em vista da transparência na gestão das políticas educacionais.

Observamos que, nos últimos anos, tem crescido ainda mais a necessidade do controle social sobre as ações do governo, aspecto que vem sendo aprofundado na legislação das áreas sociais e amplamente debatido nos diferentes fóruns educacionais. Na Conferência temática sobre a Educação Indígena, por exemplo, realizada em 2009, o documento Base, ressalta a necessidade de criação de instâncias de participação social, em vista do “diálogo intercultural necessário para a proposição de políticas que partam do reconhecimento e da afirmação da diversidade sociocultural, o que deve regular seu formato e sua gestão” (BRASIL, Documento de Referência da Conferência Nacional Escolar Indígena, p.31, 2009). O texto de referência da Conferência Nacional de Educação, prevista para 2010, em um de seus eixos temáticos, discorre sobre financiamento da educação, enfatiza a necessidade do controle social, mediante a atuação dos órgãos colegiados, que precisam ser fortalecidos ou consolidados nas diferentes esferas do poder público, e assim, garantir efetivamente o acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação, para que sejam devidamente aplicados.

A perspectiva de controle social, constante do Documento de Referência da CONAE – 2010 vem se constituindo num dos eixos estruturantes, para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. Porém, o teor das proposições desse documento restringe o debate à mera fiscalização de recursos financeiros, em detrimento da concepção que vem sendo sustentada neste trabalho. Assim sendo, consideramos necessário que o controle social seja compreendido como possibilidade concreta de diálogo com os movimentos sociais e demais grupos da sociedade civil, para que se constitua em instrumento de mudança, devendo ser ancorado no poder dos órgãos colegiados sobre as políticas públicas, para que o controle social se estabeleça.

Buscamos compreender o controle social, a partir do movimento de redemocratização do Estado brasileiro que, com a emergência da Constituição Federal de 1988, definiu suas bases, passando a constituir como participação social ou participação política (conforme o mencionado no 1º Capítulo deste trabalho). Desse modo, passaremos a abordar o controle social exercido pela sociedade civil sobre as ações do Governo, corroborando, portanto, com o entendimento de que esse controle está diretamente associado à idéia de cidadania,

[...] na medida em que possibilita à sociedade participar efetivamente na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública

na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos... (SANTOS, 2009, p. 109).

Consideramos que os conselhos das políticas sociais apresentam-se como um dos espaços propícios ao exercício da cidadania política, possibilitando a democratização da esfera pública, pelo fato de vincularem-se, mais diretamente, do ponto de vista teórico e político, ao ideal da democracia participativa ou de democracia direta à medida que possibilitam a participação da sociedade na gestão de questões de interesse público, podendo, assim, contribuir para reduzir os limites da democracia representativa.

A principal atribuição dos órgãos colegiados, em relação à perspectiva de controle social assinalada consiste, exatamente, em atuar no sentido de estabelecer o diálogo entre governantes e governados, apostando e investindo na possibilidade de partilha do poder, para que a sociedade possa controlar as ações do governo, de modo a favorecer a participação da população no processo de discussão e redefinição das políticas sociais. Nesse sentido, Teixeira (2000), ressalta que os conselhos devem ser compreendidos como “um importante instrumento de democratização do poder e da sociedade” (p. 118).

Todavia, Santos (2009) ressalta que os conselhos multipartites dificilmente conseguem exercer com eficiência e eficácia o controle social, independentemente do contexto organizacional em que estejam inseridos, por razões diversificadas, entre as quais se destacam: baixa escolaridade de determinados segmentos da sociedade civil; dificuldades de participação efetiva; pressões políticas dos representantes da sociedade nos colegiados, complexidade burocrática (SANTOS, 2009, p. 121).

Em que pese a constatação feita por Santos (2009), consideramos que os conselhos, como inovação democrática da gestão das políticas públicas, em âmbito local, deveram ser potencializados para sua efetiva atuação; para que cumpram o papel que lhes cabe na gestão das políticas sociais. Assim sendo, recomendamos a observância de alguns requisitos básicos no sentido da investidura desses órgãos de poder político, para o efetivo exercício do controle social:

- i) Os conselhos precisam se constituir em *espaços de decisão política*, que possibilitem, de fato, que os cidadãos estejam envolvidos diretamente na discussão de temas de interesse público, em vista da construção de uma esfera pública democratizada, pois, de acordo com Teixeira (2000) “os conselhos são constituintes de uma esfera pública ampliada que se caracteriza pela possibilidade de espaços de comunicação entre o governo e a sociedade civil e, também, pela incorporação de novos atores sociais à cena política” (p. 106). Nessa perspectiva, os órgãos gestores das políticas educacionais deverão ser compreendidos fundamentalmente como instância democrática participativa (GONH, 2004, p. 68).
- ii) Para além de uma *composição paritária*, os conselhos devem ser constituídos de representatividade sócio-política, em que a sociedade civil esteja majoritariamente representada. Não estamos com isso, evocando critérios meramente quantitativos em detrimento de aspectos qualitativos, que devem ser igualmente considerados. Nesse sentido, concordamos com Campos (2007) ao recomendar que da parte do governo, as pessoas sejam dotadas de capacidade decisória, enquanto que da sociedade civil, que sejam mobilizadas lideranças populares que consigam estabelecer interlocuções com as representações governamentais.
- iii) Os conselhos *devem ser dotados de infraestrutura adequada*, com recursos materiais, financeiros, além de equipe técnica especializada, que lhe ofereça condições para o exercício autônomo de suas funções em relação ao Governo. Esse aspecto vem se constituindo no principal desafio a ser enfrentado pelos órgãos colegiados que, na maioria das vezes, não dispõem de autonomia administrativo-financeira, para que conquistem sua soberania política.
- iv) Os conselhos precisam dispor de um *plano de ação*, que deve ser construído coletivamente, de modo a possibilitar o exercício de suas funções de maneira planejada intencionalmente, para que sejam evitadas improvisações, assim como o funcionamento reativo e eventual (CAMPOS, 2007, p. 69). Nesse sentido, ressaltamos que esses colegiados não podem restringir sua atuação ao atendimento de demandas advindas do Poder Executivo (do governo), em detrimento de outras atribuições que lhes são próprias.
- v) Os conselhos devem priorizar *políticas de formação continuada* dos conselheiros, em vista do exercício adequado de suas funções, mediante o domínio de questões de natureza técnica e política. Observamos que vem crescendo, cada vez mais, nos últimos anos, o interesse de instâncias governamentais, fundações e demais

instituições da iniciativa pública e privada, no sentido de investir na formação desses atores sociais. Em que pese essas iniciativas para o aprimoramento do processo de gestão democrática, consideramos que uma política de formação de conselheiros deve ser formulada com o envolvimento efetivo dos órgãos colegiados, posto que estes apresentam necessidades e interesses específicos. Quando essas medidas são estabelecidas verticalmente, correm o risco de se restringir a mero treinamento, deixando, assim, de se constituir em políticas que concorram para a formação de sujeitos que sejam protagonistas de sua história.

### 3.2 A ORGANIZAÇÃO E A DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL.

Nesta seção, propomo-nos apresentar e analisar, de maneira sucinta, o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Municipal do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar, a fim de que possamos compreender de que forma vem se configurando a dinâmica organizacional destes órgãos que se propõem ao controle social de políticas educacionais, no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua. O quadro que segue apresenta, sinteticamente, aspectos mais gerais que compreendem os órgãos colegiados em referência, permitindo-nos reunir alguns dos elementos que serão, subseqüentemente, analisados.

**Quadro 01:** Visão geral dos órgãos de controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.

CONSELHO	Lei de Criação e Data de instalação.	Mandato (Duração)	Órgãos Executivos	Nº de Membros Titulares		Periodicidade de Reuniões	Dotação Orçam.
				Governo	Soc. Civil		
CAE	---	04 Anos	Presidência, Vice-Presidência; Secretaria;	01	10	Bimestral (até 2008). A partir de 2009 passou a ser mensal.	---
CME	1.271/97 30/09/2005	02 Anos	Presidência; Secretaria; Ass. Técnica;	05	10	Plenário: mensal; Câmaras: a cada 10 dias.	Projeto-Atividade no orçamento da Semed.
CMFUNDEB	2.246/07 03/05/2007	02 Anos	Presidência, Vice-Presidência; Secretaria;	02	09	Mensal.	---

Fonte: Legislação específica relacionada aos órgãos de controle social.

### 3.2.1 O Conselho Municipal de Educação

A Lei Municipal 1.271 de 02 de setembro de 1997 cria o Conselho Municipal de Educação, instituindo-o como órgão integrante do Sistema Municipal de Ensino, sendo-lhe atribuídas funções *normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora (grifo nosso)* (Art. 1º). Verificamos, entretanto, que a instalação desse órgão só ocorreu em setembro de 2005, com a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, mediante aprovação da Lei 2.153/05. Destacamos como relevante nesse processo o redimensionamento das atribuições desse colegiado, que além das funções aludidas anteriormente, inclui o controle social numa perspectiva ampla, nos seguintes termos:

Conselho Municipal de Educação [...] *mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal, na discussão, formulação, controle e implementação das políticas municipais de educação* (grifos nosso) (ANANINDEUA, Art. 20, da Lei 2.153/2005 e Art. 1º, do Regimento Interno).

No que tange à composição, a partir da vigência da Lei do Sistema Municipal de Ensino, há uma considerável ampliação do quantitativo de conselheiros, passando de 10 (dez) para 15 (quinze), com respectivos suplentes, os quais representam os diferentes segmentos sociais, com mandato de 02 (dois) anos, homologados pelo Poder Executivo. Passaram, então, a integrar essa composição segmentos importantes da sociedade civil, entre os quais, destacamos: representantes de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas do Sistema Municipal de Ensino; representante de instituições de ensino superior; formadoras de profissionais para a educação Básica (UFPA, UEPA e ESMAC); representante do colegiado municipal de incumbência relacionada à Criança e ao Adolescente (COMDAC); representante de organização social, de finalidades relacionadas à Educação Infantil e/ou ao Ensino Fundamental no Município (Pastoral da Criança e Sesc/Ananindeua); representante de entidade social, de finalidades relacionadas às pessoas com necessidades especiais; (Instituto de Pessoas Deficientes do Pará – IPDA); representante de alunos de escolas da rede pública municipal, maior de 16 anos. Ressaltamos que houve, nesse processo, conseqüentemente, a exclusão do legislativo municipal, aspecto que no nosso entendimento concorreu para certa fragilização política do órgão, uma vez que se perdeu a possibilidade de intercâmbio e diálogo mais direto com essa importante instância de poder.

Quanto à representação da sociedade civil, no Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, observamos que esse órgão apresenta uma composição diferenciada em relação aos demais colegiados que se propõe ao controle social ao fazer opção pelo princípio da proporcionalidade. Desse modo, as organizações da sociedade civil passaram a ter maior representatividade, compreendendo  $\frac{2}{3}$  (dois terços) de sua composição, ao passo que a representação do governamental ficou reduzida a  $\frac{1}{3}$  (um terço), conforme o preconizado na Lei 2.153/05, do Sistema Municipal de Ensino, nos seguintes termos:

Art. 21 O Conselho Municipal de Educação terá uma composição, provisória, de 15 (quinze) membros efetivos e respectivos suplentes, sendo 05 (cinco) membros indicados pelo Poder Executivo Municipal, considerados os setores afins da Secretaria Municipal de Educação, e 10 (dez) membros representantes das seguintes entidades e/ou grupos sociais:

- I – 01 (um) representante docente da entidade sindical dos trabalhadores da educação pública no Município;
- II – 01 (um) representante docente da entidade sindical, do Município e/ou Estado, dos professores da rede privada;
- III– 01 (um) representante de gestores das instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino, considerada a rede pública municipal e a rede privada de educação infantil;

- IV – 02 (dois) representantes de pais e/ou responsáveis de alunos de escolas do Sistema Municipal de Ensino;
- V – 01 (um) representante de instituições de ensino superior, formadora de profissionais para a educação básica;
- VI – 01 (um) representante do colegiado municipal de incumbência relacionada à criança e ao adolescente;
- VII – 01 (um) representante de organização social, de finalidades relacionadas à Educação Infantil e/ou ao Ensino Fundamental no Município;
- VIII – 01 (um) representante de entidade social, de finalidades relacionadas às pessoas com necessidades especiais;
- IX – 01 (um) representante de alunos de escolas da rede pública municipal, maior de 16 anos. (ANANINDEUA, Lei 2.153, de 08 de julho de 2005).

A composição do Conselho Municipal de Educação, conforme o evidenciado na Lei 2.153/05, apresenta-se como um colegiado constituído por conselheiros eleitos pelas suas respectivas categorias, com exceção dos membros do Poder Executivo Municipal que são apenas indicados pela Secretaria Municipal de Educação. Destacamos, como relevante nesse contexto, a importância atribuída à categoria dos pais, na representação da sociedade civil constituída por 02 (dois) conselheiros, ao passo que as demais contam com apenas 01 (um) representante. A conquista de maior representatividade por essa categoria pode ser explicada pela expressiva participação dos sujeitos em referência, por ocasião das assembléias e fóruns temáticas destinadas à construção do Projeto de Lei do Sistema Municipal de Ensino, conforme depoimento da coordenadora da Comissão Interinstitucional<sup>46</sup>.

Vale ressaltar que o Art. 82 do Regimento do Conselho Municipal de Educação previa, também, que pelo menos 2/3 da composição atual do Conselho tivesse seu mandato prorrogado por mais um ano, para que fosse assegurada a continuidade das ações desse órgão. Mesmo tendo ocorrido a II Conferência Municipal em 2006, esse procedimento só veio a ser efetivado por ocasião da V Reunião Plenária do Conselho Municipal de Educação, alusiva ao exercício de 2009. As entidades/segmentos que conquistaram o direito de terem seus mandatos ampliados foram as seguintes: instituições de educação superior; entidades relacionadas às pessoas com necessidades especiais; entidade sindical da educação pública no município; e entidade sindical dos professores da rede privada. No processo de definição das categorias, prevaleceu à argumentação apresentada pelos conselheiros da sociedade civil, o que se refletiu, inclusive, no número de representantes, tendo conquistado 04 (quatro) contra

---

<sup>46</sup> A elaboração do Projeto de Lei do Sistema Municipal de Educação de Ananindeua contou com a participação direta dos segmentos e entidades sociais, sendo coordenado por uma Comissão Executiva Interinstitucional, conforme o constante de relatórios, que registram essa experiência, encontradas nos arquivos do Conselho Municipal de Educação.

01 (uma) do Poder Executivo Municipal, conforme o registrado em ata. Destacamos como relevante nesse contexto a recomendação da presidência desse órgão em conferir maior legitimidade ao processo de indicação em foco conforme o assim exposto:

Após a definição das entidades/segmentos que terão seus mandatos prorrogados, o Presidente do Conselho Municipal de Educação, recomendou que a mencionada composição de 2/3 do Conselho Municipal de Educação seja referendada na III Conferência Municipal de Educação (Ata do dia 10 de agosto de 2009).

A Lei de Criação do Conselho Municipal de Educação (Lei 1.271/07) estabelecia que o Secretário Municipal de Educação integrava este órgão na condição de membro nato, sendo-lhe, entretanto, vetado assumir apenas a função de presidente e Vice-Presidente. Com a Lei 2.153/05, tal dispositivo passa a ser alterado de maneira significativa, na medida em que não prevê assento ao titular da Secretaria Municipal de Educação, aspecto que consideramos inovador, dada a possibilidade de discussão das questões educacionais com maior autonomia pelos membros do conselho.

No processo de recomposição desse órgão, destacamos como relevante para a indicação de novos conselheiros da sociedade civil os editais publicados pela Presidência do Conselho Municipal de Educação, conclamando as categorias a se reunirem em assembléia. Esses instrumentos se encontram referendados na Lei do SME e no Regimento Interno desse órgão, nos seguintes termos:

**Quadro 02:** Critérios para a eleição de representantes ao CME, por categoria.

CATEGORIAS	CRITÉRIOS
<b>Pais</b>	Que comprovem terem filhos (as) matriculado (as), em unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua.
<b>Estudantes</b>	Maior de <b>16 anos</b> com matrícula comprovada na Rede Municipal de Ensino.
<b>Professores</b>	Efetivos e ativos pertencentes do Grupo Magistério, excluindo-se os temporários, representantes dessa categoria nas 47 (quarenta e sete) escolas da Rede Pública Municipal e nas 04 (quatro) Unidades de Educação Infantil - UEI's

Fonte: Editais do Conselho Municipal de Educação.

A estrutura de funcionamento desse órgão pode ser compreendida a partir da existência de duas instâncias distintas: executiva e intervalar. A primeira é constituída pela

Presidência, Secretaria Executiva, Assessoria Técnica e Equipe de Apoio-Administrativo. A intervalar, por sua vez, refere-se às instâncias colegiadas, representadas pelas Câmaras (Educação Infantil, Ensino Fundamental e de Legislação, Normas e Planejamento), que se reúnem em caráter ordinário, a cada dez dias; e o colegiado, também, denominado de Conselho Pleno, que se reúne ordinariamente uma vez por mês.

Apesar de o Regimento Interno prever a constituição de comissões especiais e temporárias, de caráter consultivo para a discussão de temas relacionados às políticas educacionais, consideramos que esse espaço é de fundamental importância, para a constituição de uma nova esfera pública. Porém, este ainda não se ampliou efetivamente na perspectiva assinalada. Constatamos, entretanto, sem a devida expressividade, a composição de algumas comissões temáticas ou de trabalho, destinadas ao estudo de temas que deveriam ser convertidos em regulamentação para o Sistema Municipal de Ensino. A partir de 2008, verificamos certa institucionalização desse processo, com as Portarias baixadas pela Presidência.

A convocação para as reuniões do Conselho Municipal de Educação obedecem ao prazo regimental de 48 horas, tanto para as reuniões ordinárias e extraordinárias. Há uma preocupação da instância executiva de encaminhar, previamente, aos Conselheiros Titulares e Suplentes os documentos que subsidiarão a ordem do dia. Até o final do primeiro mandato desse órgão, as atas eram lidas e apreciadas, na íntegra, antes de cada sessão plenária. Por proposição dos conselheiros, o mencionado documento passou a ser encaminhado, previamente, via e-mail, para leitura, sendo submetido ao plenário apenas as questões que demandavam alterações. De acordo com o depoimento de alguns sujeitos, esse procedimento possibilitou a otimização do tempo destinado às reuniões, o qual passou a ser melhor aproveitado na discussão de temas relevantes à atuação desse órgão, no tocante à gestão da educação municipal.

Constatamos que a Presidência foi assumida, inicialmente, por um representante do governo, proveniente da Secretaria Municipal de Educação, que cumpriu o primeiro ano de mandato, a partir da instalação desse órgão, cuja sucessão se deu por intermédio do representante das Instituições de Educação Superior, que cumpriu “mandato tampão”, até o final do exercício de 2007. O segundo biênio, compreendendo o período de 2008/2009, foi assumido por um professor da Educação Básica, vinculado à Rede Municipal de Ensino, que foi reconduzido ao segundo mandato, mediante eleição direta entre seus pares.

A Lei do Sistema Municipal de Ensino disciplina, atualmente, a organização do Conselho Municipal de Educação estabelece que o mandato dos conselheiros é de dois anos, permitindo a recondução a essa função uma única vez, mediante processos democráticos. O Regimento Interno reitera essa orientação, assegurando que, considerada a relevância e a dimensão social do conselheiro de educação no município, os representantes à composição do Conselho deverão atender os seguintes requisitos básicos:

**Art. 5º (...)**

**I** - referendo em assembléia ou fórum equivalente, de finalidade específica, como expressão de legitimidade;

**II** - idoneidade moral;

**III** - expressivo compromisso com a causa sócio-educacional;

**IV** - residência ou reconhecida atuação social ou profissional no município (Regimento Interno do CME).

Com efeito, a legislação municipal atribui dimensão político-social à função do conselheiro, assegurando-a como atividade prioritária sobre quaisquer outras, ressalvando o processo escolar, em atenção à representação discente nesse colegiado.

Na perspectiva política ora assinada, observamos que o Regimento Interno, a nosso ver, é indispensável à organização de práticas e procedimentos que caracterizam o funcionamento dos conselhos, podendo traduzir-se num conjunto de acordos assumidos coletivamente, consubstanciado em normas. Esse documento é fundamental para que seja estabelecido o confronto da teoria em relação à prática com a ação efetiva dos órgãos de natureza colegiada. O mencionado documento no Conselho Municipal de Educação encontra-se estruturado de 87 artigos, distribuídos em cinco capítulos. A operacionalização dos procedimentos e atividades definidas para esse colegiado apresentam-se de maneira detalhista e protocolar.

A Lei do Sistema Municipal de Ensino (Lei 2.153/03) estabeleceu o prazo mínimo de 60 dias para elaboração do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, após sua efetiva instalação. No que concerne à homologação, detectamos que esse procedimento só foi observado quando da alteração do documento em questão, que sofreu ajustes nos seguintes aspectos: prorrogação de 1/3 do mandato de conselheiros das instituições/entidades, para assegurar a estabilidade, continuidade e articulação de ações do órgão, da transição de um mandato para o outro (Art. 82), conforme decisão do Conselho Pleno; definição do valor de

jetons a ser percebidos pelos conselheiros que comprovarem freqüência às reuniões colegiadas; alteração do período de mandato da Presidência do órgão, entre outros aspectos.

Quanto à perspectiva de controle social assinalada neste trabalho, observamos que o Regimento Interno em referência, traduz e amplia os dispositivos da Lei do Sistema Municipal de Ensino, passando a enfatizar os seguintes aspectos:

a) *Dimensão Avaliativa e Fiscalizadora*: quanto ao cumprimento dos dispositivos legais em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras orçamentárias nos mínimos previstos em lei (IV do Art. 3º); participar, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação, do processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Plano Municipal de Educação (Inc. XX do Art. 3º); fomentar ação fiscalizadora e inclusive, a articulação de sindicâncias tidas como necessárias à apuração de irregularidades nas instituições educacionais do SME. No tocante ao fortalecimento da dimensão fiscalizadora do órgão em referência, o documento em análise prevê a manutenção de um núcleo contínuo de ouvidoria, com a finalidade de proceder à sindicância e ouvidoria, assim como verificar denúncias de irregularidades em instituições educacionais do sistema de ensino, visando a sua apuração e correção, se for o caso (Art. § 1º do Art. 71).

b) *Dimensão de Acompanhamento*: levantamento anual de população escolar e o cumprimento do preceito constitucional de universalização quantitativa e qualitativa da educação (Inc. VI do Art. 3º); instalação e o funcionamento dos Conselhos Escolares, incentivando a participação da comunidade escolar (Inc. VIII do Art. 3º). Ressaltamos que em relação a este aspecto, o Regimento Interno em apreço estabelece a necessidade do envolvimento direto da população no que concerne ao acompanhamento das ações do governo em matéria de educação, sugerindo certa identificação com a democracia direta, conforme o assinalado no primeiro capítulo deste trabalho possibilitando, desta forma, a participação efetiva da sociedade no acompanhamento e controle da gestão educacional do município (Art. 73). O Conselho Municipal de Educação, como órgão representativo da sociedade civil e do próprio governo, cabe nesse processo, intermediar e intensificar a participação da sociedade local mediante a realização de fóruns que constituirão formas diversificadas de escuta da população sobre temas que exigem consulta popular, de alcance geral ou de segmentos sócio-educacionais determinados. Essa perspectiva de trabalho, disciplinada no Regimento desse órgão, se levada a efeito, concorre, ainda, para a ampliação da esfera pública, uma vez que

democratiza a debate de questões de natureza educacional, mediante o envolvimento direto da população (COSTA, 2002), podendo ser salutar à construção da política educacional do Município, além de se constituir numa expressão da democracia participativa (COUTINHO, 2008).

Uma das experiências significativas na trajetória do Conselho Municipal de Educação, diz respeito às sessões públicas, realizadas fora de sua sede, em espaços cedidos por órgãos e entidades relacionadas, mormente ao interesse público, entre os quais se destacam: Câmara de Vereadores, Ministério Público, Instituições de Educação Superior, Secretaria de Educação. O ano de 2008 evidencia o maior número de sessões de natureza itinerante, o que teria sido motivado pela necessidade de democratização do debate de temas educacionais, de modo a possibilitar o alcance da dimensão propositiva do órgão, a partir do envolvimento direto da sociedade<sup>47</sup>. Essas iniciativas demonstram o esforço desse órgão em publicizar ações, encaminhamentos e deliberações assumidas coletivamente, o que poderá concorrer para a constituição e fortalecimento de uma esfera pública democrática (COSTA, 2002).

c) *Dimensão Propositiva*: medidas que visem à expansão e aperfeiçoamento do ensino municipal (Inc. VIII do Art. 3º); proposição de medidas ao Poder Público para o aperfeiçoamento da execução de suas responsabilidades em relação à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental no âmbito urbano, região ribeirinha, de ilhas e Comunidade Remanescentes Quilombolas integrantes do sistema de ensino; estabelecimento de diretrizes curriculares para a Educação Infantil, e Ensino Fundamental em seus níveis e modalidades, assegurada a inclusão, de acordo com a legislação em vigor, e normas nacionais e as estaduais pertinentes, atendidas as especificidades locais (Inc. XVII do Art. 3º);

No que concerne à infraestrutura do Conselho em vista da perspectiva de controle social assinalada, a Lei 2.153/05 estabelece no Parágrafo único, do Art. 27 que será elaborado o Projeto Atividade, a ser incluído no orçamento anual da Secretaria Municipal de Educação, para a provisão de recursos financeiros e materiais necessários ao funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Apesar de esse órgão apresentar práticas e dinâmica de funcionamento que sugere certa autonomia política em relação ao Poder Executivo, no aspecto financeiro esta dimensão encontra-se, de certa forma, comprometida, dada à

---

<sup>47</sup> Relatório de Atividades do Conselho Municipal de Educação do exercício de 2008.

vinculação prevista em Lei, o que submete a gestão do órgão às determinações da Secretaria Municipal de Educação, no tocante, por exemplo, à liberação de recursos financeiros.

Todavia, o órgão dispõe de infraestrutura adequada ao exercício de suas funções básicas, tendo suas ações orientadas por um plano próprio de trabalho, que estabelece um conjunto de metas e atividades a serem implementadas anualmente. Os relatórios do período analisado informam que houve o atendimento das prioridades definidas pelo colegiado, com conseqüente redimensionamento de algumas ações.

### ***3.2.1.1 A participação dos atores no CME.***

As dimensões destacadas anteriormente nos possibilitam compreender o horizonte de atuação do Conselho Municipal de Educação, em vista do acompanhamento da política educacional do município, objeto desta pesquisa. A qualidade da participação dos sujeitos nessa instância colegiada revela-se como fator decisivo à conquista da cidadania política, mediante a busca pela efetivação de direitos educacionais. Consideramos, entretanto, que a participação democrática apresenta-se, ainda, como um processo em vias de construção, pressupondo a conciliação da democracia direta com a democracia representativa, de modo a possibilitar a constituição de sujeitos democráticos (GERSMANN, 1997; COUTINHO, 2008).

Buscando compreender melhor a constituição e a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação, assim como as condições de atuação dos sujeitos no processo de construção das políticas educacionais do município, consideramos necessário traçar o perfil sócio-político dos conselheiros, o que nos permitirá conhecer melhor esses atores sociais. Os dados levantados nos arquivos do órgão em referência nos permitem, portanto, inferir acerca dos limites e possibilidades para uma efetiva gestão democrática, que se propõe ao controle das ações desenvolvidas no âmbito educacional, a partir da

representatividade dos segmentos da sociedade civil e do governo. A tabela que segue caracteriza o perfil dos conselheiros do colegiado em referência.

**Quadro 03:** Perfil dos Conselheiros Municipais do CME.

		Nº	%
<b>SEXO</b>	Masc.	05	33,33
	Fem.	10	66,66
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>FAIXA ETÁRIA</b>	25-30	---	---
	31-40	03	20
	41-50	11	73,73
	51-60	01	6,66
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>ESCOLARIDADE</b>	Fund. Comp.	01	6,66
	Médio Comp.	02	13,33
	Sup. Comp.	12	80
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>SETOR OCUPAÇÃO</b>	Público Municipal	09	60
	Público Estadual	01	6,66
	Público Federal	01	6,66
	Setor Privado	02	13,33
	Desempregado	02	13,33
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>RENDA</b>	Até 03 Sal. Mínimos	02	13,33
	04 a 06 Salários Mínimos	10	66,66
	Mais 10 Salários Mínimos	01	6,66
	Sem Renda	02	13,33
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>Nº MANDATO</b>	01	04	26,26
	02	11	73,73
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>FILIAÇÃO PARTIDÁRIA</b>	Sim	05	33,33
	Não	10	66,66
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Cadastro fornecido pela Secretaria Executiva do CME.

A maioria dos conselheiros (66,66%) pertence ao sexo feminino, demonstrando expressivo quantitativo desse grupo, que historicamente, vem sendo presença majoritária no cenário educacional do município, ratificando uma tradição secular, que atribui às mulheres a responsabilidade pela educação e proteção social. Todavia, essa vantagem numérica nem sempre vem se traduzindo, conseqüentemente, na demarcação do debate em torno de questões que sejam do interesse exclusivo do mencionado sexo, uma vez que as atas deste Conselho

não demonstram essa perspectiva. Ressalta-se, por outro lado, que o número de conselheiros do sexo masculino representa, pois, 1/3 (33,33%) da composição total desse colegiado.

Quanto à faixa etária dos conselheiros, verificamos que a maioria se situa no intervalo de idade entre 41 e 50 anos, perfazendo 73,33%, evidenciando, pois, que não há discrepâncias significativas nesse aspecto. Em relação ao nível de escolaridade observamos que 80% possuem o Ensino Superior Completo, ao passo que aproximadamente 20% ainda não atingiu esse nível. Esse aspecto, apesar de sua importância para a fundamentação teórica dos conselheiros, não vem se traduzindo em problemas no órgão em questão, uma vez que observamos a participação direta dos conselheiros (no debates de temas pautados nas reuniões) que ainda não dispõem da formação mencionada, a exemplo dos representantes da categoria de pais e de alunos. Os registros das atas comprovam esse dado.

No que concerne ao setor de ocupação, verificamos que 2/3 da composição desse colegiado (60%) constitui-se de servidores públicos municipais, não integrantes exclusivamente da Secretaria Municipal de Educação, visto que há conselheiros vinculados a outros órgãos relacionados às políticas sociais no município. Constatamos, também, com menor incidência (6,66%) conselheiros, que pertencem à esfera federal e à esfera estadual. O rendimento predominante dos conselheiros situa-se na faixa de 04 a 06 salários mínimos (66,66%). Em contrapartida, verificamos que o número de desempregados ou sem renda chama atenção nesse universo (13,33%), sendo tais conselheiros representantes de movimentos da sociedade civil organizada.

Constatamos ainda que a maioria dos conselheiros encontra-se no exercício do segundo mandato (73,73%), ao passo que uma minoria foi conduzida a essa função no último biênio desse órgão, compreendendo 26,26%. Esse aspecto pode ser um fator favorável ao trabalho desse conselho, pelo fato de possibilitar a continuidade e estabilidade das ações que já vinham sendo conduzidas, desde o mandato anterior. Verificamos ainda que há um expressivo número (63,63%) de sujeitos que informa não ter qualquer tipo de vinculação a partidos políticos, todavia há um grupo que se diz possuir tal filiação (36,36%), contudo, não revelam a legenda à qual se encontram filiados. Esse aspecto, apesar de ser representativo do ponto de vista quantitativo, não evidencia tendência político-partidária nos debates que são travados nas reuniões colegiadas, uma vez que o registro das atas não comprova esse fato. A isenção política desse órgão é demonstrada, também, a partir do posicionamento de uma conselheira representantes da sociedade civil, embora haja contradição quanto à natureza

política do próprio órgão, chegando a confundi-lo como órgão de governo, em detrimento de seu papel de representação social, de duração permanente, conforme o assim exposto:

Olha, eu vou dizer uma coisa. Nós não estamos atrelados a nenhum político, não devemos nada a nenhum. Não temos vínculo político nenhum. Ai diz: mano, mas como? [...] Porque é muito estranho no País quando a palavra forte é político, dizer que o conselho não tem vínculo com os políticos, mas na realidade o nosso vínculo político é porque nós somos um órgão de governo, não é verdade, e não de Estado. Então o nosso vínculo “político”... Eu quero dizer que não somos atrelados a “A”, “B” ou “C”. Não somos atrelados a nenhum vereador, não somos atrelados, a nenhum deputado. Não estamos nem mesmo atrelados ao nosso prefeito, porque as nossas decisões e as nossas coisas que nós fazemos depois que assinamos em baixo. Só a própria lei do País é que pode dizer se nós estamos certos ou errados, porque nem o prefeito vem dizer para nós, porque nós não estamos atrelados ao prefeito. A gente cumpre o nosso compromisso, realmente com a sociedade, com aquilo que o conselho se propõe. Não a ficar prestar contas com A, B ou C, há não porque vocês não vão tratar dessa pauta aí porque o político tal não quer. Não, isso não existe no nosso Conselho. A gente é livre, graças a Deus pra cumprir o nosso papel enquanto Conselho. O Conselho assume uma postura imparcial (Representante da Sociedade Civil no CME).

A tabela abaixo nos permite perceber melhor a participação dos atores sociais nas reuniões do Conselho Municipal de Educação, no período compreendido entre 2005 a 2009. Verificamos, de acordo com o registrado nas atas, que o número de reuniões realizadas superou, desde a implantação desse colegiado, o número de reuniões programadas, com a realização de sessões extraordinárias, com exceção do ano de 2007, em que se registra certa descontinuidade da dinâmica de trabalho desse órgão, uma vez que foram previstas 10 reuniões, tendo sido realizadas efetivamente apenas 06. Essa redução deve-se ao cancelamento de sessões ordinárias, dada a falta de quórum mínimo para a instalação dos trabalhos das plenárias, no decorrer do mencionado período. Todavia, os dados evidenciados, na tabela que segue, nos permitem perceber que a frequência média de conselheiros, nos quatro anos analisados, ficou em torno de 11%, significando um *quorum* superior de 2/3 estabelecidos no Regimento Interno, possibilitando a deliberação de questões relevantes à atuação desse colegiado.

Ressaltamos, ainda, que no exercício de 2006 ocorre o maior número de sessões extraordinárias do Conselho Pleno, em relação aos demais anos pesquisados, em razão da necessidade de aprovação de normas complementares para o funcionamento do Sistema

Municipal de Ensino, entre as quais se destaca a regulamentação para a autorização de unidades educacionais de Ensino Fundamental da Rede Pública, que resultou na formulação da Resolução 002/06 – CME. Porém, verificamos que as reuniões, em referência, foram instaladas com *quorum* mínimo, sendo este constituído, majoritariamente pela representação do executivo que exerceu maior influência nos processos deliberativos, conforme o consignado nas atas do mencionado período.

**Tabela 06:** Participação dos Conselheiros nas Reuniões do CME no período de 2005 a 2009.

Ano	Nº Reuniões Plenárias		Presença Ideal (*)	Presença Efetiva	Média de Participação
	Previstas	Realizadas			
2005	04*	07	60	87	12,42%
2006	10	15	150	145	9,66%
2007	10	06	150	54	9,00%
2008	10	11	150	148	12,33%
2009	10	11	150	147	13,36%

**Fonte:** Documentos oficiais dos conselhos. (\*) Funcionamento do Conselho a partir de setembro/2005. (\*\*) Conselheiros Titulares.

Embora os dados registrados, na tabela 06, sejam alusivos ao número de conselheiros que participaram das reuniões na condição de titulares, registramos como significativa a presença de conselheiros suplentes às reuniões plenárias, realizadas no período em foco, perfazendo um percentual médio de aproximadamente 30% sobre o número de titulares presentes, o que pode ser comprovado nas frequências das respectivas sessões plenárias.

### 3.2.2 O Conselho de Alimentação Escolar

Há registros, constantes dos Arquivos da Secretaria Municipal de Educação, informando que o Conselho de Alimentação Escolar foi instalado em Ananindeua, a partir do ano de 2000, com o processo de descentralização dos recursos destinados à alimentação

escolar e a conseqüente adesão do município, por meio de convênio, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em atendimento a um de seus princípios norteadores reiterados, ainda hoje, pela legislação específica, qual seja: *participação social no controle e acompanhamento das ações realizadas pelos [...] Municípios, para garantir a oferta da alimentação saudável e adequada* (Medida Provisória 455/09, convertida na Lei Nº 11.947, 16 de junho de 2009, Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009, entre outros).

Ressaltamos que, embora o município tenha aderido ao Programa em referência, não há nenhuma Lei Municipal dando conta da efetiva criação do órgão de controle social, com a função de representação social, no processo de implementação dessas ações em âmbito municipal, como previa a Medida Provisória Nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001: “[...] os Municípios instituirão, por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições [...]” (Art. 3º). A criação do Conselho, ora mencionado, resultou da iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, por entender que se tratava de uma exigência do Ministério da Educação – MEC.

Com efeito, a organização e o funcionamento do Conselho de Alimentação Escola orientam-se no sentido de assegurar o cumprimento do direito constitucional do aluno da educação básica a uma alimentação saudável e adequada (Inciso VII do Art. 208 da Constituição Federal de 1988), constituindo-se, do ponto de vista administrativo, de uma Presidência, Vice-Presidência, eleitas entre seus pares, com o mínimo de 2/3 dos conselheiros titulares. A Secretaria Executiva, indicada pela Presidência, incumbe assumir diretamente os serviços administrativos, mediante suporte logístico a ser oferecido pela Secretaria Municipal de Educação.

Todavia, o Conselho ainda não vem funcionando consoante com os dispositivos disciplinados em seu Regimento Interno (art. 1º e 2º) que o define como um órgão de *caráter fiscalizador, permanente e de assessoramento ao governo na Coordenação e Acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE*, . Aqui reside, a nosso ver, um dos problemas relacionados à atuação deste órgão uma vez que não conseguimos constatar qualquer tipo de estrutura permanente que pudesse favorecer o trabalho de assessoria ao Governo. Ademais, esse aspecto sugere certa discrepância em relação à função desse órgão, que se propõe ao exercício do controle social, pois compreendemos que as ações desse colegiado devem convergir para o atendimento dos interesses e demandas da sociedade.

Quanto à composição, verificamos que o Conselho de Alimentação Escolar é constituído, em Ananindeua, de 11 (onze) membros e respectivos suplentes, contemplando diferentes categorias/segmentos:

- 01 (um) representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- 02 (dois) representantes dos professores indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembleias específicas;
- 02 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleias específicas;
- 02 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleias específicas;
- 02 (dois) representantes de alunos de Unidades Educacionais da RME, a serem escolhidos por meio de assembleias específicas;
- 02 (dois) representantes de trabalhadores não docentes, integrantes do quadro efetivo das escolas da Rede Municipal de Ensino - RME em pleno exercício de suas funções. (Art. 2º do Regimento Interno do CAE).

Observamos, ainda, que na composição desse órgão há certa paridade entre as diferentes categorias/segmentos, excetuando-se, neste caso, a representação do Poder Executivo, reduzida a 01 (um) membro e respectivo suplente. Esse aspecto poderá apresentar-se favorável ao exercício do controle social em relação à agenda do governo, devido a presença da sociedade civil organizada em sua constituição. Ressaltamos, entretanto, que as atas do período analisado não registram ações efetivas por parte do Conselho quanto ao acompanhamento da política municipal de alimentação escolar, deixando, assim, de ocupar os espaços legítimos de poder, conferidos à sociedade civil, na relação estabelecida com o ente governamental.

Ressaltamos ainda que a legislação nacional não prevê que o Secretário Municipal de Educação seja membro nato desse órgão colegiado, o que demonstra certo avanço na perspectiva democrática, dada a possibilidade do exercício político autônomo de suas funções, a exemplo do que pode ser observado no Conselho Municipal de Educação.

Na representação das organizações da sociedade civil, destaca-se a presença do Sindicato dos Profissionais da Rede Pública – Sintepp, que desde a implantação desse órgão vem integrando-o diretamente, por força da legislação em âmbito nacional. A presença de outras entidades começa a ser evidenciada a partir da implantação do Sistema Municipal de Ensino, embora a legislação municipal não tenha trazido qualquer tipo de previsão a esse

respeito. Evidenciamos, portanto, que especialmente na última gestão, ocorre a integração na composição do conselho, de entidades sociais assim denominadas: Pastoral da Criança<sup>48</sup>, Sesc-Ananindeua, entre outras.

Registramos como relevante na trajetória desse órgão que sua presidência e vice-presidência, no mandato compreendido entre 2005 a 2006, foi assumido pelo representante da categoria dos professores da rede pública de ensino, o qual foi indicado pela sub-sede do Sintep/Ananindeua. Os registros das atas desse período sugerem certa descontinuidade e mesmo acidentalidade nas questões trazidas à apreciação desse colegiado, deixando assim de indicar a perspectiva de controle social almejada.

Com a interrupção do mandato do representante da categoria supra mencionada, devido às ausências sistemáticas e contínuas, os membros do Conselho resolveram indicar, entre seus pares, outro Conselheiro para presidir o órgão em questão, de acordo com o previsto em seu Regimento Interno, tendo assumido tal função a representante da Pastoral da Criança, que cumpriu, “mandato tampão”, o qual perdurou até o final do exercício de 2008. Destaca-se mais uma vez, como relevante, o espaço conquistado por uma importante entidade de representação social, cuja história de luta encontra-se diretamente vinculada à defesa dos direitos das crianças.

A partir do mandato dessa entidade, há certa retomada, mesmo que ainda de maneira discreta, da função fiscalizadora desse órgão junto às unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino, no tocante ao acompanhamento de ações do Programa de Alimentação Escolar. Pois, constatamos nos arquivos deste órgão a existência de relatórios de visita *in loco*, compreendendo um total de 08, no ano de 2008, sobre um universo de 53 (cinquenta e três) unidades educacionais da Rede Municipal, que estão inseridas no Programa em foco. Nessas visitas foram observados, entre outros, os seguintes aspectos: condições de armazenamento da merenda escolar, cardápio que vem sendo efetivado pelas unidades educacionais; gestão dos itens da merenda, no contexto da escola. Mesmo tendo sido colhidas informações que poderiam indicar melhorias nas condições de atendimento aos alunos da

---

<sup>48</sup> A Pastoral da Criança é um Organismo de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Tem como objetivo o desenvolvimento integral das crianças e promove, em função delas, também suas famílias e comunidades, sem distinção de raça, cor, profissão, nacionalidade, sexo, credo religioso ou político (<http://www.pastoraldacrianca.org.br>; acesso 04 de fevereiro de 2010).

Rede Municipal de Ensino em relação à alimentação escolar, tais instrumentos encerram-se nos arquivos do Conselho, sem qualquer tipo de conseqüência ou encaminhamento prático a partir das situações irregulares que foram detectadas e que demandavam providências por parte do órgão Executivo do Sistema de Ensino, conforme posicionamento de presidência do órgão.

No que tange ainda ao funcionamento, à composição, observamos que com a edição da Medida Provisória 455/09, convertida, posteriormente, na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, o Conselho passou por um processo de reestruturação, que implicou em mudanças substanciais em seu Regimento Interno, compreendendo os seguintes aspectos: *duração do mandato dos conselheiros, que alterou de 02 (anos) para 04 (quatro) anos, com direito à recondução por igual período; exclusão da representação do legislativo municipal e redução da representação do Poder Executivo, para 01 (um) representante e respectivo suplente*. Ressaltamos, como relevante nesse processo de reformulação, a exclusão de representantes de uma área remanescente quilombola, que vinham marcando presença no interior desse órgão, muito embora a legislação em vigor facultasse essa participação. Esse aspecto, a nosso ver, representa certo retrocesso, em âmbito local, em relação ao debate que vem sendo feito nacionalmente acerca das políticas de ação afirmativa, em que os povos negros e indígenas vêm conquistando espaços na agenda das políticas sociais.

Vale ressaltar que o processo de reformulação do Regimento Interno, por força do ordenamento normativo atual, foi marcado por momentos de tensão e divergências entre os membros do Conselho, conforme o registrado em ata. Um dos pontos que provocou acirrado o debate entre os conselheiros relacionava-se ao exercício da função de Secretário Executivo deste órgão, pois a proposta apresentada pela representante dos pais, hoje na Presidência deste Conselho, indicava que tal função poderia ser exercida, também, por pessoas que não fizessem parte do quadro de profissionais efetivos da Secretaria Municipal de Educação. A representante do Sintepp, argumentando em defesa de sua categoria, defendia a proposição de que a função em referência fosse assumida, exclusivamente, por profissionais do quadro efetivo, cujo acesso ao serviço público tenha sido feito por meio de concurso. A ata desta reunião, informa, entretanto, que teria sido aprovada uma proposta de redação mais flexível nos seguintes termos: “A Secretaria Executiva do Conselho de Alimentação Escolar será exercida, *preferencialmente* (grifo nosso), por profissionais do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, lotado no Conselho Municipal de Educação – CME ( Art. 8º, do

Regimento do CAE). Esse fato evidencia manifestação legítima de um dos segmentos da sociedade civil, no sentido de que sejam preservadas conquistas democráticas traduzidas em Lei, no que se refere ao acesso ao serviço público, prioritariamente, via concurso público.

Acrescentamos ainda que a descentralização do Programa de Alimentação Escolar, em Ananindeua evidencia certa municipalização, nesse sentido, com a inclusão da Rede Estadual de Ensino de Ensino Fundamental, que passou a ser atendida, também, pelas ações do Programa em âmbito local, em atendimento ao que continua prevendo a normatização nacional, nos seguintes termos: *“Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição [...] (grifo nosso) (Art. 7º da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009).* Todavia, em razão de problemas político-administrativos, o município deixou de atender aos alunos da rede em referência, conforme posicionamento da Secretaria Municipal de Educação. Quanto ao mencionado processo de desmunicipalização, que ensejava certo regime de colaboração, não há qualquer tipo de registro que pudesse indicar manifestação concreta do CAE a esse respeito, sugerindo que questões mais amplas relacionadas à gestão do Programa, em âmbito local, não passavam pela chancela do órgão em referência.

### ***3.2.2.1 A Participação dos Atores no CAE***

A construção do perfil sócio-político dos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar possibilita-nos ampliar nossa compreensão acerca da dinâmica de funcionamento desse órgão, assim como as condições que os atores sociais reúnem para o exercício democrático da gestão. Para tanto, colhemos tais informações para a formulação desse perfil nas fichas cadastrais preenchidas pelos conselheiros e em outros documentos fornecidos pela Secretaria Executiva do órgão, alusivos ao mandato iniciado em 2008. A Tabela abaixo, expressa, em termos numéricos, quem são os conselheiros e a perspectiva política que esse órgão encerra como espaço de deliberação coletiva.

**Quadro 04:** Perfil dos Conselheiros Municipais do CAE

		Nº	%
<b>SEXO</b>	Masc.	01	9,09
	Fem.	10	90,90
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>FAIXA ETÁRIA</b>	25-30	03	27,27
	31-40	03	27,27
	41-50	04	36,36
	51-60	01	9,09
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>ESCOLARIDADE</b>	Fund. Comp.	04	36,36
	Médio Comp.	02	18,18
	Sup. Comp.	05	45,45
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>SETOR OCUPAÇÃO</b>	Público Municipal	06	54,54
	Público Estadual	---	---
	Público Federal	---	---
	Setor Privado	01	9,09
	Desempregado	04	36,36
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>RENDA</b>	Até 03 Sal. Mínimos	01	9,09
	04 a 06 Salários Mínimos	05	45,45
	Mais 10 Salários Mínimos	01	9,09
	Sem Renda	04	36,36
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>Nº MANDATO</b>	01	09	81,81
	02	02	18,18
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>FILIAÇÃO PARTIDÁRIA</b>	Sim	02	18,18
	Não	09	81,81
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Fonte: Cadastro da Secretaria Executiva e outros documentos oficiais do CAE.

Percebemos, mais uma vez que, praticamente a totalidade dos conselheiros é do sexo feminino (90,90%), ratificando a expressiva atuação das mulheres na gestão das políticas sociais e educacionais. A representação masculina, por conseguinte, chega a ser inexpressiva (9,09%), muito embora os debates e as deliberações desse órgão não evidenciem a defesa de interesses particularizados, conforme análise das atas do mencionado período, nem mesmo quando ocorreram mudanças nas representações, por perda ou término de mandato.

Observamos que em relação à idade dos conselheiros, há certo equilíbrio na distribuição cronológica, isto é, em relação às faixas etárias definidas para o levantamento desse aspecto, havendo, entretanto, uma maior concentração no intervalo que compreende de 51-50 anos de idade (36,36%). A maioria dos conselheiros informou possuir formação de

nível superior (45,45%), muito embora haja um número significativo (36,36%) que apresenta apenas o Ensino Fundamental, sendo estes representantes da sociedade civil organizada ou de segmentos da comunidade escolar.

Verificamos ainda que a maioria dos conselheiros integra o setor público municipal, cuja renda predominante gira em torno de 04 a 06 salários mínimos (45,45%). O órgão evidencia um número considerável de representantes que se encontram fora do mercado formal de trabalho (36,36%). Todavia, ressaltamos que esse fato não vem se constituindo em impedimento à efetiva participação desses sujeitos nas atividades programadas por esse órgão, conforme o constatado nas atas das reuniões.

Um aspecto que distingue esse Conselho em relação aos demais órgãos de controle social no Sistema Municipal de Ananindeua, diz respeito à composição atual, uma vez que a maioria dos conselheiros se encontra no exercício do primeiro mandato (81,81%), ao passo que um número reduzido (18,18%), foi reconduzido para o segundo mandato. Esse aspecto vem representando certa instabilidade desse Colegiado, não sendo possível perceber nos documentos examinados, uma perspectiva de continuidade de ações em vista do acompanhamento sistemático ao Programa de Alimentação Escolar no município.

Constatamos, pelos dados empíricos, também, que a maioria dos conselheiros não possui qualquer tipo de vinculação a partidos políticos (81,81%), enquanto que apenas 02 dos sujeitos pesquisados (18,18%) informaram ter filiação partidária. Esse aspecto nos permite inferir que as questões trazidas às reuniões plenárias desse colegiado não são motivadas por questões político-partidárias, uma vez que não foi possível verificar essa tendência nos registros das atas e nos demais documentos analisados. Nessa perspectiva, consideramos ilustrativo o posicionamento do conselheiro representante da sociedade civil, que informa não haver esse tipo de ingerência nas atividades desse conselho:

Não há interferência política no Conselho, até porque qualquer interferência política só vem atrapalhar, ela terá um início, um pequeno curso de tempo, então eu quero dizer quando é sugestão aberta à participação do povo, do aluno, a distribuição da merenda é muito importante, porque nós estamos representando, porque quando acontece algo, como diz o ditado “por que se sabe que é rei, porque se olha para a coroa”. Então tudo recai sobre o gestor, mas não é. (Conselheiro do CAE – Rep. da Sociedade Civil).

Para ampliar a compreensão da atuação política desse órgão, que se propõe ao exercício da democracia participativa, mediante a intervenção dos sujeitos na deliberação de assuntos que interessam ao conjunto da sociedade, evidenciamos, a seguir, o quadro que demonstra, quantitativamente, a dinâmica de funcionamento desse órgão, com o levantamento das reuniões realizadas no período compreendido entre 2007 a 2009. Intentamos, no momento, refletir sobre os espaços de deliberação coletiva que configuram a trajetória desse órgão, investido de garantias legais para o exercício do controle social, com a incumbência de intervir no processo de construção e implementação das políticas municipais, na área da alimentação escolar.

**Tabela 07:** Participação dos conselheiros nas reuniões do CAE no período de 2007 a 2009.

Ano	Nº Reuniões Plenárias		Presença Ideal (*)	Presença Efetiva	Média de Participação
	Previstas	Realizadas			
2007	05	05	55	30	6,00
2008	05	03	33	19	6,33
2009*	10	06	66	60	10,00

**Fonte:** Documentos oficiais dos conselhos. (\*) A partir de 2009 o regimento foi alterado e as reuniões passaram a ser realizadas mensalmente.

A partir das Atas do Conselho de Alimentação Escolar – CAE verificamos que as reuniões foram realizadas com a composição de *quorum* mínimo, previsto regimentalmente, com exceção do exercício de 2009, momento em que se amplia consideravelmente a média de participação efetiva dos conselheiros (10,00), muito embora o número de reuniões registradas esteja aquém do número previsto.

Os registros constantes dos documentos, mencionados anteriormente, tratam da dinâmica de funcionamento do conselho de maneira superficial e lacônica, não permitindo uma compreensão mais clara do processo de discussão de temas que são trazidos à ordem do dia. Os assuntos mais recorrentes nas reuniões dizem respeito à organização interna do próprio órgão (cronograma de reuniões, eleição de uma nova presidência, por perda de mandato, problemas relacionados à infraestrutura, entre outros), sendo destinado, no exercício de 2007 e 2009, um número significativo de reuniões para tratar de modificação do Regimento Interno, por força de medidas legais editadas pelo FNDE/MEC.

### **3.2.3 O Conselho Municipal do FUNDEB**

Até o final do exercício de 2006 funcionou, no município de Ananindeua, o Conselho Municipal do FUNDEF, com a finalidade de exercer o acompanhamento e o controle social dos recursos destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, de acordo com o preconizado na Emenda Constitucional 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, e demais atos normativos complementares editados pelo MEC/FNDE. A extinção desse modelo de Conselho se deu em razão da conclusão do prazo de vigência do mencionado Fundo, que perdurou no País, no período de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006.

Com a mudança na legislação educacional, foi criado, no município de Ananindeua, o Conselho Municipal do FUNDEB, tendo sido efetivamente instalado a partir da vigência das Leis Municipais nº 2.245/07 e 2.246/07, ambas de 28 de fevereiro de 2007, que tratam, respectivamente, do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e do mencionado órgão de controle social. Esse processo resultou, portanto, da necessidade de cumprimento dos termos da Medida Provisória 339/06, que regulamentou, inicialmente, em âmbito nacional, a Emenda Constitucional Nº 53/2006.

O Regimento Interno prevê uma estrutura administrativa do órgão constituída de uma Presidência e Vice-Presidência e um Secretário Executivo. Para o desenvolvimento das atividades desse colegiado, a Secretaria Municipal de Educação disponibilizou o espaço da “Casa dos Conselhos” onde são realizadas as reuniões plenárias, que ocorrem mensalmente, de acordo com calendário aprovado pelo colegiado.

As Leis Municipais e o Regimento Interno estabelecem um conjunto de atribuições relacionadas ao exercício da função de controle social por parte deste órgão colegiado, entre as quais se destacam:

- i) acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação de recursos financeiros do FUNDEB Municipal;
- ii) supervisionar a realização do censo escolar e a elaboração de proposta orçamentária do Poder Executivo Municipal;

- iii) emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizados quadrimestralmente pelo Poder Executivo Municipal.
- iv) observar a correta aplicação do mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais do Magistério, especialmente em relação à composição do grupo de profissionais, cujo pagamento é realizado com essa parcela mínima legal de recursos.

Para a composição do Conselho Municipal do FUNDEB, a Secretaria Municipal de Educação baixou a Instrução Normativa 001/06, delegando ao Conselho Municipal de Educação a competência de encaminhar e acompanhar o processo de eleição dos conselheiros representantes das diferentes categorias. Esse procedimento foi assumido diretamente por esse órgão, sem que houvesse qualquer tipo de manifestação contrária à determinação do executivo, conforme o registrado em Ata de Reunião Plenária. Assim sendo, foram aprovados, por unanimidade, critérios para indicação das categorias abaixo mencionadas

**Quadro 05:** Critérios para eleição dos representantes do CMFUNDEB, por categoria:

<b>CATEGORIAS</b>	<b>CRITÉRIOS</b>
<b>Gestores das escolas da Rede Municipal de Ensino.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profissionais com nomeação vigente, por ato do Prefeito ou da Secretária Municipal de Educação e que pertençam ao quadro de servidores efetivos da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>
<b>Estudantes da educação pública.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maiores de 18 anos ou emancipados, conforme preconiza o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/02); que pelo menos um dos estudantes esteja matriculado em Unidade Educacional da Rede Municipal de Ensino.</li> </ul>
<b>Pais de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que comprovem a matrícula de seu filho(a), em unidade educacional da Rede Municipal de Ensino e que integrem a Associação de Pais e Mestres.</li> </ul>
<b>Servidores técnico-administrativos das unidades educacionais da Rede municipal de Ensino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profissionais integrantes do quadro efetivo e ativo dos Grupos Auxiliar Médio e Superior, excluindo-se comissionados, temporários, diretores de escolas e componentes do Grupo Magistério; que comprovem lotação em unidade educacional da Rede Municipal de Ensino- RME</li> </ul>

**Fonte:** Editais do Conselho Municipal de Educação.

Observamos que os conselheiros foram eleitos em assembleias gerais específicas, tendo sido considerados os critérios supramencionados e, subseqüentemente nomeados, por ato do Prefeito Municipal. Na primeira reunião desse colegiado ocorreu, também, a eleição da Presidência, função esta assumida pelo representante da categoria de gestores da Rede

Municipal de Ensino, após intenso processo de mobilização política por parte de representantes do Governo.

Os conselheiros em referência foram reconduzidos ao cargo a partir de 2009, para o cumprimento de um segundo mandato, de acordo com o que preconiza a legislação e vigor e o Regimento Interno deste órgão colegiado, nos seguintes termos:

O mandato dos membros do Conselho será de 02 (dois) anos, permitida a recondução para mandato subsequente por uma única vez, ficando impedidos de concorrer aqueles que não dispuserem de tempo para o cumprimento integral do respectivo mandato (Art. 3º do Regimento Interno do CMFUNDEB).

Embora a categoria de gestores, que atualmente preside o Conselho do Fundeb, seja representante do segmento da comunidade educacional, compreendemos que esta expressa certo compromisso político em relação ao governo, uma vez que se trata de cargo de confiança, cuja prerrogativa de indicação compete ao gestor municipal. Nesse aspecto, observamos certa fragilidade da gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, visto que a Lei Orgânica do Município estabelece que:

Art. 185 - O diretor das escolas municipais deverá ser indicado pelo Prefeito Municipal, sendo da competência da Secretaria Municipal de Educação, averiguar se o profissional indicado, atende aos seguintes requisitos:  
I- qualificação ao nível de 2º grau, habilitação magistério;  
II- postura adequada para exercer a função dignamente;  
III- integração à política educacional do Sistema Municipal de Educação.  
(ANANINDEUA, Lei 0942, de 04 de abril de 1990 – Lei Orgânica).

Ressaltamos que quanto a esse dispositivo há um flagrante descompasso em relação à legislação educacional em vigor (Lei 9394/96 e Lei Municipal 2.153/05, entre outras), na medida em que estabelece um conjunto de pré-requisitos que se distanciam consideravelmente da perspectiva democrática que vem sendo construída, atualmente, no País, a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Todavia, voltando à organização interna do Conselho do Fundeb constatamos que a aprovação de seu Regimento Interno ocorreu em reunião plenária, tendo sido registrado o *quorum* mínimo de 2/3 ou maioria absoluta dos conselheiros titulares presentes. A minuta de Regimento foi elaborada por representantes do governo e submetida à apreciação desse colegiado, que o aprovou por unanimidade. Esse documento foi homologado pelo Prefeito Municipal praticamente dois anos após sua aprovação, passando a disciplinar, entre outros os aspectos: *composição, duração do mandato dos conselheiros, processo de indicação e eleição de seus membros, condições de impedimento à representação no colegiado* (Regimento Interno do Conselho Municipal do Fundeb).

Observamos que, mormente o conteúdo dos regimentos que orientam a ação e os procedimentos de instâncias colegiadas, a exemplo dos conselhos, estabelece um conjunto normas, aproximando-se do tipo de participação mencionada por Lima (2008), que explicita o critério da regulamentação prevendo, conseqüentemente, condições e impedimentos à participação.

A participação dos segmentos da sociedade civil no Conselho Municipal do Fundeb apresenta certa variação no que diz respeito à composição, apesar desse órgão colegiado ter sido instituído recentemente, a partir da vigência do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, conforme o mencionado anteriormente. A Lei Federal 11.494/2007 altera a organização prevista no ordenamento municipal (Lei 2245/07 e 2246/07), o que implicou, conseqüentemente, a reestruturação do Regimento Interno, passando a contemplar a seguinte composição:

- 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipais, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal;
- 01 (um) representante de professores das unidades educacionais públicas de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Rede Municipal;
- 01 (um) representante de diretores de unidades educacionais públicas municipais;
- 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos de unidades educacionais públicas municipais;
- 02 (dois) representantes de pais de alunos de unidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal;
- 02 (dois) representantes dos estudantes de unidade de Educação Básica da rede pública, um dos quais indicados pela entidade secundarista, preferencialmente da Educação de Jovens e Adultos, modalidade do Ensino Fundamental da Rede Municipal;
- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação;

01 (um) representante do Conselho Tutelar, em conformidade com a Lei 8.069/90.

Pelo exposto, verificamos que há certa inadequação das Leis Municipais em relação à Lei Federal, no que se refere ao número de representantes do Poder Executivo Municipal, ampliado de um para dois membros.

A partir das análises dos documentos relacionados à atuação dos Conselhos, constatamos a presença da Secretária Municipal de Educação, como representante do segmento governamental, aspecto que pode prejudicar a autonomia política desse órgão colegiado, em vista do efetivo controle social. Ressaltamos, ainda, como pertinente, que nas reuniões deste órgão, destinadas à prestação de contas quadrimestrais, alusivas ao período de 2007-2009, tal processo vem sendo orientado e encaminhado diretamente pela titular da Secretaria Municipal de Educação, conforme o consignado em atas de reuniões plenárias, o que poderá inibir possíveis críticas e questionamentos por parte dos conselheiros não governamentais, podendo, também, por outro lado, ser favorável ao diálogo direto com o gestor do recurso público, em vista da transparência do processo democrático.

### ***3.2.3.1 Participação dos Atores no CMFUNDEB***

A composição do perfil sócio-político do Conselho Municipal do Fundeb, referente à gestão 2008-2009, a partir de informações colhidas na ficha cadastral dos conselheiros e em outros documentos, constantes dos arquivos, possibilita uma compreensão mais ampla da dinâmica de funcionamento desse órgão colegiado, investido de prerrogativas legais para o exercício da função de controle social sobre a agenda do governo, no tocante, sobretudo, à aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. A pesquisa empreendida traz, por conseguinte, informações relevantes sobre os conselheiros da sociedade civil e do governo, demonstrando as condições que esses atores sociais reúnem para atuar

junto a esse espaço legítimo de representação democrática. O quadro 06, que segue, expõe de maneira sumária e numericamente esses dados.

**Quadro 06:** Perfil dos Conselheiros Municipais do Fundeb

		Nº	%
<b>SEXO</b>	Masc.	03	27,27
	Fem.	08	72,72
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>FAIXA ETÁRIA</b>	25-30	01	9,09
	31-40	02	18,18
	41-50	07	63,63
	51-60	01	9,09
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>ESCOLARIDADE</b>	Fund. Comp.	04	36,36
	Médio Comp.	02	18,18
	Sup. Comp.	05	45,45
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>SETOR OCUPAÇÃO</b>	Público Municipal	11	100
	Público Estadual	--	---
	Público Federal	---	---
	Setor Privado	---	---
	Desempregado	---	---
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>RENDA</b>	Até 03 Sal. Mínimos	05	45,45
	04 a 06 Salários Mínimos	05	45,45
	Mais 10 Salários Mínimos	01	9,09
	Sem Renda	---	---
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>Nº MANDATO</b>	01	07	63,63
	02	04	36,36
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
<b>FILIAÇÃO PARTIDÁRIA</b>	Sim	04	36,36
	Não	07	63,63
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Cadastro fornecido pela Secretaria Executiva do CMFUNDEB.

A maioria dos conselheiros titulares é do sexo feminino (72,72%), corroborando a perspectiva verificada nos demais órgãos de controle social, em que a presença das mulheres prepondera nas atividades relacionadas ao setor educacional, sendo esta tradição considerada secular. Todavia, registra-se maior incidência da presença do sexo masculino (27,27) nesse órgão colegiado, a partir de sua constituição, o que demonstra certa ocupação de espaços antes constituídos exclusivamente pelo outro sexo.

No que tange à faixa etária, verificamos maior concentração no intervalo compreendido entre 41-50 anos de idade (63,63%), aspecto este que apresenta similitude com os demais órgãos colegiados, objetos desta pesquisa. Quanto à escolaridade, constatamos que estes se encontram distribuídos, majoritariamente, em dois grupos, sendo o primeiro constituído de conselheiros com Ensino Fundamental (36,36%), ao passo que o outro é representando por aqueles que possuem formação acadêmica de nível superior (45,45%). Apesar desse distanciamento no que concerne ao nível de formação, podemos inferir que esse aspecto não vem se constituindo em diferencial na atuação desses sujeitos, conforme análise das atas e observação direta às sessões plenárias realizadas no período em foco. Nessa perspectiva, vale destacar o posicionamento de um dos conselheiros desse órgão colegiado que apresenta nível de formação profissional superior, demonstrando que esse aspecto não vem representando vantagem em relação aos seus pares com escolaridade inferior.

Olha eu vou lhe dizer uma coisa: eu estou atuando no município como conselheiro já alguns anos, mas quando chega o momento da prestação de contas, com tantos números e balancetes eu admito que tenho dificuldade para entender e interpretar tanta coisa. A Secretaria de Educação tem procurado simplificar esse processo trazendo para as reuniões uma síntese da prestação de contas, mas mesmo assim eu ainda tenho dificuldades, apesar de não ser tão leigo no assunto [...] (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Observamos, com base no depoimento acima que, mais uma vez, vem à tona, a necessidade de formação continuada dos sujeitos, para que possam compreender processos que envolvem certa complexidade técnica, assim como o domínio de questões de natureza contábil-financeira. Mesmo admitindo que esse aspecto constitui-se num certo óbice à atuação dos sujeitos, há conselheiros que admitem que o órgão em referência vem conseguindo exercer o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, porém de forma passiva:

[...] o que chega até nós de prestação de contas, de números de conselho consegue acompanhar dessa forma ele consegue, como: trazendo as notas fiscais, extratos bancários, o que eu quero deixar claro para o senhor é que tudo esta batendo, que todo o dinheiro aplicado dos 40% ele esta sendo aplicado [...] nós estamos vendo que a maioria da verba é destinada ao pagamento de poder pessoal, mas mesmo assim como algumas dificuldades que a Secretaria de Educação está atravessando. Nós estamos vendo a

aplicação do restante (Conselheira do CMFUNDEB – Rep. da Sociedade Civil).

Um aspecto que chama a atenção em relação à composição desse Conselho, diz respeito ao fato de que a totalidade dos conselheiros (100%) exerce funções ligadas ao setor público municipal, distribuídos em dois grupos distintos no tocante à renda, visto que praticamente a metade dos sujeitos (45,45%) percebe, do poder público, até 03 salários mínimos, ao passo que o outro grupo, na mesma proporção (45,45%), possui uma renda que se situa na faixa de 04 a 06 salários mínimos. Apenas um conselheiro se localiza na faixa salarial superior aos mencionados grupos, representando uma exceção em relação aos demais.

A maioria dos conselheiros se encontra no exercício do primeiro mandato, havendo, conseqüentemente, significativa renovação na composição desse órgão da primeira para a gestão atual, iniciada em 2009 (63,63%). Um número expressivo de conselheiros informou possuir filiação partidária (36,36%), enquanto que outro grupo se posicionou de maneira contrária (63,63%). Apesar de esse número ser significativo, não observamos ingerência política dos partidos na pauta de reuniões desse órgão, de modo a caracterizar ou demarcar o debate dos temas tratados.

No que concerne à participação direta dos sujeitos nas reuniões promovidas pelo Conselho, constatamos que a maioria das reuniões, alusivas ao período pesquisado, conforme o consignado nas atas foi destinado, quase que exclusivamente à prestação de contas (aproximadamente 80%) e à organização interna do próprio Conselho (cerca de 20% % das reuniões computadas). Esse aspecto sugere que o órgão em referência vem atuando no sentido de cumprir exigências legais, no que tange à prestação de contas no prazo estabelecido pela legislação em vigor. Os números, evidenciados na tabela abaixo, revelam, também, que o Conselho não conseguiu manter uma sistemática de reuniões de acordo com o que foi planejado, visto que o número previsto de sessões ficou aquém do número de reuniões realizadas, sobretudo no exercício de 2009. Todavia, quanto à média de frequência dos conselheiros às plenárias, verificamos que quando estas ocorreram o quórum excedeu ao mínimo estabelecido regimentalmente, conforme o demonstrado numericamente, na tabela 08, que segue:

**Tabela 08:** Participação dos conselheiros às reuniões do CMFUNDEB no período de 2007 a 2009.

Ano	Nº Reuniões Plenárias		Presença Ideal (*)	Presença Efetiva	Média de Participação
	Previstas	Realizadas			
2007	10	06	110	31	5,16
2008	10	09	110	78	8,66
2009	10	04	110	39	9,75

**Fonte:** Documentos oficiais dos conselhos. (\*) Funcionamento do Conselho a partir de 2007.

### 3.3 DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA DE ENSINO DE ANANINDEUA

Nesta seção, propomo-nos a refletir, de maneira mais específica, sobre as dimensões do controle social, como prerrogativas da sociedade civil, que tem como *locus* para sua efetivação os órgãos colegiados, cuja estrutura e dinâmica de funcionamento foram analisadas anteriormente. Desse modo, ressaltamos que a perspectiva de controle social a ser exercida pelos conselhos gestores das políticas educacionais compreende necessariamente alguns aspectos estruturantes e estruturadores, que informam uma natureza técnica, política e ética, conforme o exposto a seguir.

Esses aspectos consolidam, por sua vez, as dimensões que podemos considerar de operacionais do controle social (propositiva, fiscalizadora e avaliativa), que abordaremos posteriormente, conferindo-lhes fundamento e legitimidade. Nessa perspectiva, a avaliação das ações do governo, na área educacional, deve ser compreendida, mormente, como processo político, que para ter eficiência e eficácia exige domínio de conhecimento e habilidades técnicas, o que pressupõe uma dimensão ética, em vista da construção de compromissos coletivos, como exercício de cidadania política (NOGUEIRA, 2005).

Ressaltamos, por outro lado, que o controle social, apesar de ser caracterizado por dimensões distintas, deve ser concebido como um processo dinâmico, constituído, portanto,

de aspectos que se complementam simultaneamente, não devendo, em nenhuma hipótese, ser confundido, por conseguinte, a partir de uma lógica que compartimentaliza ou estratifica o processo de gestão. Nesse contexto, a dimensão propositiva, por exemplo, a ser exercida pelos órgãos colegiados, em relação políticas sociais, deverá resultar de um processo de acompanhamento permanente das ações do governo, por meio de uma postura avaliativa, o que poderá contribuir na gestão das políticas sociais, em âmbito educacional, a serem contempladas como prioridade pela agenda governamental, como expressão de um compromisso ético-político.

Destarte, para efeito desta pesquisa, consideramos a necessidade de analisarmos e de compreendermos de que forma essas dimensões vêm sendo contempladas, no processo de gestão das políticas educacionais, no município de Ananindeua, o que poderá nos levar a concluir acerca das possibilidades e limites para o exercício do controle social, a partir do processo de descentralização da política municipal, com a institucionalização do Sistema de Ensino em referência.

### ***3.3.1 Dimensão técnico-fiscalizadora***

A primeira dimensão diz respeito aos processos de natureza técnica, cuja ênfase recai sobre âmbito administrativo-gerencial, podendo ser definida, também, “como um conjunto de saberes, competências e habilidades, para o exercício da fiscalização sobre as ações do governo (CAMPOS, 2007, p. 95). O controle social explicado, a partir dessa dimensão, exige, conseqüentemente, domínio de conhecimentos na área da administração e da contabilidade. Na opinião de Santos (2009), este aspecto cumpre uma rotina burocrática, podendo contribuir para fortalecer a própria estrutura do Estado (Governo), posto que tal dimensão resulta quase sempre na verificação da adequada da aplicação dos recursos. Com efeito, além dos conselhos gestores, outros órgãos vêm atuando nessa direção, a exemplo do Ministério Público, os Tribunais de Contas, entre outros.

A dimensão técnica, para além das questões burocráticas que lhes são inerentes, apresenta-se, hoje, como condição necessária à avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo governo, assim como seus efeitos sobre a vida dos cidadãos beneficiários das políticas públicas educacionais. Todavia, Campos (2007) constata algumas dificuldades que considera importantes para o exercício do controle social, a partir da dimensão técnica, ora assinalada, compreendendo: i) inexistência, nos conselhos, de um quadro de profissionais habilitados e politicamente independentes do Poder Executivo; ii) irregularidades das informações relativas à gestão dos recursos e das ações desenvolvidas pelo executivo (no caso desta pesquisa, na área educacional); e iii) ausência de qualificação técnica dos próprios conselheiros para o exercício de suas competências.

Nessa perspectiva, Tatagiba (2002) ao empreender o estado da arte sobre as pesquisas relacionadas aos órgãos gestores das políticas públicas, buscando compreender o padrão geral perceptível na avaliação desses órgãos ratifica o entendimento de que um dos problemas comuns apontados pelos pesquisadores diz respeito à falta de qualificação técnica dos conselheiros governamentais e não-governamentais, o que segundo ela limita uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002, p. 69). Podemos inferir que esse aspecto pode representar, inclusive, uma contradição em relação aos propósitos proclamados pela legislação educacional quanto à atuação desses órgãos colegiados, o que nos leva a questionar: qual o significado dos conselhos se seus membros não apresentam preparo suficiente para disputar um projeto político em relação às instâncias governamentais, enquanto expressão de seu compromisso ético-moral? Ressaltamos, portanto, que esse projeto só terá importância para sociedade civil se esta reunir condições para participar efetivamente de sua construção (NOGUEIRA, 2005).

Consideramos, entretanto, que a qualificação técnica dos atores sociais para que possam atuar em direção ao controle social sobre a agenda do governo, com eficiência e eficácia, apresenta-se como um dos maiores desafios a serem enfrentados, no contexto de democratização da gestão. Com efeito, as entrevistas realizadas com os atores sociais envolvidos nesta pesquisa apontam dificuldades operacionais, que envolvem um caráter, mormente técnico, emergindo como aspecto comum aos órgãos colegiados, pois cerca de 70% informaram não possuir capacitação necessária para o atendimento dessa demanda. Os depoimentos a seguir, tornam-se ilustrativos a esse respeito, na medida em que admitem a impossibilidade para uma atuação efetiva:

Não, infelizmente, não tenho todo esse conhecimento técnico e nem da legislação. Muitas vezes fico pensando até que ponto um conselheiro pode atuar? Até que ponto vai a participação do conselheiro dentro da própria sociedade, até que ponto eu posso enquanto conselheira, posso intervir se eu estiver descoberta em relação aos demais conselheiros, de uma ocasião de uma arbitrariedade que eu venha saber, venha a ver? E eu fico ali, será que eu posso, será que não posso. Então, eu não tenho conhecimento das leis, infelizmente eu ainda não tenho (Conselheira da Sociedade Civil no CME).

Às vezes eu quero discutir, mas não sei se posso ferir as leis e naquele momento eu posso ser leiga no assunto, fica difícil, sem as leis. Quando você não se conhece de leis é muito difícil discutir um assunto, você só pode discutir um assunto se tem conhecimento de causa, se você não tiver é melhor ficar calado (Conselheiro da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Embora tal problemática seja detectada no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua como um todo, consideramos que a falta de formação ou de qualificação técnica apresenta características distintas em relação à atuação dos atores sociais envolvidos, o que pode ser explicado pelas seguintes razões: variação do nível de escolaridade dos conselheiros, que compreende tanto o Ensino Fundamental como a Graduação, sendo que cerca de 60%<sup>49</sup> informaram ter formação de nível superior; conselheiros governamentais que são provenientes de setores da Secretaria de Educação, onde exercem funções técnicas, inclusive, vinculadas à área de atuação dos colegiados, o que os coloca em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, podendo representar certa desigualdade em relação à participação dos sujeitos frente aos processos deliberativos.

Portanto, quando indagados acerca de sua participação nas reuniões plenárias desses colegiados, objeto desta pesquisa, aproximadamente, 80% dos conselheiros entrevistados relataram que um dos óbices à sua intervenção mais direta, diz respeito à falta de conhecimentos de questões de natureza técnica que envolvem, sobretudo, as prestação de contas. Esse aspecto pode ser constatado, também, a partir da análise feita nas atas dos Conselhos do CAE e do FUNDEB, onde se comprova a inexistência de registros que possam demonstrar uma atuação mais efetiva dos conselheiros a esse respeito. Tal fato sugere um tipo de participação passiva (LIMA, 2008) ou ainda de natureza pré-política, de acordo com denominação proposta por Nogueira (2005). Os depoimentos a seguir caracterizam essas

---

<sup>49</sup> O percentual de 60% corresponde à média da formação de nível superior compreendendo o Conselho Municipal do FUNDEB, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Educação, sendo que este último registra um maior número de conselheiros com esse nível de formação (80%).

dificuldades, o que, a nosso ver, fragiliza a perspectiva de controle social em seu sentido mais amplo:

Este conselho gostaria até mesmo de fazer parte desse conhecimento financeiro, porque nós não temos ainda, não apareceu, estou há 08 meses ainda não vi. Os valores em espécie distribuídos para a compra da merenda e quem compra, quem é a empresa que entra nas licitações, quem ganha e quem não ganha. Isso é muito importante e, infelizmente, não ainda não temos esse conhecimento técnico da coisa, você me entende? (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Na parte relacionada à aplicação dos recursos, não. Não é pela falta de conhecimento de alguns conselheiros. Pelo menos eu não sabia disso, pela minha própria falta de conhecimento, eu falei anteriormente. Hoje que eu estou tomando ciência de algumas coisas. Então eu nem sabia que a gente poderia atuar nessa área. Por exemplo, vendo, né (*sic*), fiscalizando, realmente, já que a gente é um órgão de controle social, controle social quer dizer o que? Também finanças! A gente não está atuando devidamente enquanto Conselho. Agora eu não sei por que. Até eu vou fazer uma provação, pra ver como a gente vai gerenciar esse negócio aí. Como é que a gente vai ter acesso a esses processos [...] (Representante da Sociedade Civil no CME).

Notamos, portanto, que a falta de domínio de questões de natureza técnica, além de limitar atuação do conselheiro quanto aos temas que são deliberados pelos conselhos, compromete, sobretudo, sua função fiscalizadora, sugerindo, por exemplo, que as prestações de contas, quando encaminhadas à apreciação desses colegiados, cumprem apenas um trâmite burocrático, estabelecido, portanto, de acordo com as prescrições legais (SANTOS, 2009).

Ressaltamos, ainda, com base no depoimento exposto anteriormente, que há conselheiros que desconhecem que a função fiscalizadora está diretamente relacionada às incumbências do conselho do qual participa. Esta constatação, embora não tenha sido evidenciada com maior frequência nas entrevistas realizadas, representa, a nosso ver, uma problemática importante, que pode colocar em choque a finalidade institucional desse conselho, devendo, pois, ser efetivamente enfrentada, para que os atores sociais tenham a compreensão quanto ao papel político-social a ser assumido na gestão das políticas educacionais.

Por conseguinte, em relação ao controle social, compreendido, também, a partir de sua dimensão fiscalizadora, observamos no depoimento dos entrevistados contradições em relação a essa prerrogativa conferida aos órgãos colegiados de representação social, visto que mais de 80% dos nossos interlocutores consideram que o conselho desempenha a função em referência, mas não reúne condições efetivas para o acompanhamento das ações do governo, no que concerne à aplicação dos recursos públicos:

O Conselho ainda não consegue realizar essa função, apesar de nós sermos um órgão de controle social. Porque pra nós, a ação fiscalizadora dentro do conselho, primeiro nós teríamos que ter gerência própria sobre nós mesmo, e nós não temos, nós temos dificuldade de pessoal, nós temos dificuldade de equipamentos, nós temos dificuldade de transporte, enfim em virtude destas e de outras coisas, como podemos fiscalizar realmente aquilo que nos propõem? A gente não tem como fiscalizar [...] porque a gente depende dos outros, a gente não é um órgão independente (Representante da Sociedade civil no CME).

O depoimento acima informa, ainda, uma limitação do ponto de vista administrativo-institucional, na atuação dos órgãos colegiados do Sistema Municipal de Ananindeua, pelo fato de não disporem de autonomia político-financeira, o que vem trazendo problemas de ordem operacional para o exercício das funções básicas dessas instâncias colegiadas, no âmbito do Sistema de Ensino. Todavia, os órgãos colegiados, objetos desta pesquisa, deverão dispor de infra-estrutura própria de funcionamento, cujos recursos deverão ser destinados pelo órgão Executivo, conforme o constante de seus respectivos regimentos internos e legislação correlata.

Nessa perspectiva, vale ressaltar o posicionamento de outro conselho que acusa problemas relacionados à infra-estrutura dos conselhos, o que os impede de ter uma atuação mais efetiva em relação à função fiscalizadora enquanto expressão de sua autonomia político-institucional quanto à aplicação dos recursos públicos. Com efeito, observamos que esses aspectos vêm se constituindo em empecilhos ao desempenho do papel institucional dos órgãos colegiados, que deixam, de alguma forma, de cumprir a função de instâncias mediadoras, isto é, propiciadoras do diálogo entre o governo e a sociedade, o que, no nosso entendimento, contribui para o enfraquecimento da perspectiva de democracia direta ou participativa, que tem como *locus* prioritário os conselhos gestores das políticas sociais (COUTINHO, 2008):

[...] Eu acho que tem dificuldade dentro da sua infra-estrutura, eu acho que o Conselho precisava, por exemplo, ter o prédio do Conselho. Eu acho que o Conselho tem que ter um papel mais enérgico com relação a essa questão e ter uma capacidade de acompanhamento mais forte em relação aos gastos da Prefeitura, como se gasta [...] Só que eu acho que o Conselho precisa, na verdade, ser o grande interlocutor da sociedade, para poder dizer para a sociedade como é que esta se gastando o dinheiro da educação, o que esta se fazendo, as tomadas de decisões feitas em relação a isso, são tomadas positivas ou não (Representante da Sociedade Civil no CME).

A fragilidade dos órgãos colegiados em relação à dimensão fiscalizadora, do ponto de vista, também, técnico-operacional, pode ser explicada pela recente experiência de descentralização da gestão mais ampliada no Sistema Municipal de Ananindeua, visto que o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal do Fundeb, por exemplo, foram instalados há pouco menos de 05 anos. Tal fato pode ser constatado na documentação analisada anteriormente, assim como na manifestação de um conselheiro, que procura justificar essa dificuldade, argumentando que há outros aspectos da política educacional que os conselhos conseguem acompanhar adequadamente:

Na fiscalização dos recursos públicos ele apresenta mais fragilidade, e aí qual é o problema? Em outras coisas ele é muito forte, ele consegue acompanhar coisas em relação a elementos metodológicos, elementos epistemológicos, elementos da política educacional, da política curricular, da da gestão. Ele consegue acompanhar bem. Agora na questão do financiamento eu acho que não ainda e é um conselho, que se nós formos ver a historia, é um conselho muito novo. É um conselho que tem aproximadamente 05 anos. Então eu acredito que isso é uma coisa que o Conselho vai amadurecendo, ele tem dado saltos muito interessantes [...] (Conselheiro do CME).

Outro aspecto que concorre diretamente para dificultar o processo de fiscalização das ações do governo por parte da sociedade civil, que vem ocupando as instâncias colegiadas dos órgãos de controle social, diz respeito à falta de transparência por parte dos gestores municipais, representada, também, pelo excesso de informações de caráter estritamente técnico que são disponibilizadas para apreciação desses órgãos. Nesse sentido, concordamos com Santos (2009), ao argumentar que as informações disponibilizadas pelo Poder Executivo

[...] restringem-se ao financiamento e não contém dados necessários para que a sociedade possa exercer controle maior e qualificado, pois, em geral, as mensagens são eminentemente técnicas e não permitem sua decodificação pelo cidadão comum, além de fazerem parte de um conjunto amplo de comunicações, criando, em vez de possibilidade de controle social, por parte da sociedade uma opacidade, uma sombra impeditiva da transparência [...] (SANTOS, 2009, p. 115).

Esse aspecto pode ser observado nas reuniões do Conselho Municipal do Fundeb e no Conselho de Alimentação Escolar, sobretudo nas ocasiões em que as extensas prestações de contas são submetidas ao parecer dos conselheiros. Dada à complexidade do processo e o grande volume de documentos a serem analisados os órgãos em referência não conseguem concluir tais expedientes em apenas uma reunião ordinária, obrigando a convocação de sessões extraordinárias, sobretudo pelo Conselho do Fundeb.

A pesquisa de campo apontou, também, que a falta de precisão das informações por parte dos representantes do governo nas reuniões dos Conselhos, também vem representando um desafio importante para o exercício do controle social na gestão de processo que envolve o interesse público. Mas esse empecilho vem sendo enfrentado pela capacidade investigativa dos conselhos, conforme posicionamento a seguir:

[...] O governo nem sempre, não apresenta todas as verdades, mas o Conselho como não é um órgão de governo a gente vai lá e procura saber, o que não tiver esclarecido, eles têm que esclarecer, porque, por exemplo, se eu não entendi uma frase uma colocação, qual o ponto de vista deste governo, eu como sociedade civil, por favor, esclareça o que você quis dizer. Então, a gente vai investiga, vai a fundo, não só eu como outros conselheiros, também, tá! Então o governo ele coloca o seu ponto de vista, ele participa (Representante da Sociedade Civil no CAE).

[...] nós temos representante da categoria do Sindicato dos Professores, dos trabalhadores da educação que, quando se sente prejudicados eles inquirim. Nós temos os alunos que também querem o melhor para a sua categoria levar seus anseios; nós temos a sociedade civil como um todo [...] nós temos dentro do conselho outras categorias que reivindicam que chegam assim de uma maneira claro democrática e diz a coisa não é assim, mas esta acontecendo assim, nos estamos querendo explicações e todas as explicações elas são fornecidas. (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Em que pese o empenho manifestado pelos órgãos de controle social em exercer funções de caráter técnico-fiscalizador, pesquisas realizadas sobre o tema, entre as quais se destacam o trabalho de Santos (2009), Campos (2007), demonstraram que, normalmente, os conselhos atuam no sentido da fiscalização, a partir, portanto, do exame de prestações de contas encaminhadas pelo governo, periodicamente, como se tais instâncias colegiadas funcionasse como órgãos burocráticos de auditoria, sem, contudo, disporem do devido suporte técnico para empreenderem tais análises. Esse aspecto, a nosso ver, se restrito a essa dimensão, precariza, e por que não dizer, fragiliza a perspectiva de controle social, pois entendemos que o *acompanhamento e a fiscalização* pressupõem um processo dinâmico, em que uma dimensão associa-se diretamente a outra, de modo que se torna incompreensível a fiscalização sem que haja o efetivo acompanhamento das ações efetivadas pelo governo. Quando esse processo ocorre no sentido inverso, tais órgãos correm o risco de apenas legitimarem, mediante aprovação das prestações de contas, por exemplo, as medidas governamentais, que resultaram da aplicação dos recursos públicos.

Portanto, o controle que se restringe exclusivamente à dimensão técnica corre o risco de se situar no âmbito gerencial, voltando-se para a fiscalização da correta aplicação de recursos e da qualidade dos serviços utilizados atuando, assim, no sentido do atendimento de demandas do estado burocrático (SANTOS, 2009).

### ***3.3.2 Dimensão político-propositiva***

Ampliando a concepção de controle social ressaltamos que outra dimensão que está intrinsecamente relacionada ao exercício do poder por parte da sociedade civil, diz respeito ao caráter político, que se explica como radicalização da democracia, pressupondo a efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios, para além de questões estritamente técnicas, devendo estes a ser encaminhados coletivamente. Nesse sentido, consideramos que a dimensão técnico-fiscalizadora, portanto, só se justifica ou se legitima a partir da atuação e do compromisso político dos conselhos. As entrevistas realizadas evidenciaram que os atores sociais expressam motivação política, no sentido amplo do termo, em relação ao papel que

vêm assumindo junto aos órgãos em que atuam. Quando indagados sobre sua motivação em participar desses colegiados assim se posicionaram:

Vimos fazer a fiscalização, nós fomos escolhidos para possamos fazer valer as funções que nos foram dadas para que tenham um cumprimento, porque isso não vai ficar aqui engavetado, isso vai além da imaginação. Precisamos fazer valer nosso compromisso político de representar a comunidade (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Eu defendo o interesse por uma educação melhor. Eu defendo o interessa por uma educação que venha fazer um diferencial dentro do País. Nós estamos em busca disso dentro do Conselho [...] E a gente pode melhorar, sim, e estamos melhorando a educação do município, construindo uma política educacional diferente (Conselheira da Sociedade Civil no CME).

Ao nos reportar, de maneira mais específica, às dimensões constitutivas de controle social que vem sendo desenhada nessa pesquisa, consideramos necessário evidenciar, aqui, a *dimensão propositiva*, que se explica pela participação política dos conselhos, no sentido de apresentarem demandas ao governo, para que possam ser convertidas em políticas educacionais, de modo a refletir sua efetiva influência sobre a esfera pública. Consideramos, portanto, que a dimensão aludida apresenta-se como condição *sine qua non* para que o controle social se estabeleça como exercício de poder, na medida em que possibilita aos atores sociais dialogarem com as instâncias governamentais, no sentido, sobretudo, de construir, propositivamente, políticas sociais que possam, de fato, interessar ao conjunto da sociedade.

O controle social a ser exercido pelos conselhos deve ser compreendido, mormente, como processo de natureza política, exigindo que os atores sociais sejam propositivos em relação à construção da agenda do governo, buscando mediar conflitos e conciliar interesses distintos ou divergentes. Essa dimensão aproxima-se, pois, da perspectiva democrática sugerida por Coutinho (2008), que argumenta sobre a necessidade de se construir um projeto político de sociedade, como expressão de soberania popular. Assim sendo, o controle social se insere numa perspectiva mais ampla de gestão democrática, que se relaciona às políticas sociais que deverão se traduzir, de acordo com Campos (2007) em objeto e objetivo do interesse público.

Para o exercício da dimensão propositiva, é mister que os conselhos conquistem espaço democrático na arena pública, o que exige que o governo esteja aberto ao diálogo democrático, em vista do devido compartilhamento do poder com os segmentos sociais. Esse processo reclama, por conseguinte, a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa, conforme sugere Campos (2007).

No Brasil podem ser verificadas experiências inovadoras no campo da gestão, como expressão do poder local, mormente na esfera municipal, a exemplo do Orçamento Participativo<sup>50</sup>, considerado por Avritzer (2002, p. 19), como a mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no período pós-autoritário. Todavia, podemos considerar que as condições mencionadas anteriormente ainda não vêm caracterizando a gestão das políticas sociais, por razões distintas: seja pela existência de gestores centralizadores, que se utiliza de práticas autoritárias; seja pela falta de compreensão políticas do processo de gestão descentralizada, inclusive, por parte da sociedade civil.

No município, objeto desta pesquisa, com a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, marcada por ampla mobilização popular, conforme o demonstrado no capítulo anterior, observamos certa abertura política por parte da gestão que se mantém no poder, desde 2005<sup>51</sup>, ao aderir ao processo de descentralização das políticas educacionais, possibilitando e incentivando a constituição dos órgãos de controle social. Nesse sentido, as entrevistas realizadas junto aos representantes de segmentos da sociedade civil revelam-nos que houve avanços em relação à gestão democrática, o que tem sido evidenciado pelo exercício da capacidade dialógica da sociedade com o governo, conforme posicionamento a seguir:

[...] se o governo tem iniciativas positivas o conselho tá lá ajudando, discutindo, aprovando. Eu acho que esse é o grande papel do Conselho, esse papel de mediação e de diálogo. Agora o diálogo no mesmo patamar e que nesse diálogo não há só consensos, mas divergências que são muito positivas, e por isso que eu acho que a educação em Ananindeua vem evoluindo justamente por essas questões. Se o governo ouvisse mais o Conselho eu acho que avançaríamos muito mais no debate da política educacional de Ananindeua (Representante da Sociedade Civil no CME).

---

<sup>50</sup> Consiste em um processo de decisão da população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município.

<sup>51</sup> O Prefeito atual do PMDB encontra-se em seu segundo mandato.

[...] com certeza, porque o governo viu as intenções do conselho, que ele não estava ali para ser inimigo, mas também nem aquele parceiro do peito, mas fazer seu trabalho, não olhando para a direita e nem para a esquerda, mas para frente, que o alvo é a educação do município de Ananindeua, então o governo já sabe qual é o posicionamento do Conselho e nós temos caminhado (Representantes da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Observamos, portanto, que numa gestão descentralizada, que se propõe democrática, o diálogo e a divergência de opiniões devem caracterizar as relações estabelecidas entre governo e sociedade, por razões políticas e éticas. Apesar do respeito institucional manifestado pelo governo aos órgãos pesquisados a fala dos conselheiros sugere que a perspectiva dialógica, divergente sem que seja necessariamente antagônica, vem avançando no que tange ao debate das políticas educacionais. Ademais *a participação divergente*, de acordo com Lima (2008) possibilita a construção de novos horizontes de convivência democrática, porque pressupõe certa ruptura com modelos e padrões que vinham sendo adotado. Nesse contexto, vale ressaltar o reconhecimento da importância da participação divergente, manifestada na fala dos sujeitos objeto desta pesquisa:

[...] Na verdade o Conselho tem um ambiente democrático, exatamente por causa dessa história, porque existem divergências que são colocadas, existem posições diferenciadas, mas existe busca de consensos, mas é muito respeitoso isso. Por isso, eu acho uma coisa muito bacana: agente diverge muito, eu me lembro por exemplo uma vez, a gente fez uma comissão para fazer um debate sobre [...]. Nós ficamos três dias reunidos discutindo [...] e com muitas divergências, mas a gente chegava ao final [...] como quem dizia assim nós não temos a mesma compreensão, mas nós somos amigos, nós nos compreendemos (Representante da Sociedade Civil no CME).

Podemos, por conseguinte, inferir que a participação divergente, sugerida por Lima (2008), apresenta-se, de maneira marcante, no discurso dos sujeitos que atuam nos órgãos colegiados de controle social no Sistema Municipal de Ananindeua, possibilitando, inclusive, a construção de uma perspectiva dialógica, como demanda insuprimível da gestão descentralizada das políticas educacionais, em vista da democratização da esfera pública (COSTA, 2002). Todavia, observamos que os órgãos colegiados ainda se encontram construindo uma perspectiva crítica em relação às ações do governo, no sentido de serem propositivos em relação à agenda governamental, conforme posicionamento a seguir:

O Conselho com muita dificuldade, mas ele consegue ser crítico, porque essa é uma coisa que a gente tem que entender na sociedade, que às vezes os gestores do executivo pensam que essas instâncias do Conselho, são estâncias que na verdade agem somente para colaborar com eles, numa perspectiva colaboracionista [...] Em determinado momento é necessário fazer o enfrentamento, e eu acho que o conselho, de uma maneira ou outra, tem buscado assumir uma postura crítica em relação ao governo [...] (Representante da Sociedade Civil no CME).

Quando indagados, de maneira mais direta, a respeito função propositiva exercida pelo Conselho, como possibilidade de aprofundamento do diálogo democrático, os conselheiros entrevistados evidenciaram que as deliberações ou proposições desses órgãos colegiados vêm sendo acatadas pelo governo. Todavia, o posicionamento que segue, confirma que essa dimensão encontra-se em vias de consolidação:

Nós temos atas, vai ser apresentado um relatório anual que informa ou que comprova essa dimensão propositiva. O conselho representa os interesses da sociedade, nós apresentamos as nossas sugestões para o governo, fazendo valer nossos interesses. (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Enquanto Conselho eu digo sempre que estamos caminhando. O Conselho ainda está sendo consolidado com a aprovação das normas vigentes. Somos um Conselho recente, mas vejo que mesmo com pouco tempo de atuação, o conselho consegue ser, sim propositivo em relação ao próprio poder público, ao governo. Ele apresenta ações, ele reúne com a Secretaria, apresenta suas demandas e percebe-se que o próprio poder público, na maioria das vezes atende esses encaminhamentos (Representante da Sociedade Civil no CME).

Entretanto, quando inquiridos sobre ações que vêm sendo desenvolvidas no município na área educacional, aproximadamente 90% dos entrevistados revelaram desconhecer se as iniciativas que vêm sendo encaminhadas pelo governo resultaram da ação propositiva do conselho, o que nos leva a deduzir que esses órgãos exercem pouca influência sobre a agenda do Poder Executivo. Esse aspecto sugere, de acordo com Darhl (2005), que os cidadãos, apesar de serem considerados politicamente iguais, não estão conseguindo formular preferências ou ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

O depoimento a seguir indica, entretanto, certo despertar para essa importante função do controle social, ao mesmo tempo em que admite essa ausência de atuação, no sentido na composição da agenda governamental. Ressaltamos, ainda, que apesar de reconhecer a necessidade do órgão colegiado em que atua ser mais propositivo, o depoimento da conselheira informa que o diálogo, para dar conta dessa dimensão, será buscado com o Poder Executivo, em detrimento dos segmentos sociais, que precisam ser mobilizados para que haja ampliação do debate dos temas e demandas de natureza educacional, em vista da democratização da esfera pública (COSTA, 2002):

É claro que falta assim o conselho se reunir, não só para tratar de questão de contas, de visitas as escolas, mas sentar e isso nós vamos fazer nesse ano [...], sentar e propor, porque o Conselho é soberano e ele tem seu papel dentro do município de Ananindeua e ele precisa ser ouvido e precisa ser atendido numa democracia, claro que nós não vamos também chegar fazendo e acontecendo, mas nós precisamos chegar com os nossos pares junto à secretária de educação e propor metas, fazer preposições nesse biênio (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

Apesar de considerarmos que a dimensão propositiva em vista do controle social como dimensão política da atuação dos órgãos colegiados no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua ainda apresentar-se em vias de construção, conforme assinalado, anteriormente, pudemos constatar na produção legislativa do Conselho Municipal de Educação, um volume considerável de publicações que podem informar essa importante dimensão do controle social. O quadro que segue constitui-se numa síntese de algumas das principais deliberações de caráter propositivo, advindas do mencionado órgão do controle social, que estão diretamente vinculadas às políticas educacionais do município, entre as quais se destacam:

**Quadro 07:** Proposições para o SME nos Atos Normativos do CME

<b>ATOS NORMATIVOS</b>	<b>ASSUNTOS</b>	<b>PROPOSIÇÕES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO</b>
Res. 011/07 - CME e Res. 010/09 - CME	Educação Infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabelece condições mínimas para o funcionamento de Anexos de Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Ananindeua.</li> <li>✓ Definem diretrizes operacionais e pedagógicas para a oferta da Educação Infantil no SME, estabelecendo suas finalidades e pressupostos, assim como padrão mínimo de qualidade.</li> </ul>
Indicação nº 001/06 - CME, Parecer 002/06 - CME, Resolução 009/08 - CME	Ensino Fund. de 09 Anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Orienta a implantação Ensino Fundamental de 09 Anos, com matrícula obrigatória a partir de 06 anos de idade, nos termos das Leis 11.114/2005 e 11.274/2006.</li> <li>✓ Recomenda à Secretaria Municipal de Educação a definição de um Plano de Metas, gradativo e crescente, em que se explicita a previsão a ser alcançada a cada ano do processo.</li> <li>✓ Define indicadores de qualidade do processo educacional: proposta de ação pedagógica e plano curricular; plano de implantação, proposta de avaliação e adequações do regimento escolar e iniciativas quanto à formação continuada da equipe escolar.</li> </ul>
Indicação nº 002/06 - CME, Parecer 006/08 - CME e Resolução 006/08 - CME	Exercício da Função de Secretário Escolar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Orienta procedimentos quanto ao processo para autorização de Secretário Escolar e normatiza o exercício dessa função.</li> </ul>
Resolução 002/06 - CME.	Autorização de Escolas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Define condições para o funcionamento das escolas da Rede Municipal de Ensino, prevendo aspectos físicos, ambientais e documentais.</li> </ul>
Parecer 002/09 - CME e Resolução 005/09 - CME.	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Manifesta-se quanto à aplicação do Novo Plano de Cargos, Carreira e Remunerações dos Servidores do Magistério Público municipal de Ananindeua.</li> </ul>

**Fonte:** Documentos Oficiais do CME.

A produção legislativa apresentada acima demonstra o compromisso político desse órgão colegiado, que vem se constituindo num espaço importante de exercício do poder por parte da sociedade civil, que é convidada a participar efetivamente da construção de políticas sociais para o Sistema Municipal de Ensino, de maneira interventiva e propositiva. Os relatórios desse órgão, alusivos ao período de 2005-2009, comprovam a realização de escutas ampliadas, fóruns, seminários e outras atividades de caráter mobilizador dos segmentos sociais e educacionais do município, demonstrando a importância atribuída ao processo de gestão democrática, indicando

[...] que o Conselho caminha nessa perspectiva democrática, ele caminha há esforço de grande maioria de seus membros, no sentido de as escolas possam

falar, a comunidade possam falar, reverberar na própria construção das normas, das regras, nas orientações que o Conselho dá, eu acho que ouvir a sociedade, esta disponível para ouvir a sociedade mesmo que haja divergência nesse processo, que é muito rico isso por isso que a gente caminha muito. Eu acho que o Conselho está muito disposto a isso, está muito aberto a isso, eu já vi em diversos momentos, em diversos espaços, posso dizer que o Conselho é uma boa referência, que o Conselho da oportunidade para as pessoas debaterem, da oportunidade para as pessoas discutirem e eu acho isso muito rico desse ponto de vista, eu acho que o Conselho vem contribuindo nessa direção, entendeu? (Representante da Sociedade Civil no CME).

Entretanto, os demais órgãos colegiados, apesar de serem dotados, também, da função propositiva, não vêm fazendo uso dessa prerrogativa institucional, o que, a nosso ver, contribui para limitar a perspectiva de controle social no Sistema Municipal de Ensino. Os relatórios e os registros das atas desses órgãos evidenciam manifestações esporádicas a esse respeito, sugerindo ainda que certa pulverização, descontinuidade e mesmo acidentalidade nas questões trazidas para apreciação do colegiado. Compreendemos, pois, que essas problemáticas poderão contribuir, mormente, para o enfraquecimento da dimensão política desses colegiados, que deixam, assim, de representar interesses sociais pertinentes à sua área de atuação.

### ***3.3.3 Dimensão ético-avaliativa***

A dimensão avaliativa a ser exercida pelos conselhos gestores apresenta-se, hoje, como uma atividade integradora das atribuições e incumbência que cabem a esses órgãos no contexto da gestão das políticas públicas, como expressão de seu compromisso ético-político. Com efeito, o ato de avaliar está intrinsecamente relacionado ao acompanhamento e à fiscalização das ações do governo, para que este seja responsivo às demandas e interesses da população. Esse aspecto exige, conseqüentemente, a mobilização de um conjunto de habilidades técnicas, assim como o domínio de metodologias que possibilitem não só averiguar resultados, mas acima de tudo o processo de construção das políticas sociais.

Ressaltamos, entretanto, que não estamos, com isso, fazendo apologia à dimensão meramente técnica da avaliação em detrimento de sua dimensão política. Pois, compreendemos que o ato de avaliar, desenvolvido a partir dessa orientação, exprime um caráter positivista, que dá origem à perspectiva tradicional da avaliação, cuja ênfase recai sobre os aspectos externos e quantitativos. Consideramos, portanto, que essa lógica se identifica com o modelo gerencial de avaliação que se preocupa excessivamente com a obtenção de resultados mensuráveis, o que poderá concorrer para a fragilização da dimensão política do controle social que vem sendo sustentada neste trabalho.

Assim sendo, a perspectiva de avaliação que nos interessa e que poderá contribuir para o exercício democrático contempla, fundamentalmente, a dimensão política, que se encontra referenciada na cidadania, entendida como direito de ter direitos. Nesse sentido, acrescenta Gomes (2001, p. 20): “O político deve ser introduzido na avaliação das políticas sociais, de forma explícita, de maneira a permitir uma racionalidade que seja não somente planificadora, gestora ou técnica”. Compreendemos que essa nova racionalidade se insere numa perspectiva mais ampla, possibilitando a observância dos aspectos valorativos, pois nem sempre é possível que estes sejam controlados ou mensurados na implementação das políticas sociais. Para que tal processo supere a dimensão tecnicista ora mencionada, faz-se necessária a participação direta da sociedade.

Os conselheiros entrevistados revelaram, em seus depoimentos, envolvimento dos órgãos do qual participam, no processo de avaliação das ações do governo, admitindo, entretanto, que esses conselhos não conseguem acompanhar totalmente a política educacional implementada no município. O processo de avaliação, em alguns casos, vem se restringindo à mera fiscalização:

[...] temos conhecimento de que o Conselho existe para fiscalizar as ações do governo, sobretudo a aplicação dos recursos públicos. Nós temos buscado avançar nessa direção, mas admitimos que ainda temos muitas dificuldades para estabelecer mecanismos que dêem conta de avaliar o que o governo vem fazendo na educação do município. (Representante da Sociedade Civil no CME).

O Conselho consegue avaliar as ações do governo na demanda municipal [...]. Batemos nesse ponto que é a fiscalização. É como eu disse, até o momento como representante da sociedade civil no Conselho, eu não vi nada, algo que eu pudesse apontar como ponto negativo, que não se faça

presente o Conselho que foi criado, eu não vejo assim que não se faz como um Conselho que só recebe documento, e que despacha (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Compreendemos, pois, que a gestão democrática descentralizada, implica a observância de num importante direito democrático, constituindo-se num imperativo ético, relacionado à participação política da sociedade, que se justifica pela necessidade desta exercer controle ampliado sobre as ações empreendidas pelo governo, em vista do atendimento ao interesse público.

Desse modo, para além de aspectos técnicos e instrumentais, o ato de avaliar deve permitir que os sujeitos sociais possam questionar sobre o potencial da própria avaliação “como instrumento para tornar visível a intensidade das demandas sociais no campo das políticas sociais” (GOMES, 2001, p. 21). É preciso, portanto, que a avaliação que se desenvolve na perspectiva do controle social, como exercício de cidadania, busque a superação de aspectos burocráticos na gestão das políticas públicas, em favor de uma abordagem que se constitua em instrumento de defesa dos interesses sociais.

A propósito da gestão de políticas sociais, convém-nos questionar: qual o sentido da avaliação a ser empreendida pelos órgãos colegiados que se propõem ou que foram criados com a finalidade de acompanhar a execução dessas políticas, de modo que os segmentos sociais interessados participem efetivamente desse processo? Silva (2001) nos ajuda a refletir sobre essa perspectiva, acrescentando dimensões de diferentes ordens, que contribuem para a sistematização do debate sobre a finalidade da avaliação na gestão de políticas públicas, entre as quais destaca motivações:

[...] **de ordem moral**, que se refere à exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e, dos usuários na apropriação dos benefícios; **de ordem política**, que se refere à verificação dos propósitos da política ou do programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos bem como a possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumentos de pressão social sobre o estado [...] (SILVA, 2001, p. 51).

Consideramos que aqui reside um dos principais desafios a serem enfrentados na área da gestão educacional: possibilitar que a avaliação das políticas públicas, encaminhada pelo governo, seja acompanhada pela sociedade de forma processual e contínua, uma vez que nossa cultura avaliativa tem conduzido, quase sempre, à avaliação focada nos resultados, conforme mencionado anteriormente, contrariando, assim, uma perspectiva, que seja capaz de expressar um compromisso ético-político, pelo envolvimento direto dos interessados, nos processos avaliativos.

Quando à avaliação, na área da gestão, se dá de maneira processual possibilita, conseqüentemente, a correção de rumos no decorrer da implementação de políticas públicas, sendo tal aspecto associado diretamente ao exercício da função propositiva dos órgãos colegiados. É preciso, portanto, que a avaliação das políticas sociais seja realizada à medida que estas estão sendo executadas, devendo ser compreendida como avaliação que se dá “em tempo real”. Ademais, ressaltamos que esse tipo de avaliação que se dá ao longo do processo, possibilita ainda sensibilizar politicamente, de maneira direta, as instâncias governamentais e os atores sociais pela condução das políticas de interesse público. Espera-se, por conseguinte, que os conselhos das políticas sociais assumam uma postura problematizadora, que possibilite compreender qual a direção que estão sendo encaminhadas as ações do governo, assim como os resultados que estão sendo produzidos mediante as ações executadas na área educacional, por exemplo.

Ressaltamos, portanto, que a avaliação participativa é aquela que, de fato, possibilita o controle das ações governamentais por parte da sociedade, podendo favorecer a democratização da esfera pública (COSTA, 2002). É preciso para isso que o processo e os resultados da avaliação, sejam amplamente publicizados, para que gerem compromisso e envolvimento da sociedade. Nesse sentido, acrescenta Silva (2001, p. 32) “os resultados da avaliação tomam um caráter público quando são abertos ao conhecimento de todos, por contraposição às avaliações tradicionais em que estes resultados são privatizados [...]”.

Quanto a esse aspecto, a partir da análise feita na documentação relacionada à atuação dos órgãos colegiados, objetos desta pesquisa, podemos perceber algumas iniciativas que assumiram o caráter avaliativo de políticas educacionais, no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, enfocando temas como: condições de atendimento da educação infantil no município e ampliação da oferta do ensino fundamental, entre outros. Observamos a busca pela participação popular, na medida em que esses fóruns temáticos chegaram a reunir

aproximadamente 350 pessoas, representantes de segmentos sociais vinculados à educação no município, conforme o constante nos Relatórios de Atividades do Conselho Municipal de Educação, alusivos ao período de 2006 a 2009. Todavia, os resultados dessas avaliações ainda não foram amplamente divulgados para o conjunto da sociedade, uma vez que não constatamos instrumentos que se destinassem a essa finalidade, o que contraria o princípio da publicidade, mencionado anteriormente.

Esse aspecto vem corroborar com o posicionamento dos sujeitos da pesquisa, visto que aproximadamente 70% de nossos interlocutores ressaltaram dificuldades por parte dos órgãos colegiados para a incorporação dos resultados da avaliação nas decisões governamentais, no que tange ao planejamento e execução das políticas educacionais, que vêm sendo priorizadas, no município, o que sugere a não efetividade do controle social, na perspectiva do acompanhamento por parte da sociedade. Os depoimentos a seguir demonstram esse fato:

Aonde ele (o Conselho) pode acompanhar eu acho que ele vai muito bem. Ele acompanha bem entendeu, ele discute bem, agora em outras áreas onde ele tem fragilidades na própria compreensão [...], ele não consegue acompanhar, ele não consegue acompanhar sistematicamente a política educacional, avaliando as ações desenvolvidas pelo governo (Representante da Sociedade Civil no CME).

O Conselho precisava ter uma ação ou três ações junto às escolas, pra ver como está sendo executado, chegava assim como se não quisesse nada, observava. E depois reuníamos e íamos fazer uma avaliação pra ver se o nosso trabalho realmente está saindo como recomendamos, ou se falta a gente se fazer mais claro, se falta a gente melhorar, onde falta a gente melhorar... O Conselho tem problema em relação à avaliação da situação educacional do município. A dimensão avaliativa é um problema para nós, pela falta de infraestrutura, que pode ser resolvido, talvez, posteriormente (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Nós não temos, de fato, avaliado as ações do governo. O Conselho vou ser muito transparente com o senhor, o Conselho tem se preocupado mais em prestação de contas e visitas, não vamos negar que essa sua entrevista ela tem feito eu refletir (*sic*). Ela tem feito eu pensar que nos estamos fazendo menos do que nos poderíamos fazer. Nós poderemos fazer mais e nós vamos fazer mais, porque o executivo nos dar essa abertura, o executivo está disposto a dialogar, conversar, está aberto a propostas e o Conselho vai fazer isso, o nosso Conselho ele é transparente (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

O posicionamento dos conselheiros dos três órgãos colegiados de controle social das políticas educacionais revela-nos alguns problemas relacionados à perspectiva de avaliação como possibilidade de controle social: o primeiro sugere à inexistência de metodologias adequadas para o efetivo envolvimento da sociedade, nos processos avaliativos; o segundo evidencia, mais uma vez, problemas relacionados à infraestrutura desses órgãos; e, por fim, à falta de prioridade ou de compromisso institucional com uma avaliação que se constitua no acompanhamento das ações do governo.

Em que pese a importância aqui atribuída à avaliação, consideramos, por outro lado, que não basta aos órgãos colegiados assumirem o compromisso ético-institucional de acompanharem criticamente as ações do governo, em sua área específica de atuação. É necessário, sobretudo que haja publicização<sup>52</sup> dos resultados desses processos, na perspectiva que vem sendo assinalada nesta pesquisa, pois entendemos que essa estratégia é uma forma privilegiada à construção da esfera pública, como mecanismo de articulação entre estado e sociedade civil em vista da crescente democratização da sociedade brasileira, podendo resultar na universalização de direitos de cidadania, mediante o comprometimento do governo no atendimento de demandas advindas da população.

A propósito da avaliação das políticas municipais de Educação, vale ressaltar que o município de Ananindeua realizou, em 2003, sua primeira Conferência de Educação com a finalidade de elaborar o Plano Municipal de Educação, convertido na Lei 2.063/2003. Tal documento intencionou expressar uma proposta educacional para o município, definindo um conjunto de diretrizes, objetivos e metas, que teriam sido elaboradas a partir da leitura e visão diagnóstica do contexto sócio-educacional. Registramos como relevante que a aprovação da mencionada Lei ocorreu antes da implantação do Sistema Municipal de Ensino.

A Lei 2.153/03, que passou a disciplinar o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, estabeleceu que o Plano Municipal de Educação será acompanhado e avaliado continuamente, sendo asseguradas avaliações periódicas em fórum próprio, a cada 02 (dois). Em vista dos dispositivos desta Lei foi realizada, em 2006, a II Conferência Municipal de Educação, destacando, entre suas finalidades, constituir um espaço próprio de avaliação e de proposição acerca das políticas educacionais do município. O Regimento que orientou a realização dessa Conferência determinava que os resultados desse processo, com as principais

---

<sup>52</sup> Compreendida como processo por meio do qual os órgãos colegiados de controle social disponibilizam, para o conjunto da população, os resultados das avaliações acerca das políticas sociais.

deliberações oriundas desse fórum deveriam ser sistematizadas, publicizadas e, encaminhadas, subseqüentemente ao Poder Executivo, para as providências cabíveis, no sentido da reformulação e atualização do Plano em referência ao contexto atual das políticas educacionais do município. Ressaltamos, entretanto, que não há nenhum registro oficial que indique o atendimento dessa demanda, aspecto que, a nosso ver, compromete o processo de gestão das políticas educacionais, na perspectiva do controle social, deixando, assim, de atender ao princípio assinalado anteriormente, quanto à importância da avaliação processual e contínua, com o efetivo acompanhamento da sociedade civil organizada, enquanto expressão de compromisso ético-político.

Entretanto, em 2009, o município volta a realizar mais um fórum de deliberação da política educacional: a III Conferência Municipal de Educação, que teve, entre suas finalidades: “fomentar a participação dos segmentos sociais e institucionais no processo de avaliação e adequação do Plano Municipal de Educação de Ananindeua – PME às diretrizes da política estadual e nacional de educação” (Regimento Interno da III Conferência Municipal de Educação). Todavia, o documento (Relatório) que deveria expressar o compromisso do Poder Executivo com as demandas sociais provenientes desse fórum ainda não foi publicizado, mesmo que houvesse uma previsão legal de que o mesmo deveria, inclusive, ser publicado no Diário Oficial do Município, no prazo improrrogável de 30 dias, após a realização da Conferência em foco. O não atendimento dessa demanda sugere, mais uma vez, problemas relacionados à atualização e adequação das políticas educacionais aos novos desafios desenhados pelo contexto sócio-educacional, político e cultural do município. Apesar desse processo ainda não ter sido concluído, conforme depoimento de representantes dos órgãos de controle social e da Secretaria de Educação, vale ressaltar que o mencionado fórum se constituiu, de acordo com as falas dos sujeitos, num importante espaço de deliberação coletiva, sendo assegurado seu caráter avaliativo e propositivo acerca da política educacional:

[...] e o Conselho sim esteve lá participando, propondo, nós tínhamos coisas absurdas que sabíamos que não ia passar e nós mostramos à realidade do município e até onde podia ir. Ai nós fomos ouvidos e as coisas passaram no financiamento, coisas que realmente a gente sabe que pode fazer (Representante da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb).

[...] agora nessa última Conferência eu acho que nós tivemos uma belíssima discussão sobre muitos aspectos, mas essa questão do Plano para mim não evoluiu. Ele continua na verdade, eu acho que o Conselho esse ano, na

minha avaliação, tem que desencadear um debate sobre o Plano, sobre o que nós vamos fazer do Plano a partir das deliberações da Conferência [...] (Representante da Sociedade Civil no CME).

O Conselho foi propositivo na Conferência Municipal de Educação. Atuou assim fortemente, inclusive eu atuei dentro da própria comissão, então nós fizemos muitas propostas e todas, todas, passaram assim muito satisfatoriamente. E dentro dos eixos temáticos essas propostas foram discutidas e foram pra plenária maior e muitas delas ficaram. Então o Conselho foi assim, digamos um baluarte dentro dessa Conferência (Representante da Sociedade Civil no CAE).

Destacamos, como relevante, na avaliação da política educacional do município, ainda que esse processo não tenha representado em desdobramentos nas ações do poder público, como compromisso efetivo, com as deliberações das Conferências ora mencionadas, que os órgãos de controle social, que assumiram um importante papel de mobilização social, sobretudo o Conselho Municipal de Educação, que liderou esse processo em parceria com a Secretaria de Educação, congregando as demais instituições educacionais atuantes no município, conforme Relatórios de Atividades do Conselho Municipal de Educação, alusivos aos anos de 2006 e 2009.

Ressaltamos, nesse contexto, a importância da dimensão avaliativa como possibilidade de ampliação da esfera pública, que compreende um processo de gestão em seu sentido amplo, numa perspectiva democrática, em que, aos conselhos das políticas educacionais, compete, fundamentalmente, exercer o poder de decisão política sobre a agenda governamental, para que esta atenda as prioridades dos segmentos mais precarizados. Como afirma Tatagiba (2002, p. 55) “os conselhos têm força para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades [...], acenando na direção da partilha do poder. Essa perspectiva de controle social associa-se à participação *ativa e direta* sugeridas por Lima (2008), no primeiro capítulo deste trabalho, possibilitando ao cidadão exercer certo protagonismo em relação à definição das políticas educacionais, devendo ser orientado pelo critério da democraticidade. (LIMA, 2008)

Assim sendo, o controle social apresenta-se como imprescindível ao fortalecimento da gestão democrática, na medida em que pressupõe a implementação de um processo de revitalização da sociedade civil, resultante, por um lado, de sua mobilização e, por outro, da progressiva ineficiência do Estado de Direito para promover melhorias na vida dos cidadãos. O controle social aqui proclamado exige, portanto, que seja estabelecida uma relação de

diálogo com o governo e a sociedade civil, numa perspectiva crítica, buscando-se preservar princípios relacionados a uma gestão que visa, acima de tudo, ao compartilhamento de acordos e compromissos coletivos.

Em suma, o controle social, a ser exercido pelos Conselhos, como expressão de um poder local, precisa ser compreendido, mormente como uma construção histórica de longo prazo, que demanda aprendizados contínuos, devendo ser ressignificados pela ação dos sujeitos. Essa perspectiva, que informa uma gestão democrática, descentralizada e participativa, diz respeito a uma atividade abrangente e inovadora no contexto das políticas sociais, o que implica a superação de práticas pseudo-democráticas, que não favorecem o exercício da cidadania política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o Controle Social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua possibilitou algumas reflexões quanto aos desafios à gestão democrática da educação, a partir do processo de descentralização das políticas educacionais. Buscamos recuperar, por meio desta pesquisa, a importância atribuída aos conselhos gestores das políticas públicas, na área da educação, especialmente no que tange às possibilidades e limites para o exercício do poder, por parte da sociedade civil, em relação à instância governamental.

Tratamos, dentre outras, de questões referentes à democratização, descentralização e participação da sociedade civil no espaço público, abordando aspectos da gestão democrática, que vem sendo desencadeados no município de Ananindeua, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, quando ocorre a instalação de outros órgãos de controle social (Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal do Fundeb). Podemos considerar que esse processo contribuiu significativamente para alterar a organização da educação municipal assim como as relações de poder que passam a ser estabelecidas, em nível local.

Em vista da compreensão ampla da participação da sociedade civil no contexto dos sistemas de ensino, passamos a empreender a análise do discurso reformista brasileiro, desencadeado na década de 90, tendo verificado o surgimento de um novo padrão de gestão, identificado com o modelo gerencial, que reclama um controle social, apenas para legitimação de processos que se destinam à consecução de resultados. Esse aspecto, a nosso ver, concorreu para o esvaziamento do sentido político da participação, sendo exigido, hoje, dos órgãos colegiados, exercerem a crítica, inclusive, em relação à sua própria atuação, para a efetiva democratização dos processos de deliberação popular, o que poderá ser salutar ao exercício do controle social.

A despeito do aspecto ideológico da Reforma do Estado, podemos considerar que a descentralização das políticas educacionais, verificada no Brasil, nos últimos anos, possibilitou o surgimento de novos arranjos institucionais com municipalização do ensino, o qual foi aprofundado a partir da Constituição Federal de 1988 e legislações correlatas. A pesquisa reforçou, portanto, o entendimento de que o controle social, no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, vem resultando desse processo descentralizador, desenvolvidos em nível macro, pois, como percebemos, o ente federado município, passou a ser investido de

autonomia político-administrativa, com a possibilidade de gerir os temas educacionais sob sua incumbência. Todavia, consideramos que as iniciativas e medidas municipalistas provocaram mudanças na gestão educacional do município, mas não significaram, imediatamente, a democratização das relações de poder.

A investigação empreendida, no município de Ananindeua – PA, levou-nos a admitir, também, que a municipalização, se considerada a partir de seu viés estritamente político, poderá se constituir na possibilidade concreta de novas dinâmicas de gestão e de novos relacionamentos entre governo e sociedade civil. Portanto, a municipalização, em sua modalidade municipalizadora, apresenta-se, hoje, como condição indispensável à reconfiguração do exercício do poder em âmbito local, concorrendo para o surgimento de novos atores na arena pública, dada a possibilidade de participação direta da sociedade civil na gestão das políticas educacionais.

Ressaltamos que a municipalização das políticas educacionais, para efeito desta pesquisa, passou a ser compreendida, também, como a possibilidade dos municípios constituírem seu sistema próprio de ensino, embora tenhamos verificado que, mesmo antes desse processo, já vinham sendo desenvolvidos, em Ananindeua - PA, Programas do Governo Federal, voltados à transferência de recursos (a exemplo do Programa Nacional de Merenda Escolar – PNAE), além de outra política de gestão de fundos para a educação, que se efetivou até 2006, relacionada ao ensino fundamental (Fundef).

A perspectiva municipalizadora ora abalizada, possibilitou-nos pensar o papel dos conselhos das políticas setoriais ou de gestão das políticas públicas, adjudicados ao exercício do controle social. Argumentamos, para tanto, que esses órgãos configuram-se, hoje, como espaços legítimos e necessários ao exercício do poder, sendo-lhes conferida a prerrogativa institucional, que os habilita à promoção do diálogo da sociedade civil com o governo, em vista da conquista da cidadania política.

Assim sendo, na primeira parte deste trabalho, discorreremos sobre a democratização do espaço público, partindo do princípio de que esta categoria possibilitar-nos-ia analisar os limites e possibilidades do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA. Estabelecemos, para tanto, a distinção entre as duas expressões democráticas presentes nas sociedades modernas: direta e representativa. Verificamos que a primeira pressupõe, obviamente, a participação, isto é, o envolvimento dos atores sociais na gestão das questões

de interesse público; a segunda se explica, por conseguinte, pela conquista do cidadão do direito de votar e de ser votado.

Desse modo, a discussão do tema democracia é desenvolvida tanto na perspectiva liberal assim como na concepção socialista. Procuramos demonstrar, por meio das idéias de alguns clássicos das ciências políticas e sociais, vinculados às respectivas vertentes de pensamento, que há divergências teóricas importantes, no que concerne ao ideal de democracia pretendido por ambas.

Na concepção liberal, por exemplo, verificamos que a democracia, mesmo sendo tratada com o devido rigor teórico, apresenta limites, na medida em que, normalmente, restringe a participação do cidadão à eleição de seus representantes, por meio do voto. Ressaltamos, por outro lado, que embora essa idéia seja considerada predominante no pensamento dos autores liberais, referendados nesta pesquisa, admitimos avanços na abordagem do tema, possibilitando-nos pensar a democracia para além do mero cumprimento de procedimentos formais.

Com efeito, verificamos expressões da democracia, mesmo na tendência liberal, que sugerem, no plano teórico, o alargamento dos direitos políticos, o qual pode ser explicado, mormente, pela possibilidade de contestação pública e do direito à participação. É admitido, ainda, ao povo formular suas preferências, para que sejam de algum modo, contempladas na conduta de seus governantes. Porém, consideramos que o maior problema verificado nesse paradigma teórico de democracia, consiste na busca pela manutenção do *status quo*, isto é, de uma classe ou elite no poder, além de vincular a disputa política às leis do mercado. Desse modo, os sistemas democráticos modernos tendem a priorizar aspectos quantitativos, em detrimento de aspectos substanciais da democracia, que compreendem a participação popular, na deliberação da esfera pública.

Na concepção socialista, observamos a busca pela superação desse ideal de democracia que enfatiza a dimensão representativa, assim como os apanágios dos regimes que incentivam a participação popular apenas para que sejam legitimados processos decisórios. A partir das idéias assinaladas nesse modelo sugere, portanto, articulação da democracia na sua forma direta com a democracia em sua expressão representativa, de modo que haja complementaridade entre essas duas dimensões. A democracia nessa corrente de pensamento passa a ser concebida, necessariamente, como possibilidade de construção da contra-

hegemonia, mediante o controle ideológico, sendo este compreendido, pois, como um projeto coletivo da sociedade civil, cujo processo se orienta pela lógica da inclusão. Admitimos, no entanto, que a democracia socialista apresenta-se, ainda, como algo a ser construído, demandando a superação de uma estrutura política pensada a partir da lógica do capital.

Na presente pesquisa, procuramos assumir uma concepção democrática que concilia a dimensão representativa com a sua forma direta ou participativa, por considerá-la mais adequada ao exercício do controle social, como um direito conquistado pela sociedade civil, sem manifestar posicionamento a favor de uma corrente de pensamento em detrimento da outra, mesmo admitindo os limites e possibilidades evidenciadas em cada uma delas, conforme demonstrado anteriormente.

Destarte, na investigação empreendida, junto aos órgãos de controle social do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA, revelou-nos a possibilidade de interseção das dimensões democráticas ora referendadas. Duas razões fundamentais concorreram para esta constatação: a primeira diz respeito à natureza dos órgãos colegiados, que se constituem, fundamentalmente, de segmentos representativos da sociedade civil e do governo; a segunda pode ser demonstrada pela capacidade organizativa dos conselhos, que reúnem condições efetivas para uma participação mais direta e propositiva, na deliberação de temas a serem incorporados às políticas sociais.

A partir da perspectiva democrática assinalada, passamos a considerar a participação política como exigência fundamental à democratização das relações de poder, embora tal processo ainda se encontre em sua fase embrionária de desenvolvimento, no mencionado Sistema de Ensino, o que demanda, conseqüentemente, maiores investimentos, no sentido da construção de um projeto democrático que demonstre as opções políticas dos sujeitos.

Com base nessa premissa, desenvolvemos, de maneira mais direta, uma reflexão sobre a participação da sociedade civil, no Estado Democrático, que se insere nos órgãos colegiados, identificando suas diferentes formas, que poderão informar maior ou menor efetividade do processo de gestão democrática e seus atinentes desafios. Os dados empíricos da pesquisa demonstraram, no entanto, que prepondera na atuação dos sujeitos inseridos nos órgãos de controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, a participação do tipo passiva ou que passamos a denominar de pré-política, muito embora tenha sido evidenciada a busca pela resignificação dos processos decisórios.

Compreendemos, portanto, que a disputa pelo poder, em vista da direção política dos processos deliberativos, vem sendo demarcada pela atuação esporádica ou mesmo isolada dos sujeitos, evidenciando, entretanto, em alguns momentos, certo corporativismo. Nesse contexto, ressaltamos, ainda, que o segmento governamental, apesar de ser numericamente inexpressivo na composição dos órgãos de controle social do Sistema Municipal de Ensino, consegue exercer significativa influência quanto aos temas pautados nas agendas de trabalho dos órgãos investigados.

No segundo capítulo, enfocamos, de maneira mais específica, a experiência de implantação do Sistema Municipal de Ensino, como política municipalizadora da gestão educacional, evidenciando a ampliação dos espaços de participação da sociedade civil. Empreendemos, inicialmente, análise conceitual da categoria “sociedade civil”, a partir das idéias dos clássicos da teoria política, demonstrando a identificação deste trabalho com a concepção gramsciana. A ênfase atribuída a essa categoria justifica-se pela opção de controle social delineado até então, significando, pois, o controle da sociedade sobre as ações do governo.

Posteriormente, desenvolvemos uma reflexão sobre as configurações do espaço público, a partir das ações implementadas nos órgãos de controle social, tendo identificado certa recorrência de interesses privatistas, mormente representados pelas demandas governamentais em detrimento dos apelos sociais. A pesquisa demonstrou, entretanto, que esse movimento ocorre de maneira pendular, visto que ora os conselhos atuam no sentido da ampliação de uma esfera pública democrática ora se orientam na direção contrária, confirmando a perspectiva destacada anteriormente. A busca pela construção de espaços públicos de interlocução entre governo e sociedade civil, pode ver verificada de forma mais convincente na atuação do Conselho Municipal de Educação. Ressaltamos, por conseguinte, que os dados corroboraram, portanto, a necessidade da formação continuada dos atores sociais, para uma atuação mais propositiva, em vista do interesse público.

Ainda na segunda parte deste trabalho, procuramos focar diferentes aspectos que compreendem a constituição do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, destacando-se as dimensões históricas, geográficas e sócio-educacionais, tendo constatado alguns desafios importantes em vista da construção de políticas sociais e, mais particularmente, educacionais.

Esses desafios exigem, pois, da sociedade civil uma atuação mais efetiva, no que concerne à composição da agenda governamental, quanto à necessidade de serem contempladas, entre outras, as seguintes demandas: ampliação da oferta da Educação Infantil, visto que as estatísticas oficiais apontam um déficit educacional que se aproxima de 90% da população escolarizável; definição de uma política municipal de atendimento do ensino fundamental, na modalidade EJA, uma vez que detectamos que da população de 15 a 80 anos, cerca de 90% ainda se encontrava fora da escola e desse contingente 14,4 mil são identificados como analfabetos absolutos, conforme dados do IBGE (2009); qualificação técnico-pedagógica dos profissionais que atuam nessa modalidade, em função dos altos índices de evasão dos jovens e adultos matriculados na Rede Oficial de Ensino, cujo percentual de insucesso gira em torno de 60% (INEP/MEC – 2005/2008).

Quanto às dimensões propostas por Savianni (2008), o estudo nos permitiu, ainda, compreender a intencionalidade política do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA, em vista de um processo de gestão descentralizada. Verificamos que, apesar de tal aspecto encontrar-se expressamente assumidos na Lei do mencionado sistema, enquanto defesa de um projeto educacional, pautado na qualidade e inclusão social, os dados, supramencionados, indicaram a necessidade de convergência dos aspectos proclamados legalmente com a realidade diagnosticada.

No que tange à constituição do mencionado Sistema, observamos, com base nos documentos oficiais, que este processo foi caracterizado por uma ampla mobilização popular, o que lhe conferiu legitimidade, em razão da presença da sociedade civil, que passou a participar, de alguma forma, do debate dos temas educacionais do município. Assim sendo, consideramos a relevância desse processo de mobilização política, em vista da constituição de uma esfera pública ampliada, dada a possibilidade de envolvimento direto dos cidadãos na discussão dos problemas educacionais do município, que passaram a ser administrados a partir da institucionalização de seu sistema próprio.

Observamos, deste modo, que o movimento em torno da composição e organização da política educacional, assegurou, inicialmente, a observância do princípio democrático, constituindo-se como aspecto favorável ao exercício do controle social. Porém, os instrumentos que dão sustentação legal ao mencionado Sistema, apresentam contradições, conforme o demonstrado na pesquisa documental, sendo que a mais evidente diz respeito à fragilidade do regime de colaboração pleiteado, o qual se restringe à possibilidade de diálogo

e interface com o ente estadual e municípios vizinhos. Podemos inferir que, nesse aspecto, não foram detectados, em relação a essas instâncias governamentais, o registro de iniciativas que comprovassem a implementação de estratégias, no sentido de enfrentamento dos principais problemas educacionais, em regime de cooperação ou de colaboração, conforme o proclamado na legislação em vigor.

No terceiro capítulo, buscamos o aprofundamento do tema, discorrendo sobre as duas concepções de controle social identificadas na filosofia política, quais sejam: o controle do Estado sobre a sociedade; e da sociedade sobre o Estado. A primeira aceção do termo nos remeteu pensar sobre os mecanismos ideológicos utilizados pelo Estado para exercer o domínio sobre a subjetividade dos cidadãos, os quais perpassam, inevitavelmente, as instâncias colegiadas, visto que os conselhos se constituem da atuação coletiva dos sujeitos sociais que, por sua vez, não estão imunes às formas de controle externo.

Nos órgãos pesquisados, verificamos a presença de estratégias indutoras de controle por parte do governo, para coibir a ação desses colegiados, entre as quais se destacam: restrição de recursos humanos e financeiros; investidas do executivo, no sentido de cooptação de representantes dos segmentos sociais, para a defesa de interesses advindos da instância governamental; inexistência de uma política de formação inicial e continuada para qualificar a atuação crítico-propositivo dos conselheiros... A constatação desses aspectos levou-nos a questionar a efetividade da atuação dos conselhos quanto à sua finalidade institucional, pois compreendemos que compete a esses órgãos investirem e serem investidos política e administrativamente, em vista da superação desses limites, sob pena dos mesmos concorrerem para o comprometimento do ideal de controle social almejado.

Mesmo tendo de admitir a possibilidade dos conselhos, em alguns momentos, serem controlados pelo governo, trabalhamos com a concepção de que esses órgãos devem ser potencializados para o exercício do controle social sobre o Estado, pelo fato se constituem em espaços legítimos para o exercício da cidadania política. Desse modo, consideramos que o controle social, como conquista de cidadania por parte da sociedade civil, deve ser compreendido a partir de três dimensões fundamentais, que, apesar de distintas, se complementam reciprocamente, quais sejam: *técnico-fiscalizadora*, *político-propositiva*, e *ético-avaliativa*. A partir desse horizonte integrador e, ao mesmo tempo ampliado de controle social, conseguimos identificar, mais diretamente, as possibilidades e limites, enfrentados na gestão educacional do município, mediante a atuação dos órgãos colegiados.

Portanto, com base nessas dimensões, que informam a concepção de controle social com a qual nos identificamos, passamos a compreender a organização e a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do Fundeb e do Conselho de Alimentação Escolar, visto que nossas análises foram pautadas nos documentos oficiais desses órgãos colegiados, assim como nos depoimentos de nossos interlocutores, por ocasião das entrevistas realizadas e observações empreendidas *in loco*. No decorrer da investigação, procuramos estabelecer a relação dos dados empíricos com a perspectiva teórica, a fim de fundamentar nossas incursões metodológicas para o desvelamento do objeto: o controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA.

Assim sendo, a pesquisa demonstrou, portanto, que a expressiva presença da sociedade civil, na composição desses colegiados, vem se constituindo num diferencial importante para o enfrentamento da gestão descentralizada das políticas educacionais, compreendendo, respectivamente, 66,66% no Conselho Municipal de Educação; 81,81 no Conselho Municipal do Fundeb; e 90,90% no Conselho de Alimentação Escolar. Desse universo, constatamos predominância do sexo feminino, em todos os órgãos pesquisados, cujo percentual médio gira em torno de 80%. Esse aspecto corroborou a tradicional presença das mulheres no envolvimento de questões de natureza educacional, muito embora não tenha sido verificada a defesa de interesses sexistas.

Outro dado significativo para a compreensão da atuação política dos sujeitos sociais, diz respeito à vinculação política de alguns conselheiros a determinadas legendas partidárias, havendo maior incidência no Conselho Municipal do Fundeb (36,36% do número de conselheiros pesquisados). Observamos, entretanto, que a pauta das reuniões, bem como o debate das questões educacionais, no interior desses órgãos, não reflete diretamente a defesa de interesses e projetos político-ideológicos, como expressão dos partidos aos quais os conselheiros se encontram filiados, conforme entrevistas realizadas.

No que concerne ao setor de ocupação profissional, a pesquisa revelou-nos o pertencimento de alguns conselheiros a setores públicos que compreendem outras esferas de governo (estadual e federal). Porém, prepondera, nesse contexto, a atuação desses sujeitos nos órgãos e instituições municipais. Vale ressaltar que no Conselho de Alimentação Escolar, por exemplo, verificamos que a totalidade dos representantes da sociedade civil e do poder executivo pertence à mencionada esfera. Tal fato leva-nos a considerar que se essa exclusividade pode demonstrar maior identificação com as questões de natureza educacional

do município, mas que, por outro lado, inviabiliza uma acepção de controle social, que seja capaz de dialogar com outros segmentos sociais e institucionais. Daí, portanto, argumentarmos no sentido de que a recorrência da atuação de conselheiros de outras esferas de governo ou de outras áreas e setores sociais, poderá concorrer favoravelmente para a ampliação do debate democrático, possibilitando, assim, pensar a política educacional para além das questões governamentais ou circunscritas ao domínio municipal.

Todavia, como a implantação do Sistema Municipal de Ensino ocorreu recentemente (2005), com a efetiva instalação de dois dos conselhos pesquisados (CME e Conselho do Fundeb), consideramos que tais colegiados ainda precisam enfrentar desafios importantes, no sentido de superar os óbices ao exercício de suas prerrogativas institucionais, conforme o evidenciado, sobretudo, nas falas dos sujeitos, isto é, dos conselheiros entrevistados, para uma atuação política, identificada com os interesses majoritários da população.

Quanto ao funcionamento dos Conselhos, verificamos, de maneira geral, certa regularidade e continuidade das atividades promovidas no período pesquisado, sendo registrada uma significativa participação dos conselheiros nos eventos promovidos por cada uma dessas instâncias colegiadas, cuja frequência, às reuniões plenárias, por exemplo, atingiu percentual acima de 60%. Esse dado, apesar de revelar a importância do aspecto quantitativo da participação, não significa imediatamente seu aspecto substancial, compreendido, pois, pela sua dimensão político-propositiva.

Nesse sentido, destacamos que um dos obstáculos à efetivação da perspectiva de participação evidenciada, reside no fato das reuniões mencionadas incorrem, na maioria das vezes, na observância de procedimentos estritamente formais e burocráticos, centrados, portanto, em aspectos técnico-administrativos. Compreendemos que essa tendência verificada na atuação dos órgãos colegiados, objetos desta pesquisa, poderá restringir a atuação e o acesso dos usuários aos bens e serviços públicos.

A partir do horizonte de análise estabelecido, podemos concluir que a *dimensão técnico-fiscalizadora* no Sistema Municipal de Ensino, apresenta ainda aspectos que sugerem certa fragilidade, devido, sobretudo, à falta de qualificação técnica dos conselheiros que atuam nos órgãos colegiados, embora tenhamos constatado manifestações distintas quanto a essa problemática, pelo fato de haver níveis de formação acadêmica diferenciadas, conforme cadastro dos sujeitos sociais, junto a esses órgãos, assim como em seus depoimentos.

Podemos adicionar, ainda, a esse aspecto problemas vinculados à infra-estrutura desses órgãos para o exercício da atividade fiscalizadora, a falta de consistência ou de regularidade das informações repassadas pelo poder executivo quanto à gestão dos recursos públicos, o que vem concorrendo para limitar a atuação dos conselheiros em vista de uma ação mais interventiva de controle social, em relação às ações do governo, no âmbito do mencionado Sistema de Ensino.

A fiscalização, despojada de sua dimensão política, vem se constituindo, portanto, no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, a partir da verificação de prestações de contas encaminhadas pelo governo, no prazo estabelecido legalmente, como se estivesse cumprindo uma rotina burocrática, que se explica a partir de uma lógica hierarquizada. Esse aspecto evidencia, portanto, um jogo de correlação de forças entre a instância governamental e os conselhos, que correm o risco de participar marginalmente na gestão das políticas públicas educacionais, podendo atuar, tão somente, na legitimação das medidas e ações implementadas pelo governo, tendo, entretanto, de partilhar o ônus pela responsabilidade da gestão.

Em face dessa constatação, consideramos ser mister que os conselhos possam investir, cada vez mais, no sentido da superação de uma cultura hierárquico-administrativa, em que os *espaços públicos, a arena política*, correm o risco de se restringirem à atuação de representantes eleitos, como se estivesse inseridos numa estrutura de poder, para dar conta de determinadas demandas, mormente explicitada pela ação fiscalizadora encerrada em sua “dimensão técnica”, em detrimento da dimensão eminentemente política, enquanto estratégia de mobilização popular, capaz de construir uma nova sociabilidade democrática.

Por outro lado, podemos verificar como fator relevante no processo de construção de uma nova cultura democrática, o nível de consciência política manifestado pelos representantes da sociedade civil, inseridos nesses órgãos, que começam a despertar para necessidade de redimensionamento ou reestruturação da prática dos conselhos, para que possam atuar no sentido de extrapolar um nível de fiscalização que se encerra na conferência da correta aplicação do dinheiro público. Os depoimentos demonstraram, em suma, que os conselheiros começam a reivindicar, em suas falas, que as funções de controle e de fiscalização, como expressão de poder sejam, de fato, instituídas como prerrogativas dos colegiados, em que se encontram inseridos, o que poderá, a nosso ver, contribuir

decisivamente para que esses órgãos de controle social sejam investidos de sua função estratégica de poder popular.

Consideramos, entretanto, que um dos desafios que se coloca, hoje, à atuação dos órgãos colegiados que atuam no sentido do controle social, consiste em ampliar as estratégias de envolvimento político da população na discussão de temas de interesse dos segmentos sociais mais empobrecidos, exigência indeclinável, à gestão democrática das políticas sociais, o que vem corroborar com a perspectiva anunciada anteriormente com a descentralização da política educacional, a qual foi verificada quando da implantação do mencionado Sistema de Ensino.

Nesse contexto, insere-se, por conseguinte, *a dimensão político-propositiva* acerca das questões de natureza educacional. Ressaltamos, portanto, que nos órgãos pesquisados esse aspecto vem ganhando bastante visibilidade, especialmente na atuação do Conselho Municipal de Educação, conforme o constatado nas diversas produções legislativas e demais documentos investigados, processo que vem se constituindo, inclusive, pela ampliação da esfera pública democratizada, dada a expressiva participação popular.

Nessa perspectiva, verificamos que o debate das questões de natureza educacional vem sendo demarcado, em alguns momentos, pela divergência de opiniões entre os segmentos e atores sociais, sugerindo um tipo de participação divergente, aspecto, que, no nosso entendimento, apresenta-se salutar à construção de novas possibilidades de convivência democrática. Apesar da importância assinalada nesse tipo de participação, consideramos que a dimensão político-propositiva deverá ser cada vez mais perseguida no Sistema Municipal de Educação de Ananindeua, visto que os Conselhos de Alimentação Escolar e Conselho Municipal do Fundeb ainda não vêm investindo devidamente, no sentido da ampliação do debate democrático, mediante processos de mobilização popular, a partir de suas respectivas áreas de atuação.

No que concerne à *dimensão ético-avaliativa*, compreendida como compromisso institucional dos Conselhos, observamos, por um lado, que os órgãos, objetos desta pesquisa, vêm procurando se inserir nos processos de avaliação da política educacional do município, por intermédio dos eventos promovidos com essa finalidade, entre os quais se destacam, as Conferências Municipais de Educação. Todavia, os conselheiros admitem dificuldades, por parte dos órgãos que integram, de acompanhar, de maneira sistemática e contínua, a

implementação das políticas educacionais, o que se justifica pela cultura avaliativa focada apenas em resultados, que perpassa, também, essas instâncias de poder, em detrimento de uma perspectiva processual e mais ampla de avaliação.

Outro aspecto detectado na pesquisa, que vem contribuindo para limitar o exercício do controle social diz respeito à precária publicização dos resultados das políticas educacionais, quando estas são avaliadas, por intermédio dos órgãos gestores dessas políticas. Este aspecto concorre, inclusive, para a fragilização da esfera pública, na medida em que não está sendo devidamente possibilitado à população apropriar-se dos resultados das avaliações das políticas educacionais implementadas no Sistema de Ensino. Por esse motivo, determinados resultados obtidos, a partir dos processos avaliativos, deixam de ser incorporados, efetivamente, às políticas educacionais. Este fato pode ser comprovado, por exemplo, com a não publicação dos relatórios do Plano Municipal de Educação, cuja avaliação foi empreendida em dois grandes fóruns deliberativos e propositivos, realizados no município. (A II e III Conferências Municipais de Educação).

Não obstante, os desafios e dificuldades enfatizadas anteriormente, o estudo empreendido nos possibilitou perceber ainda que os conselhos vêm se constituindo como instâncias de poder local, tendo sido concebidos para favorecerem o exercício da participação política dos atores sociais, apresentando um conjunto de características favoráveis à gestão democrática das políticas educacionais, quais sejam: funcionamento regular dos órgãos colegiados, que conseguem congregar uma pluralidade de sujeitos, representantes de diferentes movimentos sociais; realização de eventos educacionais com ampla mobilização popular; abertura política para o diálogo com a instância governamental, muito embora esse processo tenha sido demarcado, também, por divergências, no debate das questões de natureza educacional.

Nessa perspectiva, consideramos necessário que os conselhos busquem ampliar ainda mais sua atuação política, no contexto do Sistema Municipal de Ensino, para que suas discussões tenham, de fato, repercussões no conjunto da sociedade, de modo que a natureza político-institucional desses colegiados tenha maior visibilidade pública, a fim de que a sociedade possa compreendê-los como canais importantes de diálogo e de interação entre o governo e a sociedade, na formulação, deliberação, avaliação e implementação das políticas educacionais. Portanto, a visibilidade pleiteada na atuação desses órgãos pressupõe, inclusive,

transparência das posições defendidas pelos interlocutores que atuam nesses espaços, assim como os que estão implicados nas decisões políticas.

Apesar dos conselhos terem sido constituídos para atuarem em relação às políticas municipais de educação, de modo a preservar aspectos peculiares, consideramos que ainda são demandadas ações efetivas no sentido de maior integração desses colegiados, no Sistema de Ensino. Portanto, para evitar o estrangulamento na atuação dos conselhos ou fragmentação setorial, recomenda-se que esses colegiados invistam na construção de uma agenda propositiva comum de trabalho, buscando a articulação de suas ações, o que poderá concorrer favoravelmente para o controle social de forma ampliada e, conseqüentemente, integrada.

Em suma, voltando à questão inicialmente formulada nesta pesquisa, acerca das dimensões do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua, a partir da atuação dos órgãos colegiados das políticas educacionais, identificamos algumas potencialidades, também compreendidas como possibilidades, no que tange à democratização da gestão, dentre as quais se destacam:

- i. implementação de um sistema próprio de ensino, conferindo a possibilidade ao município de definir e desenvolver uma gestão descentralizada e autônoma de sua política educacional, sem subordinação em relação ao ente estadual, sendo recomendada, entretanto, a efetivação de estratégias de regime de colaboração;
- ii. presença significativa da sociedade civil na constituição dos órgãos colegiados, superando uma perspectiva de composição paritária entre governo e sociedade, normalmente verificada nos órgãos temáticos das políticas sociais, o que se apresenta como um fator diferencial importante, visto que nem sempre a suposta paridade assegura igualdade de condições no sentido deliberativo, em razão da maior qualificação técnica da representação governamental, em detrimento dos representantes de outros segmentos;
- iii. caráter deliberativo, abrangente e permanente dos conselhos, os quais são investidos legalmente de atribuições que lhes possibilita atuar para além da formulação de sugestões e demandas à agenda governamental, podendo, inclusive, decidirem sobre a implementação de políticas educacionais no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, de modo que possam representar, de fato, interesses dos segmentos majoritários da população;

- iv. adesão voluntária dos representantes das organizações sociais da sociedade aos órgãos colegiados, com mandatos, portanto, não remunerados, o que poderá conferir certa autonomia política de seus representantes em relação à instância governamental;
- v. previsão de autonomia, do ponto de vista administrativo, o que confere a possibilidade dos órgãos colegiados de definirem suas respectivas regras e dinâmicas próprias de funcionamento, mesmo que esse processo seja compartilhado com a representação do poder executivo, em razão de sua natureza ambivalente (constituída de segmentos da sociedade civil e do governo);

Em que pesem as potencialidades supramencionadas à democratização da gestão das políticas educacionais, a pesquisa realizada nos permitiu identificar e inferir, ainda, sobre a necessidade de superação de alguns limites/desafios no processo de gestão das políticas educacionais, no âmbito do Sistema Municipal de Ananindeua, dentre os quais se destacam:

- i) maior ocupação dos espaços deliberativos por parte dos segmentos da sociedade civil organizada na composição da agenda das políticas sociais, para que não haja prevalência dos interesses apresentados pela instância governamental, nem tampouco corporativismos e/ou tendências privatistas do interesse público. Para tanto, faz-se necessário que os conselhos continuem investindo no sentido da consistência de sua atuação política, devendo abrirem-se, cada vez mais, aos fluxos e demandas dos movimentos sociais.
- ii) superação de estruturas formais e burocráticas, que sugerem certa subordinação do funcionamento dos conselhos às rotinas do órgão executivo do Sistema de Ensino, no sentido, por exemplo, da mera apreciação e formulação de parecer a respeito da prestações de contas dos recursos públicos;
- iii) construção de canais de ampliação do acesso às informações acerca das políticas educacionais, visto que estas são estratégicas à atuação dos conselhos, no que tange aos processos deliberativos, o que poderá, inclusive, contribuir para a superação de uma postura, por vezes, marginal na atuação dos conselhos em relação às políticas educacionais, pois compreendemos que esses colegiados não podem continuar apenas legitimando as políticas implementadas pelo governo;
- iv) definição e implementação de mecanismos e estratégias de avaliação e divulgação das decisões políticas desses conselhos, em favor da ampliação da esfera pública,

visto que ainda há pouca repercussão das discussões feitas por esses colegiados no conjunto da sociedade;

Finalmente, lançando um olhar prospectivo, podemos considerar que se houver maiores investimentos para a superação dos limites e desafios apontados anteriormente, podemos concluir sobre a possibilidade desses órgãos de gestão democrática se constituírem numa arena política importante para ampliação do espaço público e, conseqüentemente, descentralização das instâncias de poder, em razão da emergência de um novo regime de ação pública, no plano local, caracterizada pela abertura de novos padrões de interação e de diálogo entre o governo e a sociedade civil, em vista do controle social na definição das políticas educacionais, por intermédio da ação dos conselhos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. 3. ed. – Ijuí: Editora Unijuí, 2001 (Coleção educação).

\_\_\_\_\_, Mariza. *A polêmica municipalização do ensino e o FUNDEF*. 4. Mimeo, Porto Alegre, 1999.

ABRUCCIO, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. 3. ed. – Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade Civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

AGUIAR, M.A.S. (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

ANANINDEUA. Conselho Municipal de Educação. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação*. Ananindeua, 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. *Indicação nº 1, de 30/01/2006. Orientações gerais para a implantação/implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos no SME/Ananindeua*.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. *Indicação nº 2, de 28/08/2006. Orientações/procedimentos quanto ao processo para autorização de Secretária (o) Escolar no SME/Ananindeua*.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. *Resoluções e Pareceres*. Ananindeua, 2005/2006/2007/2008.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Ananindeua. *Lei nº 942/1990. Lei Orgânica do Município de Ananindeua*. Ananindeua, 1990.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ananindeua. *Lei nº 2.153/2005. Cria e disciplina a organização do Sistema de Ensino do Município de Ananindeua*. Ananindeua, 2005. 200

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ananindeua. *Lei nº 2.063/2003. Aprova o Plano Municipal de Educação*. Ananindeua, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ananindeua. *Lei nº 2.35, de 16/01/2009 Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações do Magistério Público Municipal*, 2009.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ananindeua. *Lei nº 1.271. Cria o Conselho Municipal de Ananindeua*. Ananindeua, 1997.

ANDERSON, Perry. "*Norberto Bobbio e a Democracia Moderna*". In: *Novos Rumos*, ano 4, n. 15, 1989a, pp. 15-32.

ARELARO, Lisete R.G. *Municipalização do ensino e o poder local*. Ande, ano 8, n. 14, 1989.

ARRETCHE, M.T.S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2005.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander, (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2002.

BALZANO, Sônia Maria Nogueira. *Criação dos sistemas municipais de ensino: requisitos, possibilidades e dificuldades*. Mimeo, Porto Alegre, 1997.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington: a visão liberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo, PEDEX, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade. Para uma teoria geral da política*. Tradução de Mário Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

\_\_\_\_\_, Norberto. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1997.

\_\_\_\_\_, Norberto. *Diálogo em torno da república - os grandes temas da política e da cidadania*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

\_\_\_\_\_, Norberto. *O futuro da democracia*. 9a ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política* (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos, 95), 1983.

BORDIGNON, G. *Gestão da Educação: o município e a escola*. In: FERREIRA, N.S.C.;

BRASIL, Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE, 2009.

\_\_\_\_\_, Lei nº 4024 de 20 de dezembro de 1961, que fixa diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_, Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9424, de 29 de outubro de 1996.

\_\_\_\_\_, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Legislação*, Brasília, DF, dez.1996.

\_\_\_\_\_, CNE/CEB. Parecer 30/2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Brasília, *Diário Oficial da União*, 20 dez. 2000.

\_\_\_\_\_, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_, Lei nº 2.245/07 e 2.246/07, de 28 de fevereiro de 2007.

\_\_\_\_\_, Documento de Referência da Conferência Nacional Escolar Indígena, 2009.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993, 953p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

CAMPOS, Edval Bernardino. *Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal: estudo de caso comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba*. Tese de Doutorado, 2007.

CASSASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

CHAUI, Marilena. (1980) *O que é ideologia*. 36. ed. São Paulo, Editora Brasiliense.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais*, 2e. São Paulo; Cortez, 1998.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras de jogo*. Tradução de Mário Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

\_\_\_\_\_. *Democracia e Socialismo*. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. IN: *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje*. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). *Democracia e Construção do pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Contra a Corrente: Ensaio sobre Democracia e Socialismo*, 2e. São Paulo: Cortez, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação básica no Brasil*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

\_\_\_\_\_. *Os desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação*. Endereço: [portal.mec.gov.br/conae/imagens/stories/pdf/jamil\\_cury.pdf](http://portal.mec.gov.br/conae/imagens/stories/pdf/jamil_cury.pdf). Acesso: 27 de agosto de 2009.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1984.

DARHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9).

FARIAS, Maria Celeste Gomes de. *O CME do município de Ananindeua na construção da política educacional: a busca pela participação social*. Dissertação de Mestrado, 2009.

FIORI, José Luís (org.) *Estados, moedas e desenvolvimento*. In: FIORI, José Luís. *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000b.

FONSECA, João Pedro da. *Municipalização do ensino: entre medos e esperanças às vésperas do terceiro milênio*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 13, n. 2, p. 149-184, jul./dez. 1997.

GADOTTI, Moacir e colaboradores. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artes Médias, 2000.

\_\_\_\_\_, M. da Glória. *Conselhos municipais e a gestão urbana*. In: SANTOS JÚNIOR, et al. *Governança Democrática e poder local*, São Paulo: Revan, 2004.

GERSCHMAN, Silva (org.). *A imagem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

GOHN, M. da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007 (Questões da nossa época, v. 84).

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. *Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcional clássico*. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

\_\_\_\_\_. *Cartas do Cárcere*. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_, *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b, p.244.

GRACINDO, Regina Vinhaes, *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*, Iria Brzezinski (org.), São Paulo: Cortez, 2008.

GRUPPI, Luciano. *Conceito de Hegemonia em Gramsci*; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Edições Graal. 1978.

HEVIA, Ricardo Rivas. *La política de descentralización de los sistemas de educación básica y média en América Latina-estado del arte*. Santiago: P.I.I.E./UNESCO, 1991.

HIRSCHMANN, A. O. *De consumidor a cidadão. Atividade privada e participação na vida pública*. Tradução Marcelo M. Levy. São Paulo: Brasilienses, 1983.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2007.

JARRY, Elena et. al. *Municipalização do ensino: discurso oficiais e condições concretas de implantação*. Brasília: Inep, 1993.

LIMA, Antônio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas, *As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública*. (comunicação). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23, 2000, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2000, Caxambu, MG.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Chopin T. de. *A questão da municipalização do ensino*. Educação brasileira, Brasília, ano 10, n. 21, pp. 197-201, 2º sem. 1988.

LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Ed. Da UnB (Coleção Pensamento Político, n. 69), 1985.

LOBO, Thereza. *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Caderno de Pesquisa, nº 74, agosto de 1990.

MARX, K. & ENGELS, F. *O manifesto comunista*. Tradução Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 a. Karl Marx e Friedrich Engels, *A ideologia alemã*. Tradução Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

\_\_\_\_\_. *A ideologia alemã*. Tradução Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito municipal brasileiro*. SP: Malheiros, 1993.

MÉSZÁROS, I. *A necessidade do controle social*. São Paulo: Ensaio, 1987.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2007.

MONLEVADE, João Antônio. *Para entender o FUNDEB*. Ceilândia, Idéa, 2007.

NASCIMENTO, Jorge C. *Municipalização do ensino, debate e conjuntura*. Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, n. 60, pp. 48-50, fev. 1987.

NASSUNO, Marianne. O controle social nas Organizações Sociais no Brasil. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs). *O Público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NOUGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Cleiton et al. *A municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PAZ, Vanilson Oliveira. *O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA*. Dissertação de Mestrado, 2009.

PEREIRA, Potyara A. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. *O Estado Brasileiro e a política educacional dos anos 90 (comunicação)*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23, 2000, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2000, Caxambu, MG.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROSEMBER, G, Lia et. al. *Municipalização do Ensino*. Ande, ano 4, n. 8, pp 56-57, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1998.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. *Gestão Educacional Democrática e o Controle Social*. In: Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009, p 109-125.

SARI, Marisa Timm. ABREU, Mariza, RODRIGUES, Mercedes. “*Regime de colaboração entre os sistemas de ensino*”. Porto Alegre, 1997.

SAVIANI, Demerval. *Educação Brasileira: Estrutura e Sistema*. 10e. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia. Petrópolis, Vozes: 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e democracia*. São Paulo: Zahar, 1984.

SHIROMA, Eneida Oto et. al. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Benedicto. *Teoria das funções municipais*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1995.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. São Paulo, Cortez, 2003 (Coleção Questões da Nossa Época; 103).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. *Avaliação de Políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (organizadores). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SOUZA, Donaldo Belo de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. *Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: Um balanço das referências nacionais (1996-2002)*. In: Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação, Rio de Janeiro, Vol. 14, Nº 50, p. 39-56. Janeiro-Março, 2006.

SOUZA, D. B.; FARIA, L.C.M. *O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9394/96: políticas de financiamento e gestão*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003b.

TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: : DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 47-103, 2002.c

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. São Paulo: Nacional, 1967.

TELES, Rosângela Mendonça. *O Papel dos Conselhos de Educação na Formação dos Sistemas Educacionais Brasileiros* (poster). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24, 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2000, Caxambu, MG.

TOBAR, Frederico. “*O conceito de Descentralização: Usos e Abusos*”. Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº 05, jun./1991. p. 31-51.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2, p. 187-356 e 517-568.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. In: NARDI, Elton Luiz. *Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de Colaboração entres Estados e Municípios: Por onde vamos?* Injuí: Ed. Unijuí, 2006

## **ANEXOS**

## ANEXO 01: ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Qual sua opinião sobre o Conselho que você integra?
2. Por que você participa do Conselho? Que interesses você defende? Que demandas você tem apresentado nas reuniões do Conselho?
3. Há divergências de opiniões em relação às questões pautadas nas reuniões do Conselho?
4. O Conselho procura mobilizar a sociedade para que participe efetivamente da gestão das questões de natureza educacional?
5. Você participa de todas as atividades desenvolvidas pelo Conselho? Estas atividades possibilitam a participação dos segmentos sociais?
6. Você consegue intervir nas decisões do Conselho quando são pautadas as questões relacionadas à educação do município?
7. Você conhece a legislação educacional relacionada à atuação do Conselho? Há alguma questão de natureza técnica vinculada à ação do Conselho que você desconhece ou que dificulta sua atuação?
8. Você tem conhecimento dos objetivos do Conselho em relação à educação do município?