


**unesp**  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

**BEN-HUR ULISSES DA SILVA**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE  
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO:  
PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**



ARARAQUARA – SÃO PAULO  
2010

BEN-HUR ULISSES DA SILVA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE  
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO:  
PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**

**Orientador: Prof. Dr. João Augusto Gentilini**

ARARAQUARA – SÃO PAULO  
2010

Silva, Ben-Hur Ulisses da

O Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto:  
participação e cidadania / Ben-Hur Ulisses da Silva – 2010

172 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade  
Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de  
Araraquara

Orientador: João Augusto Gentilini

1. Poder local. 2. Descentralização. 3. Gestão democrática.  
4. Conselho municipal. 5. Participação. 6. Cidadania.  
I. Título.

BEN-HUR ULISSES DA SILVA

# **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**

**Orientador: Prof. Dr. João Augusto Gentilini**

Data da defesa: 16/12/2010

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: João Augusto Gentilini - Doutor**  
Universidade Estadual Paulista/Araraquara.

---

**Membro Titular: José Vaidergorn - Doutor**  
Universidade Estadual Paulista/Araraquara.

---

**Membro Titular: Pedro Ganzeli - Doutor**  
Universidade Estadual de Campinas/Campinas.

**Local: Universidade Estadual Paulista**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**UNESP – Campus de Araraquara**

À minha esposa e filho, luzes do meu caminho.

## AGRADECIMENTOS

“Nenhum dever é mais importante que a gratidão”  
Cícero

Este trabalho não poderia ser realizado sem a colaboração de pessoas que me estenderam a mão quando precisei. De certa forma também é fruto dessa generosidade e gentileza, seria ingrato deixar de mencioná-los, mas foram tantos que desde já peço perdão àqueles que por ventura eu possa ter esquecido.

A Deus e aos meus pais, Fortunato e Iracema, pela vida.

À minha esposa Solange, fiel incentivadora e cúmplice nos momentos mais difíceis, e ao meu filho Ben-Hur Alexandre, por ter suportado minhas ausências.

Aos meus familiares, que estando perto ou longe depositaram em mim suas expectativas através das suas palavras de incentivo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Augusto Gentilini, pela paciência e por acreditar que este trabalho seria possível.

Aos professores das bancas de qualificação e defesa desta dissertação, Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, Prof. Dr. José Vaidergorn e Prof. Dr. Pedro Ganzeli, pela relevância das contribuições para este trabalho.

À minha amiga e irmã, Amal Haif Suleiman, pelo incentivo e por suas palavras sábias.

À minha amiga solidária, Marcela Lopes Gomes, que acompanhou e colaborou com a revisão deste trabalho, por suas inúmeras contribuições além do ombro.

À minha amiga e colega, Victória Elisa Costa, por seus dotes de expertise em tecnologia.

Aos colegas e companheiros de caminhada no curso de Pós-graduação em Educação Escolar e nas disciplinas cursadas, por me ensinarem o “caminho das pedras”.

Aos conselheiros membros do Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto, pois sem as suas participações esta pesquisa não seria possível.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto, em especial à Secretária de Educação – Profa. Dra. Telma Antonia Marques Vieira; à presidente do Conselho Municipal de Educação – Profa. e Supervisora de Ensino Vera Lucia Moraes Bechuate; e ao Prof. Supervisor de Ensino Eugênio Maria Duarte, que prontamente “abriram as portas dessas casas”, viabilizando este trabalho.

Aos colegas de trabalho, professores e funcionários e em especial à direção da E.E. Monsenhor Gonçalves, professoras Alite Baida e Elenira, pelas palavras de carinho e pela força durante esta caminhada.

E, finalmente, aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação da FCLAR-UNESP, em especial ao Fernando, à Lidiane e à supervisora Márcia, pelo socorro prestado durante todo o curso.

Sem a presteza e o envolvimento fraterno dessas pessoas, este trabalho não seria possível. A todos vocês, muito obrigado.

*O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. E uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional.*

(MARSHALL, T. H., 1967, p. 74)



## RESUMO

Este trabalho de pesquisa teve como objetivo analisar qual concepção de participação está presente nos depoimentos dos membros do CME – Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto que estaria desencadeada nos processos políticos por seus atores e/ou grupos dominantes no interior do conselho. Nosso propósito foi investigar a existência de processos participativos dos cidadãos, por meio de seus representantes e dos vários segmentos da sociedade que compõe o CME. A escolha do Conselho Municipal de Educação deve-se à importância que esse órgão assumiu por ser um órgão normativo, deliberativo, fiscalizador, mobilizador e representativo que assessoria o executivo municipal no desenvolvimento de políticas públicas. Nosso objeto de estudo são as informações coletadas nas entrevistas dos membros do CME de São José do Rio Preto, os atores que representam lideranças das comunidades e/ou os grupos organizados do município; os quais norteiam a elaboração de políticas públicas educacionais municipais e possuem a possibilidade real de participar e/ou fomentar a participação, de influir e/ou decidir, de ampliar os processos democráticos, na implementação de políticas públicas educacionais desencadeadas nos processos políticos a partir do conselho. Esta dissertação insere-se na modalidade de pesquisa de campo, de natureza qualitativa, tem como recurso metodológico o uso de diferentes ferramentas metodológicas para a coleta de dados, tais como revisão bibliográfica, análise da legislação produzida pelo CME e coleta de informações dos depoentes por meio de entrevista, a qual se fundamentou em um questionário semiestruturado. O período delimitado para esta pesquisa se deu a partir de 1996, com ênfase nos meses de janeiro de 2009 a setembro de 2010, o que compreende a gestão atual, ainda em curso. As análises das informações coletadas constataram uma preocupação dos atores em ampliar o processo de representação no CME que esbarra no corporativismo educativo e no centralismo da legislação criada, a qual favorece as ações do executivo municipal e a presença do patrimonialismo na política municipal; contudo se esboça uma centelha nas ações de competência mobilizadora do conselho por maior participação da comunidade, entendida pelos atores como representantes dos diversos segmentos educativos. Assim sendo, verificamos a necessidade de aumentar a representatividade dos pais e alunos, entendidos como usuários dos serviços educativos, além da necessidade de ampliar a participação democrática e a transparência, utilizando as novas tecnologias e implementando os recursos existentes.

**Palavras-chave:** Poder local. Descentralização. Gestão democrática. Conselho municipal. Participação. Cidadania.

## ABSTRACT

This paper has been aimed at analyzing the testimonies of members of São José do Rio Preto's Municipal Council of Education (CME - Conselho Municipal de Educação) in order to identify the notion of participation throughout its content, which has supposedly been present within political processes of his actors and/or dominant groups inside the Council. Our goal was to investigate the existence of citizens' participative processes concerning their representatives as well as the several segments of society which are part of the CME. The choice of the Municipal Council of Education (CME - Conselho Municipal de Educação) is due to the importance that this institution has been given due to the fact that it is a normative, deliberative, invigilating, mobilizing and representative institution which is responsible for assisting the municipal executive in the development of public policies. Our objects of study are the information assembled in the interviews with members of São José do Rio Preto's CME - Municipal Council of Education (Conselho Municipal de Educação), actors who represent communities' leadership and/or organized city groups which guide the development of public educational policies and who are authentically able to participate and/or foster the participation, to influence and/or decide, to broaden the democratic processes within the implementation of public educational policies presents in the political processes from the Council. This research is classified as a qualitative field research, whose methodological resource is the usage of different methodological tools to gather information, such as bibliographical revision, analysis of CME legislation and data collection from interviewee deponents based on semi-structured questionnaires. The defined period for this research started in 1996 with emphasis from the month of January 2009 to September 2010, which corresponds to the ongoing administration. The analysis of speeches has observed that the social actors are concerned about broadening the representative process at CME which goes against educational corporatism as well as the center-winged feature of the legislation, which favors the actions of municipal executive and the presence of patrimonialism in the municipal politics. However, the engaging competence actions of the Council reveal a sparkle for a broader community participation, understood by the actors as representatives of several educational segments. Therefore, it was verified the need to increase the representativeness of parents and students, who are the authentic users of educational services. Besides this, it is necessary to broaden democratic participation and clearness, using new technologies and implementing existing resources.

**Keywords:** Local Authority. Decentralization. Democratic management. Municipal Council. Participation. Citizenship.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

### Tabela nº 01

Quadro do total de membros do CME.....p. 81

### Tabela nº 02

Composição atual do CME de São José do Rio Preto – Gestão 2009/2010.....p. 84

### Tabela nº 03

Ações de normatização envolvendo o CME por ano.....p. 89-90

### Gráfico nº 01

Demonstrativo das ações de normatização envolvendo o CME por ano.....p. 91

### Tabela nº 04

Ações de caráter mobilizador realizadas pelo CME na gestão 2009-2010.....p. 92

### Fluxograma nº 1

Momento explicativo do PES – Fluxograma do “Placar do problema”: dificuldade do CME na mobilização da sociedade civil, particularmente do segmento dos usuários dos serviços educativos.....p. 137

### Fluxograma nº 2

Fluxograma Situacional do problema: dificuldade do CME na mobilização da sociedade civil no segmento dos usuários dos serviços educativos.....p. 139

### Fluxograma nº 3

Análise Estratégica em cenário de piso - Fluxograma: Posição de interesse dos atores frente às operações iniciadas pelo ator X (síntese).....p. 141

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADUNESP** – Associação dos Docentes da UNESP

**APEOESP** – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** – Banco Mundial

**CAE** – Conselho de Alimentação Escolar

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

**CF/88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**CME** – Conselho Municipal de Educação

**CONAE** – Conferência Nacional de Educação

**EAD** – Ensino a Distância

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

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

**IME-R** – Índice de Movimentação Econômica Regional

**LDBEN/1996** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996

**ONG's** – Organizações Não Governamentais

**OP** – Operações

**PC do B** – Partido Comunista do Brasil

**PCNs** – Parâmetros Curriculares Nacionais

**PES** – Planejamento Estratégico Situacional

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PPS** – Partido Popular Socialista

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**PV** – Partido Verde

**SJRP** – São José do Rio Preto

**SME** – Secretaria Municipal de Educação

**UNCME** – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

**VDP** – Vetor Descritor do Problema

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	p. 14
2 O PODER LOCAL E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DA SOCIEDADE.....	p. 19
2.1 O novo cenário mundial: a globalização e a valorização do local.....	p. 20
2.2 O novo cenário brasileiro: a abertura democrática.....	p. 23
2.3 O município <i>ente federativo</i> : a vez do local.....	p. 26
2.4 O uso das novas tecnologias: a voz do local.....	p. 28
2.5 Poder local: espaço para o exercício da democracia, da participação e da cidadania.....	p. 33
3 POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO.....	p. 45
3.1 A política pública e a gestão educacional no novo contexto mundial.....	p. 46
3.2 Políticas públicas: centralização, descentralização, desconcentração e recentralização.....	p. 49
3.3 Reforma educacional e gestão da educação nas décadas de 1980 e 1990.....	p. 55
3.4 Gestão democrática <i>como ato</i> e <i>como fato</i> .....	p. 59
3.5 Gestão democrática e participação.....	p. 63
4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA.....	p. 71
4.1 O município: contexto histórico e importância.....	p. 72
4.2 O CME: marcos legais e importância.....	p. 74
4.3 O CME: criação e composição.....	p. 78
4.4 O CME e a construção de uma gestão democrática <i>como ato</i> ou <i>como fato</i> ?.....	p. 87
4.5 O CME: análise das entrevistas.....	p. 97
4.5.1 A caracterização dos membros do conselho.....	p. 99

4.5.2 O processo de eleição dos membros do CME.....	p. 100
4.5.3 A organização e a estrutura do CME.....	p. 102
4.5.4 A concepção de cidadania e participação.....	p. 108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p. 116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 122
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	p. 129
APÊNDICE.....	p. 132
Apêndice A – CME: possibilidades para a ampliação da participação a partir do método PES.....	p. 133
ANEXOS.....	p. 143
Anexo 1 – Questionário de Pesquisa – N° 1.....	p. 144
Anexo 2 – Questionário de Pesquisa – N° 2.....	p. 152
Anexo 3 – Questionário de Pesquisa – N° 3.....	p. 157
Anexo 4 – Questionário de Pesquisa – N° 4.....	p. 163
Anexo 5 – Conferência Intermunicipal de Educação (panfleto).....	p. 169
Anexo 6 – 1° Ciclo de Estudos e Discussão (panfleto).....	p. 171

## 1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Em vários países e localidades verifica-se um amplo discurso sobre o papel e a participação do cidadão, sobre como deveria ocorrer os processos participativos. Neste trabalho, nosso propósito é investigar a existência de processos participativos dos cidadãos, por meio de seus representantes e dos vários segmentos da sociedade que compõem o CME - Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto.

Por que São José do Rio Preto?

São José do Rio Preto é o município sede da mesorregião noroeste paulista, que conta com 109 municípios reagrupados em 8 microrregiões<sup>1</sup> e possui uma localização político-estratégica na fronteira entre os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Em alguma medida, Rio Preto influenciou alguns dos municípios vizinhos na implementação das conquistas e garantias constitucionais de 1988 incentivadas pelos governos federais e estaduais (servindo ou sendo modelo para os municípios vizinhos ou da região), como exemplo citamos as discussões sobre o processo de implantação da municipalização do ensino, do sistema municipal de ensino, da criação dos conselhos municipais, entre outros (FARIA, 2005). A escolha desse município deve-se também à necessidade de se pesquisar outras cidades de expressão regional, uma vez que a maioria das pesquisas concentra-se nas capitais dos estados e cidades de grande porte com expressão nacional.

Por que o CME – Conselho de Educação do Município de São José do Rio Preto?

Com relação ao CME de São José do Rio Preto, sua escolha deve-se à importância que esse órgão assumiu por ser um órgão normativo, deliberativo, fiscalizador, mobilizador e representativo que assessora o executivo municipal no desenvolvimento de políticas públicas. Seus membros são atores que representam lideranças das comunidades e/ou grupos organizados do município, que norteiam a elaboração de políticas públicas educacionais municipais.

Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos, sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania, assim como para

---

<sup>1</sup> Divisão Territorial do Brasil e Limites Territoriais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/mesorregiao.html>>. Acesso em: 11 de outubro de 2009.

avaliar as possibilidades de um aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira. (GOHN, 2007, p. 112).

Por que os membros do Conselho de Educação do Município de São José do Rio Preto?

A importância dos membros do Conselho Municipal de Educação advém do fato de serem atores que possuem a possibilidade real de participar e/ou fomentar a participação, de influir e/ou decidir, de ampliar os processos democráticos, na implementação de políticas públicas educacionais desencadeadas nos processos políticos a partir do Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto. Cada membro do conselho deve garantir e cuidar para que o processo político seja caracterizado por uma racionalidade pública, social e democrática, mas enquanto ator que representa um grupo social, instituição ou segmento da sociedade, deve agir e fazer jus à sua representatividade (GENTILINI, 2010, p. 145).

Não pretendemos generalizar, com este trabalho, os problemas em torno dos processos políticos participativos que envolvem o cidadão na localidade, visto que poderíamos incorrer em erro de análise pelo senso comum; ou ainda simplificar demais a realidade, mascarando resultados ao tomar a sociedade rio-pretense como única, desconsiderando as demais formas de organizações de outras municipalidades, bem como os diversos obstáculos de ordem política, econômica, social, cultural, entre outros.

Limitamos o nosso universo da pesquisa inicialmente ao CME de São José do Rio Preto desde o processo de sua criação (1996), com ênfase nos meses de janeiro de 2009 a setembro de 2010, o que compreende a atual gestão (2009-2012). O nosso foco reside no processo político de participação dos representantes da sociedade na localidade rio-pretense. A localidade exerceu nova importância após a CF/88, quando os municípios foram elevados à categoria de “entes federados”, assumindo a possibilidade de uma autonomia real, na qual a participação dos cidadãos poderia ter mais chances de construir ou reclamar a ampliação dos direitos sociais.

Partimos da hipótese que os atores do CME estariam inovando e ampliando os processos participativos no interior do conselho em busca de uma cidadania ativa ou de uma maior participação ou representação da sociedade, cumprindo assim a sua função mobilizadora. O exame dessa hipótese deverá exigir a análise das relações interpessoais dos membros do CME e da evolução da concepção de participação e cidadania, que serão nossas categorias de análises.



Portanto, nosso problema de pesquisa refere-se ao ator, membro do CME. Nesse sentido, buscamos entender como os atores concebem os processos participativos e qual concepção de participação os representantes da sociedade estão implementando no interior do CME, para interpretar possíveis tendências, avanços e retrocessos nos processos participativos da localidade. Dessa forma, nosso objeto de análise poderia ser também assim enunciado: *qual concepção de participação, presente nos depoimentos dos membros do CME de São José do Rio Preto, estaria desencadeada nos processos políticos por seus atores e/ou grupos dominantes?*

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é estabelecer a concepção de participação do ator, membro do CME, se ela corresponde ou reflete a atitude desse ator enquanto representante dos cidadãos ou de um grupo e como ela se desenvolve dentro do conselho. O objetivo específico constitui duas partes, a saber: primeiro, investigar a atuação dos atores do CME. Dessa forma, interessa-nos: a) explicitar a forma de relacionamento existente entre o poder executivo municipal e o CME; b) como se organizam tais atores; c) verificar se esses atores possuem autonomia nas decisões, ou apenas ratificam as deliberações do poder executivo; d) saber se os atores estão buscando ou incentivando uma nova forma de participação do cidadão rio-pretense que represente um novo modelo de participação para a região; e) investigar se existem espaços participativos dentro do CME para ouvir o cidadão rio-pretense. O segundo objetivo específico consiste em analisar a concepção de participação dos atores do CME e assim verificar: a) como os atores concebem os processos participativos; b) qual concepção de participação os representantes da sociedade estão levando a cabo no interior do CME, para interpretar possíveis tendências, avanços e retrocessos nos processos participativos da localidade; c) qual a concepção de participação está presente nos depoimentos e dentro dos processos políticos desencadeados pelo CME, por seus atores e/ou grupos dominantes.

Este trabalho insere-se na modalidade de pesquisa de campo de natureza qualitativa, tem como recurso metodológico o uso de diferentes ferramentas metodológicas para investigação e a coleta de dados, tais como revisão bibliográfica, análise da legislação produzida pelo CME de São José do Rio Preto e a coleta de informações dos depoentes por meio de entrevistas, as quais se basearam em um questionário semiestruturado.

Utilizamos, portanto, dois procedimentos metodológicos de investigação para examinar o problema, a saber, primeiro fizemos a análise a partir da bibliografia existente acerca das concepções de participação e cidadania, das diferentes vertentes de pensamento sobre o tema, envolvendo as relações do cidadão: o poder local e o global; a sua autonomia; o

processo de gestão democrática e os processos participativos. Dessa forma, este estudo efetuou a análise da evolução do conceito de participação e cidadania para entender os processos políticos desencadeados no interior do CME de São José do Rio Preto, se estão inovando, buscando uma nova concepção de cidadão por meio de sua participação, ou se o Conselho apenas reproduz em instância local as práticas existentes no país.

O segundo instrumento metodológico de investigação e análise consistiu na elaboração de questionário semiestruturado, com perguntas abertas e fechadas que serão respondidas pelos membros do Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto, visando detectar em seus depoimentos as concepções de participação que estão presentes e/ou imperam nos processos decisórios do Conselho Municipal de Educação. Esse questionário contou com quatro seções, quais sejam: I) identificação dos membros do CME; II) o processo de eleição e objetivos dos membros do conselho; III) a organização e estrutura do CME; IV) a concepção de cidadania e participação dos membros do CME. As respostas dos questionários foram gravadas em formato digital MP-3, transcritas na íntegra e anexadas nesta pesquisa.

Os procedimentos para a obtenção das respostas dos questionários contaram com a anuência da presidente do CME de São José do Rio Preto e dos membros participantes desta pesquisa; além do comprometimento deste pesquisador por meio de documento escrito e assinado, no qual assume a responsabilidade de manter o sigilo sobre os nomes dos participantes, que passarão doravante a ter a denominação de atores seguidos do número da entrevista.<sup>2</sup>

As diferentes ferramentas metodológicas utilizadas para analisar os processos políticos encadeados no campo da gestão e do planejamento, forneceram meios, subsídios para entender como as políticas públicas são definidas no interior dos processos políticos em que existem atores, isto é, indivíduos ou grupos organizados capazes de interferir num determinado momento, ou o tempo todo, ou quando são chamados, na definição de políticas públicas educacionais.

Assim sendo, abordaremos, no capítulo segundo, o poder local e os processos participativos da sociedade, bem como suas relações com: a valorização do local frente ao global, os processos participativos na abertura democrática do país, a legalização da autonomia das localidades, o uso das novas tecnologias como ferramenta para ampliação da

---

<sup>2</sup> Os procedimentos adotados para esta pesquisa são anteriores à criação do Comitê de Ética da FCLAR-UNESP, fomos comunicados de sua existência três dias antes da qualificação, inviabilizando qualquer tentativa de submissão ao referido comitê. Contudo, salientamos que tivemos juntamente com o orientador Prof. Dr. João Augusto Gentilini todo o devido cuidado e prudência para a efetivação desta pesquisa. Esclarecemos, ainda, que este trabalho passou por duas aprovações públicas, sendo uma na disciplina *Produção da Pesquisa* e outra na Banca de Qualificação, que contou com a colaboração e crítica dos docentes participantes.

democracia e participação das localidades, o uso do espaço local para o exercício da democracia e da cidadania.

No terceiro capítulo, faremos um breve histórico das políticas públicas brasileiras, destacaremos a importância do processo de descentralização e das reformas educacionais nas décadas de 1980 e 1990, bem como os processos político-participativos da gestão democrática *como ato e como fato*.

O quarto capítulo estará reservado às análises dos dados coletados na pesquisa, iniciaremos com um breve histórico da educação municipal em São José do Rio Preto e do processo de formação do Conselho Municipal de Educação como forma de contextualizar e delimitar o estudo. Estabeleceremos, nesse capítulo, um diálogo com os capítulos anteriores no que se refere às análises dos processos participativos no conselho, seus atores e suas forças, na busca por interpretar: qual concepção de cidadão é consolidada na política pública rio-pretense; em que medida estar-se-ia inovando na mobilização do cidadão e no envolvimento dos diversos segmentos da sociedade nos processos participativos do CME. Em seguida, após as análises, realizaremos as considerações finais.

## 2 O PODER LOCAL E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DA SOCIEDADE

Neste capítulo, estudaremos o poder local e a localidade<sup>3</sup> a partir da abordagem e da contextualização histórica dos processos políticos que os envolvem na construção dos processos participativos da sociedade. Para tanto, realizaremos um movimento no sentido macro para o micro, do global para o local na análise dos temas propostos.

Desse modo, a revisão bibliográfica dos temas deste capítulo objetiva fornecer elementos e embasamento teórico que permitam entender a relevância e a emergência do poder local frente à nova ordem mundial; aos processos de reorganização política, econômica, cultural e social do local; às mudanças e implicações promovidas pela participação popular no processo de transição política e democrática do Brasil do regime militar ditatorial para o regime civil e democrático; às possibilidades de efetivação da participação popular nos processos decisórios após a emancipação política dos municípios elevados à categoria de entes federados; às novas formas de organização e possibilidades de participação que se abrem com relação ao uso das novas tecnologias.

Este estudo demonstra a necessidade de se avançar na discussão dos processos políticos e democráticos no Brasil, bem como dos processos de participação popular e de suas formas de representação política, aproveitando as novas possibilidades que a emergência do poder local oferece. Nesse sentido, teve como inspiração os movimentos populares do início do período republicano e do processo de transição democrática, suas experiências bem ou mal sucedidas, seus acertos e erros, suas angústias e expectativas para a construção dos direitos políticos e sociais – muitos desses já normatizados, mas não implementados – por meio do exercício de uma cidadania ativa e de uma gestão democrática e participativa.

---

<sup>3</sup> Entendemos por localidade o município caracterizado por um poder local, autônomo, com uma organização político-administrativa própria, que tem na cidade a sede das manifestações socioculturais de sua comunidade. Em sua recente obra, Gentilini (2010, p. 15) esclarece-nos que “município” e “cidade” são fenômenos distintos, mas integrados. A cidade, modernamente, é um fenômeno urbano, onde se concentram as atividades econômicas e os poderes políticos e sociais. Na acepção de Pirenne (1973), a cidade moderna é uma criação da burguesia, é espaço de liberdade e de emancipação, comparada com as cidades medievais. Para Lynch (1982), as cidades são sínteses de experiências históricas, espaços de manifestações socioculturais que lhes dão certa identidade. O município, aldeia ou vila emancipados é um conceito jurídico que expressa a organização político-administrativa das cidades, através do qual se exerce localmente um poder político frente aos demais poderes políticos (Estados e União).

## 2.1 O novo cenário mundial: a globalização e a valorização do local

Recentes transformações de ordem econômica, social e política no mundo, iniciadas no final da década de 1980 – sobretudo na área de novas tecnologias, que ampliaram os meios de produção/consumo, comunicação e transporte – puseram fim à Guerra Fria e caracterizaram o surgimento de uma Nova Ordem Mundial, também conhecida como globalização.<sup>4</sup>

Uma importante análise sobre o tema globalização foi efetuada por Giddens (2006), estudioso do assunto. Para o autor, é evidente que a globalização não está se desenvolvendo de forma equitativa – para muitos é uma ocidentalização, para outros uma americanização – visto que os EUA constituem atualmente a única superpotência em ordem global (seja no campo econômico, militar ou cultural), expressa em marcas visíveis no mundo todo, além de sediar a maioria das empresas multinacionais gigantes. Assim sendo, segundo Giddens (2006), uma visão pessimista da globalização considerá-la-ia um grande negócio para os países industrializados do norte e um negócio limitado para as nações em desenvolvimento do sul, o que de certa forma pode ser verificado nas estatísticas sobre a renda da população mais pobre do mundo, que caiu de 2,3% em 1989 para 1,4% em 1998. Nessa perspectiva, a globalização estaria destruindo as culturas locais, ampliando as desigualdades mundiais e piorando a sorte dos empobrecidos.

De acordo com Giddens (2006), as pessoas que afirmam ou acusam a globalização de aprofundar as desigualdades têm em mente, em geral, uma visão economicista e de livre comércio. Para o autor, “é, sem dúvida, óbvio que o livre comércio não é um benefício absoluto” (GIDDENS, 2006, p. 27), pois a abertura do comércio de forma desregulamentada pode solapar a economia local de subsistência; mas “resistir à globalização econômica, optando pelo protecionismo econômico seria uma tática equivocada tanto para nações ricas quanto para as pobres” (GIDDENS, 2006, p. 27), uma vez que não favoreceria o desenvolvimento dos países pobres e poderia levar os ricos à criação de blocos de comércio conflitantes.

---

<sup>4</sup> Os estudos de Giddens (2006) indicam que o termo *globalização* é recente e se popularizou no final dos anos 1980, provocando um debate que o autor dividiu entre os céticos (aqueles que não acreditam na existência da globalização) e os radicais (aqueles que sustentam que a globalização é real e pode ser sentida em toda parte). Neste trabalho, interessa-nos apenas pontuar as principais transformações pelas quais vem passando o mundo na atual fase desse processo de globalização, caracterizado pelo desenvolvimento tecnológico, principalmente nas áreas de telecomunicações. Para obter mais informações sobre o assunto, confira: *A era do globalismo* de Octávio Ianni (2004) e *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós* de Anthony Giddens (2006).

Na perspectiva de Giddens (2006), a globalização é um conjunto complexo de processos que operam de maneira contraditória e complexa, não se caracteriza apenas por uma rearticulação mundial de ordem econômica e envolve também política, cultura, tecnologia, entre outros. A sua porção mais visível e questionada é a econômica, pois a articulação das lideranças globais e regionais, bem como dos grupos que elas representam é fartamente veiculada pela mídia, que explora o tema a partir de diversos pontos de vista e perspectivas, sejam otimistas ou críticas<sup>5</sup>. Muitas pessoas pensam que a globalização está tirando o poder ou influenciando as comunidades locais e nações a transferi-lo para uma arena global. O autor afirma que esse fenômeno é relativo, já que ele apresenta vários sentidos, seja para cima, em direção ao global, seja para baixo, em direção ao local, e cita o sociólogo americano Daniel Bell: “A nação se torna não só pequena demais para resolver os grandes problemas, como também grande demais para resolver os pequenos” (BELL apud GIDDENS, 2006, p.23). Um exemplo claro é o ressurgimento de identidades culturais locais em várias partes do mundo, como os movimentos na Escócia, em Quebec, entre outros.

Identificamos nas ideias defendidas por Sardenberg (2008), Ianni (2004) e Giddens (2006) que não é mais possível desconsiderar o ponto de vista regional, local e do cidadão, pois esses assumem uma ordem crescente de importância no mundo contemporâneo, qualquer que seja a dimensão das relações entre o global e o local, bem como a perspectiva otimista ou crítica nas dimensões econômica, social, cultural ou política; embora não possamos ser ingênuos e/ou ignorar as considerações críticas e toda a sorte de mazelas produzidas pela globalização em relação ao local, como indica Ianni (2004).

Em seus apontamentos, Giddens (2006) acentua que a globalização não diz respeito apenas ao que está “lá fora”, mas também ao que está “aqui dentro” próximo ao indivíduo, influenciando os aspectos íntimos e pessoais, colocando em debate os valores tradicionais da família, da mulher, das minorias, etc. À medida que as mudanças ganham força, a sociedade caminha para uma sociedade cosmopolita global, da qual já participamos de certa forma e percebemos seu contorno, “sacudindo” o nosso modo de vida.

[...] uma ordem global conduzida por uma vontade humana coletiva [...]; [...] que emerge de maneira anárquica, fortuita e caracterizada por uma mistura de influências [...]; [...] nem firme nem segura, mas repleta de ansiedades,

---

<sup>5</sup> Empregamos a expressão “crítica” em substituição à expressão “pessimista” (GIDDENS, 2006), por entendermos que esta possui uma conotação pejorativa e em respeito às posições contrárias ou oposicionistas, advindas em sua maioria de pensadores com forte inclinação para a doutrina marxista (sejam eles ortodoxos ou não) cujos questionamentos e proposições sobre o capitalismo e a globalização são relevantes e devem ser considerados.

bem como marcada por profundas divisões. A impotência que experimentamos não é sinal de deficiências individuais, mas reflete a incapacidade de nossas instituições. Precisamos reconstruir as que temos, ou criar novas. Pois a globalização não é um acidente em nossas vidas hoje. É uma mudança de nossas próprias circunstâncias de vida. É o modo como vivemos agora. (GIDDENS, 2006, p. 28-29).

As mudanças pontuadas por Giddens (2006) estão em andamento e ocorrem em todos os países do globo e nas suas localidades em maior ou menor grau, de acordo com o engajamento dessas no processo de globalização. Conseqüentemente, tais mudanças podem ser aceleradas ou estancadas pelo modelo de desenvolvimento adotado por esses países e localidades. Já em contextos de crise, elas podem ser influenciadas e potencializadas pelas reivindicações e participação política da sociedade, que pode questionar e colocar em xeque as principais instituições que conhecemos, a saber, a nação, a família, o trabalho, a tradição e a natureza, classificadas pelo autor como “instituição casca”, pois “tornaram-se inadequadas para as funções que são chamadas a desempenhar” (GIDDENS, 2006, p. 28).

No Brasil, o processo de globalização ocorreu concomitantemente com o processo de mudança de regime político e de abertura democrática, o que lhe conferiu uma característica peculiar em relação aos demais países da América Latina. Como é sabido, o país enfrentou um regime ditatorial de governo pelo menos nas duas últimas décadas anteriores ao período de reivindicações democráticas populares – meados da década de 1960 até 1985. As mudanças do regime político e da abertura democrática contaram com a participação de grupos, instituições e partidos de oposição ao governo que desejavam mudanças; além disso, contaram também com pressões populares pela abertura política e pela participação democrática, acabando, então, por juntar forças de todos os lados para reestabelecer os processos democráticos. O ápice desse processo participativo ocorreu durante as discussões da Constituinte (1987-1988), em que o embate ideológico obrigou seus atores a um ajuste, um posicionamento, uma nova reorganização das forças políticas do país em busca de seus interesses corporativos.

Posteriormente, as políticas de ajuste contribuíram, em certa medida, para o desenvolvimento democrático e foram potencializadas e propaladas pelos modelos vigentes nos organismos internacionais, como CEPAL, Banco Mundial e FMI; os quais, de alguma forma, conduziram ou apressaram as reformas democráticas das décadas de 1980 e 1990. Essas mudanças trariam e/ou colocariam em evidência a localidade como centro das

discussões na sociedade por uma descentralização<sup>6</sup> política – entendida como municipalização – e por uma maior participação e gestão democrática, um cenário perfeito para as novas possibilidades para o local.

## 2.2 O novo cenário brasileiro: a abertura democrática

Gadotti (2001) aponta um caminho no qual o processo de abertura política e de participação democrática brasileira da década de 1980 parece ter sido motivado pela iniciativa do próprio regime militar como parte do processo de transição democrática de forma lenta e gradual. A reivindicação de uma política de participação democrática era antiga para os educadores brasileiros, segundo Gadotti (2001, p. 28), “o tema da participação e da democratização da gestão da educação, tomou boa parte das discussões e dos debates pedagógicos, tanto no setor público quanto no setor privado”. Para o autor, foi durante o governo do General Figueiredo, através do Ministro da Educação e Cultura Eduardo Portella, que a partir de 1980 o discurso da “administração participativa” e do “planejamento participativo” foi adotado pelo governo, conforme elucidada a seguir:

O III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos (1980-1985) foi elaborado através de consultas regionais, ao contrário da forma autoritária que caracterizava o comportamento do regime militar até então. A participação chegava com “distensão” política e a democracia “relativa”. (GADOTTI, 2001, p. 28).

Com as primeiras eleições diretas para governador de Estados, 1982, e a posse dos novos governadores em 1983, várias experiências de participação tiveram lugar em diversas partes do Brasil. Citamos, entre outras, os projetos desenvolvidos entre 1983 e 1984, com o *Fórum de Educação do Estado de São Paulo* e o *Congresso Mineiro de Educação*. (GADOTTI, 2001, p. 29).

Já Fernandes (1999) esclarece que tal iniciativa de transição do regime militar ditatorial para o regime civil democrático deveu-se muito mais às pressões exercidas pela sociedade. Para a autora, o caminho democrático apontado pelos movimentos populares a partir de reivindicação era sem volta, o que obrigava os militares a promover “espaços de abertura democrática” como forma de diminuir a pressão e atrasar o processo para se

---

<sup>6</sup> Para Almeida (2005), a descentralização também constituiu um tema central durante o processo de democratização brasileira na década de 1980 e estava na pauta das reivindicações como forma de ampliação da democracia, eficiência do governo e eficácia política (essa questão será discutida no próximo capítulo).



manterem no poder. Esse cenário de luta e de medição de forças entre os diversos atores do processo de transição democrática foi responsável pela abertura democrática e não uma concessão benfeitora do regime militar.

Ao analisar as conquistas democráticas para a construção da cidadania, Fernandes (1999, p. 20-21) entende que tais conquistas foram “resultado de um processo participativo, alvo da política de democratização”. De acordo com a autora, o processo de transição na luta pelos direitos do cidadão a partir desses processos participativos trouxe à arena política, novos valores, abordagens e perspectivas através do questionamento dos valores políticos tradicionais antes incorporados pelo regime militar, os quais foram explicitados nas reivindicações da sociedade civil. “A democracia só pode se consolidar definitivamente na medida em que uma cultura política faça parte da vida dos cidadãos, ou seja, que haja uma transformação nos valores políticos tradicionais.” (FERNANDES, 1999, p. 23).

Para O’Donell e Schmitter (1988), a democratização significa a efetiva participação nas decisões pelo cidadão, tanto em direitos como em deveres. Os autores afirmam que a cidadania constitui um princípio orientador da democracia, logo sem as garantias liberais os direitos liberais podem ser manipulados. Portanto, a busca pela consolidação democrática pode ser entendida como uma forma de construção da cidadania e ocorre por meio dos processos participativos.

As reivindicações populares ganharam forma e corpo durante o processo de elaboração da Constituinte, um momento ímpar para a sociedade brasileira nos idos de 1987 e 1988. Segundo Neves (2002), ocorreu a participação de várias forças sociais que em confronto tentavam instalar hegemonicamente seu projeto de sociedade, num momento em que se definiam os marcos institucionais de uma sociedade em transição do regime ditatorial para o democrático. Dessa forma, para a autora, o resultado desse quadro foi “uma transição nitidamente conciliadora” e simultânea de “conservação e mudança”, pois:

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes. (NEVES, 2002, p. 99).

Estávamos criando, ou melhor, retornando ao “Estado Democrático de Direito” e esse pressupunha a ampliação dos direitos sociais. “A Constituição da transição, além de delimitar, modernizando o arcabouço institucional das relações econômicas, teve seu ponto de inflexão

na delimitação dos marcos institucionais de maior socialização do poder” (NEVES, 2002, p. 100). O Brasil mudara de uma sociedade rural-agrária para urbano-industrial e era necessário redefinir papéis do Estado, do capital privado nacional e internacional, da sociedade; normatizar as novas questões emergentes, tais como o menor, o idoso, o meio ambiente, a política urbana, o sistema financeiro, a ciência e tecnologia; e também disciplinar os velhos problemas com novas soluções, como a política agrícola e fundiária, a reforma agrária e a questão do índio. O legislativo ampliou o controle sobre o poder executivo, alargaram-se os instrumentos da democracia clássica e os direitos políticos estenderam-se, tais como o voto dos analfabetos e menores entre 16 e 18 anos, a livre organização partidária, a representação popular, sindical e o direito de greve.

Analisando o processo de transição política e democrática brasileira, Aggio (1997, p. 122-134) questiona as avaliações que imputaram um caráter conservador à transição brasileira, colocada em prática pelos militares no seu projeto de “descompressão” ou “distensão”. Projeto esse que, para o autor, acabou fugindo ao controle deles mesmos, pois uma proposta de reforma que pretendia ser “lenta e gradual” tornou-se inovadora com relação ao projeto de autorreforma do regime militar. Após as primeiras eleições municipais e estaduais, a população manifestava seu descontentamento elegendo os candidatos de oposição, possibilitando um pacto firmado entre os moderados de todos os lados (a elite, os militares e os partidos) para que se evitasse uma possível radicalização de lideranças populares e se colocasse em risco a democracia liberal. Tal associação de forças pretendia evitar que os movimentos de ascensão e participação popular escapassem ao controle dos espaços institucionais tradicionais, como os partidos políticos, uma vez que a população estava desacreditada que as mudanças sociais necessárias pudessem ser realizadas por eles. Em síntese, segundo o autor, os processos participativos da sociedade civil na construção dos direitos sociais colaboraram para o deslocamento de forças e a promoção das mudanças necessárias à transição política democrática. Consideramos que tais forças também estiveram presentes na elaboração da Constituinte.

Entendemos que o processo de elaboração da Constituinte foi relevante para a sociedade brasileira, visto que alargou os horizontes democráticos de modo a possibilitar uma real participação da sociedade nos processos decisórios desde a sua base, valorizando a organização das localidades. A normatização e a emancipação dos municípios elevados à qualidade de *entes federativos* pela CF/88 trariam novas possibilidades de participação para as localidades, era a vez do local.

### 2.3 O município *ente federativo*: a vez do local

A conquista dos municípios brasileiros, quando foram declarados *entes federativos* pela Constituição de 1988 com direitos iguais ao Estado e à União, nos limites da Constituição, rompeu uma histórica tradição de centralismo e subordinação aos poderes regionais e centrais. Consequentemente, vieram as obrigações e as responsabilidades de assumir a gestão local das políticas públicas, historicamente centradas no governo federal, e sua autonomia dentro de um contexto de crise e de grandes dificuldades financeiras (GENTILINI, 2010). Além disto, segundo Fernandes (1999),

Diferente do caso espanhol, a sociedade brasileira teve como herança cultural característica de sua colonização a hierarquização e a instituição de relações patrimonialistas de poder, resultando na privatização de se fazer política apoiada no coronelismo e clientelismo. Estas características justificam um certo consenso quanto a uma fraca cultura política da sociedade brasileira em que as ideias de liberdade, igualdade e direitos (fundamentais à democracia), foram substituídas pela subordinação aos líderes populistas e autoritários. (FERNANDES, 1999, p. 25).

De certa forma, a Constituição de 1988 atendeu a vontade popular por uma gestão democrática e participativa do local, como também desonerou o Estado de sua responsabilidade ao transferi-la para o município. Esse fato traria outras implicações, pois em razão da crise a autonomia municipal não se concretizou imediatamente e os recursos esperados pela redistribuição prevista na Constituição acabaram concentrando-se nos Estados Federados, que passaram a centralizar o poder financeiro numa clara substituição ao Governo Federal. Gentilini (2010, p. 71 – grifos do autor) alerta-nos, ainda, que “uma autonomia pensada e expressa em termos *legais* não significava que se traduziria imediatamente em termos *reais*”.

Em seu recente trabalho, Gentilini (2010, p. 70-81) esclarece que a expressão “ente autônomo” não reflete a realidade e aponta quais são os principais obstáculos para o desenvolvimento da autonomia das municipalidades, os quais sintetizamos a seguir: a) as limitações orçamentárias e financeiras; b) as crises econômicas que extrapolam fronteiras; c) as consequências da reforma do Estado; d) as relações federativas ainda não igualitárias entre união, estados e municípios; e) o ceticismo ou a timidez dos dirigentes municipais que não desenvolvem as potencialidades permitidas em lei; f) a cultura política das relações de subordinação às práticas de clientelismo, mandonismo e coronelismo; g) as relações de

dependência com os grandes centros; h) a ausência de um projeto político legítimo que faça valer os interesses locais frente ao poder central; i) os limites, as distâncias e o isolamento geográfico do município, entre outros.

De acordo com Gentilini (2010), a autonomia municipal constituiu um importante avanço político-jurídico em relação às constituições anteriores para enfrentar e atenuar as desigualdades regionais e locais, mas os avanços não foram significativos face aos obstáculos e à cultura política das localidades. Tal fato fez surgir novos atores sociais e políticos que, na busca por espaços de participação alternativos aos espaços tradicionais, encontraram no espaço local uma alternativa favorável e eficaz para a sua atuação. Para o autor, é preciso ampliar o conceito de autonomia municipal, pois ele está condicionado pelo desenvolvimento histórico, econômico e social de uma cultura política clientelista e patrimonialista entre os governos municipal e estadual que não foi totalmente rompida, além de ainda persistir o poder político das oligarquias locais e regionais.

E para a sua superação, torna-se extremamente importante pensar a autonomia em termos de um *poder local*, como ele se estrutura nos limites do município e como ele pode ser utilizado para que as forças políticas e sociais locais possam, efetivamente, exercer a autonomia que está implícita na expressão “ente federativo” e que não se concretiza de forma imediata e mecânica só porque está prevista na Constituição, mesmo que ela se pretenda democrática. (GENTILINI, 2010, p. 79 – grifos do autor).

A própria ideia de autonomia traz no seu âmago a ideia de descentralização e pressupõe a participação do cidadão. “Cidadão é aquele que participa do governo e só pode participar do governo quem tiver poder, liberdade e autonomia para exercê-lo” (GADOTTI, 2001, p. 38). Assim, a emancipação do município à categoria de *ente federado* abre novas possibilidades para as localidades, pois “o município é muito mais do que o espaço onde os cidadãos vivem os problemas nacionais, dão respostas ou tentam interferir, de alguma forma, na elaboração de políticas públicas” (GENTILINI, 2010, p. 15).

No entanto, Gadotti (2001, p. 30) alerta-nos que o tema autonomia “está tomando o lugar da participação e da autogestão. Poderia me arriscar dizendo que é quase um meio termo entre os dois”. O autor aponta, ainda, certo modismo pelo uso do tema, sem desmerecer sua relevância, uma vez que para muitos o tema autonomia tem diversas interpretações e pode vir travestido de um movimento “privatista” ou “ingênuo” quando se presta apenas à “desobrigação do Estado” (GADOTTI, 2001, p. 35).

Outra preocupação sobre a autonomia e a participação do cidadão é que, em contexto de crise, o cidadão pode desistir do processo participativo e do direito de participar,

entregando ou deixando as decisões nas mãos de políticos descompromissados e/ou tecnoburocratas de plantão, seja por não confiar nas instituições, nos governos, nos políticos; seja por sentir-se incapaz de participar frente à organização do aparato estatal ou por acreditar que suas necessidades estão contempladas em parte ou totalmente, ele desiste do coletivo, do geral, busca apenas o interesse individual, tornando-se indiferente, fechado e autocentrado (NOGUEIRA, 2001, p. 83-86).

Nesta situação, os direitos deixam de contar com o anteparo de uma comunidade política consistente: expandem-se em quantidade e em qualidade, mas ficam sem muitas garantias e acabam, muitas vezes, por não ser efetivamente usufruídos. A própria idéia de público sofre uma inflexão e tende a ser concebida como um espaço onde direitos (individuais/grupais) podem ser afirmados de modo categórico e unilateral, ou seja, sem a recíproca afirmação dos deveres. Os grupos mais fortes terminam com mais direitos. Alguns se tornam “mais iguais” do que outros. (NOGUEIRA, 2001, p. 86).

Há uma frequência do debate sobre autonomia nos últimos anos, principalmente durante os processos de “reforma”, um exemplo recente desse debate foi a CONAE – Conferência Nacional de Educação – cujo embate sobre esse tema foi fruto de uma discussão realizada de janeiro de 2009 a abril de 2010, que perpassou União, Estados, Municípios, suas instituições e secretarias, sociedade civil, organizações trabalhistas e patronais, entre outras.

O debate sobre autonomia é, por essência, profundamente político e traz consigo a crítica sobre o papel do Estado; deve ser “encarado de frente” pela sociedade e pelo cidadão, não admitindo imobilismo dos envolvidos, pois é bem verdade que quanto maior for o envolvimento e a participação do cidadão e da sociedade, maiores são as possibilidades de consolidar tal autonomia. Cabe, pois, ao cidadão e à sociedade usar todos os recursos disponíveis para fazer ouvir sua voz.

#### **2.4 O uso das novas tecnologias: a voz do local**

De acordo com Giddens (2006, p. 78), “a força motora das revoluções de 1989, foi a democracia ou a autonomia”. A difusão da democracia foi fortemente influenciada pelos recentes avanços das comunicações globais. Ao citar o episódio da queda do Muro de Berlim, em que as redes de televisão pediam espaço para subir à frente e “encenavam” várias tomadas

para assegurar que as imagens ficariam boas, o autor afirma que a televisão tinha o direito de ir à frente, pois ela foi a principal promotora que influenciara a abertura do muro. Para Giddens (2006), o colapso soviético não se deu apenas no plano econômico, em razão de a indústria soviética não conseguir acompanhar o desenvolvimento tecnológico do ocidente, mas também no controle ideológico e cultural imposto pela autoridade política comunista, que não sobreviveria aos avanços da mídia global.

A comunicação eletrônica instantânea não é apenas meio pelo qual notícias ou informações são transmitidas mais rapidamente. Sua existência altera a própria estrutura de nossas vidas, quer sejamos ricos ou pobres. Quando a imagem de Nelson Mandela pode ser mais familiar para nós que o rosto do nosso vizinho de porta, alguma coisa mudou na natureza da experiência cotidiana. (GIDDENS, 2006, p. 21).

Em sua obra *O mundo em descontrolado*, Giddens (2006) afirma que o mundo atual está em descontrolado, em oposição ao que anteviam muitos pensadores como Karl Marx, o romancista George Orwell e o sociólogo alemão Max Weber, que acreditavam que com o conhecimento da história, do desenvolvimento da ciência e da tecnologia o mundo tornar-se-ia mais seguro e previsível. Como exemplo desse descontrolado, o autor cita o aquecimento global e os riscos da economia, afirmando, ainda, que os riscos estão associados ao processo de inovação tecnológica da sociedade contemporânea, que constituem, todavia, uma fonte propulsora para o desenvolvimento da humanidade e da economia.

Giddens (2006) distingue duas formas de risco, a saber, o risco externo, que é o risco vindo de fora, geralmente ligado à tradição e à natureza, e o risco fabricado, com o qual nos confrontamos recentemente e temos pouca experiência, por exemplo, o aquecimento global. O autor afirma que estamos vivendo num período “após o fim da natureza”, estamos numa transição do “risco externo” para o “risco fabricado”, pois este não se liga à natureza. Desse modo, o pesquisador entende que conforme o risco fabricado se expande, ele passa a se tornar mais arriscado, sendo que a ideia de risco sempre esteve associada à ideia de possibilidade de cálculo; no entanto, indaga o autor, como se poderia calcular o risco de catástrofes como Chernobyl e das mudanças climáticas?

Nessas circunstâncias, para Giddens (2006), a política assume novos papéis, alguns alarmistas, outros acobertadores. Num paradoxo, os alarmistas podem contribuir para a redução do risco com a divulgação que causa medo, tomada de medidas paliativas ou de contenção, já os acobertadores podem aumentar o risco ao não torná-lo público, na tentativa de se evitar catástrofes. Contudo, nas situações de risco fabricado, a existência do risco é

posta em dúvida e não conseguimos saber se estamos sendo alarmistas ou não, pois a própria ciência cria todos os dias situações conflitantes que nos permitem questionar a sua produção.

Giddens (2006, p. 40) concorda com muitos especialistas no assunto que a melhor maneira de enfrentar o risco fabricado é adotar o “princípio do acautelamento”, ou seja, tomar medidas preventivas que evitem as incertezas científicas. Entretanto, o princípio do acautelamento, que de certa maneira “nos aproxima da natureza”, também deve ser adotado com restrições, visto que a ciência e a tecnologia produzem tantos benefícios como malefícios, “a natureza não é mais natureza” e os riscos envolvem incógnitas conhecidas e outras ainda desconhecidas. Em qualquer perspectiva, estamos envolvidos num problema de “administração de risco” e os governos não podem simplesmente fingir que eles não existem ou que a sua administração não lhes compete.

Atualmente, os riscos fabricados são maiores que o da natureza (riscos externos), “vivemos num mundo em que perigos criados por nós mesmos são tão ameaçadores, ou mais, quanto os que vêm de fora” (GIDDENS, 2006, p. 44). Vivemos numa época em que os riscos oriundos da religião, filosofia, ecologia voltam-se contra a perspectiva científica. Não existem instituições que nos permitam monitorar a mudança tecnológica nacional ou global. Somente um maior envolvimento dos meios públicos com a ciência e a tecnologia e um diálogo transparente podem evitar o alarmismo ou o acobertamento. Segundo o autor, devemos adotar uma atitude positiva em relação ao risco para que ele possa ser disciplinado, pois viver em uma “era global” significa enfrentar uma diversidade de situações de risco e em muitas situações precisaremos ser ousados, afirma o autor ao brincar com o significado da palavra “risk” do inglês. Conforme Giddens (2006), tal vocábulo tem origem nas navegações portuguesas e foi traduzido inicialmente como “ousar”.

Na obra *Cibercultura*, Levy (1999) possui uma visão otimista sobre o uso das novas tecnologias como uma possibilidade de o cidadão participar do debate político, ainda que em uma arena virtual. Entendemos que o uso das novas tecnologias, tais como internet, televisão, telefonia móvel, criou um novo espaço político e participativo para o cidadão num mundo cada vez mais digitalizado<sup>7</sup>. Com o uso das ferramentas tecnológicas e principalmente da internet, abrem-se novas possibilidades, pois “dentro da rede” desaparece o modelo de desunião e de diferenças vigente na sociedade em que existe o predomínio do

---

<sup>7</sup> Um exemplo prático do uso das novas tecnologias ocorreu durante as eleições espanholas após o atentado de 11 de março de 2004, quando uma mensagem enviada por celular – “torpedo” – foi reproduzida pela população, convocando milhões de eleitores para uma passeata, às vésperas das eleições presidenciais, e acabou por mudar o seu resultado. Mais informações sobre o assunto, confira em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=269ASP021>>.

desconhecimento recíproco ou das relações de rivalidade. Na rede, todos são iguais em possibilidades, podendo concretizar os interesses comuns via cooperação e, sobretudo, integração. Assim, todos poderão ser beneficiados com a articulação de um futuro que funcione de modo efetivo e harmônico.

O avesso do bom uso das novas tecnologias está nas possibilidades de controle da informação, da propaganda, da privacidade, a prática de “crimes virtuais”, entre outros. Entendemos isso como um risco necessário, visto que, na perspectiva de Giddens (2006), há a necessidade de “ousar” frente às novas possibilidades de desenvolvimento e de democratização do acesso que as novas tecnologias podem promover na horizontalidade das relações entre o poder estatal, o poder privado e o poder da sociedade civil, tornando tais relações talvez mais transparentes e democráticas; afinal, a transparência é um ingrediente fundamental para a democracia.

Em uma visão otimista, o uso das novas tecnologias da informática e da comunicação (telefonia móvel, torpedos, *e-mail*, *blogs*, *sites*, entre outros) constitui uma nova forma de participação do cidadão, da localidade em conexão com o mundo, sendo que a sua disseminação pode, em alguma medida, contribuir para superar a fragmentação da sociedade atual, unindo-a pela rede de internet. No entanto, não podemos ser ingênuos sobre os perigos da visão de mundo que nos é apresentada pelos meios de comunicação em massa. Se não recuperarmos nossa capacidade de refletir, pensar e agir politicamente, correremos o risco de perceber apenas uma realidade imediata, desconexa e fragmentada. É preciso recuperar o pensamento de que somos parte de um todo e acreditar que é possível um amanhã coletivo para recuperar a dimensão de bem comum, de humanidade.

O desenvolvimento das novas tecnologias aponta para a necessidade de uma maior participação local da sociedade e do cidadão; para a valorização do local em relação ao global; para a integração do local com o mundo através das diversas redes e fluxos de transporte e comunicação; para o uso da tecnologia como recurso de interação entre os povos e de rompimento das fronteiras tradicionais em dias de globalização. Assim, a participação da sociedade local, com o conhecimento e o uso do poder de mobilização que as novas tecnologias de informação possuem, poderá influenciar na forma de organização local, impondo uma nova dinâmica na correlação de forças e na organização dos grupos. Tais grupos têm a possibilidade de efetivar seus anseios por meio da participação de seus representantes nos órgãos de fomento de políticas públicas, ou pela capacidade de mobilização local da comunidade para pressionar os órgãos tomadores de decisões ao comover/demover/cooptar a opinião pública e outros grupos em torno de seus interesses.



Entendemos que as novas tecnologias constituem uma ferramenta *sine qua non* da modernidade para o exercício da participação e da cidadania sob uma nova perspectiva. O “governo eletrônico” também chamado de “e-governo”, surgiu como uma forma de diálogo entre os governos federal, estadual e municipal e a sociedade, usando as novas tecnologias para estabelecer canais de transparência, participação e comunicação. Para Tonhati (2006), teria iniciado após o descontentamento da sociedade civil com as crises partidárias, após inúmeros escândalos de corrupção veiculados amplamente pela mídia. Assim, segundo a autora, a política passou a ser vista com desconfiança pelos cidadãos, que passaram a se organizar, aproveitando dos avanços tecnológicos produzidos pela globalização que permitiam novas formas de gerenciamento social, democrático e econômico.

Em um artigo, Pinho (2008, p. 486) analisou os 10 portais eletrônicos estaduais mais importantes do país, dentre eles o do estado de São Paulo e o do Distrito Federal. Dessa forma, o autor constatou que esses portais possuíam boas condições e recursos tecnológicos de acesso e navegação, mas pouca interatividade com os cidadãos e até dificuldade de acesso às informações, não se verificou “transparência e diálogo aberto com o público”. Para Pinho (2008, p. 486), estamos longe de “uma verdadeira revolução cultural”, de “uma mutação de grande amplitude” e de um “provimento democrático de informações”. O autor afirma que tal avanço tecnológico beneficiou mais os setores financeiros e fiscais do aparato estatal do que os setores de serviços e de participação do cidadão, analisando que há “muita tecnologia com pouca democracia” (PINHO, 2008, p. 491) e indicando que o problema não é a tecnologia, mas a cultura política, o desenvolvimento político. Nesse sentido, o pesquisador aponta para a possibilidade de as práticas tradicionais de se fazer política, pouco transparentes e impermeáveis à participação da sociedade civil, ainda estarem arraigadas, travestidas de desenvolvimento tecnológico.

Desse modo, os “portais eletrônicos” da união, dos estados e dos municípios apresentam informações que podem tornar as ações de governo mais transparentes ou opacas. Todavia, essa democratização das informações de certa forma convida o cidadão e a comunidade a refletir sobre as informações e os dados publicados, questionando os valores, as práticas e as formas de poder vigente. Esses questionamentos podem impulsionar o cidadão a criar estratégias e a agir politicamente para organizar a sociedade em busca de seus interesses e de sua comunidade; a envolver a sociedade na constituição de órgãos e instituições que formulam políticas públicas, quiçá verdadeiramente representadas por suas bases, até torná-las mais democráticas e transparentes, por meio da participação coletiva e/ou representativa. A participação do cidadão e o conhecimento das potencialidades do poder local poderiam

trazer benefícios à comunidade, possibilitando, em alguma medida, a reforma e a descentralização do poder na sua base, o que, conseqüentemente, contribuiria para o desenvolvimento de políticas públicas socialmente mais justas e democráticas, princípio máximo da Constituição Federal de 1988.

## **2.5 Poder local: espaço para exercício da democracia, da participação e da cidadania**

Existem poucos países no mundo que não se intitulam democracias e mesmo esses estão longe de escapar ao influxo de correntes democráticas. A democracia talvez seja a ideia com maior poder de energização do século XX.

De acordo com Giddens (2006), a democracia só se desenvolveu plenamente no ocidente no século XX. Muitos países democráticos tiveram uma recaída e experimentaram governos autoritários ou ditatoriais, tais como Alemanha, Portugal, Chile, nas décadas de 1930 e 1970. Na década de 1970, houve o restabelecimento democrático na Europa (Portugal, Espanha e Grécia) e um crescimento dos governos democráticos. “A democracia se estendeu a mais de trinta novos países, enquanto todos os estados democráticos existentes conservaram suas instituições democráticas.” (GIDDENS, 2006, p. 80). Na década de 1980, governos democráticos restabeleceram-se também na América – Brasil, Argentina e Chile. No final da década de 1980, com a queda do Muro de Berlim, começou a transição democrática dos países da Europa Oriental e Sudeste Asiático, embora muitos países estejam ainda fazendo essa passagem e não atingiram a plena democratização. “No entanto, desde a década de 1960 a democracia fez avanço quase tão grande quanto em mais de um século inteiro antes. Por quê?” (GIDDENS, 2006, p. 81). O autor responde que isso só foi possível graças a “uma visão triunfalista da combinação ocidental de democracia e livres mercados. [...] A democracia se impôs porque é melhor.” (GIDDENS, 2006, p. 81).

Afinal o que é democracia? Na concepção de Giddens (2006), é uma questão controversa com diversas interpretações:

Democracia é um sistema que envolve competição efetiva entre partidos políticos por cargos de poder. Numa democracia realizam-se eleições regulares e limpas, de que todos os membros da população podem participar. Esses direitos de participação democrática são acompanhados por liberdades

civis – liberdade de expressão e discussão, juntamente com a liberdade de formar grupos ou associações políticas e de neles ingressar. (GIDDENS, 2006, p. 78).

Para um importante estudioso do assunto, Bobbio (1986, p. 18), a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. O autor entende que tais regras orientam a tomada de decisão, vinculando o representante ao seu grupo. Assim sendo, a regra é o fundamento do jogo democrático e constitui a regra da maioria. As regras não garantem o êxito democrático, mas com certeza *permitem o desenrolar do jogo*; a unanimidade é necessária apenas quando a decisão está restrita a dois atores. Para consolidar a democracia não basta a universalização do voto, é necessário garantir aos que decidem o direito, a liberdade e as condições para fazê-lo.

[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. (BOBBIO, 1986, p. 20).

Bobbio (1986) parte de uma concepção liberal de cidadão, que caracteriza a democracia moderna pela representação dos grupos nos processos participativos e democráticos. Dessa forma, “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática” (BOBBIO, 1986, p. 23). Para o autor, a “democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia.” (BOBBIO, 1986, p. 26). O perigo reside no fato de grupos mais organizados ocuparem todos os espaços decisórios, já que a democracia não consegue desvincular-se totalmente do poder oligárquico.

Um novo fenômeno foi verificado por Giddens (2006), ao qual chamou de “paradoxo da democracia”. Tal fenômeno caracteriza-se por uma desilusão generalizada com os processos democráticos nas democracias consolidadas, que servem de modelo para o resto do mundo. O autor se pergunta o porquê de esse fenômeno do “paradoxo da democracia”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Para Giddens (2006, p. 82), esse fenômeno é verificado principalmente entre os mais jovens, por muitos denominados de geração X e caracterizados como sendo descontentes e alienados. Os jovens de hoje são mais céticos quanto às declarações vazias e eleitoreiras de políticos e estão mais preocupados com questões que lhes dizem respeito, como ecologia, direitos humanos, a política de família e a liberdade sexual, pois não acreditam que os políticos possam ser capazes de lidar “com as forças que movem o mundo” que estão acima do nível do estado-nação.

ocorrer principalmente nos países em que as democracias estão mais sólidas. Segundo Giddens (2006), houve mudanças significativas no modo de vida em todo o mundo. O autor credita tais mudanças à “revolução das comunicações”, propulsora de um conjunto maior de cidadãos conscientes, mas justamente tais desenvolvimentos estão gerando os descontentamentos com as democracias estabelecidas, bem como a perda de confiança nas instituições, nos políticos e nos processos democráticos.

Para dar sustentação à democracia e a um governo ativo, Giddens (2006, p. 84) propõe um aprofundamento da própria democracia para os denominados países democráticos, chamando-o de “democratização da democracia”. O autor entende que a “democratização da democracia” é necessária, pois nenhum país é tão avançado que não possa prescindir dela, e provavelmente assumirá características diferentes nos países de acordo com suas experiências. “Democratizar a democracia significa promover uma descentralização do poder, onde [...] ele ainda está fortemente concentrado no nível nacional” (GIDDENS, 2006, p. 86). Nesse sentido, significa criar medidas anticorrupção efetivas em todos os níveis, reforma constitucional e transparência nos assuntos políticos. Para tanto, o autor propõe, por exemplo, a ampliação dos processos participativos com a adoção de procedimentos democráticos alternativos, como referendos eletrônicos, que “não vão substituir a democracia representativa, mas podem ser útil complemento para ela” (GIDDENS, 2006, p. 86).

Um aprofundamento da democracia é necessário porque os velhos mecanismos de governo não funcionam numa sociedade em que os cidadãos vivem no mesmo ambiente de informação que os que detêm poder sobre eles. (GIDDENS, 2006, p. 84).

Em contraposição, Bobbio (1986, p. 26) alerta-nos de que “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”. Para o autor, a *computadocracia* desestimularia os processos participativos – em razão do excesso de consulta – e resultaria em desgaste e descaso com a política, além de tender a ser muito mais um controle do Estado sobre os cidadãos do que um controle dos cidadãos sobre o Estado.

Na atualidade, parece um consenso a afirmação de que vivemos no país em *plena democracia*, pois não existe censura – pelo menos não declarada – nem presos políticos; as garantias individuais foram restabelecidas pela Constituição de 1988; o voto é universal; existem eleições periódicas e pluralidade partidária; os poderes constitucionais e as instituições funcionam. Contudo, até que ponto a nossa “Constituição adolescente” consegue

---

garantir a realização do princípio basilar para um Estado Democrático de Direito, disposto em seu Artigo 1º, inciso II, a saber, a cidadania, para que de fato a participação ou a representação do cidadão legitimamente aconteça? “A prática da cidadania brasileira está para ser efetivada e trata-se de um empreendimento difícil” (VALDEMARIM apud FERNANDES, 1999, p. 11).

Benevides (1998) define um conceito de democracia que agrega democracia política e democracia social e valoriza a participação do cidadão na esfera pública.

Sem dúvida, podemos definir democracia como o regime político fundado na soberania popular e na separação e desconcentração de poderes, com pleno respeito aos direitos humanos. Esta breve definição tem a vantagem de agregar democracia política e democracia social; isto é, reúne as liberdades civis, a separação e o controle sobre os poderes, a alternância e a transparência no poder, a igualdade jurídica e a busca da igualdade social, a exigência da participação popular na esfera pública, a solidariedade, o respeito à diversidade e a tolerância. (BENEVIDES, 1998, p. 137).

Uma importante análise sobre democracia é realizada por Silva (2003). A autora parte de uma perspectiva crítica e distingue as diferentes concepções de democracia. *A democracia como um valor universal* caracteriza-se por abdicar da luta de classes, considerada anacrônica, para a transformação do Estado, por difundir a ideia de neutralidade do Estado através da democracia representativa, que estaria acima das classes e representaria a totalidade da população. Essa concepção valoriza o discurso de autonomia da sociedade civil e o estímulo à organização das ONG's como representantes do poder local frente ao Estado. Para a autora, tal posicionamento retrocedeu no tempo, visto que trouxe argumentos em defesa da ideologia de mercado, do antiestatismo e do privatismo; corroeu os avanços e as conquistas de direitos sociais; inviabilizou a luta de classes na medida em que favoreceu uma democracia burguesa, não conseguindo garantir suas principais promessas de participação e controle a partir da base e da liberdade de dissenso, apesar do sufrágio universal, das mobilizações e dos partidos políticos. Dessa forma, a democracia está sempre sendo ameaçada pela herança golpista da burguesia, ou por rumores de regimes ditatoriais ao se sentirem ameaçados pela luta de classes.

*A democracia como regime político*, segundo Silva (2003), não é apenas um conjunto de regras e valores. A autora considera também os condicionantes sociais e econômicos, dessa forma, julga que democracia como regime político deve ser compreendida à luz do conteúdo histórico e da função social do regime, dependendo da luta política para existir, pois o ambiente em que ela é travada – a sociedade de classes – não é neutro. Além disso, o Estado

deve garantir o sistema de proteção social e resgatar seu papel histórico como agente promotor do desenvolvimento social e dinamizador do crescimento da economia, dos investimentos públicos e da industrialização.

Objetivando uma compreensão histórica, Benevides (1998) e Nogueira (2001) classificam os fundamentos dos direitos universais que constituem um regime democrático<sup>9</sup> com base na tríade dos ideais da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade; relacionando-os, respectivamente, aos direitos de primeira, segunda e terceira geração. A *primeira geração* corresponde à liberdade individual, aos direitos civis e políticos, frutos de uma longa caminhada do Estado Moderno (séc. XVIII), e tem por base as conquistas da “democracia estadunidense”, a liberdade de participar e de ser representado politicamente e de interferir nos negócios do Estado. A *segunda geração* corresponde à igualdade e está vinculada à classe trabalhadora e às lutas operárias (séc. XX). Essa fase relaciona-se ao período do *Welfare state*, de modo que o direito de reivindicar os direitos econômicos e sociais por saúde, educação, trabalho e melhores condições de vida constitui, para os autores, a construção da cidadania. Mais tarde esse direito passou também a ser entendido como uma busca pela redução das desigualdades e pelo direito das minorias, o que culminou em políticas de ações afirmativas. A *terceira geração* corresponde ao ideal de fraternidade ou solidariedade, traduzido em direito ao bem comum, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à paz, a um meio ambiente saudável e ao usufruto dos bens qualificados como *patrimônios da humanidade* (final do séc. XX). Tal geração é fruto de conquistas recentes e ainda em curso, que não ocorrem sem enfrentamento e conflito.

Aprendemos a ver a cidadania como uma progressiva incorporação de grupos e indivíduos a novos e mais elevados estágios de vida comunitária, consubstanciados em direitos e garantias. Os processos de organização da cidadania, porém, não avançam de modo harmonioso e pacífico, mas sim através de recuos, saltos, irregularidades, e sempre em meio a fortíssimas tensões políticas e sociais. Eles variam de país para país e, no interior de cada país, atingem de modo desigual seus diversos grupos específicos. (NOGUEIRA, 2001, p. 84).

Para Nogueira (2001), o conceito de cidadania é indissociável de um conjunto de paradoxos com o Estado. O primeiro paradoxo consiste na coincidência do nascimento de ambos – Estado e cidadania, visto que nos países onde o Estado possui legitimidade para exercer o monopólio do uso da força física contra o indivíduo, o indivíduo possui um

---

<sup>9</sup> Os autores partem de estudos dos clássicos sobre cidadania: Theodor H. Marshall (1967) e Norberto Bobbio (1992).

conjunto de leis e direitos normatizados por uma constituição – garantida pela soberania estatal – como um processo a favor do indivíduo e contra o Estado. O segundo paradoxo consiste em termos antigos, quando associado ao primado da *polis* sobre o indivíduo, e em termos modernos, quando associado ao primado do indivíduo e dos direitos subjetivos. A cidadania não pode ser separada do *princípio de clausura*, ou seja, apenas admite como cidadão aquele indivíduo que pertence à nacionalidade. Assim, a ideia de cidadania está associada à ideia de *soberania*, que só existiu em razão do território, da nação, do Estado, do lugar e da ideia de pertencimento; podendo ser concedida pelo Estado somente a partir de uma *cidadania passiva*, quando o Estado protege a pessoa através da garantia de direitos, ou a partir de uma *cidadania ativa*, quando define quem pode participar politicamente, os cidadãos plenos (BENEVIDES, 1998; NOGUEIRA, 2001).

Um dos autores clássicos sobre cidadania assim a define: “A cidadania é o *status* concedido aos que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p. 76 – grifos do autor). Para o autor, não existe nenhum princípio universal que oriente quais serão os direitos e as obrigações, a própria sociedade é quem idealiza ou aspira a tal ideal. Marshall (1967) entende que existe uma igualdade humana básica, de cidadania, e que as desigualdades sociais (*status*) e econômicas (as classes sociais) podem ser toleradas, desde que os princípios de igualdade de participação integral na comunidade sejam respeitados. Para Marshall (1967, p. 63), a definição do conceito de cidadania pode ser dividida em três partes, construídas historicamente, a saber: a primeira é o elemento civil, ligado ao *direito civil de liberdade individual* para pensar, expressar, ir e vir, possuir propriedade, firmar contratos e acionar a justiça; a segunda é o elemento político, ligado ao *direito político de participar*, ao direito de votar e ser votado, ou seja, participar politicamente como um membro da sociedade; já a terceira é o elemento social, ligado ao *direito social a ter direitos*, a ter garantias mínimas de qualidade de vida, de acordo com os padrões da sociedade em que vive.

Dentro dessa perspectiva de Marshall (1967), entendemos que o elemento político se destaca dos demais em importância, uma vez que se o direito a participar não for exercido, existe grande risco de os direitos civis não se sustentarem nem tampouco os direitos sociais avançarem, apesar de serem historicamente construídos. “A participação nas comunidades locais e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais.” (MARSHALL, 1967, p. 70).

Ao longo da história, a concepção de cidadania sofreu uma mudança com a incorporação das dimensões civil, política e social. Tal concepção ainda está em construção

porque “paralelamente, não cessa de crescer o quadro dos direitos de cidadania, por força da diferenciação social, da incorporação de novos valores e sobretudo do alargamento das demandas, que mudam em quantidade e qualidade” (NOGUEIRA, 2001, p. 91).

Em outros termos, democracia, cidadania e direitos estão sempre em processo de construção. Isso significa que não podemos congelar, para uma determinada sociedade, uma lista fechada de direitos. Tal lista será sempre historicamente determinada. Como assinalou Hannah Arendt (1988), o que permanece inarredável, como pressuposto básico, é o direito a ter direitos. (BENEVIDES, 1998, p. 149).

Essa extensão da cidadania vincula-se à própria dinâmica democrática, mas depende essencialmente do fortalecimento de regimes representativos, dos mecanismos de participação no interior dos diferentes Estados, da dissolução das diversas formas de concentração de poder, da consolidação da ideia de limitá-lo e de uma maior socialização da política.

Segundo Benevides (1998), o processo de construção democrática implica a criação de espaços sociais de luta nos movimentos sociais, sindicatos e em outros espaços, bem como a definição de representantes em instituições permanentes como forma de expressão política, nos partidos, órgãos públicos, conselhos populares e legislação.

Conforme Nogueira (2001), a *era dos direitos*, proclamada por Bobbio, acabou por conduzir, de certa forma, a um retrocesso da cidadania, pois os grupos que possuem maior competência de organização conseguem maior representatividade e conseqüentemente maior participação na esfera pública, o que pode manifestar-se em conquista de direitos, posições e vantagens na escala distributiva do Estado. Já as conquistas dos direitos sociais poderão sofrer recuos se não houver dotação orçamentária para garanti-las, visto que não basta a normatização das expectativas se não forem mudadas as condições práticas-materiais que as criaram, bem como o âmbito em que elas serão efetivadas.

Partindo de uma provocação de Bobbio, Nogueira (2001) questiona se muitos daqueles direitos consolidados na Constituição de 1988 e não implementados ainda se constituem direitos. O autor designa tais direitos, também baseado em Bobbio (1992), como *direitos em seu sentido fraco*, em contraposição aos *direitos em seu sentido forte*, que estão efetivamente protegidos em razão de suas exigências e pretensões.

Isso é assim, porque tais direitos exigem sempre intervenção política e aparatos públicos e, portanto, passam não pelo livre jogo das capacidades, mas pelo Estado, pela correlação política das forças sociais, pela luta entre movimentos que expressam interesses não realizáveis no mercado e classes economicamente dominantes: dependem de transferências de renda e



decisões de alocação, o que se alcança por meios políticos, não através de mecanismos mercantis. São direitos que carecem desesperadamente de proteção política e de cultura cívica. Para ser efetivamente usufruídos, requerem mudanças nos termos da convivência social. (NOGUEIRA, 2001, p. 96).

Um importante estudo sobre cidadania e participação no Brasil foi realizado por Carvalho (1987). Em sua obra, o autor procurou entender como ocorreram os processos participativos no período de transição da Monarquia para a República (1889) e o movimento popular da Revolta da Vacina (1904) na cidade do Rio de Janeiro, então capital do país. Para o autor, a República e a capital do país possuíam as condições ideais para o desenvolvimento de uma *cidadania ativa*, na qual os cidadãos “conscientes de seus direitos e deveres, são capazes de organizar-se para agir em defesa de seus interesses, seja pelo reformismo parlamentar, seja pelo radicalismo da ação econômica” (CARVALHO, 1987, p. 140). Contudo, ao contrário do que se predizia, a República, a cidade e os partidos políticos afastaram a população das discussões e das mobilizações políticas e, juntamente com as políticas de saneamento da cidade do Rio de Janeiro, literalmente expulsaram a população do centro do debate político. Para o autor, nesse momento, estava lançada a semente das formas de participação da sociedade brasileira, as quais persistem até hoje.

Para muitos políticos e intelectuais republicanos, a população era fragmentada por diferentes povos, culturas, ideais políticos e religiosos, incapazes de se organizarem, constituindo-se verdadeiros *cidadãos inativos*. No entanto, os estudos de Carvalho ressaltaram que esses “cidadãos inativos revelaram-se de grande iniciativa e decisão em assuntos, em ocasiões, em métodos que os reformistas julgavam equivocados” (CARVALHO, 1987, p. 141). Para aqueles que afirmavam que o “Rio não tinha povo”, o autor disse que o povo manifestava-se por canais não oficiais, haja vista as manifestações de rua, sejam elas culturais ou religiosas, entre outras; manifestava-se pela apatia ou indiferença, por entender que aqueles que deveriam representá-lo não o representam; manifestava-se por meio de um pragmatismo fisiológico, caracterizado mais como uma ação política popular de protesto aos serviços do governo do que pela sua reivindicação; e, às vezes, manifestava-se até por meios violentos, quando julgava que o Estado havia extrapolado os seus direitos e valores morais. Carvalho (1987) aponta que a população, apesar de fragmentada, participava por meio de grupos de interesses em defesa de seus direitos e necessidades elementares; depois de ter sido alijada do seu direito de participar politicamente, aprendeu a se organizar de outra forma que não aquela esperada e ditada pelos meios oficiais. “Não se negava o Estado, não se reivindicava participação nas decisões do governo; defendiam-se valores e direitos

considerados acima da esfera de intervenção do Estado, ou protestava-se contra o que era visto como distorção ou abuso” (CARVALHO, 1987, p. 146).

Hurtado (2005), inspirado nas ideias de Paulo Freire, assegura que em Michoacán, no México, existe um esforço para a consulta e incorporação da cidadania nos processos participativos para a definição de políticas públicas. O autor afirma que *não consultar o outro* constitui uma imposição de quem detém o poder e pode trazer graves problemas para construção da liberdade e da cidadania, como também nas relações entre governo e cidadãos.

Todavia, como promover a participação do cidadão, como apontam os estudos de Carvalho (1987), num contexto em que a população e o cidadão são apáticos; em que a população e o cidadão foram condicionados pelas forças políticas, desde os primórdios da República, a não se mobilizar, a não se organizar e a não participar? Partindo de uma perspectiva freireana sobre participação e democracia, entendemos que talvez seja necessário resgatar a cultura participativa, isto é, propiciar espaços participativos e decisórios à população e ao cidadão, como um modo de fomentar a organização da sociedade ou de formar líderes que representem aqueles setores da sociedade considerados poucos participativos. “Mas o que é impossível é ensinar participação sem participação! É impossível só falar em participação sem experimentá-la. Democracia é a mesma coisa: aprende-se democracia fazendo democracia, mas com limites” (FREIRE, 2003, p. 114).

Para Kay, Carrara e Kay (2005, p. 103), em suas reflexões sobre democracia, na obra *Educação na Cidade*, Freire (2001) nos apontou a necessidade de discussões sobre as origens da formação histórica de nossa sociedade autoritária para o “desocultamento” das relações autoritárias nas estruturas de poder. Segundo os autores, Freire propôs uma relação dialética para desvelar o que chamou de “elitismo teorista” e “basismo praticista” como possibilidade de reflexão, conscientização e emancipação dos sujeitos históricos envolvidos na luta pela “democratização da democracia”, pois estaríamos ainda no processo de aprendizado da democracia e esse demandaria uma luta contra todo tipo de autoritarismo. Para os autores, Freire nos alertou sobre a importância da tomada de consciência, da passagem da *consciência ingênua* para a *consciência crítica*, que exige uma rigorosa compreensão da realidade, sair do “senso comum”. Tal fato implica em uma tomada de posicionamento como forma de participação no processo de decisão, o que dentro do jogo democrático significa reclamar a descentralização em oposição à centralização do poder, “participação entendida por Freire, como ato de ingerência no destino político da sociedade, participação atuante e ativa.” (KAY; CARRARA; KAY, 2005, p. 104).

Considerando a ideia de Nogueira (2001), ao prosseguir a aventura da cidadania, será necessária a reinvenção da política e a recuperação do Estado, precisaremos de mais política, ou seja, maior participação democrática. Dessa forma, entendemos a necessidade da descentralização a partir da qual a localidade poderá ganhar forças como o *locus* do cidadão e o palco do embate pelo poder local.

O conceito de *poder local* é para Gohn (2007) mais abrangente que o de governo local, porque influencia para além das políticas públicas do local, o poder econômico, político e social.

Em relação ao conceito de *poder local*, desde logo é bom assinalar que ele é mais abrangente que o governo local. No Brasil, vários estudos destacaram como ele penetra no interior do governo local e interfere nas políticas públicas locais (Daniel, 1994), incluindo o poder econômico, político e social das famílias, assim como o poder carismático de líderes locais e regionais. Antes, a base territorial do poder local era uma dada região, que usualmente ultrapassava um município, embora com a presença mais efetiva em uma dada localidade e hegemonia política em uma dada base territorial, a exemplo do estudo clássico de Vitor Nunes Leal (1978) ao abordar o poder dos coronéis sobre a esfera do local. (GOHN, 2007, p. 34).

Para Gohn (2007), com a nova conjuntura e as mudanças no cenário político e econômico dos anos de 1990, o poder local ganhou nova conotação como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente a cidade como sede urbana, dinamizadora das mudanças sociais, das novas formas de participação e reorganização popular.

O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente de ONG's do Terceiro Setor. O novo processo ocorre, predominantemente, nas novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas com partidos políticos ou sindicatos. (GOHN, 2007, p. 35).

Em sua obra *O que é o poder local*, Dowbor (1994) questiona as formas de organização vigente na localidade. Para o autor, a comunidade local pode e deve organizar o espaço local de forma mais humana e segundo seus interesses. Nesse sentido, ele critica o conformismo dos indivíduos em relação ao processo de modernização e ao mercado, que dita regras tidas como verdades inquestionáveis. O pesquisador declara, ainda, que o problema central das localidades está na recuperação do controle por parte do cidadão sobre as formas

do seu desenvolvimento, no seu bairro, na sua comunidade, em seu destino; situação essa que poderá ser agradável ou não, uma vez que pode ser mais fácil para muitos mudar de bairro ou cidade do que enfrentar os problemas locais de forma racional e adequada às suas necessidades. “Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que devemos nos matar todos de tanto trabalhar para criar um mundo que não queremos. Já é tempo de nos tornarmos exigentes” (DOWBOR, 1994, p. 9).

Para Dowbor (1994), o poder local a cada dia assume importância sobre as questões fundamentais da nossa organização como sociedade, pois “está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas” (DOWBOR, 1994, p. 11). O autor questiona a quem serve a centralização excessiva das decisões políticas e econômicas, nas mãos das oligarquias e do governo, e responde que “quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades” (DOWBOR, 1994, p. 16). Tais decisões influenciam, pois, diretamente o desenvolvimento econômico e social do cidadão, favorecendo a concentração de renda e o esvaziamento dos espaços formais de decisão a partir dos trâmites burocráticos do aparelho estatal.

Os processos de intervenção do poder local do cidadão sobre as transformações sociais ocorrem, para Dowbor (1994, p. 24), em três eixos, a saber: o *político-partidário*, que tem como instrumento o representante através de eleição e o parlamento como o palco de luta; o *sindical-trabalhista*, que utiliza a greve como instrumento e a empresa como palco; e o *espaço de participação do cidadão*, que tem como instrumento a organização e como palco o seu espaço local ou espaço de vida.

Entendemos que a organização do poder local permite ao cidadão recuperar o poder decisório sobre o local e os rumos de sua vida e de suas necessidades a partir do processo participativo local, o qual permite recuperar os espaços físicos e políticos, muitos deles tomados como público pelos poderes centrais em detrimento dos cidadãos, dos habitantes locais.

Essa visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que esse processo está modificando profundamente a forma como nos organizamos enquanto sociedade. (DOWBOR, 1994, p. 27).

É necessária a racionalidade das ações de desenvolvimento, bem como o controle no nível do impacto, uma vez que o município está na linha de frente dos problemas a serem

enfrentados, mas é o último na hierarquia das decisões do Estado. O poder administrativo local – na figura do prefeito, dos secretários, entre outros – poderia canalizar as pressões populares, incentivando os processos participativos por meio da comunidade organizada e não apenas no âmbito das organizações centrais, uma vez que “o município está despontando como um grande agente de justiça social. É no nível local que se podem realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas.” (DOWBOR, 1994, p. 35).

O município deveria ter a capacidade de criar sua própria infraestrutura, já que seus habitantes conhecem melhor que ninguém os seus problemas, pois “nada impede um município de tomar em suas mãos a dinamização das próprias atividades produtivas” (DOWBOR, 1994, p. 63) e planejar ações que satisfaçam suas necessidades. Os riscos de tal empreitada existem, mas os riscos da passividade do município são maiores e podem trazer altos custos para a economia, a comunidade, o meio ambiente, além de comprometer o desenvolvimento das gerações futuras.

Um município passivo pode se tornar uma simples periferia de uma grande empresa, produzindo matéria-prima para uma transformação cujos frutos não retornam ao município, levando a uma desvalorização progressiva dos recursos tanto naturais como humanos. (DOWBOR, 1994, p. 63).

Por conseguinte, a localidade é a arena onde as forças democráticas ou não-democráticas poderão entrar em confronto para estabelecer os rumos e o controle da gestão pública. A sociedade civil, por meio de seus representantes, pode exigir ou ocupar os novos espaços criados pela valorização do local. O uso do recurso das novas tecnologias pode constituir importante ferramenta de participação, como também ser ampliado para atender a todos os municípios. Além disso, a sociedade civil pode utilizar-se dos instrumentos e marcos legais que garantem a participação ativa dos cidadãos, podendo reclamar a descentralização do poder como forma de gestão democrática e participativa nas políticas públicas municipais.

### **3 POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo procura sintetizar a trajetória histórica da política pública educacional, do processo de descentralização e de reforma educacional, como também os modelos de gestão democrática e participativa na educação.

Por muito tempo, as políticas públicas latino-americanas estiveram pautadas por modelos criados em outros contextos sociais, econômicos e políticos para resolver problemas distintos. As análises das orientações definidas em conferências internacionais e nos âmbitos de organizações regionais e mundiais influenciaram, em alguma medida, o próprio processo de descentralização e de reforma de educação no Brasil.

A crise econômica mundial e a crise política brasileira da década de 1980 potencializaram o processo de descentralização, entendido como parte do processo de democratização e de ampliação da participação da sociedade brasileira, a qual experimentava um período de abertura política e democrática com o fim do governo de regime militar.

O processo de municipalização ocorreu na esteira do processo de descentralização. A CF/88 elevou os municípios à categoria de “entes federados”, permitindo uma maior compreensão acerca das novas formas de gestão pública, por exemplo, na educação, bem como de seus limites e possibilidades. Deveria ser implementado nas localidades aquilo que se tornou a grande tarefa dos governos nacionais, a saber, garantir a universalização do acesso à educação, a qualidade do ensino oferecido e estimular uma gestão democrática e participativa, que, normatizada pela LDBEN/1996, constituiu *um ato*, mas não *um fato*, como pretendemos demonstrar neste capítulo.

### 3.1 A política pública e a gestão educacional no novo contexto mundial

Através da reconstrução dos principais períodos da trajetória do pensamento administrativo da educação latino-americana, Sander (1995) desvenda a grande influência exercida por modelos europeus e norte-americanos. Desde o período colonial até os anos 1950 do século XX, predominaram, na América Latina, conceitos e práticas de gestão da educação concebidos em outros contextos culturais. Apenas nas últimas décadas do século XX, surgem estudos e propostas especificamente latino-americanos, voltados à resolução dos nossos problemas e partindo da nossa realidade econômica, social, política e institucional. O longo período de adaptação de modelos alheios à realidade latino-americana conduziu as organizações à ineficiência, ao formalismo e à ambiguidade.

Com a intensificação dos processos de globalização econômica e de reestruturação produtiva a partir dos anos 1970, assistiu-se a um questionamento do Estado, no que diz respeito às suas funções econômicas e sociais. A fixação de um ideário neoliberal, baseado em critérios econômicos de produtividade e eficiência, contribuiu para que o Estado fosse denominado como uma instituição pesada, rígida e morosa, que precisaria ser reformada, tendo suas funções redefinidas. Nesse contexto, emergiram os discursos defensores de um Estado Mínimo, voltado à edificação de um ambiente de confiabilidade aos investimentos externos, deixando, num segundo plano, o atendimento às demandas de suas populações por maior bem-estar social. Isso tudo contribuiu para que a educação e os processos de ensino-aprendizagem fossem repensados tanto em seus aspectos didático-pedagógicos, quanto nos aspectos relacionados à gestão escolar.

Peroni (2003) distingue três períodos básicos para a compreensão de todo esse processo de mudança das políticas públicas, a saber: auge do Estado de Bem-Estar Social, crise do modelo de Bem-Estar Social e defesa generalizada do Estado Mínimo. Foi exatamente diante desse cenário de questionamento do formato do Estado e de pressão de diferentes setores da sociedade civil pela redefinição de suas tarefas e de seus papéis sociais e econômicos que se assistiu aos processos de reforma do Estado; orientados fortemente pela ideia de retirar o Estado da esfera econômica e de reduzir suas intervenções sociais somente aos setores sociais mais carentes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Esse conjunto de medidas ficou conhecido como “política neoliberal” e foi propalado em grande soma pelas instituições internacionais, como FMI, BID e BIRD, que financiaram a maioria das reformas político-

Com a intensificação da globalização econômica e os processos a ela subjacentes (reestruturação produtiva, desemprego estrutural, pressão pela redefinição dos papéis e funções dos Estados nacionais e desenvolvimento de novas tecnologias), surgiram novos desafios à educação e à sua gestão, quais sejam: a) como organizar os sistemas de ensino de modo que eles sejam capazes de formar os indivíduos para a vida na sociedade global, para a inserção produtiva, para o exercício da cidadania; b) como promover a gestão do ensino num contexto de fixação de valores de mercado e de questionamento da atuação do Estado na condução de políticas econômicas e sociais.

Nos anos 1990, atenta às transformações mundiais, a CEPAL propôs estratégias para a inserção dos países latino-americanos na economia global. Dessa forma, considerou que a equidade social deveria estar colocada como um imperativo moral que colocava limite ao crescimento, enquanto que a transformação produtiva deveria estar acompanhada de medidas redistributivas. A educação foi apresentada como central nesse contexto, pois permite a consolidação e o aprofundamento da democracia, promove a equidade e prepara as pessoas para a competitividade do mercado de trabalho. Segundo a CEPAL, os sistemas de ensino deveriam ser adequados no sentido de ofertar conhecimentos e habilidades específicos, requeridos pelo sistema produtivo em mudança, tais como: versatilidade, capacidade de inovação, comunicação, motivação, destrezas básicas e flexibilidade.

Sander (1995) enfatizou a necessidade de se criar organizações educacionais mais efetivas e relevantes, cidadãs e democráticas, o que exigiria a superação dos modelos tradicionais de gestão, expandindo as oportunidades de participação social na gestão da educação. Segundo o pesquisador, era o momento de estabelecer uma busca simultânea por autonomia e autossustentação das comunidades, adotando um pensamento democrático de gestão e estimulando a participação cidadã. Para o autor, caberia construir um modelo de *gestão democrática*, o que significava estabelecer compromissos com a qualidade da educação para todos; com uma administração horizontal, por meio de redes interativas com a comunidade exterior; com uma descentralização que promoveria autonomia técnica e financeira às instituições e permitiria a resolução de problemas concretos; com uma ação racional e pertinente na busca da qualidade da vida humana.

Assim sendo, nos anos 1980 as políticas educacionais no Brasil tinham como eixo principal a *democratização* da escola mediante a *universalização* do acesso e a *gestão*

---

econômicas na América Latina, principalmente na década de 1990, como parte de um ajuste econômico. No entanto, acabaram por contribuir, em alguma medida, com o ajuste dos processos democráticos.



*democrática* centrada na formação do cidadão, num claro compasso com o processo de democratização em andamento e com os princípios da Constituição cidadã de 1988. Já nos anos 1990, as políticas passam a se centrar na questão da *qualidade* da educação, entendida como *produtividade*. O eixo das políticas se deslocou para a busca de maior *eficiência* e *eficácia* via *autonomia* da escola, *controle* da qualidade, *descentralização* de responsabilidades e *terceirização* de serviços.

Peroni (2003) identificou, em seus estudos, os principais eixos das políticas públicas educacionais brasileiras dos anos 1990. É importante frisar que as políticas propostas nesse período estavam sintonizadas com as advertências das organizações internacionais, com as propostas da CEPAL e com as recomendações do Banco Mundial, a saber: a autonomia da escola; a definição de Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs; o estabelecimento de avaliações institucionais; e a descentralização do financiamento da educação. No entanto, entendemos que a autora apresentou uma visão unilateralmente negativa de todo processo de reforma da educação, transmitindo a impressão de que as mudanças fizeram com que o sistema nacional de ensino caminhasse para pior. Nesse sentido, todas as mudanças refletiram, segundo a autora, na desresponsabilização da União em relação à educação básica, transferindo, para os demais entes federados e para a sociedade, as responsabilidades pelo financiamento e pela gestão da educação no país.

Partindo de outra perspectiva sobre as mudanças nas políticas públicas brasileiras, Almeida (2005) e Gentilini (2010) apontaram que tais mudanças, ao conduzir o processo de descentralização, permitiram, em alguma medida, efeitos positivos no plano administrativo e nas inovações educacionais. Criou-se uma grande expectativa com a descentralização, quanto aos fins e aos meios de utilização dos recursos públicos. Esperava-se a cobertura e a ampliação dos direitos sociais, bem como dos diversos segmentos da sociedade, ao mesmo tempo em que esse processo de descentralização promoveria maior eficiência, flexibilidade e capacidade de inovação na gestão do sistema público. Além disso, ansiava-se pela possibilidade de ampliar a governabilidade e a participação de diversos grupos, segmentos e atores locais na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas na localidade, muitas vezes constituídas por processos de centralização, descentralização, desconcentração e recentralização.

### **3.2 Políticas públicas: centralização, descentralização, desconcentração e recentralização**

Quando se discute sobre descentralização, logo vem à tona a ideia da possibilidade de controle social da administração pública, mas não é bem assim. O processo de descentralização no Brasil foi marcado por inúmeras fases e períodos distintos, que podem ser enumerados, de modo geral, da seguinte forma: na década de 1970, assumiu uma característica de descentralização fiscal na esteira do movimento de municipalização; na década de 1980, no bojo do processo de luta pela democratização, adquiriu um caráter de controle social e maior participação popular nos processos decisórios, o lema era democratizar para aumentar a eficiência e eficácia política das políticas públicas; e a partir da década de 1990, com a emergência dos processos de globalização e da política neoliberal, assumiu características de desregulamentação e desestatização por meio da política do Estado Mínimo, para a União significou, entre outras coisas, a transferência de responsabilidades aos estados e municípios para minimizar a sua situação fiscal e financeira.

Para Almeida (2005), a descentralização constituiu um tema central durante o processo de democratização brasileira na década de 1980, entendida como ampliação da democracia, aumento da eficiência do governo e aumento da eficácia política. Tal evento pressupunha um fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, visto que permitiria a possibilidade de maior controle dos governos locais pelos cidadãos com a possibilidade de redução da burocracia excessiva, das práticas clientelistas e da corrupção. Tais benefícios acabaram por estabelecer um consenso entre muitos formadores de opinião, sindicatos, partidos e movimentos sociais, beneficiados com o momento de declínio e fim do regime autoritário militar. Segundo a autora, esse arranjo não foi tão simples nem linear, porque

[...] do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados. (ALMEIDA, 2005, p. 29).

O processo de centralização pelo governo federal desde os anos de 1930 foi marcado por tendências ao autoritarismo burocrático, à centralização política e dos programas sociais, a partir dos quais esse processo pode ser observado com maior clareza. O federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais, as suas formas de arrecadação e

distribuição podem definir em boa medida tais relações. Almeida (2005) entende por descentralização a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado”<sup>11</sup> (WORLD BANK, 2002 apud ALMEIDA, 2005, p. 30). Conforme a autora, o termo descentralização é ambíguo e usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudanças no papel do governo nacional, com relação às transferências de capacidades fiscais, de decisões sobre política, de responsabilidades pela gestão de políticas definidas no plano federal e de deslocamento de atribuições federais para setor privado e não-governamental. Portanto, a descentralização não se caracterizou como ausência de governo central, mas sim, em grande medida, pela expansão e transferência de responsabilidades, de papéis e decisões do governo nacional às unidades e *entes federativos*, às organizações privadas e às ONG’s. Em parte, a descentralização se caracterizou também como um processo de centralização política, mas em outra esfera.

Todavia, o federalismo também pode se caracterizar como estruturas não-centralizadas, por exemplo, o federalismo dual, em que o governo geral e o estadual são soberanias distintas, com poderes e independência separados, agindo em suas esferas de dominação. As federações contemporâneas caracterizam-se por dois modelos, a saber: um *federalismo centralizado*, no qual os estados e os municípios quase se transformaram em agentes administrativos do governo nacional; ou um *federalismo cooperativo*, em que há formas de ações conjuntas das esferas de governo, com significativa autonomia decisória e da capacidade de autofinanciamento. Contudo, convém afirmar que dentro de um regime democrático, em quaisquer dos casos, as federações possuem um desenho institucional e certo grau de autonomia que lhes asseguram a não-centralização e impedem a sua transformação em um Estado unitário.

O caso do federalismo brasileiro, remodelado pela CF/88, adotou o modelo de federalismo cooperativo, combinando a manutenção de decisão autônoma das instâncias subnacionais com uma “descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal.” (ALMEIDA, 2005, p. 32).

---

<sup>11</sup> Essa definição partiu de uma tradução da autora de documento do Banco Mundial (WORLD BANK, 2002).

De acordo com Almeida (2005), a CF/88 conseguiu traduzir o anseio por descentralização das forças democráticas predominantes em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, quando elevados à categoria de *ente federativo*. Para a autora, embora uma grande parte dos constituintes possuísse ligação ou experiência no plano subnacional ou local, “democracia com descentralização era uma idéia-força e como tal tinha gravitação própria” (ALMEIDA, 2005, p. 32). Como consequência, o poder de taxaço dos estados ampliou os recursos fiscais dos governos estaduais e municipais em detrimento do governo federal, o qual criou, ao longo dos anos 1990, contribuições sociais, que se tornaram mecanismos compensatórios dos recursos fiscais “perdidos” pelo governo federal com a descentralização. A pesquisadora considera o aumento das contribuições sociais como uma evidência da dificuldade do governo federal em alterar o padrão da descentralização fiscal estabelecido pela CF/88 e não um processo de recentralização.

Na segunda metade dos anos 1990, a relativa autonomia fiscal dos governos estaduais e municipais, garantida pela CF/88, passou a sofrer restrições em razão dos ajustes e das estratégias centrais de combate à inflação após o Plano Real, bem como dos esforços para garantir recursos aos programas sociais. Ante as pressões para os ajustes da economia, ideia inicial sobre as virtudes da descentralização presente na Constituinte, a questão da autonomia fiscal dos governos estaduais e municipais perdeu forças e conduziu a um questionamento das virtudes da descentralização. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso endureceu os termos de negociação da dívida dos estados e municípios, propondo a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada pelo congresso em 2000. Para Almeida (2005), tal fato constituiu uma resposta específica e centralizadora com o objetivo de garantir disciplina fiscal e do uso dos recursos em todos os níveis, promovendo, em certa medida, uma limitação da autonomia. Segundo a autora, por outro lado, o governo federal passou a transferir recursos vinculados aos programas sociais com rigorosas normas de utilização, como os mecanismos compensatórios característicos da complexa trama das relações intergovernamentais. Essa redefinição de atribuições e competências nas áreas sociais caracterizou um processo de mudança de um modelo de federalismo centralizado para um modelo de federalismo cooperativo.

O processo de descentralização das políticas públicas brasileiras caracterizou-se pela realocação de competências e atribuições nos três níveis decisórios (o federal, o estadual e o municipal) definidas pela CF/88, que deveriam ser complementadas por lei específica; pela transferência para os estados das prerrogativas decisórias do conteúdo e do formato das políticas públicas; pela transferência de responsabilidades acerca da execução e previsão dos

serviços para os estados e municípios; pela possibilidade de transferência da provisão dos serviços sociais dos governos para os organismos não-estatais.

Para as forças que empurraram a democratização, a descentralização significava essencialmente o fortalecimento dos governos municipais. Estes, na medida do possível, deveriam arcar com a responsabilidade da provisão dos serviços sociais. Nesse sentido, a descentralização quase sempre é municipalização. No que respeita à atuação social, a reforma da federação deixou os estados sem atribuições claras. (ALMEIDA, 2005, 36).

A extensa produção legislativa deu forma e contorno à política de descentralização, que foi um processo longo, espasmódico e pouco coerente. Esse processo dependeu muito mais dos esforços dos ministérios e agências federais, de suas capacidades decisórias e de recursos, da renúncia de parte de seu poder, e de sua capacidade de incentivar e convencer os municípios a assumirem novas responsabilidades.

Ainda que a tendência geral fosse na direção do aumento das responsabilidades dos governos locais, nos marcos do federalismo cooperativo a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo. (ALMEIDA, 2005, p. 37).

Para elucidar a complexa trama do federalismo brasileiro e o processo de descentralização das políticas públicas na atualidade, Almeida (2005) identifica características próprias de descentralização e cooperação entre os três governos na área da saúde; de descentralização e desconcentração na área da educação; e de descentralização e recentralização na assistência social, principalmente na área de combate à fome. Para a autora, o país vive um intenso processo de tensão entre centralização, descentralização e recentralização, de acordo com a pauta das questões políticas da época e das relações intergovernamentais na federação.

Em resumo, enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal. (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Assim sendo, o processo de descentralização das políticas públicas iniciado na década de 1980 no Brasil foi caracterizado por uma transferência de responsabilidades para o

município, devido às suas especificidades, ao ritmo e ao conteúdo das reformas implementadas. As experiências indicavam que o êxito estava diretamente relacionado com os investimentos no setor envolvido, dentre eles o educacional. Com a crise econômica que assolou os países latino-americanos, dentre eles o Brasil, na década de 1980, os problemas se agravaram nas localidades, uma vez que muitas delas não possuíam recursos próprios e as novas responsabilidades assumidas exigiam mais recursos que não chegaram, trazendo a crise política. Tal situação de crise econômica e política não chegou a mudar o poder local, já que as condições de participação eram praticamente inexistentes e permaneciam nas localidades as mesmas estruturas de mandonismo e clientelismo que eram reproduzidas em grande soma em outras esferas de poder.

Por fim, esse processo de descentralização seria caracterizado pela *emergência das localidades*, com a *presença de novos e múltiplos atores sociais e políticos*, muitos desses ignorados pelo poder local. Contudo, naquele momento, tais atores assumiam papéis de vanguarda, com capacidade de dar novo rumo ao processo de descentralização. Esses novos atores – ONG's, associações de classe, empresários, associações de moradores, instituições comunitárias, comunidades escolares, judiciário e legislativo, dentre outros – traziam consigo força para transformar e intervir nos rumos do planejamento e da gestão da educação, o que lhes foi oportunizado por meio da criação de legislação federal, com diferentes espaços e instâncias de decisão, colocando em possível rota de choque ou negociação os diferentes interesses (GENTILINI, 2010).

Fazia-se necessária uma descentralização não apenas porque havia um consenso de que se administraria bem e melhor em sistemas descentralizados, inclusive pela possibilidade do controle local, mas porque havia um forte constrangimento orçamentário e fiscal que não garantiria, por muito tempo, a manutenção de um sistema educacional gigantesco e centralizado. (GENTILINI, 2010, p. 14).

Os eixos das políticas públicas educacionais sinalizavam um processo de descentralização, que implicava na alteração da distribuição de poder, na democratização da gestão, de modo a torná-la mais participativa e, dessa forma, mais legítima. Apontavam também para um processo de desconcentração, que comportava a redistribuição de competências da esfera central para as regionais e locais, operacionalizando a tomada de decisões em níveis administrativos autônomos locais.

Os estudos acerca dos processos de desconcentração e descentralização demonstram que os mesmos só poderão configurar-se como processos de democratização se proporcionarem um constante diálogo entre a comunidade local, os gestores do sistema e as esferas estadual e nacional, bem como garantirem uma articulação autônoma – livre de dependências – entre essas três esferas (local, estadual e nacional). Tal articulação visa garantir uma unidade nacional, comprometida com a integração entre as redes locais e o país como um todo. (CASASSUS, 1995, p. 88).

Dessa forma, a descentralização pode ser entendida em seu sentido político como parte do processo de democratização, na medida em que caracterizou a ampliação da participação democrática da sociedade nos destinos da educação. A desconcentração apareceu como processo correlato, ao garantir autonomia administrativa, decisória e de ação aos órgãos locais. De acordo com Mattos (2004), a descentralização estabeleceu as características das reformas educativas no Brasil, ressaltando as alterações no campo da gestão, principalmente com: o financiamento e o gasto; a estrutura organizacional e o sistema decisório; a relação público/privado na gestão da educação; a dimensão didático-pedagógica; a introdução de novos programas de apoio e investimento no ensino fundamental; e a monitoria e o controle de qualidade.

Como podemos observar, as políticas educacionais dos anos 1990 foram marcadas pela descentralização do financiamento e da gestão, mas também pela centralização do controle e da avaliação. Nesse sentido, a União compartilhou a responsabilidade pela organização e manutenção dos sistemas de ensino, mas manteve sua função reguladora e controladora sobre as políticas implementadas. Assim, descentralizou a gestão e o financiamento das políticas, mas centralizou as diretrizes pedagógicas e didáticas e dirigiu o processo – avaliação institucional. Portanto, os processos de descentralização e desconcentração pelos quais passou e ainda passa a política pública educacional brasileira constituíram muito mais uma desconcentração dos recursos do que uma descentralização política das decisões.

A proposta de gestão da política pública brasileira, na medida em que se pautou nos princípios de *autonomia, descentralização e racionalização*, relacionou-se simultaneamente a dois processos em andamento no país: a ampliação da *democracia participativa*, na qual as pessoas, os cidadãos são convidados a discutir e a decidir sobre o futuro da sociedade, utilizando-se dos marcos legais; e a *adoção de parâmetros do mercado* nos processos administrativos da gestão pública, que têm por base os critérios de eficiência, produtividade e participação do setor privado nos destinos da educação pública, dentre outros. Essa dualidade – democracia e mercadoria – esteve presente em todo o processo de reforma da educação

impulsionado no país durante os anos 1990 e estimulado por organizações regionais e internacionais, destacando-se pelo conteúdo e ritmo impressos nas reformas educacionais latino-americanas.

A descentralização não pode ser encarada somente como um movimento de desresponsabilização ou de retirada do Estado dos assuntos ligados à educação básica. Os processos de autonomização da escola e de descentralização da gestão também estavam relacionados com uma *gestão participativa*, que considerava tanto os que estão diretamente envolvidos com a educação (professores, funcionários), como os membros da comunidade (pais, sociedade organizada). Todavia, será que as reformas educativas e as da gestão educacional que passaram a ser encadeadas após o processo de descentralização caminharam no sentido da participação da sociedade na localidade, como predizia a normatização que as regulamentou?

### **3.3 Reforma educacional e gestão da educação nas décadas de 1980 e 1990**

De acordo com Mattos (2004), as reformas educacionais implementadas pelos governos brasileiros nos anos 1990 foram estimuladas e influenciadas pelas análises e proposições realizadas no âmbito dos organismos regionais (a CEPAL) e dos organismos internacionais (o BIRD e o BID), como também no âmbito de conferências e reuniões mundiais (como a Conferência Mundial “Educação para todos”, realizada Jomtien, Tailândia, em 1990). A pesquisadora destaca a influência exercida principalmente pelas recomendações do Banco Mundial e do BID, os principais financiadores dos processos reformadores em vários países da América Latina. Para a autora, as análises das orientações advindas desses organismos e instituições permitiriam uma maior compreensão acerca das novas formas de gestão da educação, sobretudo no Brasil, de suas possibilidades e limites para aquilo que se tornou a grande tarefa dos governos nacionais – garantir a universalização do acesso à educação e a qualidade do ensino oferecido.

Em seus estudos, Oliveira (1997) aponta as principais propostas da CEPAL para a educação latino-americana nos anos 1990. Os principais tópicos são: a) superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científicos e tecnológicos, abrindo-o às demandas sociais mais prementes; b) assegurar o



acesso universal aos códigos da modernidade; c) impulsionar a criatividade no acesso, na difusão e na inovação em matéria científico-tecnológica; d) gestão institucional responsável; e) profissionalização e valorização dos professores; f) compromisso financeiro da sociedade com a educação; g) cooperação regional e internacional.

Conforme aponta Gentilini (2010), tais propostas seriam incorporadas no processo de reforma da educação de vários países latino-americanos, dentre eles o Brasil, durante a década de 1990, como parte da política de descentralização da união e dos estados frente à “nova ordem mundial”. Na sua ponta, o município levaria a cabo a reforma da educação, após o encadeamento do processo de municipalização iniciado pelos estados (FARIA, 2007), em particular pelo estado de São Paulo, onde se encontra o município de São José do Rio Preto e se localiza o CME, nosso objeto de estudo.

Em trabalhos mais recentes, Sander (2003) salienta que é possível identificar dois enfoques distintos e predominantes nos estudos sobre a administração da educação<sup>12</sup> na atualidade. O primeiro trata-se do *enfoque produtivo*, voltado para o mercado, que teve como pano de fundo o processo de globalização da economia e enfatizou a necessidade de as organizações serem eficientes, produtivas e competitivas, segundo a racionalidade empresarial. Já o segundo refere-se ao *enfoque democrático*, voltado para a cidadania, o qual emergiu como uma conquista dos movimentos sociais que lutaram pela redemocratização das instituições políticas e sociais dos países latino-americanos. Ambos prevaleceram nos processos de reforma da educação dos países latino-americanos durante os anos 1990.

Entendemos que as reformas políticas institucionais desencadeadas no país constituíram um paradoxo, quando, por um lado, permitiram um *avanço democrático*, pois a descentralização favoreceu e estimulou os processos políticos participativos ao valorizar as localidades nos discursos políticos e durante os processos de normatização; por outro lado, em sua maioria constituíram, na prática, um *retrocesso democrático* se considerarmos a participação popular, visto que foi uma política de cima para baixo, de fora para dentro. Numa perspectiva de análise comparada com as reformas desencadeadas no processo de abertura e transição democrática do país, abordadas no capítulo anterior, as reformas políticas institucionais pouco contaram com a participação popular e, de certa forma, permitiram a reorganização de grupos políticos com práticas políticas questionáveis de coronelismo, mandonismo e clientelismo, dentre outras, que estavam perdendo forças (AGGIO, 1997). Tais grupos aproveitaram-se da crise política e econômica dos anos 1990 para tomar as rédeas do

---

<sup>12</sup> Esclarecemos que o autor não diferenciou gestão e administração, tratando-as muitas vezes como sinônimos.

poder local e ditar os rumos e ritmos das reformas nas localidades onde estava sua base política, conforme também aponta nossa análise inicial.

No Brasil, o processo de reforma do Estado foi consagrado no Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A reforma proposta teve como objetivo central promover a transição de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. De acordo com Peroni (2003), tratava-se de transitar de um modelo de administração burocrático, caracterizado pela rígida hierarquia funcional, pela impessoalidade, pelo formalismo e pelo forte controle das ações dos administradores, para um modelo administrativo gerencial, flexível e descentralizado, pelo qual se conferiu maior autonomia e responsabilidade aos administradores, na medida em que os objetivos foram previamente estabelecidos e os resultados posteriormente avaliados. De um modelo que priorizava os procedimentos, as normas e o controle para um modelo centrado nos resultados, na melhor realização dos serviços sociais públicos. Desse modo, a reforma do Estado deve ser entendida no contexto da redefinição do próprio Estado, que deixou de ser o produtor do desenvolvimento econômico e social para ser o promotor e regulador desse desenvolvimento.

Para o Brasil, esse processo de reforma do Estado significou o fim do modelo desenvolvimentista de Estado, criado em 1930 e responsável pela industrialização do país. A presença do Estado na condução das atividades econômicas foi fundamental para o desenvolvimento econômico do país e agora, diante da fixação dos ideais neoliberais, essa presença passa a ser redefinida. Dentre as estratégias de reforma do Estado adotadas no Brasil, o Plano Diretor destacava a privatização, a terceirização e a publicização.

A consideração das mudanças propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil se mostrou plausível na medida em que as alterações dos modelos de gestão – do burocrático ao gerencial – sinalizaram que as instituições públicas estavam acompanhando o movimento geral de mudanças no campo administrativo, ditado pelo mundo empresarial. Racionalizar, cortar gastos, descentralizar, autonomizar, cobrar resultados eram prerrogativas introduzidas nos modelos administrativos do mundo dos negócios, gradualmente inseridas no universo público e, por conseguinte, nos processos de implementação e de avaliação das políticas sociais.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), o processo de reforma da educação nos anos 1990 esteve permeado pela ideia de que o sistema educacional brasileiro vivia uma situação de crise, de fracasso e de ineficiência, em virtude da dificuldade de atender as

demandas por educação pública quantitativa e qualitativamente; do fracasso escolar com altos índices de repetência e de evasão escolar; dos altos níveis de defasagem idade/série. Para os autores, a interpretação dessa situação de crise à luz de dados internacionais conduziu o governo federal a concluir que o deteriorado quadro educacional brasileiro devia-se não à falta de recursos, mas à ineficiência em sua gestão. Esse diagnóstico permeou todo o processo de reformas, fazendo com que a reforma da educação assumisse a feição de uma reforma administrativa, ou seja, a proposição de que alterações no plano da gestão resolveriam as deficiências do sistema de ensino nacional.

Nogueira (2002) critica o predomínio de critérios de gestão técnico-burocrático e enfatiza a importância dos critérios políticos, democráticos e participativos no âmbito das reformas educacionais, quando afirma que não basta administrar a escola, é necessário dirigi-la. Nesse sentido, não basta racionalizar estruturas, reduzir custos, criar rotinas ágeis e eficientes, se não houver um movimento de modificação das substâncias, dos sentidos e dos significados da educação; se não defendermos uma escola pública, democrática, cívica e pluralista; se a educação não figurar como *grande causa nacional* valorizada por todos – uma referência implícita a Azanha. “Necessitamos da escola como fator de universalização da educação laica, democrática, cívica, não como fator de formação para o mercado” (NOGUEIRA, 2002, p. 32).

Como somos filhos do tempo, tendemos a aceitar a idéia de reforma hoje em circulação: procedimentos e operações destinados a reduzir custos e a ajustar estruturas, a deslocar ‘quantidades’ e não a modificar substâncias, sentidos e significados. (NOGUEIRA, 2002, p. 19).

De acordo com Filmus (1996), antes de qualquer esforço reformador, é necessário que se tenha clareza de qual educação se deseja construir, pois somente assim o processo desencadeado estará em sintonia com aquilo que foi definido como função principal da educação para a sociedade num determinado momento histórico. Essa afirmação nos faz pensar nos limites das reformas educacionais desencadeadas nas diversas esferas governamentais do país, muito mais preocupadas com a delegação de responsabilidades e a racionalização do uso dos recursos e das estruturas, do que com a edificação de um sistema de ensino atento à formação de pessoas capazes de participarem da vida em sociedade. Pessoas essas que devem se inserir no mundo do trabalho, exercer direitos políticos, demandar serviços sociais, enfim, atuar como responsáveis pelo seu destino e o de parte da sociedade.

Interessa-nos saber se os processos políticos participativos que envolveram as reformas possuem sustentação para uma gestão democrática e participativa da sociedade civil, como está previsto em lei. O embasamento legal permitiu que as estruturas organizacionais mais democráticas e participativas funcionem efetivamente na prática? Em que medida o cidadão e a comunidade podem se apropriar dos instrumentos democráticos, ou como podem participar na busca pelo bem comum e por uma melhor qualidade de vida? Tais questionamentos remetem-nos à prática da gestão democrática *como ato* e *como fato* na localidade.

### **3.4 Gestão democrática *como ato* e *como fato***

No Brasil, segundo Benevides (1998), os direitos políticos sempre antecederam os direitos sociais, o sufrágio universal constituiu uma conquista, mas também uma ilusão de respeito pelo cidadão, pois a realização periódica de eleições convive em todas as dimensões com o esmagamento da dignidade humana. Para a autora, tal constatação nos leva a refletir sobre a importância da educação como transformação e construção de uma sociedade democrática e participativa, como desejava Paulo Freire (2001a). A pesquisadora afirma também que devemos aproveitar dos marcos jurídicos como forma de reivindicar uma *educação para a cidadania democrática*, que consiste no aprendizado de valores republicanos e democráticos e passa pelo combate ao preconceito, pelo reconhecimento da dignidade humana, da cooperação ativa, da subordinação do interesse individual ou do grupo ao bem comum.

O Artigo 13 do Pacto Internacional das Nações Unidas, relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (ONU, 1996), reconhece não apenas o direito de todas as pessoas à educação, mas que esta deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, na sua dignidade; deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais; deve capacitar as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre. Temos aí, portanto, um marco jurídico importante para a reivindicação da educação para a cidadania. (BENEVIDES, 1998, p. 147-148).

O princípio da gestão democrática do ensino público, consagrado na Constituição de 1988, foi experimentado a partir de vários projetos em diversos municípios com as primeiras

eleições para a municipalidade e principalmente com a chegada de alguns partidos de esquerda ao poder (GADOTTI, 2001; GENTILINI, 2010).

Num país onde a desigualdade social foi historicamente marcada pela tradição autoritária da prática política de clientelismo, mandonismo e coronelismo, que sempre buscou abafar as manifestações e os movimentos de participação popular, seria necessário mais do que discursos para implementar os processos participativos. Assim, para conduzir um processo de gestão democrática, foi imperativa a ocorrência da normatização, pois “a participação possibilitaria à população um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento” (GADOTTI; ROMÃO, 2001, p. 16). Prática comum no país, primeiro criam-se as leis, depois se deslocam recursos.

Para melhor compreensão sobre como ocorrem os processos participativos em nosso país, dividimos esse item em duas dimensões, a saber: primeira, a gestão democrática *como ato*, trata-se do período de normatização; segunda, a gestão democrática *como fato*, trata-se do período da implementação dos processos participativos propriamente ditos.

A *gestão democrática como ato* iniciou-se no contexto de reabertura política do Brasil, marcado pelo fim da ditadura militar. A gestão democrática do ensino público foi assegurada pelo Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, enquanto regime político na forma da lei. Segundo Vieira (2006), a gestão democrática, ao mesmo tempo em que se apresentou como uma conquista das forças civis democráticas, marcada pelas lutas dos movimentos populares e por protestos pela abertura política do Brasil nos anos 1980, coincidiu com um contexto em que assolavam o país os “raios” de um projeto político, econômico e ideológico globalizado – o neoliberalismo.

Segundo Soares e Gondim (2002), foi a CF/88, através da legalização do princípio da gestão democrática, que ampliou os espaços participativos populares na gestão do poder local, possibilitando a passagem do discurso à prática.

Com o retorno da democracia representativa, a partir da década de 80, o ideário participacionista toma maior fôlego, ocupando grande parte dos novos modelos de gestão, seguidos por prefeitos de esquerda (Gondim, 1989). A própria Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforço e iniciativas populares (Benevides, 1991). (SOARES; GONDIM, 2002, p. 81).

O enfoque da *gestão democrática como ato* voltado para a participação e a cidadania emergiu como uma conquista dos movimentos sociais que lutaram pela redemocratização das instituições políticas e sociais dos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, durante o processo de abertura política e democrática na década de 1980, por aqui consolidado pela CF/88, como nos esclarece Sander (2003):

O princípio da gestão democrática está consagrado no artigo 206 da Constituição Federal, no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em numerosos estatutos legais de ensino. As leis de ensino asseguram a autonomia da escola pública, a participação dos educadores na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e da comunidade local em conselhos escolares. Essas disposições dão aos educadores e à comunidade a base legal para exercer o controle democrático sobre os serviços educacionais prestados pelo Estado. Também confere à comunidade o direito de participar no fazer pedagógico como extensão do fazer educacional da família e da sociedade. (SANDER, 2003, p. 6).

Gadotti e Romão (2001, p. 16-17) também afirmam que o principal fundamento da gestão democrática no ensino público foi a sua normatização pela CF/88. Dessa forma, ao prever a *democracia participativa* expressamente em seu Artigo 206, possibilitou ao cidadão o exercício *direto do poder*, em seu Artigo 1º, os quais aliados ao *regime de colaboração* entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios, previsto no Artigo 211, constituem a garantia de uma possibilidade de participação das localidades nas questões políticas. Aprofundando o debate sobre o tema, os autores recorrem ao Artigo 5º, inciso IV, da CF/88, “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (BRASIL, 1997, p. 5), nesse sentido, *a liberdade de opinião* resume a liberdade de pensamento e de manifestação do pensamento. Já o Artigo 5º, inciso IX, da CF/88 dispõe sobre a *liberdade de expressão* ao declarar que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (BRASIL, 1997, p. 6). Gadotti e Romão (2001) citam, ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o qual incentiva a participação da criança na tomada de decisão naquilo que diz respeito à sua vida e prevê expressamente a *liberdade de opinião e expressão*, nos seus Artigos 15 e 16.

A gestão democrática faz parte da natureza da educação, do ato pedagógico, ao estimular a livre manifestação do pensamento e da participação, pois ao se fundamentar uma concepção democrática de educação, posiciona-se contra uma concepção centralizadora e autoritária de gestão educacional.

A *gestão democrática como fato* vem exercendo uma influência propositiva nas localidades, sobretudo nos municípios onde foram instalados os conselhos e órgãos colegiados (GADOTTI; ROMÃO, 2001). No entanto, é passível de avanços e retrocessos característicos da política brasileira, centrada mais na pessoa do político e do partido do que nas causas das políticas públicas nacionais, estaduais ou municipais, excluindo a sociedade civil dos processos participativos e decisórios, conforme aponta Carvalho (2010).

Raymundo Faoro (2001), na sua obra clássica *Os donos do poder*, afirma que o principal empecilho para a criação de uma cultura de participação no poder local é a raiz de viés individualista do povo brasileiro, resultado de uma *cultura personalista* e de uma *concepção patrimonialista do Estado*. Como consequência, o povo brasileiro enxerga apenas o homem investido do poder e não as instâncias de poder constituídas, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Para Romão (2001), essas visões da cultura personalista e de uma concepção patrimonialista do Estado inviabilizaram por muito tempo os processos participativos, pois as escolhas individuais muito raramente comprometem o coletivo, seja na execução, seja nos resultados. No entanto, nos processos decisórios coletivos, o alto custo das deliberações e das ações força o grupo a se preparar melhor, propiciando um maior aprendizado e conseqüentemente um menor número de erros. O autor aponta também que as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil, ao tentar uma participação popular nos processos decisórios, deveram-se muito mais aos obstáculos colocados pela elite que pretendia perpetuar-se no poder, do que pelo absentéismo, ataraxia ou apatia das coisas públicas pelo cidadão.

De acordo com Romão (2001), a instituição dos coletivos (como comissões, conselhos ou colegiados, dentre eles podemos inserir o CME) constituiu, dialeticamente, instâncias mediadoras que, ao mesmo tempo, absorveram tensões, conflitos de interesses, mas também agiram como um instrumento potencial de inovação e transformação. Segundo o autor, foi durante o “I Congresso Mineiro de Educação” que a gestão democrática ganhou uma dimensão nacional e acabou sendo ampliada para outros níveis e estados. Nesse congresso, imperou a ideia de que era necessária a participação dos atores intra e extraescolares para a implementação da gestão democrática, pressupunha-se que tais atores sociais dariam legitimidade ao processo de gestão participativa e democrática da escola e da sociedade por meio das comissões, conselhos ou colegiados.

No que se refere às questões de paridade e representatividade nas escolas, nas comissões, em conselhos ou colegiados, Gohn (2007) esclarece-nos que elas constituem problemas cruciais e devem ser discutidas nos conselhos gestores, pois a existência das regras

que garantam a igualdade de condição entre os participantes é imprescindível. Para a autora, com relação à representatividade, também constitui um ponto relevante o fato de o representante permanecer ligado à sua base até o final do mandato. Não obstante, existem outras polêmicas apontadas pela pesquisadora, a saber: se os conselhos são frutos da demanda da população e/ou da crise das instituições públicas; como fiscalizar o poder público se os conselhos estão ligados umbilicalmente ao poder público, uma vez que em sua maioria não possuem verba própria e dependem de repasse do executivo; os conselhos criam leis, mas não legislam, criam decisões, mas não decidem, pois os poderes executivos e legislativos possuem ordenamento jurídico de direito.

As questões que envolvem a participação são tão antigas quanto a democracia. O ideal de participação continua sendo a *Ágora*, onde os cidadãos decidiam diretamente, viável apenas nas pequenas localidades ou nos grupos em que o cidadão atua, seja no bairro, na escola, nas associações ou nos sindicatos. A democracia atual possui espaços restritivos de poder, sendo necessária uma adequação e um amplo conhecimento da legislação para que a sociedade possa estar representada nos colegiados (GOHN, 2007). Além disso, é preciso entender como os processos políticos participativos funcionam para que a gestão democrática se constitua não só como um ato, mas também como um fato.

Assim sendo, constatamos que, nas duas décadas após o início das manifestações do processo de abertura política e democrática, a CF/88 consolidou as reivindicações da sociedade pela ampliação da participação política e por uma gestão democrática da coisa pública. Após as inúmeras experiências em ordem crescente de quantidade e relevância, relatadas por muitos pesquisadores (GADOTTI; ROMÃO, 1997; SOARES; GONDIM, 2002; GENTILINI, 2010), sobre a normatização da gestão democrática e participativa, essa ainda é um empreendimento a ser conquistado pela sociedade civil, até mesmo nas localidades onde já está instalada, o seu preço é a eterna vigilância, caso contrário, caracterizar-se-á muito mais como um ato normativo do que como um ato de participação.

### **3.5 Gestão democrática e participação**

Para a compreensão do conceito de participação e gestão democrática a partir de uma perspectiva freireana, é necessário o entendimento de que a centralidade dos conceitos de gestão democrática, participação e cidadania perpassa toda a extensa obra de Paulo Freire.



Dessa forma, podemos “[...] estabelecer a possível aproximação entre os princípios de participação e dialogicidade constituindo-os em elementos fundamentais à democratização da gestão pública popular e democrática.” (KAY; CARRARA; KAY, 2005, p. 96). Portanto, em uma gestão democrática, a participação dos indivíduos como sujeitos do ato de se organizar é o tema central para Freire na proposta para a construção de uma gestão pública, popular e democrática desde os anos 1980.

A concepção de participação popular na educação, desenvolvida pela gestão democrática enquanto Freire esteve à frente da Secretaria de Educação de São Paulo (1989-1991), enfatizou a democracia participativa através da adoção de procedimentos e de mecanismos democratizadores; os quais estimularam “práticas participativas com a criação e aprimoramento de mecanismos institucionais que possibilitem uma participação ativa, consciente e construtiva, como conselho de escola, grêmio, APM, etc.” (KAY; CARRARA; KAY, 2005, p. 108). Tais mecanismos institucionais constituem um elemento norteador para uma prática de participação, pois possibilitam a abertura política à sociedade civil para exercer uma participação ativa na construção de sua própria autonomia ou do grupo representado em um processo dialógico entre os todos os participantes ou representantes.

As experiências de participação carregam consigo elementos de contradição, vivenciados tanto no discurso quanto na prática dos atores sociais. Tais contradições decorrem da tentativa de superação, em uma perspectiva freireana, da falsa dicotomia entre teoria e prática. Essa superação é necessária para o aprendizado de práticas de natureza democrática, como também para suplantar nossa inexperiência democrática face às raízes autoritárias, engendradas na cultura política da sociedade. A mudança nas relações de poder por meio do estímulo da prática de participação, da tentativa de implantação de mecanismos democratizantes no interior dos Conselhos de Educação ou de Escola trará tensão entre autoridade e liberdade. Tais conflitos são heranças da formação histórica da sociedade brasileira e de sua estrutura autoritária. Numa perspectiva freireana, a prática da participação conduz a um aperfeiçoamento da democracia:

[...] práticas em que aprendamos a lidar com a tensão entre a autoridade e a liberdade, de que não se pode escapar a não ser com prejuízos para a democracia. Temos que superar a nossa ambigüidade em face das tensas relações entre autoridade e liberdade. Quanto mais autenticamente vivo essa tensão, tanto menos temo a liberdade e menos nego a autoridade necessária. (FREIRE, 2001b, p. 133).

Para Freire (2001a), a implantação dos mecanismos institucionais por si só (como conselho, grêmio, dentre outros) não é a garantia para uma prática participativa, mas sim a apropriação desses espaços democráticos como espaços da comunidade para a prática da participação. É o exercício do diálogo, ao lidar com as diferenças presentes no interior das instituições, que pode gerar tensões, conflitos e proposições que levam às mudanças. Dialogar com as relações de poder significa considerar os conflitos e identificar os problemas e suas causas, na busca da construção das mudanças expressas pelo coletivo. Dessa forma, ao refletirmos sobre as possibilidades do exercício democrático, notaremos que a superação dos conflitos será possível por meio de negociações, através da participação ativa dos sujeitos envolvidos, pois “[...] o imperativo de decidir, portanto, de romper ou optar, [são] tarefas de sujeito participante e não de objeto negociado” (FREIRE, 2001a, p. 69). Para uma prática democrática e libertadora em uma perspectiva freireana, os indivíduos precisam ser críticos e conscientes de suas possibilidades de atuação no contexto social, o que pressupõe uma relação de horizontalidade entre os sujeitos e tem no diálogo a sua efetivação. Nesse sentido, o diálogo constitui um caminho essencial para a construção da prática democrática e do nosso ser.

Os resultados desse processo de participação democrática são lentos, Freire (2001b) alerta-nos que o tempo político é diferente do tempo histórico em que ele se processa. Esse fato nos remete, dentro de uma visão freireana, à adoção de uma postura de “paciência impaciente” no processo de mudança, gradativa e contínua, em busca dos “sonhos possíveis”. “Portanto, aceitar a condição de limitação da experiência não representa imobilizar-se diante das dificuldades, nem tampouco negar a sua importância.” (KAY; CARRARA; KAY, 2005, p. 116).

[...] a pergunta em torno dos sonhos possíveis de hoje é uma pergunta permanente. A esta se segue outra indagação. Como é possível hoje o sonho que parece ser de ou para amanhã. Na verdade, uma das tarefas políticas que devemos assumir é viabilizar os sonhos que parecem impossíveis. Em outras palavras, é diminuir a distância entre o sonho e sua materialização. (FREIRE, 2001b, p. 129)

As experiências de práticas democráticas vivenciadas são importantes, mas devemos ficar alerta sobre os perigos dos modelos prontos, pois apesar das condições favoráveis por que passa hoje a sociedade brasileira para o desenvolvimento de uma prática de participação popular, será que a mesma experiência de participação pode ser repetida em outra localidade em contexto diferente? Acreditamos que não, pois dentro de uma perspectiva freireana as

experiências podem apenas ser reinventadas. Assim, o compromisso com uma gestão democrática passa pelos princípios de descentralização e participação, entendida como práticas democráticas inerentes ao ato de decidir. Logo, constitui um grande equívoco descentralizar a execução das tarefas mantendo as decisões centralizadas. O princípio de uma democracia participativa supõe a existência de estruturas democratizantes e não de estruturas inibidoras da participação da sociedade civil no comando da *res publica* (KAY; CARRARA; KAY, 2005, p. 105). Freire (2003) assinala que só se aprende democracia fazendo democracia, através da prática da participação como atividade essencial para a construção de uma sociedade mais justa, na qual o discurso democrático se aproxime da prática democrática e a participação popular não seja apenas um slogan, mas sim o caminho de realização democrática do município.

[...] ninguém vive plenamente a democracia nem tampouco o ajuda a crescer, primeiro, se é interditado no seu direito de falar, de ter voz, de fazer o seu discurso crítico; segundo, se não se engaja, de uma ou de outra forma, na briga em defesa deste direito, que no fundo é o direito também de atuar. (FREIRE, 2003, p. 88).

Em seus estudos, Soares e Gondim (2002, p. 61) tentam identificar as tendências inovadoras de gestão nas grandes cidades e as políticas públicas locais frente ao problema central de como avançar e reconhecer direitos civis e sociais, “cuja materialização requer processos que garantam uma legitimidade social e política ampliada”. Os autores conseguiram identificar três ciclos de gestão local inovadora nas grandes cidades brasileiras, após a retomada da democracia e *soberania do voto* em 1985. Nessas cidades, os novos movimentos sociais conseguiram a possibilidade concreta de intervir seja na fiscalização, seja na definição das políticas públicas locais. Dessa forma, o *primeiro ciclo* caracterizou-se por um novo modelo de democracia urbana, baseada na valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais. O *segundo ciclo*, marcado pelas eleições de 1988 e por um novo discurso urbano do *povo como sujeito da sua história*, caracterizou-se por uma “profunda crise de credibilidade da nova república e dos partidos centristas” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 66). Quanto ao *terceiro ciclo*, nele ocorreu a diluição dos discursos das marcas ideológicas, introduzindo e reforçando a ideia de orçamento participativo; a busca por parcerias no desenvolvimento local como condição para o sucesso da administração; e a combinação de formas de participação semidiretas, com a criação dos conselhos setoriais e parcerias com iniciativa privada e sociedade civil organizada (ONG’s), na busca por ampliação na participação do poder local.

Na procura por características comuns às gestões locais bem-sucedidas, Soares e Gondim (2002) conseguiram identificar quatro fatores que contribuíram em maior ou menor grau para seu sucesso quanto aos resultados obtidos e à opinião pública. Tais características foram resumidas pelos autores a seguir:

[...] visão estratégica da atuação do governo em termos políticos administrativos e econômicos; redefinição das funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação; reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração; e, uma concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais (cuja composição varia de acordo com a orientação político-ideológica dos governantes e com a cultura política de cada localidade). (SOARES; GONDIM, 2002, p. 69).

De acordo com Soares e Gondim (2002), o sucesso das ações que nortearam a intervenção governamental nos municípios que adotaram o orçamento participativo, analisados em sua pesquisa, deveu-se à substituição dos assuntos de interesses particulares pelos de interesses públicos. Os autores estabeleceram um critério objetivo para o que seria *interesse público*, que foi identificado como *o interesse da maioria*.

Ao reconhecer a necessidade de uma visão estratégica da cidade para o enfrentamento da crise social, o poder local deve superar e assumir novos papéis que não seja apenas o de *zelador* (aquele que limpa, embeleza, conserva, dentre outros). Nesse sentido, entendemos que o seu principal papel é o de *mobilizador*, através de uma nova concepção de democracia que articule a sociedade civil por meio de um pacto social, parcerias e participação popular, tendo como objetivo principal a redução da exclusão social. Soares e Gondim (2002) identificaram que a ideia de participação popular está presente nos discursos e plataformas políticas de todas as ideologias no país, como também que as ONG's estão ocupando os espaços vazios de participação do cidadão e dos movimentos sociais, até mesmo em administrações mais conservadoras, constituindo um contraponto em relação ao Estado. Contudo, enquanto parte do poder local, muitas vezes as ONG's podem representar o corporativismo e as oligarquias de interesse privado com as mesmas práticas as quais combatiam. Para os autores, a população passou a pressionar as administrações populares para a ampliação dos direitos sociais, mas tais benefícios concedidos às camadas excluídas revelaram-se insuficientes para garantir uma ampla base de apoio dos partidos, impedindo, em

certa medida, a continuidade dos processos participativos (SOARES; GONDIM, 2002, p. 74-84).

De acordo com Neves (2002), a emergência das ONG's pode estar demonstrando mais uma vez a falta de credibilidade nos governos constituídos, o que obriga a população a ampliar seus espaços coletivos em defesa de seus interesses, criando movimentos autônomos que pretendem ampliar a participação política, a socialização da riqueza, do poder da classe ou status social, que se organizam fora da aparelhagem estatal, na esfera das relações sociais, e de forma relativamente autônoma. Quando no poder, muitas vezes as ONG's cometem os mesmos erros e práticas que condenavam, ou seja, são formados grupos de interesses ou corporativos, uma prática recorrente na política brasileira – como apontam os estudos de Carvalho (2010) sobre a forma de cidadania ativa.

Essa ampliação repercute, também, na redefinição dos espaços de participação política das classes dominantes e dos estratos médios da sociedade, modificando os mecanismos tradicionais da democracia clássica, ao mesmo tempo em que, por intermédio de uma complexa rede de instituições e de sujeitos políticos coletivos, cria novos organismos de democracia direta que passam a interferir também na definição das regras de convivência social. (NEVES, 2002, p. 13).

A criação e a ampliação de mecanismos, estruturas ou movimentos de grupos de interesses ou corporativos demonstram a ineficiência da gestão do poder local em organizar-se para combater as desigualdades políticas, econômicas, culturais, etc. Nesse sentido, os conselhos municipais como instâncias decisórias, dentre eles o CME, podem fortalecer a gestão democrática e participativa. Como órgão que possui a responsabilidade de promover a função mobilizadora, os conselhos municipais devem estimular a participação da sociedade civil pelos canais democráticos: ao promover espaços de participação, diálogo e decisão em uma gestão democrática; ao fomentar a formação de lideranças, quando necessário para se garantir que todos os grupos estejam representados nos processos decisórios, caso contrário o ciclo de desigualdades tenderá a continuar, os grupos mais organizados conseguirão mais espaços e benefícios e os menos organizados continuarão prejudicados, se a situação não mudar.

Com o objetivo de assegurar ao poder local a continuidade dos processos participativos populares com vistas a dinamizar a administração local, muitos grupos ou partidos políticos buscaram a formação de parcerias com grupos de interesses da comunidade e a sua representatividade por meio da criação de conselhos consultivos para o fortalecimento de uma pseudogestão participativa. Para Singer (2002, p. 125), a democracia participativa

pode dinamizar o poder local, uma vez que enriquece a democracia representativa por ser mais ampla, autêntica e formal, “a democracia participativa não se opõe à democracia representativa formal e nem pretende substituí-la”. O autor esclarece que os foros, as assembleias, as plenárias, dentre outros, podem fortalecer as decisões administrativas. Contudo, isso requer um esforço dos governantes para a sua implantação, dinamização e busca por consenso entre os diversos grupos participantes, posto que esses órgãos consultivos não possuem legalidade para substituir ou transferir direitos e responsabilidades previstas em leis, de competência do prefeito e de seus auxiliares.

Dowbor (1994) aponta um caminho que se pretende mais sólido para a democracia, pois ao incentivar a democracia representativa, abrir-se-á um espaço político e democrático profundamente renovador porque se incentivará uma política de participação permanente, ao contrário daquela exercida a cada quatro anos.

O grande desafio é conscientizar todos, principalmente aqueles que estão na parte inferior da pirâmide social, da importância da gestão democrática participativa no poder local como oportunidade de emancipação de sua vida e de formação de uma sociedade mais justa e menos desigual. Assim, o desenvolvimento de um poder local verdadeiramente representativo poderá trazer possibilidades efetivas para o desenvolvimento de políticas públicas que revertam o quadro de exclusão de alguns grupos da sociedade civil; não se trata de querer implantar um modelo soviético, mas sim de um questionamento sobre os rumos, com vistas à formação de uma sociedade mais humana e justa. Não é possível que convivamos com tantas formas de violência e pobreza, se temos uma abundância de recursos econômicos e tecnológicos, dentre outros disponíveis no mundo atual (SINGER, 2002; DOWBOR, 1994).

[...] a democratização significa participação nas decisões, ou seja, exercício efetivo da cidadania tanto em seus direitos quanto em seus deveres. A cidadania constitui o princípio orientador da democracia; sem as garantias liberais, os direitos liberais podem ser manipulados. Finalmente, o advento da democracia política pressupõe a democratização das decisões nas fábricas, escolas, etc., tornando os indivíduos cidadãos-atores com direitos iguais que decidem sobre as ações destas instituições (democracia social) e a participação igual dos cidadãos nos bens e serviços gerados pela sociedade (riqueza, saúde, educação, habitação). (O'DONELL; SCHMITTER, 1988, p. 25).

A participação comunitária é um mecanismo racional de regulação complementar de diferentes áreas, na produção ou no consumo, “além de constituir um lastro indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades no nível macroeconômico” (DOWBOR, 1994, p. 48). Não existe um modelo pronto de participação comunitária, uma vez que existem as

particularidades locais, assim como o simples apoio da administração local é insuficiente para efetivá-la. Para cooptar a participação comunitária, é necessário simplesmente jogar as cartas na mesa e negociar com clareza.

Conseqüentemente, é necessário aprimorar os instrumentos de representação para garantir a participação dos grupos nas decisões, para eleger prioridades. Devemos ordenar gradualmente os canais regulares de expressão e consulta sobre os problemas do município, aproveitando a organização dos comitês de bairros e dos corpos organizados do município. Para uma verdadeira participação, a comunidade deverá ser consultada antes da tomada de decisão, já que a humanização do desenvolvimento econômico e social passa pela participação popular nas decisões. O “caciquismo” inviabiliza a participação local, pois tem interesse em manter a centralização das políticas e a sua subordinação ao Estado ou aos grandes grupos privados nacionais ou internacionais. Nesse sentido, tal empreendimento exigirá muita flexibilidade e aproveitamento das oportunidades de mobilização para organizar a participação comunitária num país que não tem tradição de política participativa.

A atribuição de maiores recursos ao município e a organização da participação da comunidade nas decisões sobre as formas de sua utilização constituem a melhor política para limitar tanto o poder centralizador dos grandes grupos econômicos como a força dos caciques e coronéis e para adequar o desenvolvimento às necessidades da população. (DOWBOR, 1994, p. 81).

A participação comunitária e o planejamento descentralizado são instrumentos básicos do poder local, já deram provas de sua eficiência, sobretudo nos países desenvolvidos com ampla experiência cultural em participação, onde ocorre um maior envolvimento da sociedade civil como mecanismo de ordenamento político-econômico. No entanto, esses instrumentos continuam sendo recursos subutilizados em nosso país. A organização da sociedade para a elaboração de consensos antes dos processos decisórios deve ser uma meta a ser perseguida e incentivada por meio da participação da comunidade, por exemplo, via debates ou plebiscitos. Quando esses recursos não forem possíveis, se a sociedade civil ou seus grupos de interesses estiverem devidamente organizados, poderão encaminhar representantes para que se assegurem decisões mais racionais, assertivas e politicamente corretas. Dessa forma, possibilitar-se-á, em alguma medida, a conscientização da população e quiçá a capacidade efetiva de se subsidiar as decisões administrativas, no gabinete do prefeito e dos secretários ou nos conselhos consultivos, como é o caso do Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto.

#### **4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA**

Neste capítulo, relataremos brevemente o processo de formação histórica de São José do Rio Preto para demonstrar a importância estratégica desse município. Em seguida, reconstruiremos o processo de formação e constituição do Conselho Municipal de Educação a partir da análise dos instrumentos legais até chegarmos às análises dos questionários aplicados com os membros do CME.

O período inicial de implementação das políticas públicas relativas ao processo de municipalização do ensino e do sistema municipal de educação representou um período de normatização do sistema escolar, caracterizado pela criação de condições para garantir o acesso e a permanência dos discentes, segundo os membros do Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto participantes de nossa pesquisa. A princípio parece que a atual gestão do CME, eleita no início de 2009, inicia uma nova fase de suas atribuições, tendo como principal função a mobilização da sociedade e do cidadão para uma maior participação, ou seja, para a construção de uma gestão democrática e participativa, tal intenção está presente ao menos nos depoimentos de seus membros. Essa é a hipótese que este capítulo pretende investigar.

Uma análise inicial dos questionários aplicados parece apontar que São José do Rio Preto ensaia seus primeiros passos rumo a uma gestão democrática participativa. É o que esta investigação pretende descobrir, visando detectar nas entrevistas dos membros do conselho, informações sobre as concepções de participação que refletem, estão presentes ou imperam nos processos decisórios do Conselho Municipal de Educação.



#### 4.1 O município: contexto histórico e importância

O processo de ocupação das terras que dariam origem ao município de São José do Rio Preto iniciou-se a partir de 1840, quando os primeiros desbravadores mineiros fixaram-se na região, iniciando a exploração agrícola e a criação de animais domésticos. A fundação do município ocorreu em 19 de março de 1852, dando início ao desbravamento e à ocupação do solo do sertão paulista, que compreenderia praticamente a área de toda atual região noroeste paulista. A emancipação política ocorreu em 19 de julho de 1894, pela Lei nº 294, quando São José do Rio Preto foi desmembrado do município de Jaboticabal, tornando-se um município com um imenso território, limitado pelos rios Paraná, Grande, Tietê e Turvo, com mais de 26 mil km de superfície. Em 1904, foi elevado à categoria de Comarca de Rio Preto, pela Lei nº 903.

São José do Rio Preto começou a se destacar com a expansão da atividade cafeeira iniciada nos anos de 1894, com o início da especulação imobiliária, potencializada pela expansão da malha ferroviária da então Estrada de Ferro Araraquarense, dessa forma o município firmou-se naturalmente como um polo regional. Com a Crise de 1929 ocorreu o declínio da atividade cafeeira e o algodão ascendeu como importante atividade econômica na região. Na década de 1940, a cidade passou por um surto urbanístico que elevou a população para cerca de 50.000 habitantes devido à facilidade de loteamentos. Nas décadas seguintes, a especulação imobiliária, aliada ao processo de êxodo rural e à consequente migração dos municípios circunvizinhos, elevou a população atual para cerca de 406.220 habitantes, segundo dados parciais do censo 2010<sup>13</sup>.

Atualmente o município de São José do Rio Preto<sup>14</sup> possui uma área de 431,30 km, sendo 117,43 km de área urbana. Além disso, é a sede da 8ª Região Administrativa do estado de São Paulo, uma região que conta com 96 municípios e uma população em torno de 1,5 milhão de habitantes. Contudo, Rio Preto extrapola sua área de domínio, constituindo a maior cidade em um raio superior a 200 km. Segundo a Secretaria de Transporte e Urbanismo do

---

<sup>13</sup> Dados disponíveis no endereço eletrônico: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=35](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=35)>. Acesso em: 10 de novembro de 2010.

<sup>14</sup> Fonte: portal do município de São José do Rio Preto, dados coletados no *link* Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto – 2009, disponível em <<http://www.riopreto.sp.gov.br/>>. Acesso em: 16 out. 2010.

município, há um fluxo de cerca de 500 mil veículos<sup>15</sup> entre caminhões, carros e motos que circulam pelo município diariamente. Parte da população dos distritos de Talhados e Engenheiro Schmidt e dos municípios de Ipiranga, Onda Verde, Cedral, Bady Bassitt, Guapiaçu, Mirassol, Bálsamo e Tanabi, de certa forma considerados cidades-dormitórios, deloca-se diariamente até Rio Preto, o que pode ser constatado facilmente pelo número e horário de ônibus intermunicipais circulantes.

Em 2008, a estimativa do PIB de São José do Rio Preto a partir do Índice de Movimentação Econômica Regional – IME-R – foi de R\$ 7,421 bilhões, sendo que R\$ 5,612 bilhões são relativos ao setor terciário (o setor de serviços), o que demonstra o fluxo de convergência dos municípios vizinhos. Além disso, a cidade conta com 25 Conselhos Municipais instalados, dentre os quais o Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto.

Os dados mencionados anteriormente constituem marcos da importância regional do município para a esta pesquisa. Segundo apontamentos do Hospital de Base – Hospital Escola da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto – e do aeroporto municipal<sup>16</sup>, São José do Rio Preto polariza cerca de 180 municípios que compreendem não só os estados vizinhos da região noroeste paulista, como Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná, mas também os estados do Mato Grosso e Goiás.

As políticas públicas implantadas no município de São José do Rio Preto foram estudadas por outros pesquisadores. Moreira (2001) estudou o Conselho Municipal de Assistência Social, já Faria (2005) e Silva (2004) analisaram o Sistema Municipal de Educação. Nesses estudos, é possível perceber a importância de São José do Rio Preto que, por se tratar de uma cidade polo regional, em alguma medida influenciou ou serviu de modelo para alguns dos municípios vizinhos ou da região, como exemplo, podemos citar as discussões sobre o processo de implantação da municipalização do ensino, do sistema municipal de ensino e da criação dos Conselhos Municipais.

---

<sup>15</sup> Um número bastante significativo se considerarmos apenas a população do município, mas a Secretaria de Transporte considera também o fluxo dos veículos que circulam pelas rodovias que cortam o município, Rod. Washington Luiz, Transbrasiliana – BR 153, Rod. Assis Châteaubriant e Rod. Euclides da Cunha.

<sup>16</sup> O fluxo de pessoas no Hospital de Base e no aeroporto municipal reflete, respectivamente, a qualidade dos serviços prestados pelo primeiro e a necessidade de projetos de expansão do segundo.

## 4.2 O CME: marcos legais e importância

Como discutimos no capítulo 2, na década de 1980 foram grandes as transformações políticas em busca de autonomia, esses acontecimentos mobilizaram partidos políticos, instituições, sociedade civil e movimentos populares, os quais, somando esforços, culminaram com a abertura política. Esse processo de abertura política foi consolidado com a promulgação da CF/88, que trouxe avanços significativos para os municípios ao reconhecê-los como *entes federativos* e autônomos, ou seja, uma união com autonomia relativa à hierarquia das suas atribuições legais, que prevê a participação da sociedade.

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

II – cidadania;

[...]

V – pluralismo político.

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1997, p. 3).

No que se refere à organização político-administrativa do país, o Artigo 18 da CF/88 asseverou que essa “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1997, p. 20).

Com relação à competência dos municípios, a CF/88 estabeleceu em seu Artigo 30 que “Compete aos municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1997, p. 30). Dessa forma, o pacto federativo pregou que os *entes federados* são independentes entre si, entretanto a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a LDBEN nº 9394/1996 apontaram a importância da colaboração entre os entes para um pleno atendimento aos direitos da população. Esse fato foi marcado por uma disputa de forças políticas, conforme evidenciaram os estudos de Almeida (2005) sobre os processos de descentralização, desconcentração e recentralização, examinados no capítulo 3. Não obstante, pacto federativo pode constituir um instrumento contraditório de ação política que serve a diferentes interesses, tanto para a consolidação da hegemonia do poder central quanto para a construção da cidadania e a ampliação da participação no município.

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996, definiu melhor o regime de colaboração entre os entes federados bem como suas áreas de atuação:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino federais e exercerá em matéria educacional, função redistributivas e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (BRASIL, 1997, p. 184-185).

Entendemos que o pacto federativo entre os *entes federativos* significou para o município a abertura de sua autonomia na busca pelo princípio do bem comum. Para que o todo se desenvolvesse plenamente, foi reservado o direito que possibilitasse às partes o atendimento às suas peculiaridades locais não amparadas pela regra geral. A submissão dos entes federados à União foi entendida como necessária para garantir os direitos mínimos, bem como para corrigir as disparidades regionais e locais.

Foram grandes as contribuições da CF/88 e das demais leis que a complementaram para garantir a participação da sociedade civil na fiscalização e na cogestão das políticas públicas municipais, como um direito e dever do cidadão e não apenas como uma dádiva do Estado. Ao instituir a gestão democrática, a CF/88 dispôs em seu Artigo 206 que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1997, p. 108). A gestão democrática do ensino público foi regulamentada e aprofundada pela LDBEN nº 9394/1996, constituindo, por meio de normatização, uma estratégia de governo para efetivar direitos, pois pensar a gestão democrática como princípio possibilitou, em alguma medida, a democratização das decisões e ampliação da participação da sociedade. No entanto, apesar dessa garantia legal, somente a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada ou de seus representantes pode de fato consolidar tais direitos.

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.

[...]

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2010).

Esses marcos legais aliados ao processo de descentralização permitiram a criação do CME e constituíram um dos canais de participação para o desenvolvimento da democracia e da cidadania. Porém Silva (2004) aponta que a criação dos Conselhos Municipais de Educação no estado de São Paulo foi anterior à LDBEN nº 9394/1996 e baseiou-se no Artigo 71 da Lei nº 5692/1971:

[...] em 1995, é promulgada a lei 9.143, que fixa normas para a criação, composição, atuação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). De acordo com essa lei os Conselhos Municipais passam a ter “caráter normativo, consultivo e deliberativo” e a integrarem os sistemas municipais criados pelo executivo. Ao CEE cabe a fixação dos critérios e condições para delegação de competências aos CMEs, os quais, entre outras atribuições, devem colaborar com o poder público municipal de educação (Art. 4º, Inciso II). (SILVA, 2004, p. 174-175).

Portanto, no Brasil, desde meados de 1996 a legislação preconizava que aqueles municípios que recebessem recursos destinados às políticas sociais deveriam criar conselhos municipais para o devido acompanhamento. A lei determinou a obrigatoriedade de três conselhos na área educacional, a saber: o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esses conselhos têm função consultiva, deliberativa e assessoram o poder executivo. Uma característica peculiar é que, apesar de normatizados por legislação federal e estadual, tais órgãos devem ser criados por lei e por iniciativa do poder executivo municipal, sendo que na sua composição parte dos membros é eleita por seus pares e parte indicada pelo poder executivo, mas todos precisam ser nomeados pelo prefeito.

Para Gohn (2007), os conselhos municipais intencionam mediar relações de conflito e conferir maior interação entre governo e sociedade civil, suas estruturas inserem-se na esfera pública e fazem parte da esfera política, pois integram os órgãos públicos vinculados ao poder executivo municipal e estão voltados à discussão, deliberação e definição de políticas públicas específicas como, por exemplo, o CME. A composição dos conselhos deve ser formada por representantes da sociedade civil organizada e do poder público, os quais têm como função formular políticas públicas em um processo de gestão descentralizada e participativa, além de possibilitar o controle social sobre a gestão da coisa pública, favorecendo uma maior fiscalização e cobrança de prestação de contas dos órgãos públicos.

Segundo Gohn (2007), os conselhos possuem caráter duplo, impregnado por contradições e contrariedades, podendo tanto atuar como um instrumento para a consolidação de uma gestão democrática e participativa, quanto servir de instrumento para a contenção de conflitos, ou, ainda, constituir uma estrutura burocrática para acomodar decisões já elaboradas por cúpulas e repassá-las à sociedade. Logo, a presença dos conselhos no município não descarta a participação e a mobilização da sociedade, pois as conquistas de direitos sociais necessitam de pressões da sociedade para serem ampliadas ou consolidadas, como apontaram Marshal (1967) e Gohn (2007). Nossos estudos parecem caminhar na mesma direção, visto que muitos direitos legitimados *como ato* podem não se constituir *como fato*.

Os conselhos são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil. Esses processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sob o impacto de fortes pressões sociais. (GOHN, 2007, p. 107).

[...] dependendo como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Como tal, carregam contradições e contrariedades. Tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram. Eles não substituem os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade. (GOHN, 2007, p. 108 – grifos do autor).

A autonomia dos Conselhos deve assegurar não só o processo democrático encadeado na elaboração das leis, mas sobretudo a representatividade dos cidadãos. A autonomia deve, portanto, estimular a participação da sociedade como forma de enriquecimento dos debates.

Espera-se que todos os setores da sociedade cujos interesses voltam-se à área social, dentre elas a educação, estejam representados dentro do Conselho.

### 4.3 O CME: criação e composição

A criação do CME de São José do Rio Preto aconteceu no final do mandato do prefeito Manuel Antunes (PMDB – gestão 1993 a 1996). Dessa forma, nos termos do Artigo 71 da lei federal nº 5692/71, do Artigo 243 da C.E. e dos Artigos 1º, 6º, e 7º da lei estadual nº 9143/95, o referido prefeito sancionou e promulgou a lei nº 6354 de 12 de julho de 1996, aprovada pela Câmara Municipal, criando o CME<sup>17</sup> como um órgão com funções de caráter normativo, consultivo e deliberativo que compõe o Sistema Municipal de Ensino; embora regulamentados por leis estaduais e federais, os conselhos municipais devem ser criados por lei municipal.

A justificativa mais provável para a criação do CME deve-se ao fato de a legislação em vigor desde 1996 preconizar que para receber os recursos oriundos das políticas sociais e, dentre esses, o FUNDEF, era necessário a criação dos conselhos para o acompanhamento dessas políticas sociais.

Na área educacional, a lei determina 3 tipos de conselhos de gestão no nível do poder municipal, com caráter consultivo/deliberativo e ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. (SILVA, 2004, p. 175).

Para a pesquisadora Silva (2004), que estudou o Sistema Municipal de Ensino de São José do Rio Preto, a criação do CME em 1996 já apontava ou indicava um caminho rumo à municipalização do ensino, proposta pelo secretário de educação Prof. Dr. Gentil Luiz de Faria<sup>18</sup>, na gestão do médico e prefeito Dr. José Liberato Ferreira Caboclo<sup>19</sup> (PDT – gestão 1997 a 2000). De acordo com a autora, as constantes justificativas do secretário de educação prof. Gentil de Faria evidenciavam que a decisão pela municipalização já tinha sido tomada

---

<sup>17</sup> Disponível no endereço: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/historia.php>>. Acesso em: 21 mai. 2009.

<sup>18</sup> Doravante identificado como prof. Gentil de Faria.

<sup>19</sup> Doravante identificado como prefeito Liberato Caboclo. Esclarecemos que o referido prefeito desligou-se do partido PDT durante o mandato e permaneceu sem filiação até o fim do seu mandato.

pelo poder executivo, restando apenas comunicá-la à população. As justificativas do referido secretário aos diversos segmentos da sociedade eram de que tais segmentos não entendiam o processo de municipalização do ensino, pois ele alegava que a municipalização favoreceria uma maior participação da população e um maior controle da gestão da coisa pública, em seu caráter financeiro ou pedagógico, além de representar “um ganho” para o município dos recursos do FUNDEF.

A decisão de municipalizar o ensino fundamental foi tomada pelo prefeito, sendo, inclusive, iniciada na gestão do prof. Reynaldo de Fernandes na SME. No entanto, ao assumir a pasta, o prof. Gentil, incumbiu-se de promover reuniões para persuadir a classe do magistério, uma vez que a ação de municipalizar já havia sido iniciada. (SILVA, 2004, p. 122).

Segundo Silva (2004, p. 155), “[...] a implantação do processo de municipalização de ensino fundamental se deu de maneira gradativa, porém em um curto período de tempo, isto é, semestralmente, causando, com isso, problemas estruturais durante o ano letivo.” A pesquisadora relatou em seu trabalho que houve inúmeras manifestações<sup>20</sup> contrárias à municipalização no período de sua implementação e nos primeiros anos que a sucederam, como de pais, alunos, professores, instituições, sindicatos, associações de bairro, dentre outros. No trabalho de pesquisa de Silva (2004), não houve nenhum relato de participação ou consulta da sociedade durante o processo de municipalização do ensino e de criação do CME; fato que também não conseguimos verificar, seja no estudo da literatura local, seja no estudo dos periódicos do município do período citado, o que nos conduz a pensar que o envolvimento dos cidadãos nos processos participativos da sociedade não estivera como objetivo principal do governo municipal nesse período. Consequentemente, as constantes justificativas do secretário de educação à população podem evidenciar a ausência de participação da comunidade nos processos decisórios, pois essa era apenas comunicada dos atos do governo local.

A efetiva participação e representação das entidades locais no planejamento municipal foi uma das reivindicações dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, entre outros, durante o processo da Constituinte. Esse dispositivo legal foi consolidado pela CF/88 e disposto em seu Artigo 29 do Capítulo IV:

---

<sup>20</sup> O então secretário de educação do município, prof. Gentil de Faria, justificava tais manifestações da sociedade como parte do processo democrático e também do desconhecimento das vantagens que o processo de municipalização traria ao município. Para maiores informações sobre o assunto, confira Faria (2007) e Silva (2004).



Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (BRASIL, 1997, p. 29).

Desde a sua normatização, o CME tem por princípio ser um órgão representativo dos diversos segmentos que compõem a sociedade, ao passo que seus membros são atores representativos das lideranças de comunidades e/ou de grupos organizados do município que norteiam a elaboração de políticas públicas educacionais municipais. O CME constitui um órgão de assessoria do poder executivo nas questões da educação municipal. “Mas sua autonomia assegura-lhe a condição de ator estratégico no ambiente do sistema educacional do município” (GENTILINI, 2010, p. 144). Um conselho verdadeiramente representativo, atuante, dinâmico e autônomo pode dinamizar a gestão do governo municipal, pois é capaz de enfrentar os problemas locais com maior eficiência e eficácia e desenvolver um projeto político-educativo comprometido com as mudanças necessárias para o desenvolvimento municipal. Daí a importância de estar assegurada, em sua composição, a participação da sociedade civil e dos demais interessados nos serviços educativos prestados pelo município.

As questões de representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não-existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. (GOHN, 2007, p. 91).

O processo de composição do CME de São José do Rio Preto se deu com a sua criação pela Lei Municipal nº 6.354/1996, inicialmente os membros eram convidados e nomeados pelo prefeito. O CME era constituído de nove membros representativos das áreas: a) educação infantil; b) ensino de primeiro grau; c) ensino de segundo grau; d) ensino supletivo; e) ensino profissionalizante; f) educação especial; g) supervisão escolar; h) educação de terceiro grau; i) sindicato de professores. Também era previsto, no parágrafo primeiro do Artigo 2º, que poderiam ser consultadas instituições públicas e privadas, bem como entidades representativas da sociedade para compor o colegiado. O secretário geral do CME era designado pelo prefeito entre os membros portadores de ensino superior (Artigo 6º).

Com relação aos atos do CME como pareceres e propostas, o Artigo 9º estabeleceu que eles deveriam “ser submetidos ao exame e deliberação do Secretário Municipal de

Educação” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1996). Assim sendo, todas as funções do CME deveriam passar pelo crivo da SME, o que demonstra total subserviência ao poder executivo e contraria o seu Artigo 1º que diz: “Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Municipal do Ensino [...]” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1996), justamente todas aquelas atribuições que o Artigo 9º submeteu ao julgo da SME.

Por fim, não podemos deixar de mencionar a relevância que foi a criação do CME para o município. Contudo, a busca pela participação da sociedade civil ou de seus representantes, no período que se estendeu de sua criação no ano de 1996 até o ano 2000, revelou que: primeiro, a composição do CME constituiu, nesse período, um corporativismo educativo, fato facilmente verificado pela ausência de representatividade dos usuários dos serviços educativos, especialmente dos pais e alunos; segundo, o CME pode ter sido um órgão figurativo durante esse período, criado apenas para dar uma pseudotransparência aos serviços prestados pelo município, seja à comunidade, seja aos órgãos centrais, sem uma autonomia de fato. Tais aspectos podem ser também constatados pelo volume praticamente nulo de indicações, pareceres e deliberações do CME no período que se estendeu de sua criação até o ano 2000, e evidenciados na legislação que sujeita as ações do CME às deliberações da SME<sup>21</sup>.

Na busca por identificar os processos participativos por meio da legislação ou de ações produzidas pelo CME, deparamo-nos com o seu processo de composição. Em nosso entendimento, tal processo foi inicialmente controverso, pois se estendeu entre leis, decretos e pareceres, o que fica evidenciado na Tabela nº 01 – Quadro do total de membros do CME.

Tabela nº 01

<b>Quadro do total de membros do CME</b>			
<b>Normatização</b>	<b>Data</b>	<b>Total de membros</b>	<b>Justificativa</b>
Lei nº 6.354	12/07/1996	9	Criação do CME
Decreto nº 10.818	19/09/2000	12	Ampliar a representatividade
Decreto nº 12.209	15/01/2004	18	Ampliar a representatividade
Parecer CME nº 01/09	28/09/2009	9	Redução para regulamentação
Lei nº 10.317	31/12/2008	12	Número atual

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Atos Normativos disponíveis em: <[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/atos\\_normativos.php](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/atos_normativos.php)>.

<sup>21</sup> Posteriormente, esses aspectos serão também demonstrados na Tabela nº 03 - Quadro demonstrativo das ações de normatização envolvendo o CME por ano.

Os depoimentos dos entrevistados apontam que eles estão favorecendo uma nova fase mobilizadora do CME. A análise da Tabela nº 01 indica um progressivo aumento no número de membros do CME, respectivamente, de nove (1996) para doze (2000) e depois para dezoito (2004) membros – apesar de esse aumento ser realizado por meio de decreto e de forma irregular, como elucidaremos posteriormente. Talvez resida nesse momento de ampliação do número de representantes o período mobilizador do CME, que teve seu ápice no governo do prefeito Edson Coelho Araújo (PPS – gestão 2001 a 2008), visto que, no seu primeiro mandato (2001-2004) em coligação com os partidos PT, PC do B e PV, ocorreu uma maior preocupação em incentivar a participação popular e dos diversos segmentos que compõem a sociedade rio-pretense, bem como a implantação do Orçamento Participativo no município. Mais tarde o projeto entrou em declínio no segundo mandato do prefeito Edson Coelho Araújo (2005-2008) com o fim da coligação e foi praticamente abandonado pela atual gestão do prefeito Valdomiro Lopes (PSB – gestão 2009 a 2012). Contudo, essa ação mobilizadora foi uma iniciativa do poder executivo municipal decorrente de pressão da sociedade civil, conforme aponta o trabalho de Silva (2004), e não uma ação mobilizadora de iniciativa dos conselheiros do CME. Portanto, as ações de caráter mobilizador dos conselheiros da gestão 2009-2010 não são pioneiras, o que contraria os depoimentos dados a esta pesquisa.

Para um melhor entendimento das mudanças ocorridas no número total de membros que atuam na composição do CME, analisamos todas as legislações pertinentes, indicadas na Tabela nº 01. Dessa forma, constatamos que a justificativa para essas mudanças foi a da necessidade de se ampliar os seguimentos representativos da sociedade civil no CME devido ao descontentamento e à pressão desses segmentos em favor de sua representação; fato esse que pode ser constatado a partir da Lei nº 6.354/1996 que previa nove membros no CME, do Decreto nº 10.818/2000 que ampliava para 12 membros e do Decreto nº 12.209/2004 que ampliava para 18 membros. Não obstante, por que motivo ocorre a sua redução para nove membros através do Parecer CME nº 01/2009? A justificativa para tal decisão fica evidente após a leitura do parecer CME nº 01/2009, que contextualiza o fato. Segundo o referido parecer, a presidente do CME, professora Vera Lúcia Morais Bechuate, pediu ao conselheiro prof. Artur Costa Neto para analisar os atos normativos do CME e do poder executivo, o qual constatou irregularidades. Para o conselheiro, todas as ações do CME poderiam ser questionadas judicialmente, pois as alterações na composição do CME foram realizadas por Decretos que não substituem a Lei que o criou, apenas uma lei pode alterar outra. Assim sendo, o conselho propôs, por meio do Parecer do CME nº 01/2009, a imediata alteração na

composição do CME, retornando ao número inicial de membros para assegurar a legitimidade dos seus atos, o que mais tarde foi normatizado pela Lei Municipal nº 10.317, de 31 de dezembro de 2008. Reconhecemos a importância da regularização e de sua preocupação pelos membros do CME, mas uma dúvida permanece: por que a Lei Municipal nº 10.317 foi publicada somente em 31 de dezembro de 2008 às vésperas de um feriado nacional e do período de recesso ou férias escolares? Por que um dos grupos mais combativos, a APEOESP, foi excluído dos quadros do CME, se devido à sua politização e capacidade de mobilizar seus associados, constituía um dos grupos mais atuantes no CME?

Atualmente, o prefeito escolhe os membros entre os indicados de uma lista tríplice de representantes dos diferentes segmentos da sociedade, fato esse que mais uma vez evidencia o corporativismo educativo que impera no CME desde a sua formação inicial e o poder majoritário dos votos do executivo<sup>22</sup>. A composição atual do CME ocorre da seguinte forma: a) dois representantes docentes da educação básica municipal; b) um representante dos diretores da rede pública municipal; c) um representante dos coordenadores de escola da rede pública municipal; d) dois representantes dos supervisores de ensino da SME; e) um representante de conselhos profissionais relacionados com a educação; f) um representante dos sindicatos profissionais do magistério; g) um representante dos pais de alunos de escola municipal; h) um representante da educação superior; i) um representante do sindicato dos servidores municipais; j) um representante do sindicato dos prestadores de serviços educacionais ou relacionados. Os membros são escolhidos entre aqueles que possuem interesse em participar e estar representados no conselho conforme as leis municipais nº 10317/2008 e nº 15106/2010; essa última, em seu Capítulo V, estabeleceu a respeito da composição do CME:

Artigo 21 – A escolha e nomeação de conselheiros serão feitas de acordo com a legislação vigente, mediante:

I – manifestação da vontade em participar, como membro, do Colegiado, por parte das entidades representativas da sociedade civil ou instituições; [...].

[...]

Artigo 23 – no caso de não haver entidades(s) interessada(s) por falta da exigência prevista nesta lei, a(s) vaga(s) deverão incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestados serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura, podendo recair em nomes que não sejam associados, ou de titulares de instituições associadas às entidades interessadas. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2010).

---

<sup>22</sup> Esse fato será também demonstrado na Tabela nº 02 - Composição atual do CME de São José do Rio Preto – Gestão 2009/2010.

A atual composição do CME de São José do Rio Preto é paritária e representativa, conta com 50% de membros oriundos da sociedade civil e 50% dos membros oriundos do poder público executivo. Após a indicação dos grupos representativos, todos os membros passam pelo crivo da SME e são nomeados pelo prefeito municipal, em total observância da lei que regulamenta a composição do CME. Porém nossa análise revela que muitos de seus membros possuem vínculo empregatício com a SME, o que poderia estar ampliando a base de votos ou de influência do poder público no interior do CME. Para demonstrar esse fato, construímos a Tabela nº 02 – Composição atual do CME de São José do Rio Preto – Gestão 2009/2010.

Tabela nº 02

<b>Composição atual do CME de São José do Rio Preto – Gestão 2009-2010</b>			
<b>Membros</b>	<b>Poder Público (50%)</b>	<b>Sociedade Civil (50%)</b>	<b>Vínculo com a SME (66,66%)</b>
Supervisor de Ensino da SME	X		X
Supervisor de Ensino da SME	X		X
Diretor de Escola Pública Municipal	X		X
Coordenador Pedagógico de Escola Pública Municipal	X		X
Docente de Educação Básica Municipal	X		X
Docente de Educação Básica Municipal	X		X
Educação Superior		X	
Sindicato dos Prestadores dos Serviços Educacionais ou Relacionados		X	
Conselho de Profissionais Relacionados com a Educação		X	
Sindicato dos Profissionais do Magistério		X	X
Sindicato dos Servidores Municipais		X	X
Pai de Aluno de Escola Pública Municipal		X	
<b>Total de membros do CME = 12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis em: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/conselheiros.php>>.

Após o início da investigação sobre a relação paritária e democrática, surgiu outro questionamento: a atual composição do CME de São José do Rio Preto é paritária e democrática em virtude de sua composição corresponder a 50% dos membros indicados pelo poder público e os outros 50% dos membros indicados pela sociedade civil? Para responder essa questão, valemo-nos das análises e observações que permitiram a construção da Tabela nº 02 - Composição atual do CME de São José do Rio Preto – Gestão 2009/2010, bem como

das declarações contidas nos questionários aplicados. A metodologia de análise aplicada para o entendimento dos dados da referida tabela consistiu na realização de um agrupamento dos membros do conselho por meio de diferentes critérios, quais sejam: a) como representante paritário; b) pela indicação de representante pelo poder público; c) pela função ou cargo que ocupam, separando-os em trabalhadores e gestores; d) pelo vínculo empregatício com a SME. Uma análise superficial dos dados apresentaria uma resposta positiva, mas basta um olhar mais acurado para que venham à tona outros dados, a saber:

- constatamos apenas um representante dos usuários dos serviços educativos, o que significa um percentual de 8,33% do total;
- os representantes dos sindicatos da educação consistem em três conselheiros e representam um total de 25% dos membros do conselho, sendo que dois possuem vínculos empregatícios com a SME;
- os representantes de escolas particulares, do ensino superior e de outras instituições que não possuem vínculo empregatício com a SME totalizam três conselheiros e correspondem a 25% do total;
- o grupo total dos gestores conta seis conselheiros e representa um percentual de 50%, constituindo maioria absoluta.
- o grupo dos conselheiros que possuem vínculos com a SME é constituído por oito membros e representa 66,66% do total, tornando-o maioria absoluta.

Nossas análises demonstram, em primeiro lugar, a presença de 11 conselheiros com funções de professores, coordenadores, diretores e supervisores, que representam 91,66% do total dos membros do CME. Tal fato evidencia um corporativismo educativo que se reflete na escassa participação dos usuários dos serviços educativos. Em segundo lugar, há a necessidade urgente de se ampliar a correlação de forças entre a sociedade civil e o poder público, principalmente de se articular a representação da parcela dos usuários dos serviços educativos, pois essa falta de correlação de forças pode impedir a sociedade civil de exercer um controle social ou mesmo uma cogestão dos serviços educativos. Não se pode desconsiderar o fato de que, na ponta da implementação das políticas públicas, os usuários são aqueles que têm direito e sofrem as consequências dessas políticas. Em terceiro lugar, a ampliação dos princípios de democracia, transparência e fiscalização da coisa pública, verificada no discurso e na publicização de dados e ações do CME ou da SME, por meio do Portal da Educação ou do *blog* do CME, não constitui uma garantia de ocorrência do processo democrático, porque esse pode estar comprometido em face da quase unanimidade de

membros vinculados à SME; além do fato de que todos os membros passam preliminarmente pelo crivo da SME para serem nomeados.

Outro fato sobre a composição do CME, levantado durante esta pesquisa, foi o caso “Artur da Costa Neto”, fato esse que nos encaminhou a nova uma investigação. O conselheiro foi indicado pela SME para ocupar a vaga do representante do ensino superior, ocupada na gestão anterior pela ADUNESP – Associação dos Docentes da UNESP, o dispositivo que justifica a legalidade do convite do conselheiro realizado pela SME foi o Decreto nº 15106/2010. Segundo seu Artigo 23, no caso de não haver entidades interessadas e pela exigência da lei, “a(s) vaga(s) deverão incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestados serviços relevantes à educação, [...], podendo recair em nomes que não sejam associados, ou e titulares de instituições associadas às entidades interessadas.” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2010). Todavia, verificamos que o referido conselheiro não reside em São José do Rio Preto, mas representa o município na UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. O convite do conselheiro foi justificado pela atual presidente do CME, a supervisora de ensino municipal Vera Lúcia M. Bechuate, em razão de sua especialização e do amplo conhecimento a respeito dos conselhos municipais que se refletiram nos relevantes serviços prestados ao município, por exemplo, no estudo realizado pelo conselheiro no que tange ao processo de convalidação dos atos do conselho, que culminou no Parecer nº 01/2009, regulamentado pelo Decreto 15.106/2010.

O CME é um órgão normativo e deliberativo e seus membros são atores que representam lideranças de comunidades e/ou grupos organizados do município, por consequência suas ações norteiam a elaboração de políticas públicas educacionais municipais. O CME, em sua essência, é um órgão de assessoria do poder executivo municipal nas questões da educação municipal, mas sua autonomia assegura-lhe a condição de ator estratégico no ambiente do sistema educacional do município. Portanto, um conselho atuante, dinâmico, autônomo, realmente representativo potencializa a gestão municipal, como já dito anteriormente, porque possui a capacidade de enfrentar os problemas locais com maior eficiência e eficácia, de desenvolver um projeto político-educativo participativo e comprometido com as mudanças necessárias para o desenvolvimento do município. Considerando que a democracia atual possui espaços restritivos de participação da população, o CME deveria criar ações de fomento de participação em processos decisórios que envolvam a parcela da população que não possui representatividade, principalmente ações que promovam o bem comum para que as políticas públicas possam atingir a parcela da população

mais alijada dos serviços educativos e de representatividade no CME, como afirmam os objetivos proclamados pelo CME e divulgados em sua página na internet<sup>23</sup>:

O Conselho Municipal de Educação tem como principais objetivos: assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar das diretrizes da educação no âmbito do município, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais; garantir que a educação seja direito de todos e assegurada mediante políticas econômicas, sociais e culturais, visando garantir o acesso e a permanência à educação contínua de qualidade, sem qualquer discriminação, e pela gestão democrática nas escolas de seu sistema de ensino; e ampliar o espaço político sobre educação e cidadania no município de São José do Rio Preto. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO..., 2009b).

Uma vez garantidos em quase sua totalidade os direitos sociais de acesso e permanência no ensino fundamental, sob responsabilidade legal do município, espera-se que os órgãos normativos voltem seus olhares para o fomento de processos participativos, através de sua função mobilizadora, para que se garanta uma maior participação da sociedade civil, do cidadão e de seus representantes, a partir de uma cidadania ativa que culmine em uma gestão democrática e participativa.

Diante dessas análises iniciais perguntamos: estariam os membros do conselho interessados de fato em uma participação ativa da população rio-pretense? Quais formas de participação são estimuladas no interior do CME? É o que pretendemos esclarecer após as análises dos questionários respondidos pelos participantes desta pesquisa.

#### **4.4 O CME e a construção de uma gestão democrática *como ato ou como fato?***

Ao analisar as informações contidas nos depoimentos dos participantes desta pesquisa, todos os atores envolvidos reconheceram o processo histórico de formação do CME e definiram dois períodos distintos que caracterizaram os trabalhos do CME.

Um primeiro momento, considerado normativo, técnico e burocrático, estendeu-se do momento da criação do conselho em 1996 até o início do mandato da atual gestão, em meados do primeiro semestre de 2009. Tal período foi considerado importante para tais atores em virtude da demanda de ajustes necessários à implementação do sistema municipal de

---

<sup>23</sup> Disponível no endereço: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/conselhos.php>>.



educação, caracterizando-se pela criação de câmaras de estudos que resultaram em um grande volume de pareceres, instruções, diretrizes e leis. Nesse sentido, ao verificarmos os expedientes do CME e seus registros na imprensa local, não identificamos ações de caráter mobilizador realizadas pelo CME nesse período, tampouco o trabalho de Silva (2004) a respeito do processo de municipalização do ensino em São José do Rio Preto mencionou alguma ação que sinalizasse um processo de mobilização da sociedade pelo CME, o que corrobora, em alguma medida, as afirmações dos participantes desta pesquisa. Contudo, o aumento do número de representantes no CME, conforme explicitado na Tabela nº 01, pode ter favorecido a ampliação da representatividade dos seguimentos da sociedade, mas essa ação por si só não caracteriza o aumento de atividades participativas da população, uma vez que o CME foi ampliado por decreto, como constatamos anteriormente.

Para verificar a existência de alguma mobilização da sociedade pelo CME, analisamos todas as ações de normatização em que o CME esteve envolvido de forma direta ou indireta desde a sua criação e construímos: a) a tabela nº 03 – Ações de normatização envolvendo o CME por ano – que contém o ano da gestão do CME, as ações normativas e o assunto das mesmas; b) o gráfico nº 01 – Demonstrativo das ações de normatização envolvendo o CME por ano; c) a tabela nº 04 – Ações de caráter mobilizador realizadas pelo CME na gestão 2009-2010 – que evidencia as ações promovidas pelo CME na fase de mobilização, indicando que tais ações foram, em parte, fruto de suas experiências em cursos de formação de gestores, realizados na modalidade EAD – Ensino a Distância, em universidades renomadas como UFSCar, UNICAMP e UFRJ. Tais experiências estariam influenciando as ações normativas e mobilizadoras dos membros participantes da pesquisa no CME, conforme apontam as informações que constam nos depoimentos dos participantes desta pesquisa.

Não obstante, os dados presentes na tabela nº 03 e no gráfico nº 01 não corroboram as declarações dos participantes desta pesquisa, pois apenas indicam ações normatizadoras em ordem crescente de quantidade, e podem também revelar posicionamentos do governo executivo local frente às funções e à importância do CME. Para facilitar o entendimento do período analisado, dividimo-lo em três momentos distintos. O primeiro momento caracterizou-se apenas pela normatização do CME, que, como já dissemos, era visto como mero figurante engessado pela própria legislação que o criou e pela postura do executivo municipal ao considerá-lo apenas como um órgão de assessoria. Esse primeiro momento compreendeu o período de 1996 a 1999 e em quatro anos teve uma média anual de 1,33 de ações, incluindo a lei que o originou. O segundo momento caracterizou-se como um período intermediário e compreendeu o período de 2000 a 2005, em seis anos teve um volume médio

anual de 3,5 ações normativas que envolveram o CME. Já o terceiro momento é o atual e se refere ao período pós-2006, distinguindo-se por um considerável aumento na quantidade de ações normativas que envolveram o CME, visto que em cinco anos de trabalho (até meados de outubro de 2010) tinha uma média anual de sete ações. A tabela nº 03 e o gráfico nº 01 demonstraram, enfim, um aumento com referência à ação normativa do CME e não uma ação mobilizadora, conforme afirmação presente nos depoimentos dos participantes desta pesquisa. Outra constatação foi que o CME só passou a ser verdadeiramente autônomo e atuante após o ano de 2000, ainda que a sua criação date de 1996, o que pode ser facilmente observado pelo volume de deliberações, indicações e pareceres elencados a seguir:

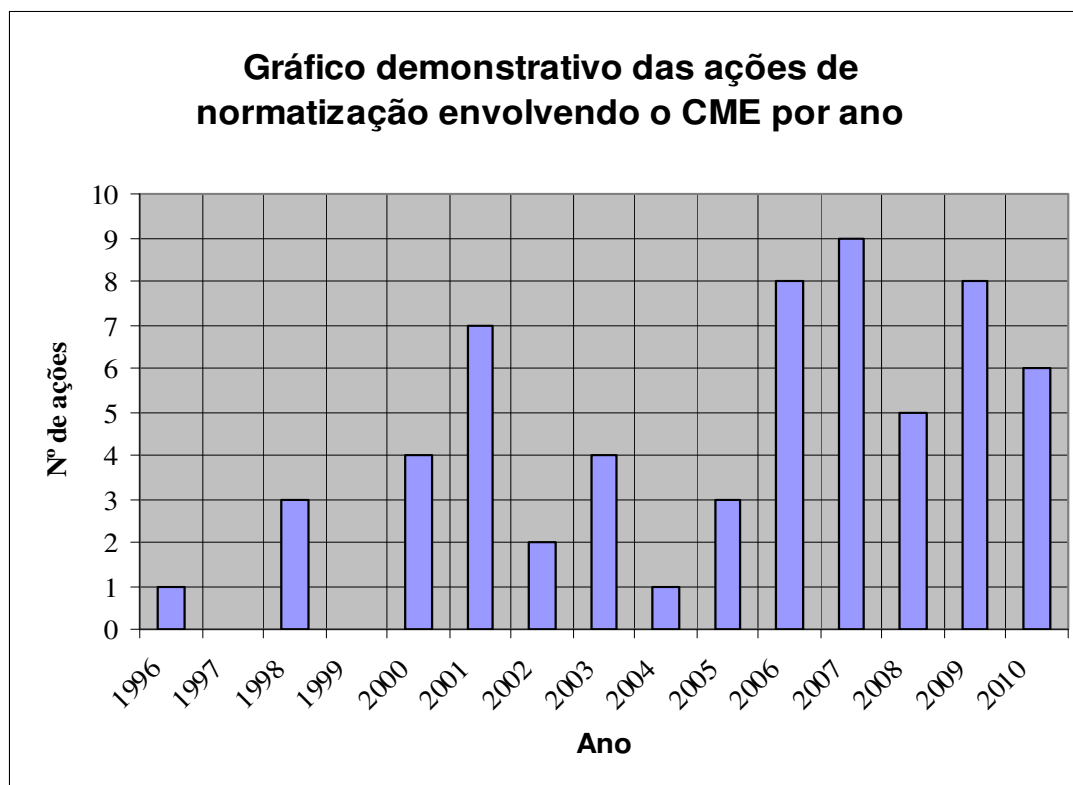
Tabela nº 03

<b>Ações de normatização envolvendo o CME por ano</b>	
<b>Ano</b>	<b>Ações normativas e assunto</b>
<b>2010*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação 2010 nº 01 - Regimentos Escolares</li> <li>- Parecer 2010 nº 02 - Idade de Matrícula para o Ensino Fundamental de 9 anos</li> <li>- Parecer 2010 nº 01 - Proposta de regimento interno</li> <li>- Deliberação 2010 nº 02 - Regimentos Escolares</li> <li>- Deliberação 2010 nº 01 - Reexame da Deliberação 2009-02</li> <li>- Decreto nº 15106 de 24/02/2010 - Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação</li> </ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação 2009 nº 02 - Estrutura física de Escolas de Ensino Fundamental</li> <li>- Indicação 2009 nº 01 - Normatiza o atendimento de crianças de 04 e 05 anos</li> <li>- Parecer 2009 nº 04 - Os regimentos escolares</li> <li>- Parecer 2009 nº 03 - Reposição de Aulas</li> <li>- Parecer 2009 nº 02 - Sobre a Obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia</li> <li>- Parecer 2009 nº 01 - Convalidação dos Atos do CME</li> <li>- Deliberação 2009 nº 02 - Atendimento a crianças de 04 e 05 anos</li> <li>- Deliberação 2009 nº 01 - Oferta da EJA</li> </ul>
<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação 2008 nº 01 - Credenciamento da EJA</li> <li>- Parecer 2008 nº 01 - Reorganização do EJA</li> <li>- Deliberação 2008 nº 01 - Credenciamento da EJA</li> <li>- Lei nº 10317 de 31/12/2008 - Altera a composição do CME para 12 membros</li> <li>- Lei nº 10207 de 12/09/2008 - Altera tempo de mandato para 4 anos</li> </ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação 2007 nº 02 - Ensino Fundamental de nove anos</li> <li>- Indicação 2007 nº 01 - Estrutura física de pré-escolas</li> <li>- Parecer 2007 nº 05 - Tempo para Coordenador</li> <li>- Parecer 2007 nº 04 - Reexame do parecer CME 01-2006</li> <li>- Parecer 2007 nº 03 - Educação Física</li> <li>- Parecer 2007 nº 02 - Atendimento às crianças de 6 anos</li> <li>- Parecer 2007 nº 01 - Processo de envelhecimento do idoso</li> <li>- Deliberação 2007 nº 02 - Fixa normas para o Ensino Fundamental de 9 anos</li> <li>- Deliberação 2007 nº 01 - Fixa normas para a Educação Inclusiva</li> </ul>
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação 2006 nº 01 - Processo de envelhecimento do Idoso</li> <li>- Parecer 2006 nº 05 - Sobre a habilitação de professores particulares de Educação Infantil</li> <li>- Parecer 2006 nº 04 - Sobre a possibilidade de monitor</li> <li>- Parecer 2006 nº 03 - Habilitação para a educação infantil</li> <li>- Parecer 2006 nº 02 - Extensões do EMES</li> <li>- Parecer 2006 nº 01 - Atendimento de crianças com 06 anos no E.F.</li> <li>- Parecer 2006 s/nº - Tempo para o Coordenador Pedagógico</li> <li>- Deliberação 2006 nº 01 - Funcionamento de escolas particulares</li> </ul>
<b>Ano</b>	<b>Ações normativas e assunto</b>

<b>2005</b>	- Parecer 2005 s/n° - Módulos de Diretores e Coordenadores Pedagógicos - Parecer 2005 s/n° - Sobre Creche Noturna
<b>2004</b>	- Deliberação 2005 n° 01 - Funcionamento de escolas particulares - Deliberação 2004 n° 01 - Credenciamento do CEMES
<b>2003</b>	- Indicação 2003 n° 02 - Nova Composição do CME - Decreto 12209 - Indicação 2003 n° 01 - Validade do Programa Professores Alfabetizadores - Deliberação 2003 n° 02 - Nova redação à Deliberação n° 01 de 1998 - Deliberação 2003 n° 01 - Altera novamente o prazo do Regimento e Proposta Pedagógica
<b>2002</b>	- Deliberação 2002 n° 03 - Altera prazo para o Regimento e Proposta Pedagógica - Deliberação 2002 n° 02 - Nova redação a Deliberação n° 01 de 1998
<b>2001</b>	- Indicação 2001 n° 05 - Ensino Religioso - Indicação 2001 n° 04 - Alteração da Nomenclatura - Indicação 2001 n° 03 - Diretrizes para o Regimento Escolar - Indicação 2001 n° 02 - Diretrizes para a Proposta Pedagógica - Indicação 2001 n° 01 - Diretrizes para os Alunos Especiais - Deliberação 2001 n° 02 - Exames em cursos de EJA - Deliberação 2001 n° 01 - Diretrizes para Regimento e Proposta Pedagógica
<b>2000</b>	- Indicação 2000 n° 01 - Estrutura física de pré-escolas - Deliberação 2000 n° 04 - Educação de Jovens e Adultos - Deliberação 2000 n° 03 - Educação Infantil - Deliberação 2000 n° 01 - Escola autorizada
<b>1999</b>	- Nada consta
<b>1998</b>	- Deliberação 1998 n° 03 - Mantenedor - Deliberação 1998 n° 02 - Transferência de entidade mantenedor - Deliberação 1998 n° 01 - normas para funcionamento e supervisão
<b>1997</b>	- Nada consta
<b>1996</b>	- Lei n° 06354 de 12/07/1996 - Criação do Conselho Municipal de Educação

\* Nesta tabela, constam os registros das ações normativas do CME até o mês de julho de 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Atos Normativos disponíveis em: [http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/atos\\_normativos.php](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/atos_normativos.php).



\* Neste gráfico, constam os registros das ações normativas do CME até o mês de julho de 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Atos Normativos disponíveis em: <[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/atos\\_normativos.php](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/atos_normativos.php)>.

Para identificar o segundo momento, considerado mobilizador, participativo e incentivador de uma gestão democrática, presente nos depoimentos dos membros do CME participantes desta pesquisa, recorreremos aos seguintes recursos metodológicos: a) observação, enquanto participante de alguns dos eventos promovidos pelo CME; b) análise das informações contidas em um *blog* criado pelo conselheiro Eugênio Maria Duarte para o CME, com a finalidade de informar e dar transparência às ações do conselho. Conseguimos identificar um esforço do CME em mobilizar os grupos de interesses envolvidos com os serviços educativos como forma de ampliar sua participação e quiçá sua representatividade. Esse período mobilizador iniciou-se efetivamente em meados do primeiro semestre de 2009 e está ainda em curso, mas não se caracteriza por um declínio das atividades de normatização e um crescimento de ações no sentido de ampliar a participação e a mobilização população; as duas atividades concorrem paralelamente nos trabalhos do conselho, com tendência de declínio das ações de normatização, como identificado por dois participantes da pesquisa.

De acordo com o depoimento dos membros inquiridos nesta pesquisa, todos percebem e apoiam a necessidade de o conselho assumir a sua função mobilizadora “já que a sociedade

não participa” – fala comum dos membros participantes da pesquisa. Em seus depoimentos, foi possível constatar a sua motivação ao falar sobre a realização de cursos de formação e aperfeiçoamento em gestão escolar, da didática construtivista, da psicopedagogia e de cursos de formação de gestores nas universidades UNICAMP, UFSCar e UFRJ, já citados anteriormente. Dessa forma, a partir de nossas análises identificamos o início de uma fase, denominada pelos membros do CME de São José do Rio Preto como Fase Mobilizadora, em que é possível verificar o aumento das iniciativas de fomentos dos processos participativos desencadeados pelo CME, cujas ações estão discriminadas na Tabela nº 04 – Ações de caráter mobilizador realizadas pelo CME na Gestão 2009/2010:

Tabela nº 04

<b>Ações de caráter mobilizador realizadas pelo CME na Gestão 2009-2010</b>			
<b>Período e nº de eventos ou ações</b>	<b>Descrição do evento</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Resultado</b>
16 e 17 de julho de 2009 – 1 evento	CONAE – Conferência Nacional de Educação – preparativos para a fase regional.	Iniciativa do MEC, organização da fase regional pelo CME e apoio da SME	Participação do município com representantes de diversos grupos de interesses em todos os eixos do evento. Participação do município nas fases Estadual e Federal.
Agosto a dezembro de 2009 – 6 eventos	Ciclo de Debate sobre as Diretrizes que fundamentarão a indicação do Conselho Municipal de Educação para a re-elaboração dos Regimentos Escolares, com a consultoria do Prof. Ulisses. Concomitantemente ocorreu o Encontro de Gestores e Educadores da rede municipal.	CME	Indicação CME nº 01/2010 e a Deliberação CME nº 02/2010 que estabelecem as novas diretrizes para a elaboração dos Regimentos Escolares na primeira reunião do ano realizada no Plenário dos Conselhos no dia 04/02/2010.
10/02/2010 – 1 ação em andamento	Criação de um <i>blog</i> para divulgar os eventos e ações promovidas pelo CME.	CME	Transparências das ações do CME. Apesar de o <i>blog</i> ser atualizado periodicamente, é pouco divulgado e pouco acessado.
07/08/2010 – 1 ação em andamento	O CME encaminha proposta à SME para instituir o Fórum Permanente de Educação Municipal.	CME	Ofício nº 12 de 21/07/2010, com o objetivo de fomentar a discussão sobre a criação do novo Plano Municipal de Educação.
30/07/2010 a 08/10/2010 – 6 eventos	1º Ciclo de Estudos e Discussão – elaborados a partir da temática da CONAE, contou com 6 eixos de discussões.	CME e apoio da SME	Subsidiar a elaboração do novo Plano Municipal de Educação para o decênio de 2011 a 2020.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponíveis no *blog* <<http://www.blogger.com/profile/00278601238256571322>>.

Para registro e análise, passamos a elencar, a seguir, as ações mobilizadoras que constatamos em nosso estudo.

A construção do Portal da Educação foi realizada pela gestão do prefeito Edson Coelho Araújo (PPS), conhecido como Edinho Araújo, que governou São José do Rio Preto no período de 2001 a 2008 (dois mandatos consecutivos). O acesso ao Portal da Educação é simples, pode ser realizado diretamente a partir de “buscadores” ou indiretamente através de *link* disponível no Portal da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, é pouco divulgado à população e em geral é acessado em maior número pelos profissionais da educação. O *site* possibilita uma navegação por meio dos *links*: de serviços, de departamentos, de unidades escolares, de indicadores de qualidade da educação municipal, de agenda, de acesso à legislação municipal e do “fale conosco”. Esse último *link* funciona como uma pseudo-ouvidoria na qual o internauta poderia deixar seu recado, não é prático, pois existem apenas os endereços telefônicos e eletrônicos e carece da possibilidade de acesso direto aos *e-mails* para recados e registro. Além disso, há o *link* que estabelece conexão com a página do CME, em que é possível acessar, com relativa facilidade, o histórico, os objetivos e a legislação produzida por esse órgão, como também o “fale conosco” e o *link* do *blog* do CME.

A construção do *blog* do Conselho Municipal de Educação é recente, data de 10 de fevereiro de 2010 e deve-se a uma iniciativa do conselheiro Eugênio Maria Duarte. Tal fato demonstra o empenho da atual gestão em dar transparência às ações do CME e divulgar os eventos promovidos como forma de estimular a participação da sociedade no processo político no interior do conselho. Essa evidência pode ser observada na frase de abertura do *blog*, um chamamento à população: “Espaço colaborativo e interativo destinado à participação dos profissionais da educação, de toda comunidade escolar e sociedade civil tendo por finalidade a construção da qualidade da educação.” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO..., 2009a). Apesar da pequena quantidade de acessos ao *blog*, o referido conselheiro o mantém atualizado, servindo de fonte de consulta subutilizada pela população em razão de uma ausência de cultura participativa e de um governo eletrônico ainda em construção.

Em uma perspectiva otimista, pode-se considerar que, apesar do quadro aqui mostrado, o processo de governo eletrônico não falhou, pois ele está em construção. No entanto, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política da nação. (PINHO, 2008, p. 492).

A atual diretoria do Conselho Municipal de Educação, gestão 2009-2010, promoveu um ciclo de palestras, iniciado em agosto de 2009, com a presença do prof. Dr. Ulisses de Araújo da Faculdade de Educação da USP. Durante esse evento foram realizados seis

encontros com diretores, coordenadores, supervisores de ensino e representantes dos docentes a fim de efetuar uma discussão coletiva para a elaboração das Diretrizes dos Regimentos Escolares. Após as discussões que nortearam as decisões de seus membros, o Conselho Municipal de Educação aprovou por unanimidade a Indicação nº 01/2010 e a Deliberação nº 02/2010, encaminhados à SME para a homologação. Consideramos tal evento relevante, pois culminou na normatização de uma reivindicação em favor dos alunos com problemas de inclusão, reivindicação essa encaminhada por uma ONG que atua no polo intersetorial do Parque Industrial, composto de vários representantes da sociedade civil: “essa demanda do regimento partiu de um documento desse polo que encaminhou para o conselho a necessidade de se repensar os regimentos, uma vez que o regimento atual não atendia diversas necessidades.” (ATOR 1).

Em setembro de 2009, o CME de São José do Rio Preto, junto com a Secretaria de Educação Municipal, organizou e sediou a fase regional do Fórum de Discussões para a CONAE – Conferência Nacional de Educação, que levaria propostas a respeito da criação do Sistema Nacional de Educação para a fase estadual e posteriormente nacional da conferência. O evento contou com a participação de 72 municípios da região (de um total de 92) e ocorreu durante dois dias. Nos meses em que antecederam o encontro, o CME e a SME estimularam o debate nas escolas municipais<sup>24</sup>, bem como a escolha de representantes por eixos temáticos, nos moldes da CONAE. Para favorecer a participação nas prévias municipais e no evento da CONAE, a SME rio-pretense concedeu abono de ponto aos seus funcionários participantes, mas limitou a participação aos representantes indicados paritariamente, o que causou manifestação de alguns descontentes por não conseguirem participar do evento. Enquanto observador e participante, verificamos a importância desses debates preliminares para o desenvolvimento da CONAE, evidenciada na participação e nas contribuições realizadas pelos representantes municipais rio-pretenses durante o encontro, em termos quantitativos e qualitativos, visto que estavam mais bem preparados, conheciam o texto-base e tinham propostas e representantes em todos os eixos de discussão. O CME de São José do Rio Preto conseguiu enviar representantes para as fases estadual e nacional, realizadas respectivamente em São Paulo e Brasília. As discussões desenvolvidas na CONAE culminaram na proposta da elaboração do Plano Nacional de Educação, fato esse que refletiria nas próximas ações do CME, dentre elas, no ciclo de debates para a elaboração do Plano Municipal de Educação.

---

<sup>24</sup> Durante o processo de discussão da fase municipal, participamos como convidado pela presidente do CME nas prévias municipais e, no decorrer do evento regional, atuamos como delegado da APEOESP – subsede de São José do Rio Preto, ocasiões em que pudemos constatar os fatos relatados.

Então, outra demanda desses últimos anos, desse um ano e meio, é o foro participativo da CONAE, tanto a nível municipal, quanto estadual e nacional, e agora nós estamos aí para iniciar um primeiro ciclo de discussão sobre o documento final da CONAE. Eu acredito que com isso a gente está cumprindo o nosso papel de mobilizar, de debater, de fazer um debate público sobre a educação e, nessa mobilização e discussão, visualizar as nossas necessidades para que a gente tenha uma educação de qualidade; porque é interessante essa questão, sobretudo agora, nesse segundo semestre, onde a gente vai ter as visitas dos deputados, que vão nos visitar, eles estão aqui no município e querem ouvir a nossas reivindicações, a gente tem que ser claro, quais são as nossas reivindicações, sobretudo são as funções de conselho. (ATOR 1).

Nos últimos meses, o Conselho Municipal de Educação preparou um ciclo de palestras denominado “1º Ciclo de Estudos e Discussão”, para o qual convidou os representantes da sociedade em geral. Esse ciclo teve o objetivo de refletir sobre a construção de um projeto de educação para o município e de subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação para a próxima década (2011-2020). A temática dos encontros foi sobre os seis eixos do documento final da CONAE, conforme programa anexo a esta pesquisa; tendo seu início no dia 30 de julho de 2010 e término em 22 de outubro de 2010, com a palestra do prof. Dr. Roberto da Silva, da Faculdade de Educação da USP, a respeito do tema “Considerações sobre a atuação dos Conselhos de Escola, Conselho Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação”. Todos os conselheiros participaram do desenvolvimento dos eixos temáticos, estabelecendo-se que ao menos dois conselheiros ficassem responsáveis como mediadores e expositores em cada evento.

Os eventos promovidos pelo CME foram e são relevantes para o aprofundamento de uma gestão democrática de fato, não podem ser desmerecidos e devem ser incentivados. Tais eventos constituem parcialmente uma resposta ao questionamento título desta seção, a saber: o CME e a construção de uma gestão democrática *como ato* ou *como fato*? Sim, o CME de São José do Rio Preto está em busca da construção de uma gestão democrática e participativa não apenas como um ato, mas também como um fato a partir da qual a sociedade civil tenha vez e voz. No entanto, a resposta também constitui um não, pois esses eventos foram pouco divulgados e restringiram-se, na maioria dos casos, às dependências e órgãos da SME. Nesse sentido, a participação limitou-se basicamente aos grupos de interesses ou corporativos presentes na educação municipal. Apesar da quantidade de relatos de eventos promovidos pelo CME com apoio da SME, não nos pareceu que tais eventos estivessem interessados na participação popular, ou melhor, na participação ou representatividade dos pais e alunos usuários dos serviços educativos. Nas ações mobilizadoras do CME e da SME, fica clara a



opção pela consolidação dos grupos de interesses ou corporativos, o que está evidenciado pelo número de participantes das reuniões, uma vez que os gestores municipais – supervisores, diretores e coordenadores pedagógicos – superam os demais grupos, fato por nós constatado, em diversos momentos, como participante dos eventos.

Não podemos ser ingênuos e acreditar que a simples normatização da gestão democrática pela CF/88 possibilitaria a sua implementação, nem tampouco que emancipação dos municípios elevados à qualidade de *entes federativos* resolveria todos os problemas das localidades. A ocorrência de uma normalização e uma institucionalização da participação pela CF/88, regulamentada por legislação complementar como a LDBEN 9394/96, pretendia criar uma cultura participativa em uma sociedade com tradição de participação corporativa ou de grupos de interesses que agem pontualmente, quando seus interesses estão ameaçados ou usurpados pelos poderes constituídos. Em uma sociedade com uma cultura de participação política alijada dos movimentos populares desde a instalação da República, restou-lhe apenas a manifestação cultural e religiosa, que, em sua maioria, ocorre de forma suntuosa e/ou até exagerada, como prova de que a população sabe e pode manifestar (CARVALHO, 2010). Acordar o “gigante adormecido em berço esplêndido” da participação política e romper com uma cultura de não participação ou apatia política é um dos quadros mais difíceis de reverter (MATUS apud HUERTAS, 2007). Será necessário propiciar espaços de aprendizado de participação, pois só aprende a participar participando, através do diálogo e do confronto de ideias construiremos uma gestão democrática verdadeiramente participativa (FREIRE, 2003).

Considerando que propiciar os espaços para a participação e a mobilização da sociedade civil rio-pretense constitui uma das tarefas mais importantes do CME, esse deve aproveitar o momento político favorável da atual conjuntura para promover as mudanças necessárias ao desenvolvimento de processos participativos da população como condição *sine qua non* para a consolidação democrática. Entendemos que o CME e a SME de São José do Rio Preto promovem, em alguma medida, uma mudança qualitativa em benefício da população como um todo ao assumir o compromisso de uma gestão democrática. Dessa forma, estabelecem uma aproximação com os pressupostos que embasaram esta pesquisa, pois vencer a barreira do imobilismo é o mais importante dos passos rumo a uma gestão democrática participativa e verdadeiramente representativa, ainda que não constitua o único passo.

#### 4.5 O CME: análise das entrevistas

Esta subseção se propõe a realizar a análise das informações contidas nos depoimentos dos atores do CME de São José do Rio Preto, valendo-se de análises de dados quantitativos e qualitativos, na busca por entender qual concepção de participação impera nos processos participativos no interior do CME.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizados os seguintes instrumentos metodológicos: realização de uma revisão bibliográfica<sup>25</sup> e de um questionário semiestruturado, com perguntas abertas e fechadas. O questionário foi composto de quatro partes, a saber: a primeira, caracterizada pela identificação dos membros do CME; a segunda, pela investigação do processo de eleição dos membros do conselho; a terceira, pelo estudo da organização e da estrutura do conselho; e a quarta, pela investigação da concepção de participação e cidadania dos atores.

O procedimento metodológico realizado na aplicação dos questionários ocorreu na forma de entrevistas gravadas em formato digital MP-3. O plano inicial era enviar os questionários para serem respondidos pelos participantes, mas em razão do tempo de espera e do retorno dos questionários, já que são pessoas com muitas atribuições, adotamos o procedimento de entrevistar os participantes seguindo o roteiro do questionário, como forma de facilitar o desenvolvimento da pesquisa. Esse procedimento revelou-se assertivo, pois propiciou que mesmo nas perguntas fechadas todos os participantes complementassem livremente seu pensamento, fornecendo maiores informações do que se propunha inicialmente o questionário e que talvez fossem tolhidas se tivessem a necessidade serem escritas. Quatro membros do conselho se dispuseram a participar livremente desta pesquisa, contamos também com a anuência da SME e da presidência do CME. As sessões de entrevistas tiveram a duração entre 14 e 34 minutos, sempre foram realizadas individualmente, em uma sala do ambiente de trabalho dos participantes, sem interrupções no período de duração das perguntas e respostas. As transcrições integrais das entrevistas encontram-se anexas a este trabalho.

O cenário para o desenvolvimento do trabalho foi o CME de São José do Rio Preto, no período da atual gestão de 2009 a 2010, a partir do qual analisamos as informações contidas nas entrevistas dos atores 1, 2, 3 e 4. Para Matus, “[...] o conceito de cenário no planejamento

---

<sup>25</sup> O resultado da revisão bibliográfica encontra-se nas discussões desenvolvidas nos capítulos 2 e 3.

estratégico, aplicável ao período de governo, é uma ferramenta para enfrentar a incerteza e não pode ser escolhida pelo estrategista.” (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 21).

Para as análises dos questionários, de acordo com o método PES – Planejamento Estratégico Situacional, trabalharemos com um ou vários atores definidos, ou seja, membros do CME, pois “só haverá uma explicação se houver um ator interessado em explicar. [...] para o PES, o que há é um jogo entre vários atores e, em consequência, surge a pergunta: como esses vários jogadores explicam a realidade do jogo?” (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 30). No método PES, cada ator constrói a sua explicação a partir de sua leitura, com a sua lente de observação, de uma realidade que não é apenas um amontoado de dados e informações, podendo constituir objetivos igualmente acessíveis a todos os outros atores. Toda observação é realizada por uma pessoa e está carregada de subjetividade, pois todos os seres humanos possuem valores, ideologias e interesses, a sua explicação também é guiada por suas subjetividades e seus interesses no jogo.

Nada é menos rigoroso do que ignorar as subjetividades que a realidade reconhece e toda explicação contém, para refugiar-se na falsa assepsia do diagnóstico. Mas, aos olhos de Procusto, que ama a exatidão e a medida, o subjetivo introduz na explicação um elemento cujo manejo rigoroso é impossível. Em seu vocabulário, objetivo é o mesmo que rigoroso. No entanto, no rigor das ciências, é o oposto. Não se pode ser objetivo se as subjetividades são ignoradas. Não se pode ser rigoroso quando se ignora algo que a realidade torna evidente. (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 30).

Dessa forma, entendemos que os depoimentos dos atores participantes da pesquisa também carregam essas subjetividades indicadas por Matus (apud HUERTAS, 2007) e ao desvelá-los podemos conhecer os objetivos que são comuns a todos os demais membros não participantes desta pesquisa na busca de respostas ao nosso problema de análise. “*Entender* o outro não significa *dar-lhe razão*; significa, simplesmente “agora conheço a chave com a qual ele lê sua realidade e a minha”. Entender não quer dizer ceder. [...] Neste sentido é que explicar a realidade significa diferenciar entre explicações.” (MATUS apud HUERTAS, 2010, p. 31 – grifos do autor).

Antes de iniciarmos a apresentação e análise dos dados, é necessário esclarecer o viés que usamos na interpretação dos dados ao trabalharmos com a análise das informações contidas nas entrevistas de quatro atores membros do CME, os quais representam 33,33% de um total de 12 membros. Apesar de esse percentual ser considerado aceitável e razoável para a validação de uma pesquisa acadêmica, é necessário e prudente esclarecer que esse número

pode não representar o todo do CME. Essa afirmação baseia-se na análise da composição dos membros do quadro do CME explicitada na tabela nº 02, inserida anteriormente neste trabalho, pois entendemos que: primeiro, os conselheiros participantes desta pesquisa podem representar apenas o seguimento do poder público, em virtude do vínculo empregatício que possuem com a SME; segundo, eles podem revelar a visão de um grupo de interesse ou do corporativismo educativo dos membros participantes na composição do CME. Entretanto, nossa investigação acredita na relevância dos dados apresentados nesta pesquisa por se tratar do estudo de atores presentes e atuantes dentro do CME, o qual contribui com a política pública municipal, conforme nossa observação empírica como participante de alguns dos eventos promovidos pelo CME; além de contarmos, paralelamente, com o exame da produção de ações de normatização empreendidas pelos membros do CME como parâmetro para análise e validação dos depoimentos obtidos nas entrevistas.

#### **4.5.1 A caracterização dos membros do conselho**

Iniciaremos, a seguir, as análises das informações contidas nas entrevistas dos membros participantes da pesquisa, composta por quatro participantes. Todos os quatro participantes são membros titulares do CME na gestão 2009-2010 e, nesta pesquisa, foram denominados como atores, seguidos pelo número de ordem da entrevista, conforme acordo firmado para garantir o sigilo e a ética da pesquisa. Em razão desse fato, descartamos a pergunta A da parte I que identificava os participantes, ficando de agora em diante assim identificados: Ator 1, Ator 2, Ator 3 e Ator 4. Dentre os participantes da pesquisa, um dos atores é do sexo masculino e os outros três são do sexo feminino; a amplitude da idade dos participantes estende-se dos 48 anos (o mínimo) aos 58 anos (o máximo), sendo que a média aritmética de idade dos atores é de 53 anos, o que pode denotar a existência de experiência entre os atores.

Quando perguntamos a respeito de qual a região da cidade os membros participantes desta pesquisa moravam, um respondeu zona leste, outro oeste e os dois restantes disseram no centro. Com tal pergunta pretendíamos verificar se os membros conheciam de perto a região norte da cidade, ou mesmo se havia uma representação da região mais populosa do município no conselho, palco de reivindicações e manifestações populares junto à SME, uma região de estrangulamento dos serviços educativos, principalmente do ensino infantil – nível de ensino que deveria ser o foco das políticas públicas educacionais do município, conforme apontou Silva (2007) em sua pesquisa sobre o sistema municipal de ensino de São José do Rio Preto.

Com relação à formação acadêmica dos participantes, verificamos que todos possuem formação superior, com especializações na área de educação, na linha pedagógica ou de gestão, sendo que um possui mestrado. Diante dos dados levantados, destacamos: primeiro, no total, os atores possuem sete especializações; segundo, um dos atores está fazendo a sua terceira especialização; terceiro, no depoimento de três dos quatro atores participantes, eles apontaram a relevância desses cursos como contribuição para o desenvolvimento da função mobilizadora do conselho, sendo que tais cursos de especialização são realizados na modalidade EAD, na área de educação, nas universidades UFRJ, UNICAMP e UFSCar.

Ao identificarmos as atividades exercidas pelos membros do conselho, percebemos que tal dado poderia contribuir para revelar a identidade dos participantes, em razão desse fato não as mencionamos para garantir o sigilo dos participantes e a ética da pesquisa. Contudo, podemos classificá-los, segundo nossa análise, como participantes dos grupos majoritários: primeiro, do grupo que possui vínculo empregatício com a SME, que perfaz 66,66% do total de membros; segundo, do grupo que poderia constituir um corporativismo educativo, que representa 91,66% do total, como já foi expresso anteriormente.

No que concerne à caracterização dos membros do CME, a análise do questionário foi importante para conhecermos as individualidades, as semelhanças e as divergências dos participantes da pesquisa, dados que serão úteis nas análises dos próximos elementos obtidos nas entrevistas.

#### **4.5.2 O processo de eleição dos membros do CME**

Ao investigarmos o tempo de experiência na educação dos atores participantes da pesquisa, notamos uma amplitude de 20 a 35 anos. Conforme exposto anteriormente, a indicação dos membros do conselho é realizada pelo prefeito que escolhe os membros efetivos e suplentes de uma lista tríplice, cujos nomes são enviados por pessoas ou por instituições interessadas em participar do CME, sendo que dos quatro membros participantes da pesquisa, três representam o poder público e um representa a sociedade civil. Como já indicamos, a seleção dos participantes da pesquisa ocorreu em razão de sua disponibilidade em responder o questionário mediante entrevista, porém entendemos que o universo dos participantes desta pesquisa não dificultará as análises, visto que os participantes podem ser explorados qualitativamente pela metodologia empregada.

Quanto à experiência dos membros com relação ao CME, um participante declarou já ter sido membro, dois afirmaram que já foram suplentes, mas nunca haviam atuado como

membros efetivos, e um participante revelou que havia sido indicado uma vez na lista tríplice, mas não fora convidado. Todos os participantes declararam que sempre acompanharam de perto as atividades do conselho, ou seja, em seus depoimentos afirmaram que de alguma forma participaram ou acompanharam as atividades do conselho desde a sua criação.

Ao serem questionados sobre como foi o processo de sua indicação, se houve a participação da comunidade ou de um grupo, três participantes indicaram prontamente quais grupos representavam, dois representavam o poder público e um a sociedade civil. Contudo, um fato foi evidenciado pelo Ator 4, pois ele manifestou não saber quem o indicou para compor os quadros do CME, como se quisesse demonstrar a lisura do processo ou a ausência de grupos de interesses, porém acreditamos que a sua indicação deve-se à SME, uma vez que tal ator compõe o grupo pertencente ao poder público<sup>26</sup>.

Na verdade, foi uma surpresa minha indicação para o conselho, nunca tinha pensado, nem cogitado, e sabia que era por indicação, nunca me ocorreu muito que pudesse ser indicado, foi uma surpresa muito agradável porque eu considero muito importante essa participação; mas infelizmente não sei te dizer nem quem me indicou, pelo menos, eu não fui eleito e nem sei quem fez essa indicação. (ATOR 4).

Quando indagados a respeito das contribuições do CME para o desenvolvimento da educação no município, em sua função normativa, deliberativa, fiscalizadora e mobilizadora, todos declararam que são muito relevantes para a sociedade, inclusive dois membros afirmaram que já estavam na rede municipal antes da criação do CME e apontaram a relevância do conselho ao comparar o momento anterior e o posterior à sua criação, conforme depoimento a seguir:

[...] percebo a diferença grande que há em relação ao antes e o depois do conselho. Então, a função normativa, essa função mobilizadora, esse espaço de participação, de representação é importantíssimo, através do conselho a gente tem conseguido muitas coisas em relação às políticas públicas para a educação. (ATOR 4).

A análise das declarações dos participantes da pesquisa denota a existência de experiência nas questões educacionais; o conhecimento das ações do CME que se manifesta com a preocupação e o reconhecimento de sua importância e da contribuição de suas funções

---

<sup>26</sup> Em outro momento o Ator 4 argumentou que quando participou de uma câmara de discussão teve seu parecer questionado por outros membros do CME porque causaria “um melindre” junto SME, porém alegou que sairia do CME mas não mudaria o seu parecer. Em seguida, disse não ter sido mais questionado, entretanto o seu parecer não foi publicado.

normativa, deliberativa, fiscalizadora e, sobretudo, mobilizadora, para o desenvolvimento da política pública educacional municipal. Entretanto, apontamos que a ausência de referências ao CME como órgão gestor de assessoria do poder executivo municipal, nos depoimentos dos participantes da pesquisa, não assegura a sua autonomia nem a de seus membros, fato evidenciado pela presença majoritária do corporativismo educativo e do grupo que possui vínculo empregatício com a SME.

Entendemos que o processo de eleição precisa ser revisto e modificado para que haja equidade entre os representantes do poder público e da sociedade civil não só *como ato*, mas também *como fato*, se o principal objetivo do CME consiste na ampliação da representatividade e da participação da população, conforme alegam os depoimentos de todos os atores.

Para tanto, propomos o fim do crivo do poder executivo sobre os representantes indicados pela sociedade civil, devendo o poder público interferir apenas nas suas indicações para o conselho. Compreendemos, pois, que apesar de legal, essa ação do poder público é imoral e antidemocrática, não colabora e impede o desenvolvimento da participação da sociedade civil. Há mais de 20 anos a CF/88 prega a gestão democrática, um tempo razoável para que houvesse uma transição para uma estrutura mais democrática e participativa na qual a sociedade civil rio-pretense poderia atuar defendendo seus interesses, como já o fez<sup>27</sup> e deu provas de sua capacidade. Entretanto, para que isso aconteça, é necessário “empoderar”<sup>28</sup> a sociedade civil, pois a participação só se aprende participando. Permitir que a sociedade civil escolha seus representantes e arque com as consequências de sua escolha é um aprendizado de participação. O poder executivo poderia dar o primeiro passo em favor da construção de um processo de participação da sociedade ao declinar de seu crivo sobre os membros indicados pela sociedade civil.

#### **4.5.3 A organização e a estrutura do CME**

Quando questionados sobre as funções do CME, todos os participantes reconheceram a função normatizadora e a fiscalizadora, dois participantes identificaram a função deliberativa e três participantes reconheceram a função mobilizadora, que para eles está sempre presente na pauta de reuniões do CME.

---

<sup>27</sup> O único evento de participação registrado por esta pesquisa, referente à proposta de reelaboração dos regimentos escolares, partiu de uma reivindicação enviada pelo polo intersetorial do Parque Industrial.

<sup>28</sup> Tradução livre do termo inglês *empowerment*.

Ao descrever as funções do CME, o Ator 3 declarou: “Então, na verdade, ele tem essa competência de mobilizar a todos que fazem parte da educação para que se implemente uma política de educação ou que corram atrás do que é preciso para melhorar a educação”. Dessa forma, o Ator 3 faz uma referência à necessidade de a sociedade se organizar e ir ao embate para buscar atender seus interesses, o que foi dito mais explicitamente pelo Ator 2 ao mencionar os grupos mais organizados.

Eles fazem um *lobby* muito forte e bem organizado para tudo que diz respeito e vai ser vantajoso para essas escolas particulares, eles estão certos, são organizados e têm que vir mesmo para o embate, tentar garantir o que é melhor para eles. (ATOR 2).

No que se refere à representação da sociedade rio-pretense e/ou de seus segmentos no CME, o Ator 2 afirmou que “[...] a escola em que não há participação de pais e nem alunos, então é um ponto falho. Acho que sem a participação da comunidade direta no conselho, fica prejudicado”. Nesse sentido, o Ator 2 demonstra compreender a participação da comunidade no conselho de escola como um pré-requisito para uma possível representatividade no CME, caso contrário a sua representatividade estará prejudicada. O argumento da não participação da sociedade no conselho é indicado pelo Ator 3: “Então, na verdade, nós estamos mais a procura de demanda para trabalhar do que aparece, a comunidade não traz demanda para gente, dificilmente acontece isso, então, nós é que temos que procurar. Eu vejo que há necessidade de uma participação maior da população”. Em outro momento, o Ator 4 trata da não representação da população rio-pretense no CME, pois seus membros não são eleitos:

O conselho, eu percebo em alguns grupos, ele não corresponde, ele não representa. Aliás, ele representa, mas ele não satisfaz os anseios de alguns grupos, como, por exemplo, há uma crítica grande porque o conselho até hoje não era eleito, os membros não são eleitos, são indicados, a partir de um tempo, que eu não sei quando, vai acontecer, mas já está feito o novo regimento do conselho, então agora vai começar a eleição. Então, nesse sentido, há até uma certa crítica que ele deixa de ser uma representação porque não foram os membros que os escolheram. (ATOR 4).

Quando indagados sobre qual segmento da sociedade e quais prioridades as políticas públicas educacionais do município tencionavam atingir, apenas um participante, o Ator 1, respondeu que era o segmento mais carente da população e elencou como prioridade garantir o direito à educação, como um direito social, humano e fundamental que deve ser promovido com qualidade pelo Estado. Os demais participantes se restringiram a explicar se o CME



representa a sociedade rio-pretense. Dessa forma, concluímos que a ausência de explicação acerca das políticas públicas municipais prioritárias na educação deve-se aos seguintes motivos: a) os participantes não responderam a questão como uma forma de evasão; b) os participantes se estenderam em responder a primeira pergunta e esqueceram-se da segunda; ou c) tais questões deveriam estar formuladas separadamente, assim evitaríamos as situações indicadas nos dois itens anteriores.

Com relação aos grupos de maior poder de influência no CME, ou seja, se os atores participantes da pesquisa conseguiam detectar quais atores ou grupos são os mais influentes e atuantes dentro do conselho, todos os participantes indicaram: a) o grupo e o conselheiro que representa Sindicato dos Prestadores dos Serviços Educacionais ou Relacionados; b) o grupo e o conselheiro que representa o Sindicato dos Profissionais do Magistério; c) o grupo e o conselheiro que representa o Sindicato dos Servidores Municipais. Além disso, dois participantes indicaram que o principal grupo representado é o do poder público, considerado como o mais organizado. “Mas, de modo geral, os grupos são ligados mesmo à Secretaria de Educação que estão mais fortemente engajados.” (ATOR 4). A fala do Ator 4 denota a preponderância do poder público nas ações do CME, observação confirmada pelo depoimento do Ator 1, que indicou também a presença de um corporativismo sindical por meio de reivindicações pontuais:

Agora os que mais, os que estão mais organizados e presentes, a gente tem dois supervisores que atuam, um diretor de escola e um coordenador da própria rede. Eles acabam reorganizando melhor porque eles estão mesmo na área, e acabam assumindo os trabalhos, porque o trabalho do conselheiro de normatizar, ele precisa produzir documentos para serem discutidos, porque a administração, ela é pública, mas ela não é oral, ela é escrita; então pra isso você tem que ter tempo, então seriam esses grupos mais organizados, embora o sindicato não deixe de fazer suas reivindicações corporativas e pontuais. (ATOR 1).

Um fato foi evidenciado por todos os membros, em diferentes momentos, e classificado pelo Ator 1 como uma “demanda corporativa”. O evento em questão referia-se à discussão do ensino de nove anos. Nessa ocasião, houve um choque de interesses e um embate entre os membros do conselho, que apoiavam ocorrência da matrícula dos alunos com seis anos completos até março, e os proprietários de escola particular, que manifestavam o interesse de que a matrícula continuasse seguindo a legislação estadual, segundo a qual seria permitida até o final do primeiro semestre. Para os conselheiros entrevistados, esse constituiu

um momento em que a autonomia do conselho foi questionada, mas acabou prevalecendo a indicação do conselho, quando o projeto foi votado na câmara de vereadores.

Quando a gente foi normatizar a questão da data-base para entrada no fundamental dos seis anos, isso aí gerou muita polêmica, porque o representante municipal das escolas particulares queria que essa data-base seguisse orientação do estado, que era uma data-base de julho. Então são seis anos, podia ser cinco anos, mas desde que você fizesse seis anos em julho daquele ano, e aí o que prevaleceu foi justamente a normatização que já havia sido apontada pelo conselho nacional de educação, a data-base seguiria justamente o início do ano letivo, você tem seis anos, você tem o direito a se matricular; e isso eles viam, essa questão dessa discussão em tempo de perder aluno de escola particular para escola pública, então você tem muitas demandas corporativistas. (ATOR 1).

A justificativa para a aprovação da lei foi a normatização de uma indicação do Conselho Nacional de Educação que reforçava o caráter pedagógico ao prever que a criança deve se matricular no ensino fundamental de nove anos quando ela estiver com seis anos completos. Contudo, essa discussão pode esconder outros interesses, tais como: por um lado, os donos de escolas particulares já estavam acostumados com a legislação estadual em suas práticas de matrículas e lidavam melhor com a situação do que a prefeitura; além disso, temiam que a aprovação da lei pudesse lhes trazer prejuízos financeiros, principalmente para as escolas menores, pois as escolas estaduais não observariam essa lei; por outro lado, a SME já tinha como prática a matrícula no início do ano e os alunos transferidos da rede particular poderiam causar transtornos, fato que era apontado pelo discurso dos professores; além disso, a SME não teria condições de absorver imediatamente esses alunos, necessitando de um tempo para adequar sua estrutura, o que constituiria um problema de gestão pública.

Os participantes foram inquiridos se existia acordo prévio sobre a tomada de decisão no CME, três participantes disseram que tal fato não existia, mas um participante afirmou que sim. Todos os participantes declararam que a pauta quase nunca é finalizada em uma sessão do conselho, ficando automaticamente para a próxima reunião, mas também afirmaram que a pauta é escrita pela presidência do CME e enviada a todos por correio eletrônico com antecedência de 15 dias. Para dar ciência à população, as datas e pautas das reuniões do CME são publicadas no Diário Oficial do Município e afixadas no mural da SME. A afirmação do Ator 2, segundo a qual existe acordo prévio, foi seguida de uma explicação sobre as discussões nas câmaras setoriais do CME, que antecedem a votação plena, todavia, para os outros três atores, essas discussões constituem o jogo democrático, em que o melhor argumento prevalece, pois é necessário fechar o tema para depois ser encaminhado para as

votações. “Não existe acordo prévio de tomadas de decisão, mas normalmente se discute, às vezes mais de uma vez, em uma reunião, o assunto, até estarem todas as dúvidas dirimidas e tudo mais.” (ATOR 4). De acordo com o Ator 2,

Como a reunião, ela é mensal, uma por mês, nós não conseguimos sempre fechar as pautas, sempre vai se empurrando, passando para próxima reunião, para o próximo mês. Então, às vezes acumula muitas coisas, porque as câmaras, às vezes, elas não dão conta de estar discutindo, dependendo do assunto, se ele for muito complexo. Então, são várias reuniões em que novamente entra o mesmo ponto de pauta, mas a pauta, ela é definida pela presidente do conselho. (ATOR 2).

No que diz respeito à indagação acerca da existência de autonomia nas decisões do conselho, um participante respondeu afirmativamente, um participante negou e dois participantes disseram que essa autonomia existe em termos, apesar de essa pergunta ser fechada todos justificaram suas respostas. Como essa questão é relevante para a pesquisa, no sentido de entendermos como ocorre o jogo político no interior do CME, passaremos a demonstrar os diferentes posicionamentos dos atores participantes.

O Ator 1 manifestou-se por meio da afirmação de que a autonomia do CME está sendo construída, pois “Os documentos de todas as decisões que o conselho tomou, a secretária homologou, procurou o diálogo e não houve ingerência por parte do executivo nas decisões do conselho, [...]” (ATOR 1). Ele ressaltou a importância dos trabalhos da secretária de educação municipal, os quais, segundo o Ator 1, acontecem em parceria com o CME, diferente do que ocorria com os secretários anteriores – vale lembrar que a atual secretária da educação já esteve nos quadros do CME como conselheira efetiva.

Já o Ator 2 negou a existência de autonomia devido à forte presença do poder executivo que “[...] inclusive, manda pessoas para representá-la, para falar em nome dela; então eu acho que fica muito a desejar, por conta de manter a autonomia, e ainda funciona dentro da própria SME, então é muito submisso, na minha opinião.” (ATOR 2).

Para o Ator 3, a autonomia do CME é relativa em virtude da própria lei que a regulamenta, ressaltando que o conselho municipal não é diferente dos conselhos estaduais ou do conselho nacional, que também dependem no poder executivo. “Na verdade, nós fazemos a nossa proposição de deliberação, de reivindicação e parecer, só que na verdade ele tem o poder de lei, só que tem que ter ali uma homologação com o secretário da educação.” (ATOR 3).

Quanto aos argumentos do Ator 4, ele afirmou que a autonomia existe em parte “[...] quando é algum assunto que pode criar polêmica com a secretária, com o prefeito e tudo mais. Mas isso não chega a mudar o rumo das coisas e nem prejudicar a educação de modo geral, o que se faz mais leve” (ATOR 4).

Não obstante, enumeramos, a seguir, outros dados apresentados nos depoimentos dos participantes da pesquisa que, segundo eles, estão diretamente ligados à autonomia do CME. Dessa forma, destacamos: a) o ambiente onde se encontra o CME não é neutro, é um espaço disponibilizado pela SME, composto de duas salas, sendo uma para reuniões e uma para a escrituração técnico-burocrática que também serve a outros conselhos<sup>29</sup>; b) o questionamento sobre a dificuldade de não possuir verba própria ou uma independência financeira, constituindo um certo entrave ao desenvolvimento das ações do CME, como exemplo os participantes citaram uma reunião da UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – que seria realizada na região nordeste, para a qual não tinham como enviar um representante, pois o prefeito vetou todas as viagens de avião e só liberaria passagens de ônibus, o que causou um desestímulo para tal viagem<sup>30</sup>.

Por conseguinte, constatamos que a função mobilizadora está presente pelo menos nas intenções dos atores participantes da pesquisa. Notamos também a importância da equidade na composição do quadro de membros do CME, uma vez que o participante da pesquisa que representa a sociedade civil, apesar de compor o grupo do corporativismo educativo, às vezes destoa da opinião dos demais participantes que integram o grupo do poder público.

De acordo com os participantes entrevistados, os grupos mais atuantes são os grupos sindicais, os grupos que representam o corporativismo educativo e o grupo ligado ao poder público. Tais grupos em diferentes situações somam forças e em outras rivalizam, os depoimentos dos participantes demonstram a formação de grupos de interesses no interior do conselho para atingir seus objetivos.

Nos depoimentos dos atores participantes, verificamos que a população em geral não participa do conselho, ficando evidente a necessidade de uma maior participação da população no conselho de escola ou, ainda, a expectativa de que a ampliação dos processos participativos no interior da escola conduziria a comunidade a se mobilizar para obter maior representatividade no CME. Contudo, parece que os atores pesquisados almejam uma

---

<sup>29</sup> Os conselhos que ocupam a sala cedida pela SME de São José do Rio Preto e utilizam os serviços de um funcionário para o desenvolvimento dos trabalhos são: o Conselho Municipal do Programa Bolsa Escola, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal do FUNDEB e o Conselho Municipal de Educação.

<sup>30</sup> São José do Rio Preto/SP dista cerca de 2.563 km de Recife/PE, conforme informação disponível no endereço eletrônico: < <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-br&tab=wl>>.

participação ativa da população apenas no interior da escola, ao passo que no CME deve acontecer somente uma participação representativa, que deve ser ampliada.

Não conseguimos identificar, nas declarações dos participantes, a ocorrência de acordos prévios, eles afirmam apenas que os assuntos são discutidos até a exaustão como parte do processo democrático. Todavia, queremos apontar que o não reconhecimento ou a não manifestação de tais acordos, não significa a sua ausência.

Nas considerações a respeito dos diferentes argumentos usados pelos atores sobre a existência de autonomia nas decisões do conselho, os participantes ressaltaram a importância da questão, fato esse que pode inicialmente denotar a presença do jogo democrático no interior do CME, caracterizado pelas diferentes opiniões dos conselheiros. No entanto, ao analisarmos os participantes sob a perspectiva de pertencimento ao grupo, seja ele do poder público ou da sociedade civil, notamos que o Ator 2, aquele que nega a existência de autonomia do CME, pertence ao grupo que representa a sociedade civil; o que pode indicar tanto a dificuldade desse grupo em consolidar suas ideias frente à superioridade numérica do grupo de representantes do poder público, quanto um maior engajamento do grupo político que representa o poder público, conseguindo, portanto, maior sucesso em suas ações, ambas as situações constituem parte do jogo democrático. Além disso, ressaltamos que a presença de uma voz dissonante, negando a existência de autonomia, pode também indicar a efetiva ausência dessa autonomia ou a presença de um grupo de interesse ou de um corporativismo descontente por não possuir superioridade numérica para impor seus interesses.

#### **4.5.4 A concepção de cidadania e participação**

Ao serem indagados sobre como definem cidadania, os membros participantes da pesquisa responderam que é o direito a ter direitos, mas completaram a resposta dizendo que só tem direitos quem participa. Tal concepção está evidenciada no depoimento do Ator 1 que definiu cidadania da seguinte forma: “[...] é o exercício dos direitos e dos deveres, vivemos dentro de uma cidade e o que faz essa cidade é o cidadão, sua característica fundamental é a participação, ele tem que participar” (ATOR 1); mais adiante ele declarou que “[...] isso é conquistado na luta pela sua própria vida, seu trabalho, os problemas diários que se procura resolver, se organizando” (ATOR 1). Já o Ator 2 procurou ressaltar a questão da conscientização política, além da participação, para ele,

[...] cidadania é quando as pessoas, de uma maneira geral, elas têm a consciência de participação, a consciência dos seus direitos, e ele é uma pessoa que tem que buscar uma vida melhor. Então, eu acho que a cidadania seria isso, na minha opinião, a pessoa que realmente tem a participação na sociedade. (ATOR 2).

Na análise das informações contidas na entrevista do Ator 3, destacou-se a importância da conquista dos direitos pelo cidadão “[...] mas você tem que lutar para que tudo isso aconteça, não pode ficar parado esperando as coisas aparecerem e acontecerem, tem que ir a luta mesmo e fazer parte em todos os momentos da vida, como cidadão, eu acho isso” (ATOR 3). O referido ator tratou também da importância de se ocupar os espaços e lutar em busca do que se deseja: “Você não pode ficar parado, porque se a gente fica parado, alguém faz no lugar da gente, alguém faz pela gente, aí você não cumpre a sua função como cidadão” (ATOR 3). Essa afirmação pode constituir uma valorização da representatividade dos grupos de interesses ou dos grupos corporativos na composição do CME, que entendemos estar também presente no depoimento do Ator 4, quando este declarou que deveríamos estar mais esclarecidos para formar “grupos de parceiros”: “Acredito que se a gente soubesse, ou se fosse mais instruído para ser participativo, para poder integrar grupos de parceiros e tudo mais, nós seríamos muito mais fortes, teríamos muito mais qualidades, muito mais liberdade e tudo mais, infelizmente isso não acontece” (ATOR 4).

No que se refere à forma como ocorre a participação do cidadão ou da sociedade no CME, os participantes da pesquisa entendem que a participação acontece com a representatividade dos membros e das instituições as quais eles representam. Um ator avaliou essa participação como boa, enquanto três atores disseram que ela é regular. Esclarecemos que esta era uma questão fechada, mas novamente todos se propuseram a justificar sua resposta, afirmando que era necessário ampliar a participação, pois a sociedade e o cidadão não participam do conselho. O Ator 1 enfatizou que a ausência da participação decorre de uma visão de estado patrimonialista e centralizador, “[...] que perpassa as nossas ações, de nós educadores, nós reproduzimos esse estado patrimonialista achando que é a minha sala, é a minha escola, é o meu aluno” (ATOR 1). Entendemos que o Ator 1 também poderia se referir ao corporativismo educativo existente no interior da escola e do CME, que de certa forma impede ou dificulta a participação da sociedade nas causas da educação. Identificamos traços desse corporativismo na declaração do Ator 2 acerca da participação: “Ela é regular, porque a sociedade, ela não tem muita participação, mas eu acho que você, enquanto professor, você faz parte da sociedade, enquanto diretor, você faz parte da sociedade, então, nesse sentido, tem sim, mas ela é bem regular” (ATOR 2). De acordo com essa perspectiva, os profissionais

da educação, os especialistas da educação são representantes dos interesses de toda a sociedade civil, ou ainda são os mais aptos a discutir os problemas da educação. Contudo, o Ator 4 esclarece que nos momentos próximos ao período de renovação da composição dos membros do CME, “[...] o que mais se manifesta é a sociedade civil.” (ATOR 3). Se a sociedade civil sempre se manifesta, por que ela não possui maior representatividade nos quadros do conselho? A resposta talvez esteja na forma de composição dos membros, a partir da qual todos os interessados passam pelo crivo da SME e do prefeito; dessa forma, havendo excedente na composição do CME, o poder executivo teria um leque de opções para escolher entre aqueles que lhe favorecessem o desenvolvimento dos trabalhos.

Com relação ao questionamento sobre como deve ser a participação no CME, três participantes declararam que ela deve ser plena e um participante respondeu que desconhece a participação da sociedade, mas dois deles justificaram que é necessário ampliar a participação. Em seus depoimentos, podemos verificar a preocupação dos membros em ampliar essa participação da sociedade no conselho de forma representativa, preocupação essa sintetizada nas palavras do Ator 1:

Então, na minha visão, acho que deve ser plena, acho que deve mudar os critérios de indicação e de participação no conselho, por corporações ou sindicatos, eles devem participar, mas devem indicar, e o processo deve ser mais participativo na composição do conselho, para você poder indicar com possibilidade de contribuir, porque muitas vezes o sindicato indica uma pessoa que não tem competência para isso, só para cumprir número ou muitas vezes defender o interesse. (ATOR 1).

Quando indagados se já sofreram, enquanto membros do CME, alguma pressão por parte da sociedade, três participantes responderam não, mas um participante declarou que já fora pressionado. Segundo esse participante, essa pressão ocorreu quando da discussão do tema do ensino de nove anos, ao passo que outro ator afirmou que até gostaria de ser pressionado, mas, na verdade, isso não acontecia e muitas vezes o conselho chegava até a procurar, a incentivar situações, porém não ocorria a participação da sociedade. Apesar de ser uma pergunta aberta, as repostas dos participantes chamaram nossa atenção por sua brevidade em relação às outras perguntas do questionário, como se não causasse estranhamento a ausência de participação. Entendemos que tal manifestação ocorre devido à recorrente ausência de ouvintes nas reuniões públicas do CME.

No que concerne aos temas mais relevantes discutidos no CME, todos os participantes citaram o ensino de nove anos e a elaboração do regimento escolar das escolas municipais.

Este fato constituiu um dado importante para nossa análise porque demonstrou, pela primeira vez, a participação da sociedade civil rio-pretense no depoimento dos conselheiros participantes. A discussão sobre o regimento escolar partiu de um encaminhamento de uma ONG no encontro intersetorial do município no Parque Industrial, nesses encontros estão interligados vários setores da sociedade civil, como as ONG's, as associações de bairro, o sistema municipal de saúde e o da educação, dentre outros. Segundo relatos dos participantes, essa ONG estava preocupada com alguns casos de alunos de inclusão, portadores de necessidades especiais, que não eram previstos ou possuíam entraves no regimento escolar. Dessa forma, as discussões foram encaminhadas ao CME por um conselheiro que participava da câmara intersetorial. Após estudo realizado por seus membros, o conselho resolveu organizar um ciclo de quatro encontros e debates sobre a temática do regimento escolar, no período de agosto a dezembro de 2009, com o Prof. Dr. Ulisses F. Araújo, do Departamento de Educação da USP. O encontro contou com a participação dos gestores da educação municipal, os quais deveriam levar essas discussões para suas comunidades. As discussões culminaram na elaboração de um novo regimento das escolas municipais, aprovado em janeiro de 2010.

De acordo com os participantes, outro tema relevante discutido no CME consistiu na fase intermunicipal da CONAE, sediada em São José do Rio Preto em agosto de 2009. O município é polo de 92 cidades, mas participaram do evento 72 municípios. Rio Preto se destacou das demais cidades nas discussões das plenárias porque já havia debatido com antecedência no município todos os eixos, assim muitas de suas decisões foram acatadas pelas demais municípios durante o evento. Por consequência, o município também participou e foi representado por um membro do CME nas fases estadual e nacional da CONAE.

Outro tema apontado foi a discussão sobre o plano municipal de educação, fruto dos debates ocorridos na CONAE. Desde o dia 10 de julho de 2010, uma série de encontros foi organizada pelo CME, a partir das temáticas dos seis eixos da CONAE. Cada encontro foi dirigido por dois conselheiros, sendo um palestrante e outro mediador. O término desse evento ocorreu no dia 22 de outubro de 2010, com a palestra do prof. Dr. Roberto da Silva, da Faculdade de Educação da USP, acerca do tema “Considerações sobre a atuação dos Conselhos de Escola, Conselho Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação”.

Dois participantes da pesquisa também reconheceram que um tema recorrente na pauta foi a ampliação da participação e a mobilização da sociedade pelo CME. Um participante reconheceu que a discussão sobre o plano de carreira do magistério, por envolver questões salariais e a criação de concursos, mobilizou parte da sociedade.



Quando questionados se conheciam algum projeto ou proposta do CME que contou com a participação da sociedade, dois participantes responderam nenhum, um participante disse um projeto e um participante declarou que conhece alguns projetos. Essa foi uma questão fechada, mesmo assim um participante manifestou-se citando que existiu o projeto do regimento, explicitado anteriormente, uma vez que as discussões da câmara intersetorial foram encaminhadas ao CME.

No que se refere à indagação sobre a existência de um espaço para a participação da sociedade no CME, um participante declarou que as reuniões são abertas, portanto teoricamente todos poderiam participar; dois participantes citaram novamente os debates sobre o regimento na câmara setorial do Parque Industrial e o seu desdobramento no ciclo de palestras para a elaboração do regimento escolar. Esse ciclo de palestras foi dirigido aos gestores, que deveriam levar as discussões para a comunidade escolar, mas apesar de as reuniões dos conselhos escolares serem públicas, elas contaram com a presença de poucos pais de alunos. Dois participantes afirmaram que já começaram a notar o início de um processo de participação e citaram como relevantes os cursos de gestão educacional, mencionados anteriormente, os quais estão propiciando um embasamento para as discussões e a implementação dos processos participativos, porém reconheceram que esse é, ainda, um trabalho incipiente.

Os participantes da pesquisa entendem que estão propiciando um espaço e ampliando os processos participativos a partir do CME, conforme evidencia o Ator 1:

Eu acredito que existem espaços inovadores que reforçam e que exigem a participação da sociedade, exemplo é esse dado, na construção do regimento escolar, eu acredito que isso é uma ação inovadora. Dificilmente os conselhos convocam ou convidam a comunidade ou segmento para participar da elaboração das diretrizes, porque o conselho, ele deve ter uma instância de participação e quando você convida e cria as condições para que essa participação aconteça, você inova, porque você tem a expressão da diversidade. Aí que está a riqueza, a riqueza do processo, a expressão da diversidade e eu acredito que essa nova construção dessa edificação está nessa linha, é expressão da diversidade numa unidade, porque se tem um sistema, ele é único, ele encaminha para unidade, mas na diversidade, porque acho que está aí o segredo. (ATOR 1).

Contudo, o depoimento do Ator 2 pode esclarecer que talvez os participantes da pesquisa busquem uma participação da população no interior dos conselhos de escola e optem por uma participação representativa no interior do CME.

Então, foi uma discussão muito boa, pena que as escolas que deveriam trazer a comunidade escolar para estar discutindo o regimento, também com os pais dos alunos, a escola também não faz esse papel, mas no conselho, nós insistimos nisso, participação da comunidade dentro dos conselhos de escola. Então, acho que já é um início, nós conseguimos fazer com que realmente funcione o conselho nas escolas com a participação de pais nas escolas e a sociedade como um todo, acho que vai ter um grande avanço em relação aos regimentos escolares. (ATOR 2).

Ao perguntarmos se existe uma agenda de reuniões com a comunidade, três participantes disseram não e um participante respondeu que ela está sendo construída. Os Atores 1 e 2 enfatizaram que as reuniões são públicas e divulgadas oficialmente, portanto caberia aos cidadãos se envolver, visto que ninguém seria impedido de participar. O Ator 1 fez a seguinte observação: “Eu acredito que nesse ponto, o conselho pode atuar no sentido de criar condições para que a comunidade participe e participe de maneira qualitativa” (ATOR 1). Essa afirmação sugere que o CME não tem uma política que incentive a participação da comunidade, porém reconhece que o conselho possui condições de desenvolvê-la, atuando para que a comunidade participe. Já o Ator 3 enfatizou que nos últimos anos o conselho ficou sobrecarregado com a normatização do sistema municipal de ensino: “Agora, nós podemos já começar a pensar em só mobilizar, em fazer acontecer no fórum e até reuniões por setor, que a nossa proposta seria isto, fazer por setor” (ATOR 3).

Com relação à frequência de encontro de cada membro com a sua base, dois participantes responderam semanalmente, um participante declarou que acontece quinzenalmente e outro participante disse que ocorre semestralmente. Essa questão era fechada e contava com as seguintes opções: a) semanal; b) quinzenal; c) mensal; d) trimestral; e) semestral; f) anual; g) não ocorre. Não obstante, o Ator 2 expressou dificuldade ao respondê-la, dizendo: “Olha, é raramente que acontece, é raro, não sei qual eu responderia aqui, ela acontece, mas ela é pouca, não sei dizer se seria, mas seria semestral, eu acredito.” (ATOR 2). Tal dificuldade pode demonstrar a falta de mobilização do representante e/ou do grupo ao qual pertence, no caso citado trata-se do representante do grupo pertinente à sociedade civil.

Ao serem questionados com que frequência o cidadão ou a comunidade participam das reuniões do CME, dois participantes responderam sempre, um participante disse que a sociedade não participa e o outro participante afirmou que a participação é inexpressiva. Os dois membros que indicaram a frequente participação do cidadão justificaram sua resposta usando o argumento da representatividade, pois, em seu entendimento, se a sociedade possui representante no CME, logo ela participa do conselho, conforme indica o Ator 4 “Os que são

ativos participam ativamente em todas as reuniões, raramente um falta [...]” (ATOR 4). Já para o Ator 3, a participação do cidadão é inexpressiva, “[...] não participa, para você ver, até hoje nós recebemos a participação de umas três ou quatro pessoas, então é inexpressiva.” (ATOR 3). Entendemos que a declaração do Ator 3 refere-se à participação da população, cuja representação, no grupo da sociedade civil, pode ser realizada pelos usuários dos serviços educativos. Portanto, faz-se urgente que o CME crie ações para fomentar a participação popular não somente nos conselhos de escola, como aludido anteriormente, mas também na constituição dos quadros do próprio CME.

Em um primeiro momento, consideramos que os participantes da pesquisa estavam em busca de uma concepção de cidadania ativa, que tem na mobilização do cidadão a fonte de sua participação, dessa forma, a comunidade buscaria ampliar direitos e assegurar conquistas (CARVALHO, 2010). Contudo, percebemos que os atores participantes, apesar de reclamar a ausência de participação da comunidade, não demonstraram em suas ações e depoimentos que procuram formas de mobilização da sociedade civil, principalmente dos grupos mais fragilizados. Assim sendo, entendemos que a busca por uma participação, presente no depoimento de todos os participantes da pesquisa, é também a busca por uma cidadania caracterizada pela participação representativa e não por uma cidadania ativa, como esperávamos inicialmente. Parece-nos que ao cidadão cabe apenas participar e opinar sobre os problemas do bairro, não competindo à população discutir causas maiores, com a amplitude do município, assuntos destinados aos especialistas da educação. Logo, a participação do cidadão deve e pode ocorrer dentro dos muros da escola, porém ao CME está reservado a participação representativa dos segmentos mais engajados nas causas da educação.

Desse modo, quando os participantes da pesquisa afirmaram que só é cidadão quem participa e responsabilizam o próprio cidadão pela participação, entendemos que, de alguma forma, eles estavam declinando de sua opção pela função mobilizadora da população e fazendo uma opção pela forma de representatividade como participação; cabendo à sociedade civil ou ao cidadão apenas a indicação de representantes para lutar por seus interesses no CME.

As respostas dos participantes da pesquisa denotaram a preocupação com o desenvolvimento de uma cultura participativa, porém consideramos que talvez a dificuldade de ampliar a participação da população, como alguns membros proclamaram, deva-se à própria forma como os eventos são tratados pelo CME, a saber: primeiro, o foco está voltado mais para os gestores e profissionais da educação do que para a sociedade civil; segundo, o espaço nas dependências da SME é inadequado ao acolhimento da comunidade, pois consiste

em um ambiente sem neutralidade; terceiro, o formato como os eventos são divulgados à população tem se mostrado ineficiente, sendo necessário a sua reformulação.

Os participantes indicaram que a fase mobilizadora do CME passaria a ocorrer com reuniões realizadas nas câmaras setoriais. Acreditamos ser essa uma ação assertiva por dois motivos: primeiro, porque as câmaras setoriais são ambientes mais democráticos de participação e envolvem os diferentes segmentos representativos da sociedade; segundo, porque a única proposta que encontramos nas declarações dos participantes da pesquisa emanada da vontade da sociedade civil partiu da câmara setorial do Parque Industrial. Todavia, mantemos a nossa preocupação com a ampliação da composição dos membros do conselho, principalmente da sociedade civil entendida como os usuários dos serviços educativos. Essa ampliação é necessária, pois não bastam participar das câmaras setoriais e ouvir a população, se no interior do CME as deliberações passarão pelo crivo da SME e do prefeito. Entendemos que o fato do CME ficar distante do ambiente das pressões populares facilita a tomada, pelo executivo, de decisões desfavoráveis à sociedade civil, em razão de acordos ou da pressão de grupos de interesses ou grupos corporativos minoritários, mas com maior poder de influência sobre o poder executivo; além disso, tal ação poderia mascarar os embates que ocorrem no interior do CME, como sendo em nome da sociedade o que, na realidade, são posições particulares de grupos de interesses ou corporativos, que podem servir aos interesses do poder público em detrimento dos interesses da sociedade civil<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Nesta pesquisa, foi desenvolvido um estudo (Apêndice A) sobre as ações de caráter mobilizador do atual CME com o objetivo de detectar as possíveis falhas na mobilização da população rio-pretense, a partir da aplicação do método PES – Planejamento Estratégico Situacional – do economista chileno Carlos Matus. Tal estudo denota o compromisso deste trabalho em ampliar os estudos e contribuir com os esforços dos conselheiros em favor da democracia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, partimos da hipótese de que os atores do CME estariam inovando e ampliando os processos participativos no interior do conselho em busca de uma cidadania ativa ou de uma maior participação e/ou representação da sociedade, cumprindo assim a sua função mobilizadora. Para realizar o exame dessa hipótese, analisamos as informações contidas nas entrevistas e as relações interpessoais dos membros do CME, bem como a evolução da concepção de participação e cidadania – nossas categorias de análises. Tal estudo impeliu-nos a uma investigação da legislação pertinente à criação e à composição do CME, como também da legislação criada pelo CME e de suas ações, o que acabou por confirmar em parte nossa hipótese.

O problema de pesquisa consistiu na análise da concepção de participação presente nos depoimentos dos participantes deste trabalho e constatou uma preocupação dos atores em ampliar o processo de representatividade no CME, reconhecido pelos participantes da pesquisa como um momento mobilizador. No entanto, tais ações esbarram no corporativismo educativo de grupos de interesses que permeiam a educação rio-pretense, presente nos depoimentos e na prática dos participantes da pesquisa, bem como no centralismo das ações do executivo municipal. Não obstante, esboça-se uma centelha de mudança nas ações de competência mobilizadora do conselho por maior participação da comunidade, entendida pelos atores como representantes dos diversos segmentos educativos. Verificamos, porém, a necessidade de aumentar a representatividade dos pais e alunos, entendidos como usuários dos serviços educativos, além da necessidade de ampliar a participação democrática e a transparência, utilizando as novas tecnologias e implementando os recursos existentes por meio de publicidade.

São inegáveis os avanços sociais promovidos pela atuação do CME, seja em seu momento normativo, seja no seu momento mobilizador, mas falta muito para podermos considerá-lo como um espaço participativo e democrático em que a sociedade civil poderia encontrar um ambiente favorável para ouvir suas reivindicações, proposições e sugestões. Entendemos que vários são os obstáculos que impedem a sua concretização, a saber:

- i) **o não reconhecimento da importância do CME** – é necessário esclarecer a sociedade civil, principalmente os pais e os alunos, usuários dos serviços educativos, sobre as funções do CME, por meio de palestras ou eventos realizados

em ambiente de fácil acesso à população, como anfiteatro, ginásio de esporte, associação de bairro, Câmara Municipal, entre outros;

- ii) **a ausência de audiências públicas** – sugerimos a promoção de eventos para a audição das reivindicações, proposições e sugestões da população e/ou de seus representantes, bem como para a apresentação de um balanço geral das ações efetuadas e planejadas pelo CME;
- iii) **a pouca publicidade das reuniões do CME** – uma vez que ela ocorre apenas por meio impresso no Diário Oficial do Município, um jornal pouco lido e distante da realidade popular. Propomos como sugestão que as reuniões do CME poderiam ser divulgadas nos bairros por meio de carro de som (como já ocorreu na gestão municipal passada, quando a população dos bairros era convocada para participar do orçamento participativo); ou por meio de carta circular nas escolas em que se convocariam diretores e representantes da comunidade, assim os diretores dessas unidades escolares teriam um papel relevante na divulgação do evento entre os representantes e a comunidade local;
- iv) **o local onde está instalado o CME** – atualmente constitui duas salas localizadas no interior da SME, uma para guardar os registros e atender o público e outra utilizada como sala de reunião com mesa e espaço apenas para os membros do conselho. Esse local pode ser prático e adequado ao trabalho dos membros do CME, mas é restritivo à participação popular, seja pelo espaço reduzido, seja por não constituir um espaço politicamente neutro, visto que ele reside sob a tutela da SME, o que pode inviabilizar manifestações e participação popular;
- v) **o próprio corporativismo existente no interior do CME, da SME e por parte de seus funcionários** – eles parecem não acreditar na possibilidade de participação da sociedade civil como atores que participam e interferem no processo educativo, em especial dos pais e alunos, entendidos nesta pesquisa como usuários dos serviços educativos. Somente os profissionais da educação possuiriam competência para tratar de assuntos educacionais. Entendemos que o não favorecimento de experiências participativas acaba, de certa forma, consolidando esse corporativismo educativo e como resposta a sociedade civil pode não participar dos eventos promovidos pelo conselho, seja por não se sentir capaz, seja por apatia ou desconhecimento.
- vi) **o patrimonialismo existente na estrutura administrativa municipal e a subserviência do CME ao poder executivo municipal** – essa prática nas relações

políticas entre o CME e o poder executivo não é característica desta última administração, pois se iniciou com o processo de criação do próprio CME pelo executivo municipal e foi usufruída por todas as administrações de diferentes partidos políticos desde então, denotando que a prática de patrimonialismo ainda pode estar presente nos municípios do interior do estado. Uma das formas de diminuir tal poder de influência é acabar com o vergonhoso crivo do executivo municipal na escolha dos representantes da sociedade civil.

Os limites impostos pelo executivo municipal em virtude da formalização da participação representativa de apenas alguns grupos de interesses ou corporativos como membros efetivos do CME reduzem a participação da sociedade civil por meio de uma pseudolegitimidade representativa da sociedade. A obstrução da participação de parcela da sociedade civil pode enfraquecer ou favorecer a sua mobilização, ou ainda propiciar a sua organização e desenvolvimento fora dos ambientes democráticos, como já foi verificado anteriormente, e não contribuir para uma mudança e reflexão das ações do CME e de seus atores. Uma representatividade parcial pode delimitar os processos participativos aos grupos participantes, além de contribuir para aprofundar as desigualdades de status e classe, o que de certa forma fere o princípio e o direito civil constitucional garantido no seu Artigo 1º – a igualdade.

O CME foi criado para ser um órgão público na defesa do direito público. Manter a centralidade do poder pelo executivo municipal denota a defesa de um direito privado ou partidário, caracterizando o CME como mais um órgão administrativo e operacional do poder executivo municipal, da SME ou de um grupo partidário no poder, pois a privatização do espaço público constitui uma invasão do espaço público, sendo necessário (re)demarcar tais espaços. Ainda resiste nos dias atuais uma confusão entre o que é municipal e o que é público. Tal confusão propicia a sobrevida do patrimonialismo, travestido de coronelismo, partidarismo, clientelismo, corporativismo, entre outras formas não democráticas de representatividade. Essa situação ocorre em razão da ignorância ou do desconhecimento da população sobre o uso da coisa pública, em detrimento da democracia. É necessário resgatar o caráter público do CME como forma de assegurar o seu poder político e democrático por meio da participação dos diversos grupos que compõem a sociedade no município.

Neste estudo, ressaltamos as novas possibilidades que se abriram com o advento do desenvolvimento tecnológico para uma real participação política das comunidades locais, que por vezes se resume à representação política distante e sem retorno de suas reivindicações.

Destacamos também uma possibilidade de participação mais vigorosa dos atores políticos, quiçá até para reflexão da importância histórica do CME.

Embasado nas ideias de pesquisadores importantes como Marshal, Bobbio, Carvalho, Freire e Gohn, ousamos afirmar que, dos diversos elementos que compõem a cidadania, o direito político é essencial, pois está ligado diretamente ao exercício da participação. Contudo, não basta normatizar o direito político, se não forem oportunizados e praticados pelos cidadãos, os direitos civis não se sustentam e tampouco os direitos sociais avançam.

Os cidadãos são membros integrais da comunidade com direitos iguais e obrigações iguais aos possuidores desse status de cidadão, portanto de participação (MARSHALL, 1967). Apesar de um histórico de negação da participação, o cidadão rio-pretense possui uma cultura participativa e sabe reivindicar seus direitos, mas apenas pontualmente e por meio de grupos de interesses corporativos (SILVA, 2004). Essa participação é fervorosa tanto religiosa quanto culturalmente e pode ser verificada nas festas populares do município, entretanto torna-se obtusa quando os direitos de igualdade do cidadão, na visão dos grupos de interesses, são quebrados, ou seja, a população sabe participar, mas se envolve apenas quando afetada em seus interesses corporativos ou de grupo (CARVALHO, 2010). Contudo, só se aprende a participar participando, pois é através do diálogo e do confronto de ideias que construiremos a democracia (FREIRE, 2003). Nesse sentido, compreendemos que se o CME pretende a participação da sociedade, entendida como os usuários dos serviços educativos, não deve apenas lutar pela ampliação da representatividade no CME, mas especialmente oportunizar a participação em espaços decisórios, seja ampliando os espaços de participação próximos ao cidadão, por exemplo, nas escolas; seja zelando pela efetividade dessa participação por meio do Fórum Permanente de Debate no município.

Se o cidadão só “aprende a participar participando”, então é necessário oportunizar e estimular a criação de espaços de participação ou de sua representação. Se esse for o ideal dos membros do CME, desse ponto de vista o CME está inovando, mas do ponto de vista prático não ocorre essa inovação, pois em suas ações os membros do CME continuam com práticas corporativas e fechadas, bem como estimulam a participação apenas dos grupos de interesses já representados, não incentivando a sua ampliação. As atividades de competência mobilizadora, como *blog*, palestras, seminário, conferência, ciclo de estudos e debates iniciados e realizados pela gestão 2009-2010 do CME, podem, sim, sanar uma carência, apontada por Carvalho (2010), referente ao desestímulo e ao boicote das manifestações políticas da sociedade, principalmente das comunidades ou grupos considerados marginais pela elite oligárquica e política brasileira. Para o autor, essa seria uma das prováveis causas da



ausência de participação da sociedade desde o nascimento da República, que persiste até os dias atuais. Dessa forma, o CME pode dar um salto qualitativo ao estimular a participação da sociedade.

Se “a educação é direito de todos e dever do Estado”, garantido pela CF/88 em seu Artigo 205, tal artigo preconizou também que ela deve “ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania [...]” (BRASIL, 1997, p. 108). Ao normatizar a educação como direito de todos, entendemos que a CF/88 estabeleceu a participação como um direito e como um dever da sociedade, pois *deve ser promovida e incentivada*. A sociedade e cidadãos devem estar cômnicos de que as possibilidades para melhorar a qualidade da participação tendem a ser diretamente proporcionais ao envolvimento do cidadão e da sociedade na luta por essa participação.

Para Gohn (2007), algumas polêmicas envolvem os conselhos, a saber: em sua competência fiscalizadora, como fiscalizar o poder público se esse se tornou parte do conselho? Em sua competência normativa, os conselhos criam leis e decisões, mas não legislam e tampouco decidem, pois necessitam do aval do poder executivo ou do legislativo, nesse sentido onde reside a sua autonomia? Ao observar e analisar o CME poderíamos acrescentar outras: em sua competência mobilizadora, como mobilizar a população se o ambiente em que o conselho está instalado não é neutro e ele não possui uma capacidade de acolher uma manifestação popular? Em seu compromisso com a democracia, como garantir que as decisões tomadas sejam democráticas, em um ambiente que a maioria dos representantes possui vínculos com o poder público ou, ainda, que a sua posse passe pelo seu crivo?

Defendemos, neste trabalho, uma concepção liberal de participação que se fundamenta em uma *participação corporativa*, entendida como uma busca por articular a participação à existência das organizações na sociedade para o bem de todos os cidadãos e fora dos interesses pessoais; e em uma *participação comunitária*, como forma de fortalecer a sociedade civil através de seus órgãos representativos, principalmente dos usuários dos serviços educativos, junto aos órgãos representativos do poder público local (GOHN, 2007). Uma participação entendida como uma forma de luta da localidade por uma gestão democrática através do “empoderamento” do poder local na busca do bem comum e de melhor condição de vida.

Considerando que a democracia atual possui espaços restritivos de participação da população, sugerimos que o CME deveria criar ações de fomento de participação em

processos decisórios que envolvam a parcela da população que não possui representatividade, principalmente ações que promovam o bem comum. Dessa forma, as políticas públicas podem atingir a parcela da população mais alijada dos serviços educativos e de representatividade no CME, e não apenas dos grupos que possuem uma representatividade porque se organizam melhor, como almejam os objetivos do CME e os atos divulgados em *blog*. Entendemos que tais ações constituiriam uma nova fase de ações mobilizadoras e, uma vez lançada a semente em solo fértil, poderiam frutificar em maior participação e envolvimento da sociedade civil na coisa pública e quiçá até de outros conselhos municipais.

Muitas mudanças ocorreram no país nas duas últimas décadas (1990-2010), houve avanços e conquistas sociais, mas a diversidade de segmentos da sociedade com diferentes condições materiais, portanto com interesses contraditórios e opostos, impediu o fim da desigualdade nas relações de representatividade. É inadmissível para uma sociedade que pretende estar entre as do primeiro mundo ainda se conviver com problemas tão elementares que impedem o desenvolvimento humano pleno e não se reivindique a equidade. Daí enfatizarmos a importância da participação do cidadão e da sociedade na prática política, visto que defendemos um posicionamento e, de certa forma, um estímulo ao envolvimento da comunidade, sob pena de não promovermos as mudanças necessárias para o fim das desigualdades de representatividade da sociedade civil no interior dos conselhos, que paralelamente também refletem a desigualdade da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGIO, A. *Revolução e democracia no nosso tempo*. 2. ed. Franca: UNESP, 1997. (Série Estudos).

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, Junho de 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BELL, J. *Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais*. Tradução Magda França Lopes. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BENEVIDES, M. V. Democracia de iguais, mas diferentes. In: BORBA, Â.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Orgs.). *Mulher e política: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. *LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2010.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. de O. (Org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CARVALHO, J. M. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas: ed. Autores Associados, 1995.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. *Blog do Conselho Municipal de Educação – Rio Preto*. São José do Rio Preto, 2009a. Disponível em: <<http://cmeriopreto.blogspot.com/>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. *Conselho Municipal de Educação*. São José do Rio Preto, 2009b. Disponível em: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/conselhos.php>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Parecer CME nº 01/09*. São José do Rio Preto, 28 de maio de 2009c. Disponível em: <[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/pareceres/parecer\\_2009\\_01\\_convalidacao\\_dos\\_atos\\_do\\_cme.pdf](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/pareceres/parecer_2009_01_convalidacao_dos_atos_do_cme.pdf)>. Acesso em: 15 jul. de 2009.

DOWBOR, L. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

FARIA, G. *A educação primária em Rio Preto: o processo de municipalização do ensino*. São José do Rio Preto/SP: THS Arantes Editora, 2007.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

\_\_\_\_\_. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

FERNANDES, A. V. M. *Entre o texto e o contexto. Análise comparativa das leis de diretrizes e bases da educação da Espanha (1990) e do Brasil (1996)*. Araraquara/SP: Ed. Cultura Acadêmica, 1999.

FILMUS, D. *Dez tensões da gestão educacional: reflexões em voz alta*. Buenos Aires: Zona Educativa, 1996.

FREIRE, P. *Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo: Olho d'Água, 1993.

\_\_\_\_\_. *Política e educação: ensaios*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001a. v. 23. (Coleção Questões da Nossa Época).

\_\_\_\_\_. *A educação na cidade*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

\_\_\_\_\_. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

GADOTTI, M. *Escola cidadã*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. *Autonomia da escola princípios e propostas*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001. (Guia da escola cidadã).

GENTILINI, J. A. *Planejamento da educação, projeto político e autonomia: desafios para o poder local*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

GIDDENS, A. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

GOHN, M. G. M. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Matus*. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 2007.

HURTADO, C. N. Vigência del pensamiento de Paulo Freire. In: SAUL, A. M. (Org.). *Paulo Freire: um pensamento atual para compreender as questões do nosso tempo*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2005.

IANNI, O. *A era do globalismo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teorias da globalização*. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

KAY, M. R. Q.; CARRARA, M.; e, KAY, P. Q. Paulo Freire e a gestão democrática: uma leitura da experiência de participação na Secretaria de Educação no Município de Santo André. In: SAUL, A. M. (Org.). *Paulo Freire: um pensamento atual para compreender as questões do nosso tempo*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2005.

KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. *Planejamento e educação no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, E. M. Reestruturação produtiva, trabalho e qualificação no Brasil. In: BRUNO, Lúcia (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo: leituras selecionadas*. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LEVY, P. *Cibercultura*. Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. São Paulo: Alternativa, 2001.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução Meton Porto Gadella. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOS, M. J. V. *Tendências de organização do processo escolar no contexto das políticas educacionais*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2004.

MOREIRA, I. S. *O conselho municipal de assistência social de São José do Rio Preto-SP: inserção na política de assistência social no município*. Franca: UNESP, 2001.

NEVES, L. M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

O'DONELL, G.; SHIMITTER, P. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. de O. (Org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 jul. 2010.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PONTUAL, P. Educação Popular na escola: a atualidade da visão freireana. In: SAUL, A. M. (Org.). *Paulo Freire: um pensamento atual para compreender as questões do nosso tempo*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2005.

ROMÃO, J. E. Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. *Autonomia da escola princípios e propostas*. 4 ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001. (Guia da escola cidadã).

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina*. Campinas/SP: Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_. O estudo da administração da educação na virada do século. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.

\_\_\_\_\_. Produção do conhecimento em política e gestão da educação: principais tendências. In: *XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Recife, 2003.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Decreto nº 10.818, de 19 de setembro de 2000. *Diário oficial do município*. São José do Rio Preto, 19 set. 2000. Disponível em: <<http://www.camarariopreto.com.br/camver/DECMUN/2000/10818.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12.209, de 15 de janeiro de 2004. *Diário oficial do município*. São José do Rio Preto, 15 jan. 2004. Disponível em: <<http://www.camarariopreto.com.br/camver/DECMUN/2004/12209.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 15.106, de 24 de fevereiro de 2010. *Diário oficial do município*. São José do Rio Preto, 24 fev. 2010. Disponível em: <[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/leis\\_e\\_decretos/decreto\\_2010\\_n\\_15106\\_regimento\\_interno\\_do\\_cme.pdf](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/leis_e_decretos/decreto_2010_n_15106_regimento_interno_do_cme.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6354, de 12 de junho de 1996. *Diário oficial do município*. São José do Rio Preto, 12 jun. 1996. Disponível em: <[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/leis\\_e\\_decretos/lei\\_1996\\_n\\_06354\\_criacao\\_do\\_cme.pdf](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/leis_e_decretos/lei_1996_n_06354_criacao_do_cme.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2009.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei nº 10.317, de 31 de dezembro de 2008. *Diário oficial do município*. São José do Rio Preto, 31 dez. 2008. Disponível em:

<[http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos\\_normativos/leis\\_e\\_decretos/lei\\_2008\\_n\\_10317\\_altera\\_composicao\\_para\\_12\\_membros.pdf](http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao/conselhos/atos_normativos/leis_e_decretos/lei_2008_n_10317_altera_composicao_para_12_membros.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2009.

SARDENBERG, R. M. *A nova geopolítica na era da globalização*. s/d. Disponível em: <<http://www.fortunecity.com/campus/finals/910/novageo.html>>. Acesso em: 23 ago. 2008.

SAUL, A. M. (Org.). *Paulo Freire: um pensamento atual para compreender as questões do nosso tempo*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2005.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

SILVA, H. M. G. *Gestão educacional e sistemas de avaliação: os pressupostos ideológicos do SARESP e a trajetória das avaliações aplicadas entre 1996 e 2005*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara/SP, 2006. Disponível em: <[http://www.fclar.unesp.br/poseduesc/teses/hilda\\_maria\\_goncalves\\_da\\_silva.pdf](http://www.fclar.unesp.br/poseduesc/teses/hilda_maria_goncalves_da_silva.pdf)>. Acesso em: 20 de abril de 2010.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na “reforma” do estado*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

SILVA, M. R. *A municipalização do ensino fundamental em São José do Rio Preto/SP*. Araraquara: UNESP, 2004.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, J. A.; GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TONHATI, T. M. P. *Política e internet: o governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001 – 2006)*. São Carlos: UFSCar, 2007. Disponível em: <[http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1602](http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1602)>. Acesso em: 27 jun. 2010.



VALDEMARIN, V. T. Apresentação. In: FERNANDES, A. V. M. *Entre o texto e o contexto. Análise comparativa das leis de diretrizes e bases da educação da Espanha (1990) e do Brasil (1996)*. Araraquara/SP: Ed. Cultura Acadêmica, 1999.

VIEIRA, S. L. Educação e gestão: extraindo significados de sua base legal. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRANCHES, M. *Colegiado escola: espaço de participação da comunidade*. São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

AGUERRONDO, I. Formulación de política y planeamiento estratégico en educación. In: \_\_\_\_\_. *Curso Regional sobre “Planificación y Formulación de Políticas Educativas”, IIFE – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación*. Buenos Aires: UNESCO, 2000.

AVELAR, L. M. de. Clientelismo de estado e política educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 54, p. 34-51, abr. 1996.

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: \_\_\_\_\_. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BORON, A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de La democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; Wanderley L.E. (Orgs.). *América Latina – Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOURDIN, A. *A questão local*. Tradução Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 45, jul. 1996.

CASSASSUS, J. Reforma del estado, tendencias hacia la centralización y descentralización. *Revista de Innovaciones Educativas*. Buenos Aires, ano VI, n. 19, 1994.

COSSE, G. *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*. Buenos Aires: mimeo, 1999.

DALLARI, D. A. *O que é participação política*. 14ª reimpr. da 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção primeiros passos).

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. *Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. especial. São Paulo: 1999.

GANZELI, P. *Estruturas participativas na cidade de Campinas*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993. Disponível em: <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000065429&fd=y>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

GARCIA, R. C. Descentralização: *Um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)*. Brasília: IPEA, 1995. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_364.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_364.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

GENTILINI, J. A. Crise e Planejamento Educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_.; ROCHA, T. P. *Municipalização do Ensino e Conselhos Municipais de Educação: desafios e superações*. Araraquara: mimeo, [s. d.].

GOHN, M. G. M. *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo*. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982. (Coleção teoria e prática social).

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais e Educação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões da nossa época).

\_\_\_\_\_. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

KLIKSBERG, B. Seis teses não convencionais sobre participação. *RAP – Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, 33 (3), p. 7-37, mai./jun. 1999.

LAMOUNIER, B., WEFFORT, F. C. e BENEVIDES, M. V. (Orgs.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

LUCK, H. *A gestão participativa na escola*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Série Cadernos de Gestão).

MARSHALL, T. H. *Política Social*. Tradução Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOTTA, F. C. P. *Participação e participações: ensaios sobre auto gestão*. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

OLIVEIRA, C. de. (et al.) *Conselhos municipais de educação: um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea, 2006.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.) *História da cidadania*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

ROMÃO, J. E. Política de ensino básico nas municipalidades. In: III CONGRESSO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES, 1997, Juiz de Fora. *Anais...* Juiz de Fora: UFJR, 1997.

ROSENFELD, D. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção primeiros passos).

SANTIN, J. R.; FINAMORE, E. B. *Participação e políticas públicas sustentáveis: o papel dos conselhos municipais em Passo Fundo*. Passo Fundo-MG: Universidade de Passo Fundo. Disponível em: <[http://www.fae.edu/seminario\\_sustentabilidade/gestao\\_social/Eduardo%20Finamore%20e%20Jana%20Santin.pdf](http://www.fae.edu/seminario_sustentabilidade/gestao_social/Eduardo%20Finamore%20e%20Jana%20Santin.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Coleção Milton Santos).

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VAIDERGORN, J. (Org.). *O direito a ter direitos*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (Coleção polêmica do nosso tempo).

**APÊNDICE**

## **APÊNDICE A – O CME: possibilidades para a ampliação da participação a partir do método PES**

A análise das informações contidas nas entrevistas dos participantes da pesquisa evidenciou que eles desejavam uma ampliação da participação no interior CME de São José do Rio Preto, ao menos em seus depoimentos. Para tanto, os membros do conselho deram início a algumas ações, tais como: a criação de *blog* do CME, a participação e a organização da CONAE, a realização de um ciclo de debates para a reelaboração do regimento escolar e de um ciclo de estudos e discussões com vistas à construção do Plano Municipal de Educação. Tais eventos já foram abordados anteriormente, apenas os retomamos para pontuar as ações que, segundo a opinião dos próprios membros do CME, constituíram uma nova fase no desenvolvimento de suas atividades – a fase mobilizadora.

Entretanto, se os membros do CME estavam desenvolvendo as ações elencadas no parágrafo anterior, por que essas ações não repercutiram, ainda, na mobilização da população como é esperado? As análises dos questionários mostraram algumas questões que podem ajudar a esclarecer essa indagação: primeiro, os membros do CME estão equivocados na forma de conduzir o chamamento da população para as ações desencadeadas no interior do CME com o intuito de ampliar a participação da população; segundo, os participantes desta pesquisa e os demais membros do CME possivelmente procuram estimular uma forma de participação representativa da sociedade civil ou de seus segmentos organizados, e não uma forma de participação ativa; terceiro, os grupos de interesses e os grupos corporativos da educação de alguma forma não estariam empenhados realmente na ampliação da participação da sociedade civil; quarto, o poder público municipal não deseja a ampliação e a participação da sociedade por entender que isso constituiria um risco às suas pretensões políticas, pois a ampliação da participação poderia trazer adversários políticos para um embate, esse fato pode ser corroborado pelo interesse do poder público em submeter ao seu crivo todos os indicados da sociedade civil.

Para o desenvolvimento das análises a seguir, utilizaremos o primeiro argumento do parágrafo anterior, na busca de entender, com o auxílio do método PES, a dificuldade do CME em mobilizar o cidadão nos processos participativos no interior do conselho. Com o objetivo de evidenciar o problema acerca da dificuldade de mobilização para a participação, fala corrente na análise dos depoimentos dos membros do CME participantes da pesquisa, elaboramos fluxogramas, indicados posteriormente. Pretendemos compreender se essa

dificuldade representa uma inviabilidade do sistema de participação da sociedade, por exemplo, ou, ainda, se é viável ou possível a participação da sociedade civil nos processos participativos do CME.

A importância dos membros do CME reside justamente no fato de serem atores com a possibilidade real de participar e/ou fomentar a participação, de influir e/ou decidir, de ampliar os processos democráticos, na implementação de políticas públicas educacionais desencadeadas nos processos políticos a partir do conselho, como abordamos anteriormente. Dessa forma, cada membro do conselho deve garantir e cuidar para que o processo político seja caracterizado por uma racionalidade pública, social e democrática, mas ao mesmo tempo deve agir e fazer jus à sua representatividade, enquanto ator que representa um grupo social, uma instituição ou um segmento da sociedade (GENTILINI, 2010). Esse argumento também foi evidenciado por Gonh (2007):

As questões de representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não-existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. [...] Outro ponto relevante em relação à representatividade é o de que um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu. (GOHN, 2007, p. 91).

As questões de paridade e representatividade constituem um problema que pode afetar as decisões dos atores do CME, no que se refere ao conflito ideológico e moral por que passa cada membro do conselho e ao direito e dever de representatividade que o prende pela existência de laços políticos junto ao grupo que o elegeu. Assim, as decisões dos membros do conselho podem ser influenciadas por vários fatores como: interesses pessoais, partidários, do poder executivo ou secretaria, entre outros. “De qualquer forma, o CME é uma instância onde atores com as suas várias e múltiplas racionalidades se encontram, entram em conflito ou convergem sobre as questões em discussão.” (GENTILINI, 2010, p. 145).

Conseqüentemente, entendemos que garantir a participação do cidadão, da sociedade civil e dos diversos segmentos que compõem o conselho é um ponto crucial para o desenvolvimento de uma gestão democrática e participativa. Um importante motivo para aprofundarmos as análises sobre as dificuldades do CME em mobilizar o cidadão e a sociedade civil.

A análise da viabilidade política de um plano para mobilizar o cidadão e a sociedade civil como um todo, de certa forma, também caracteriza a verificação da nossa hipótese, se o

CME está assumindo uma nova fase mobilizadora. De acordo com Matus (apud HUERTAS, 2007) a viabilidade política de um plano é realizada segundo a natureza dos seus problemas gerais e/ou setoriais, que em nosso caso constitui o CME por meio das ações dos participantes desta pesquisa e dos demais membros do conselho.

Ao elucidar o nosso objetivo de pesquisa a respeito de como se estabelece a concepção de participação presente entre os atores membros do CME, buscamos desvendar por qual motivo persiste o problema<sup>32</sup> da ausência de participação indicado pelos participantes da pesquisa.

De acordo com o método PES, verificamos que nosso problema é do tipo semi-estruturado, com vários atores e de ordem essencialmente política. Entretanto, o conhecimento do problema exigiu a análise da ordem dos recursos políticos, culturais, institucionais e organizacionais dos atores participantes da pesquisa e demais membros do CME. Dessa forma, era necessário considerar a concepção de participação presente nos depoimentos dos participantes da pesquisa, como também expressa pelos demais membros do CME por meio de seus envolvimento ou posicionamentos, verificados nas ações de fomento de mobilização e nos trabalhos de normatização desencadeados a partir do CME.

Para demonstrar o envolvimento dos atores participantes da pesquisa, conforme a análise de seus depoimentos e sua capacidade de mobilização no grupo que representam ou no CME, sintetizamos suas intenções em um fluxograma, denominado por Matus (apud HUERTAS, 2007) como o “Placar do problema”, que é o momento explicativo do PES que se caracteriza por:

Explicar um problema é construir um modelo qualitativo da sua gestação e tendências, e identificar quais, dentre as causas, são fluxos, acumulações ou regras. Esse é um recurso extraordinariamente preciso e potente para entender a dinâmica de gestação de um problema, mas não é tudo. (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 39).

De acordo com a metodologia do PES, introdutoriamente é necessário “processar o problema” através do seu “momento explicativo” que se inicia com a identificação e a nomeação do problema. Em nosso caso, o problema consiste na dificuldade do CME<sup>33</sup> em mobilizar a sociedade civil no segmento dos usuários dos serviços educativos<sup>34</sup>, entendidos

---

<sup>32</sup> O problema a que nos referimos a partir de agora não é o problema de pesquisa e sim a dificuldade de ampliar a participação pelo CME. É importante ressaltar que para o método PES, o momento explicativo, a explicação situacional e a análise estratégica sempre partem de um problema.

<sup>33</sup> Doravante denominado Ator X, pois se refere ao conjunto de membros participantes da pesquisa e aos demais membros do CME.

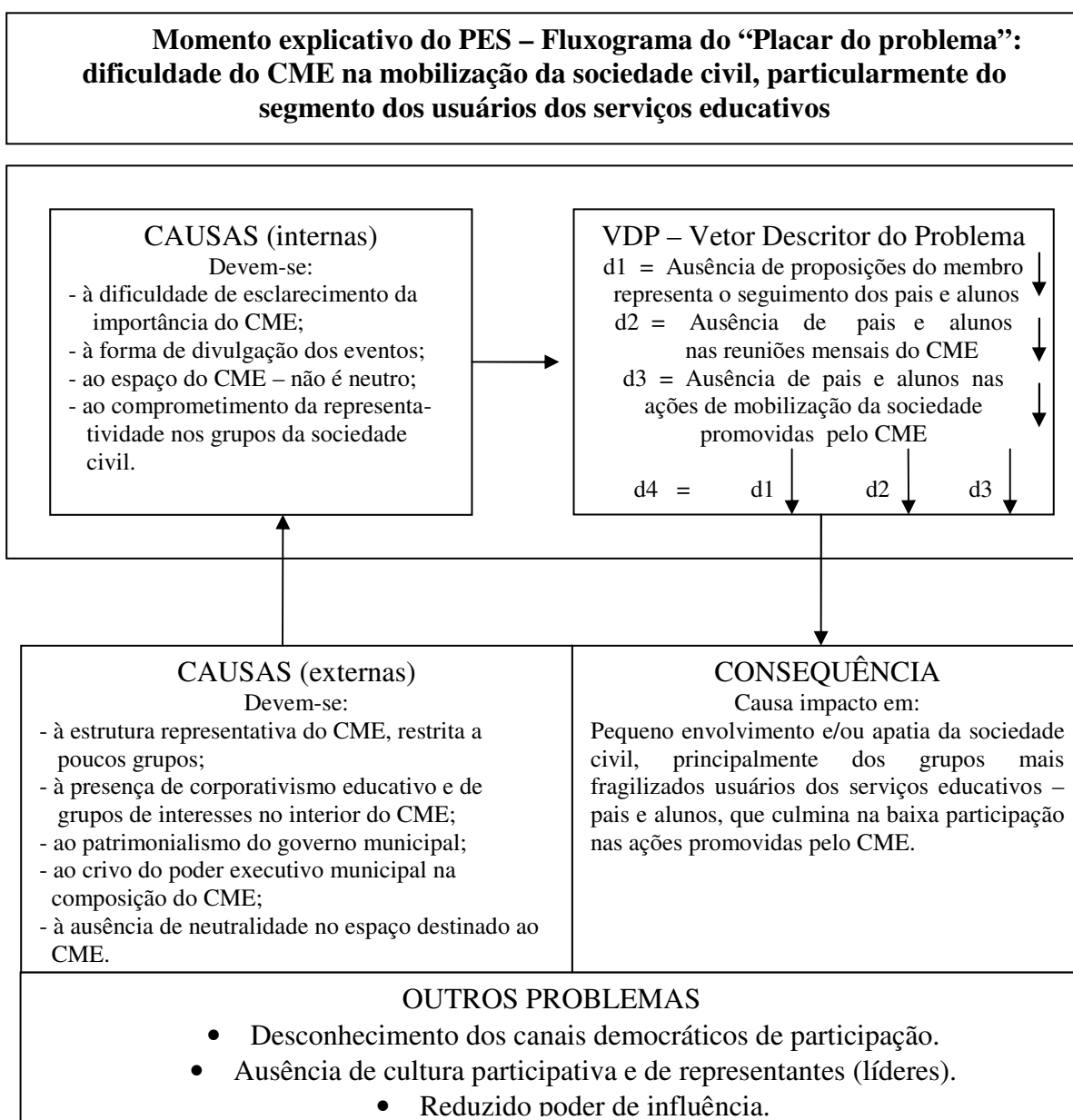
<sup>34</sup> Doravante denominado Ator Y.



como pais e alunos. Outro passo importante, ainda no seu momento explicativo, é esclarecer como nasce e se desenvolve o problema, portanto o problema deve ser descrito por meio do VDP – Vetor Descritor do Problema que constitui: a) a enumeração precisa dos fatos de modo a demonstrar sua existência; b) a determinação do que deve ser explicado; c) a verificação do que pode ser monitorado para acompanhar sua evolução; d) a verificação da eficácia da ação empreendida para detectar a evolução do problema. Para Matus (apud HUERTAS, 2007), um VDP adequado é aquele que não faz referências nem às causas nem às consequências, tampouco permite a existência de relações causais entre os descritores, devendo estes serem suficientemente precisos e monitoráveis para saber se as ações realizadas possibilitaram a melhora ou piora do VDP.

Para elucidar o problema, o PES propõe a construção de um “placar do problema” que está descrito, a seguir, por meio do fluxograma nº 1, logo ele descreve as causas externas ao CME e que influenciam o problema, e conseqüentemente descreve as causas internas ao CME e que influenciam suas decisões e ações; as quais podem ser explicadas por meio de VDP que evidencia o problema ao enumerá-lo, como dito antes. Já os descritores também possuem a função de poder acompanhar o seu desenvolvimento, por isso, cada descritor é seguido de uma seta indicando se ação é positiva (para cima) e se for negativa (para baixo). Tais ações descritas evidenciaram e provocaram como consequência o pequeno envolvimento ou apatia da sociedade civil em participar das ações de mobilização do CME, as quais também podem ser influenciadas por outros problemas, a saber: os próprios ao ator “Y”, problemas conjunturais e aqueles que se tenha conhecimento ou não.

Fluxograma nº 1



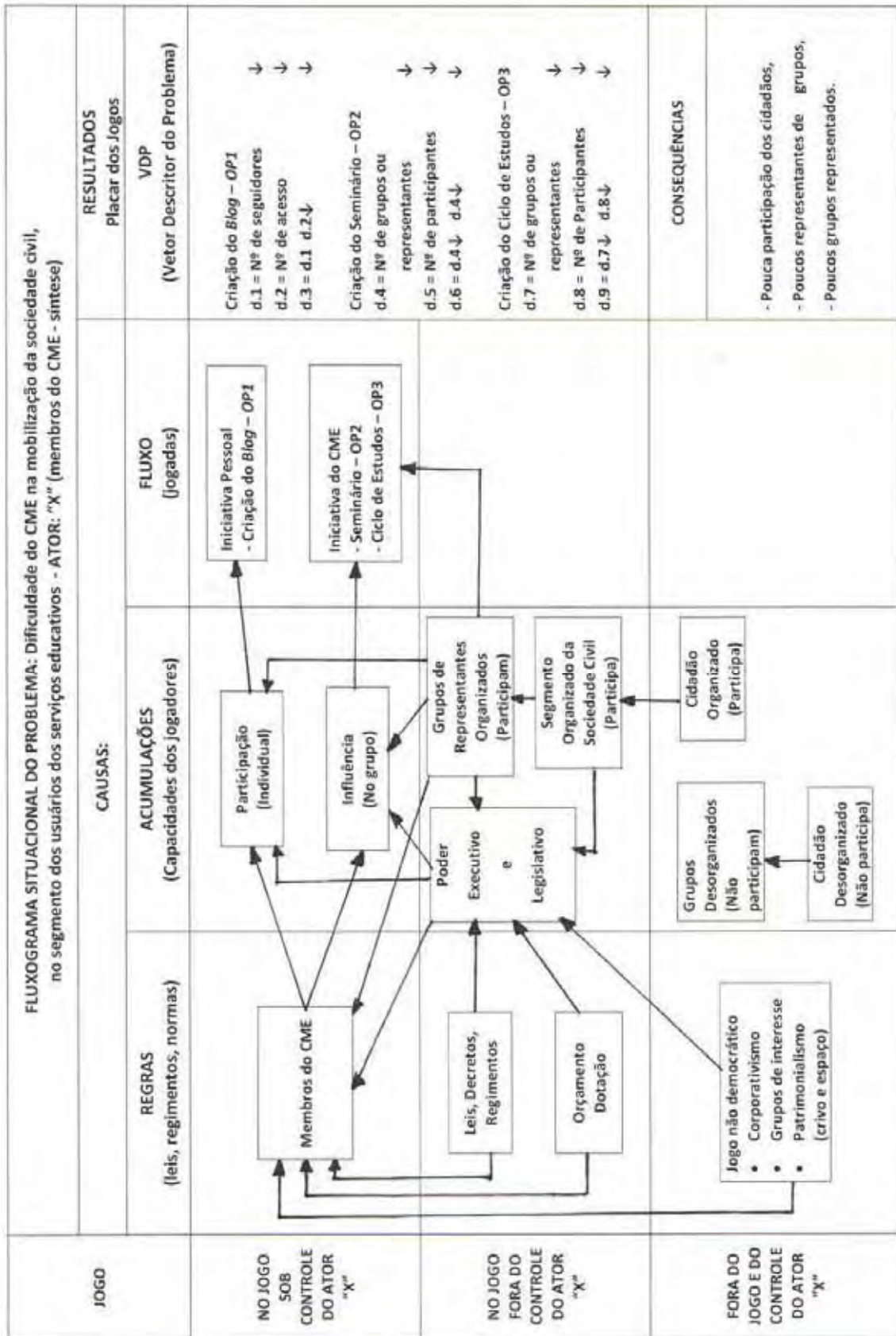
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Matus (apud HUERTAS, 2007, p. 39)

A compreensão da realidade exigiu a identificação do problema que os atores sociais declararam, esse momento constituiu o momento explicativo do PES, que tem o propósito de explicitar a realidade do jogo social e, para tanto, usa a análise situacional caracterizada por: a) enumerar e selecionar problemas; b) identificar os atores relevantes; c) finalizar a explicação sistêmica de cada problema através da técnica do Fluxograma Situacional. Para Matus (apud HUERTAS, 2007), essa é a primeira forma de acumulação de conhecimento.

A idéia do PES é apresentar a explicação em forma gráfica, como um modelo sistêmico causal, principalmente qualitativo. Na forma gráfica que adotamos, as causas são classificadas em nove quadrantes. [...] O fluxograma é um modelo diferenciador de causas e das causas com os fatos que se quer explicar, porque verificam a existência do problema. (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 39).

Para demonstrar essa próxima fase, elaboramos a explicação situacional do PES a partir do fluxograma nº 2 “Fluxograma Situacional do problema: dificuldade do CME na mobilização da sociedade civil no segmento dos usuários dos serviços educativos”, o qual sintetizou os depoimentos do Ator X. O referido fluxograma possui como característica um jogo e para sua compreensão é necessário atentar para a direção das setas, pois elas indicam a direção do fluxo das jogadas. As colunas representam respectivamente: as regras que regulamentam e regem as partidas e o jogo; a acumulação que constitui a capacidade dos jogadores em promover as jogadas; já o fluxo corresponde às jogadas. As linhas representam respectivamente: as jogadas realizadas no jogo sob o controle do Ator X; as jogadas realizadas no jogo fora do controle do Ator X; as jogadas realizadas fora do jogo e do controle do Ator X. Portanto, as jogadas do Ator X são influenciadas pelas regras, pelas acumulações e pelos fluxos durante a partida, realizados no jogo e fora do jogo por seus adversários. O resultado ou o placar do jogo poder ser verificado na coluna à direita que enumera os VDP e as consequências do resultado da partida.

Fluxograma nº 2



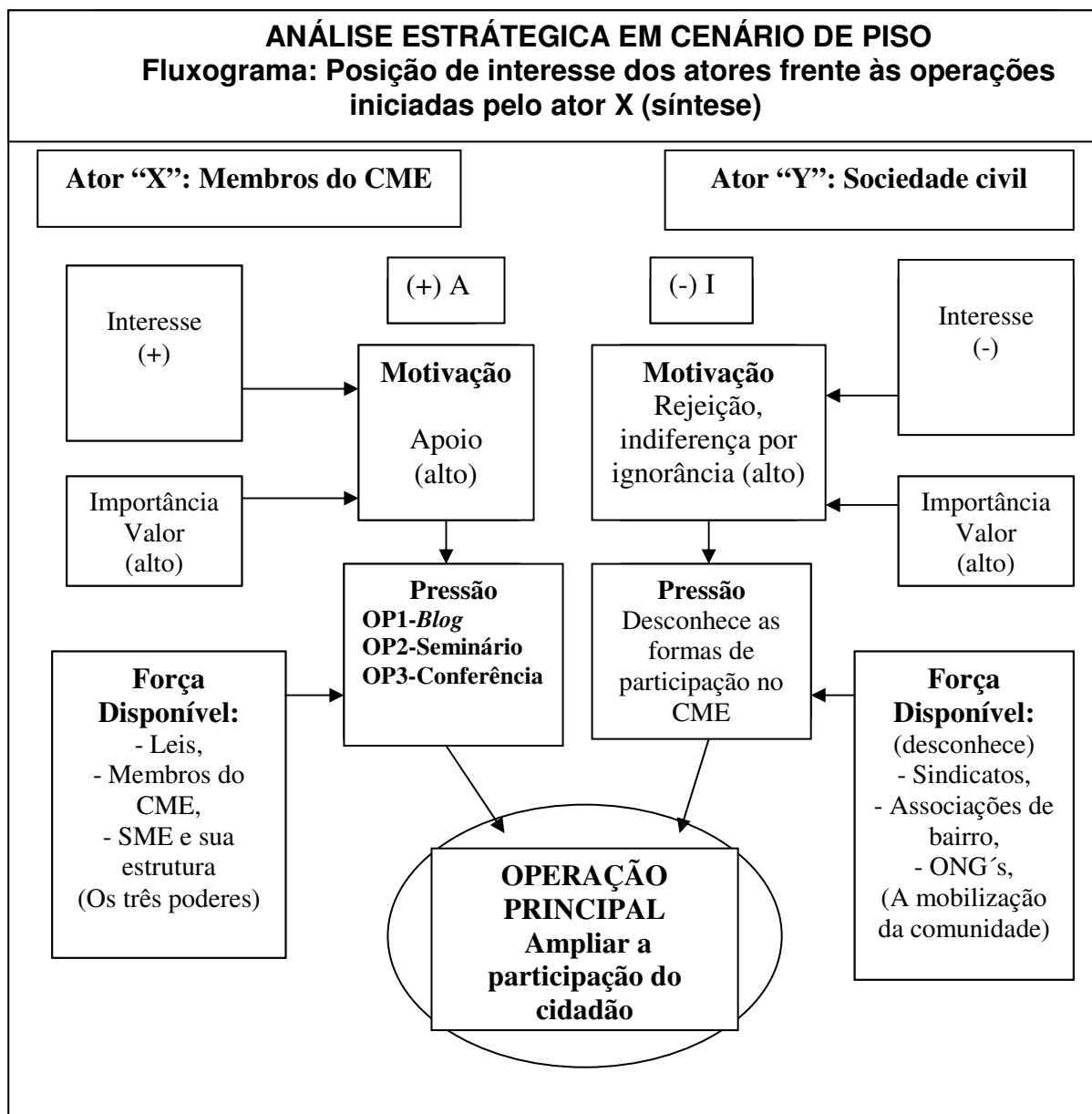
Fonte: Elaborado pelo autor, Fluxograma do Momento Explicativo do PES, adaptado do modelo de Matus (apud HUERTAS, 2007, p. 40 e 41)

O próximo momento consiste em conhecer a posição de interesse dos envolvidos, denominado Análise Estratégica por Matus (apud HUERTAS, 2007).

A primeira coisa que se faz numa análise estratégica é perguntar pela posição ou interesse que os atores assumem frente às operações – apoio, rejeição, indiferença pura, indiferença tática, indiferença por ignorância – e com isso descobrimos quais são as operações de consenso e quais são as conflitivas. Mas também tem de ser considerada a importância ou valor que cada ator atribui a cada operação. A conjunção de interesse e valor que cada ator atribui a cada operação. A conjunção de interesse e valor produz a motivação de cada ator em cada operação. (MATUS apud HUERTAS, 2007, p. 39).

Para verificarmos o posicionamento dos atores X e Y no jogo, fez-se necessário uma análise estratégica, para tanto, elaboramos o fluxograma nº 3 “Análise estratégica em cenário de piso: posição de interesse dos atores frente às operações iniciadas pelo Ator X (síntese)”, em um cenário de piso, caracterizado por um ambiente desfavorável ao desenvolvimento de políticas e ações de mobilização do cidadão pelos participantes da pesquisa e membros do CME.

Fluxograma nº 3



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Matus (apud HUERTAS, 2007, p. 76-78).

O fluxograma nº 3 sintetizou os posicionamentos dos Atores X e Y frente às OP – operações<sup>35</sup>, em um cenário de piso, ou seja, desfavorável. O Ator X declarou ter alto interesse e alto valor de importância, utilizando as forças disponíveis para empreender a ação de mobilização do Ator Y, dessa forma, empregou como estratégia de pressão as OP1, OP2 e OP3 na busca de um resultado favorável que se consolide como operação principal.

<sup>35</sup> Matus orienta que as OP podem ser enumeradas e descritas. Quanto mais descritas e individualizadas forem as OP e a representação dos possíveis cenários, melhor será o conhecimento do problema para executar o plano. Como não é nosso objetivo aplicar e executar totalmente o plano PES, limitar-nos-emos apenas a evidenciar as ações.

Entendemos que o Ator Y, ao não participar das ações empreendidas pelo Ator X, assumiu que não teve motivação e interesse (-), atribuímos a essa indiferença um alto valor de importância porque as motivações que se caracterizam pela “rejeição” ou “indiferença por ignorância” podem ser revertidas com outras OP. Entretanto, Matus (apud HUERTAS, 2007) adverte que a “indiferença pura” constitui o pior tipo de cenário e raramente se consegue revertê-la, porém acreditamos não ser esse o caso em face de evidências de participação descritas nas análises desta pesquisa. Nesse cenário, o Ator Y desconhecia as forças disponíveis para empreender uma pressão em resposta às ações de mobilização do Ator X, ou seja, as OP1, OP2 e OP3, e assim executar jogadas de defesa para tornar nulas as jogadas do adversário ou para reverter o placar do jogo. Para Matus (apud HUERTAS, 2007) a viabilidade de uma operação depende das relações de pressões entre os atores, da sua motivação e da sua força aplicada.

Por conseguinte, as diversas ações empreendidas pelo CME para mobilizar a sociedade civil e seus múltiplos segmentos constituíram jogadas que produziram resultados insuficientes para reverter o placar do jogo, sendo necessário revê-las. Este estudo demonstrou que tais ações são viáveis se forem enfrentadas sob novas perspectivas, se essa for a intenção do CME.

**ANEXOS**



**ANEXO 1****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – Nº 01****MEMBROS DO CME – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO****PARTE I – Identificação dos membros do CME**

A – Identificação:

Ator 1.

B – Qual a sua idade?

Ator 1 – 50 anos.

C – Qual a sua formação escolar?

Ator 1 – Eu fiz a graduação em Filosofia, e depois Pedagogia, fiz também pós-graduação em Filosofia para Crianças. Então, minha formação escolar é de curso superior e pós-graduado, início de mestrado.

D – Qual a região da cidade que você mora?

( ) Norte ( ) Sul ( x ) Leste ( ) Oeste ( ) Centro

**PARTE II – Processo de eleição e objetivos dos membros do CME**

A – Qual a sua função no conselho?

Ator 1 – Eu represento, dentro da parte das representações que compõem o conselho, a Secretária Municipal de Educação e sou, atualmente, estou como vice-presidente do conselho municipal, vão completar agora dois anos, desde 2009, é um ano e meio.

B – Você tem vínculo profissional com a Secretaria Municipal de Educação?

Ator 1 – Sim, eu sou supervisor de ensino desde 99, fui também diretor da rede municipal de educação durante um ano, e esse vínculo profissional é como supervisor de ensino.

C – Como foi o processo da sua indicação para o Conselho? Houve participação da comunidade ou de um grupo específico na sua indicação para o conselho?

Ator 1 – A minha indicação para o conselho aconteceu por indicação da própria secretária municipal, quem indica a parte que vai compor o conselho é a secretária municipal. Nesses doze anos como supervisor de ensino, é a primeira vez que eu sou indicado para ser titular, eu fui indicado em outras vezes para ser suplente, mas nunca participei como suplente, a não ser em alguma reunião eventual, mas sem nenhum compromisso de estar atuando como conselheiro municipal.

D – Em sua opinião, qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 1 – Eu vejo que a contribuição do Conselho Municipal de Educação para a elaboração das políticas públicas municipais ou municipal é de fundamental importância, o conselho, eu vejo que ele é instância normativa e penso que o conselho, por ser uma instância normativa, deve ser deliberativo para que o conselho se fortaleça como uma instituição democrática e colabore com a secretaria, visando alcançar a qualidade na educação. E a composição do sistema municipal de educação implica justamente no conselho democrático participativo, para você construir um sistema municipal, você tem que ter um conselho e o conselho tem que ser deliberativo, deve ser um entidade propositiva, deliberativa, ser uma instância fiscalizadora e também do executivo. Então a importância dele é fundamental dentro de uma democracia, a participação está através dessa instância, porque essa que vai fazer a intermediação da sociedade civil como um Estado, eu vejo desta forma.

### **PARTE III – Organização e estrutura do CME**

A – Quais as competências e atividades atuais do conselho?

Ator 1 – A primeira competência que eu vejo é a que eu me referi anteriormente, é uma competência normatizadora, ela é uma competência legislativa, vamos dizer assim, normatizadora. Nesse sentido, o conselho, ele tem que ter essa competência de normalizar a educação dentro do município, embora a situação esteja normatizada num amplo federal e no estadual, mas o município tem a sua especificidade, ela tem essa competência normatizadora. Ela tem essa competência também fiscalizadora, que é fiscalizar o poder executivo, no sentido de estar acompanhando o cumprimento da política educacional, e deve ter essa visão de Estado, visão de Estado e não de governo, são bem diferentes; a visão pública porque estamos

lidando com a educação pública e uma das referências para confecção dessa política pública. Eu vejo que é o plano municipal de educação, é através dele que você tem a política pública explicitada, o plano municipal de educação, e o conselho está muito ligado ao plano, porque acompanhar a execução desse plano é ao mesmo tempo propor e ter essa competência propositiva.

B – O conselho representa os anseios dos diferentes grupos da comunidade? Qual segmento da sociedade as políticas públicas municipais querem atingir? Quais as prioridades?

Ator 1 – A atual configuração do conselho, a gente pode assim pensar, ele representa os diferentes grupos da sociedade, mas eu acredito que para ele representar realmente os anseios de todos os membros da comunidade, eu acho que ele deveria ser mais representativo. Qual o seguimento da sociedade que as políticas públicas municipais querem atingir, eu penso que é aquele segmento que mais necessita da educação pública, no sentido de que a função do Estado é de promover um direito fundamental do cidadão, o direito à educação; esse direito à educação é um direito social, ele é um direito humano também, aí que entra a questão chave, fundamental, e quem deve prover esse direito é o Estado. Então, o conselho através do exercício das suas competências deve justamente atender, aliás, criar as condições para que o Estado possa atender e cumprir o seu dever. Eu acho que a prioridade é oferecer educação de qualidade, políticas públicas e municipais, oferecer educação de qualidade.

C – Quais os grupos que estão presentes, organizados e possuem maior influência na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 1 – Bom, nós temos as representações das diversas corporações, no caso, sindicatos, nós temos representantes do sindicato municipal, da APEOESP, da ODEMO. Entretanto, a gente percebe que havendo indicações desse segmento, eles são muito pontuais e corporativos, como, por exemplo, a representação do segmento das escolas particulares. Quando a gente foi normatizar a questão da data-base para entrada no fundamental dos seis anos, isso aí gerou muita polêmica, porque o representante municipal das escolas particulares queria que essa data-base seguisse orientação do estado, que era uma data-base de julho. Então são seis anos, podia ser cinco anos, mas desde que você fizesse seis anos em julho daquele ano, e aí o que prevaleceu foi justamente a normatização que já havia sido apontada pelo conselho nacional de educação, a data-base seguiria justamente o início do ano letivo, você tem seis anos, você tem o direito a se matricular; e isso eles viam, essa questão dessa discussão em tempo de perder aluno de escola particular para escola pública, então você tem muitas demandas

corporativistas. Agora os que mais, os que estão mais organizados e presentes, a gente tem dois supervisores que atuam: um diretor de escolas, coordenador da própria rede. Eles acabam reorganizando melhor porque eles estão mesmo na área, e acabam assumindo os trabalhos, porque o trabalho do conselheiro de normatizar, ele precisa produzir documentos para serem discutidos, porque administração, ela é pública, mas ela não é oral, ela é escrita; então para isso você tem que ter tempo, então seriam esses grupos mais organizados, embora o sindicato não deixe de fazer suas reivindicações corporativas e pontuais.

D – Os grupos organizam-se para discutir a pauta e propor ações para validar suas ideias? Existe acordo prévio antes da tomada de decisão? Como?

Ator 1 – Não, eu não percebo isso não, pelo menos o percentual de administração, eu já estou há um ano e meio e não tenho percebido, a pauta quem faz é a presidente de conselho. Normalmente ela não consulta os membros, ela deveria consultar os membros, mas ela faz a pauta, publica e a gente discute a pauta proposta, embora a gente já tenha feito intervenção. Ela tinha que fazer uma pauta mais discutida, preparada, mas o conselho, ele tem reuniões mensais de maneira sistemática e essa pauta ela tem que ser pública, ela tem que ser publicada, mas a gente não vê influência, no caso, para se discutir pauta. Então, a atual presidente, ela é supervisora de ensino, e até se for dizer que existe algum caso, pelo menos ela não conversa assim, não existe, ela encaminha normalmente. No início das reuniões, ela propõe justamente uma rodada para cada um falar, eu acho que nesse sentido também acontece essa democracia, embora ela não partilhe a pauta, mas ela, no primeiro momento, ela abre justamente para se fazer as discussões daquela pauta, naquele dia, e a gente gasta um bom tempo em preliminares, que eu acho até interessante, é a metodologia dela.

E – Existe autonomia nas decisões do conselho ou o grupo apenas referenda as propostas do executivo (prefeito ou secretária)?

Ator 1 – O que eu percebo é que essa autonomia está sendo construída, sobretudo nessa última gestão – 2009/2010. Os documentos de todas as decisões que o conselho tomou, a secretária homologou, procurou o diálogo e não houve ingerência por parte do executivo nas decisões do conselho, aliás, devo ressaltar que a atual secretária trabalha dentro de uma linha de parceria com o conselho, diferentemente de secretários anteriores. Eu acho que quem tem a ganhar é a própria rede o próprio sistema municipal e o próprio município.

#### **PARTE IV – Concepção de cidadania e participação**

A – Como você define cidadania?

Ator 1 – Cidadania, eu vejo que é o exercício dos direitos e dos deveres, vivemos dentro de uma cidade e o que faz essa cidade é o cidadão, e o cidadão, sua característica fundamental é a participação, ele tem que participar. Essa relação de poder na cidade é bem inerente à vida cidadã, então, nesse sentido, os direitos do cidadão e seus deveres; isso é conquistado na luta pela sua própria vida, seu trabalho, os problemas diários que se procura resolver, se organizando. Eu defino cidadania bem no sentido social e humano, político, diferentemente de um sentido mercadológico, ou pensar em cidadania no sentido do usuário ou nesse sentido consumista, não, no sentido de cidadão político, o “ser” político.

B – Como você considera a participação da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

( ) ótima ( ) Boa ( x ) regular ( ) inexpressiva

Ator 1 – Primeiro, porque nós não temos uma cultura de participação, é preciso criar essa cultura e isso decorre da visão de Estado patrimonialista, Estado centralizador, que perpassa as nossas ações, de nós como educadores, nós reproduzimos esse Estado patrimonialista achando que é a minha sala, é a minha escola, é o meu aluno. Então, essa visão da participação, eu indicaria como regular. Embora tenha representação do segmento.

C – Na sua concepção, como deve ser a participação do cidadão ou da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

Ator 1 – Eu vejo que deve ser plena, no sentido de que ele deve fazer acontecer, no município, as políticas públicas e nós temos ótimas leis, mas na sua aplicação, que ocorre no dia a dia do cidadão, ela sofre inúmeros entraves, então, a participação do cidadão no Conselho Municipal. Vamos pensar nessa questão das deliberações da CONAE, se a gente pensar, a proposta que se coloca no CONAE da criação do sistema nacional de educação, se a gente for esperar que os deputados criem um conselho, se a gente não se mobilizar aqui, vai acontecer como aconteceu na LDB, naquele processo da LDB em transição na câmara dos deputados no senado que acabou passando aquela visão de LDB bem liberal, e não aquela original que era mais, que tendia mais à reivindicação da sociedade. Então, na minha visão, acho que deve ser plena, acho que deve mudar os critérios de indicação e de participação no conselho, por corporações ou sindicatos, eles devem participar, mas devem indicar, e o processo deve ser mais participativo na composição do conselho, para você poder indicar com possibilidade de

contribuir, porque muitas vezes o sindicato indica uma pessoa que não tem competência para isso, só para cumprir número ou muitas vezes defender o interesse.

D – Você já foi ou se sentiu pressionado pela comunidade ou por seus representantes? Como?

Ator 1 – Não, nesse um ano e meio de atuação no conselho, nunca me senti pressionado pela comunidade ou pelo segmento que eu represento. Então, eu não me senti pressionado.

E – Quais os temas mais discutidos e/ou relevantes que o Conselho Municipal de Educação tem apresentado na pauta das reuniões?

Ator 1 – Um dos temas que foi amplamente discutido foi em decorrência da implantação do ensino fundamental de nove anos, isso gerou toda uma necessidade de discutir, de refletir e também de deliberar sobre essa matéria. A reorganização da rede em relação à demanda por conta das leis federais, como, por exemplo, eu esqueci o número da lei federal que estendeu o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos e, com isso, exigiu e está exigindo do conselho pensar essa questão, adequando essa legislação maior à realidade do município. Um outro tema que nós trabalhamos bastante o ano passado e que a gente até contratou uma acessoria da USP, veio aqui o professor Ulisses de Araújo, que nos ajudou a pensar sobre os regimentos escolares. Nós tínhamos os nossos regimentos ainda muito “engessados”, por conta de toda uma legislação, que foi incorporada uma legislação estadual, a grande questão foi a questão da autonomia, quando você conquistar a autonomia para que a escola possa aquilo que é função fundamental dela: oferecer uma educação de qualidade, que a autonomia, ela é relacional. Então, isso demandou seis encontros, que nós tivemos com o professor Ulisses, e nesses encontros estiveram presentes do segmento diversos que nós chamamos: professores, diretores, coordenadores e pais que nós convidamos. E isso resultou numa indicação e depois numa deliberação em relação às diretrizes de elaboração dos nossos regimentos. E esse ano as escolas estão refazendo seus regimentos e nós já tivemos uma reunião com diretores e coordenadores, vamos fazer uma agora em agosto, e eles devem apresentar os regimentos em setembro. Então, outra demanda desses últimos anos, desse um ano e meio, é o foro participativo da CONAE, tanto a nível municipal, quanto estadual e nacional, e agora nós estamos aí para iniciar um primeiro ciclo de discussão sobre o documento final da CONAE. Eu acredito que com isso a gente está cumprindo o nosso papel de mobilizar, de debater, de fazer um debate público sobre a educação e, nessa mobilização e discussão, visualizar as nossas necessidades para que a gente tenha uma educação de qualidade; porque é interessante essa questão, sobretudo agora, nesse segundo semestre, onde a gente vai ter as visitas dos

deputados, que vão nos visitar, eles estão aqui no município e querem ouvir a nossas reivindicações, a gente tem que ser claro, quais são as nossas reivindicações, sobretudo são as funções de conselho.

F – Você conhece algum projeto proposto ou que houve uma participação efetiva da comunidade?

( ) vários ( x ) alguns ( ) poucos ( ) nenhum

Ator 1 – Alguns, porque essa proposta de reelaboração de regimentos partiu da necessidade de um documento enviado pelo polo intersetorial do Parque Industrial, próximo aqui da Boa Vista [ambos são bairros de São José do Rio Preto]. Então, esse polo, ele é composto dos representantes ali das diversas organizações, que envolvem também ONG, o polo intersetorial para discutir o problema do setor. Então, por exemplo, problema da inclusão de aluno que não consegue aprender, elevado para o polo, e lá no polo você tem médico, você tem psicólogo, você tem pediatra, e eles vão discutir o problema e vão encaminhar as condições. Então, essa demanda do regimento partiu de um documento desse polo, que encaminhou para o conselho a necessidade de se repensar os regimentos, uma vez que o regimento atual não atendia diversas necessidades.

G – Existem espaços e ações consideradas inovadoras na gestão da educação municipal que reforçam a participação da sociedade? Como?

Ator 1 – Eu acredito que existem espaços inovadores que reforçam e que exigem a participação da sociedade, exemplo é esse dado, na construção do regimento escolar, eu acredito que isso é uma ação inovadora. Dificilmente os conselhos convocam ou convidam a comunidade ou segmento para participar da elaboração das diretrizes, porque o conselho, ele deve ter uma instância de participação e quando você convida e cria as condições para que essa participação aconteça você inova, porque você tem a expressão da diversidade. Aí que está a riqueza, a riqueza do processo, a expressão da diversidade, e eu acredito que essa nova construção dessa edificação está nessa linha, é expressão da diversidade numa unidade, porque se tem um sistema, ele é único, ele encaminha para unidade, mas na diversidade, porque acho que está aí o segredo. Outra ação inovadora eu acredito que seja justamente esse primeiro ciclo de estudos e debates, discussão, sobre o documento da CONAE; a gente aproveitou os próprios conselheiros e dividiu cada eixo para um conselheiro, então um conselheiro vai ter a responsabilidade de expor aquele documento, o eixo, e vai ter um

debatedor que vai, depois da exposição, vai motivar a discussão, o aprofundamento o levantamento dos pontos-chaves.

H – Existe uma agenda de reuniões com a comunidade (sejam nos bairros, nas associações, entre outros), bem como um registro de suas reivindicações?

Ator 1 – Não existe uma agenda, mas as pautas das reuniões, elas são dadas em publicidade, elas são publicadas em diário oficial. Eu acredito que, nesse ponto, o conselho pode atuar no sentido de criar condições para que a comunidade participe e participe de uma maneira qualitativa.

I – Com qual periodicidade você recebe ou encontra com a comunidade ou sua base de representação?

( x ) semanal            ( ) quinzenal            ( ) mensal            ( ) trimestral  
( ) semestral            ( ) anual            ( ) não ocorre

Ator 1 – Semanal, uma vez que a gente atua na Secretaria Municipal de Educação como supervisor de ensino, a gente precisa fazer as visitar nas escolas, do nosso próprio setor. Agora, como membro do conselho municipal de educação, a gente pode fazer visitas em outras escolas, em setores diversos ao nosso. Então, por exemplo, uma das demandas agora para esse fim de semestre é visitar o EMES para gente pensar na questão do Ensino Supletivo, ou, não existe supletivo, é a Educação de Jovens e Adultos no nosso município.

J – Com que frequência o cidadão rio-pretense participa das reuniões do conselho?

( x ) sempre    ( ) eventual    ( ) inexpressiva    ( ) não participa

Ator 1 – Se a gente for pensar no cidadão de uma maneira geral, e o cidadão que representa as entidades, aí nós teríamos duas repostas. Uma, o cidadão que representa as entidades, ele está participando sempre, porque ele participa das reuniões que são reuniões mensais. Agora, o cidadão de maneira geral, por exemplo, professores, pais eventualmente encaminham problemas para o conselho discutir e procurar uma solução, nas reuniões a gente coloca na pauta para discutir.



**ANEXO 2****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – Nº 02****MEMBROS DO CME – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO****PARTE I – Identificação dos membros do CME**

A – Identificação:

Ator 2.

B – Qual a sua idade?

Ator 2 – 48 anos.

C – Qual a sua formação escolar?

Ator 2 – Pós-graduação em Didática Construtivista e Psicopedagogia.

D – Qual a região da cidade que você mora?

( ) Norte ( ) Sul ( ) Leste ( x ) Oeste ( ) Centro

**PARTE II – Processo de eleição e objetivos dos membros do CME**

A – Qual a sua função no conselho?

Ator 2 – Bom, eu sou representante de trabalhadores, sou professora, represento o sindicato dos servidores públicos municipais de São José do Rio Preto e estou na Câmara de Educação Básica, Normas e Legislação.

B – Você tem vínculo profissional com a Secretaria Municipal de Educação?

Ator 2 – Sim, sou professora da Educação Básica.

C – Como foi o processo da sua indicação para o Conselho? Houve participação da comunidade ou de um grupo específico na sua indicação para o conselho?

Ator 2 – Na verdade, não, como eu estou no sindicato, liberada pelo sindicato para o mandato classista e sou professora, quando a Secretaria manda o ofício para a indicação, eles pedem

que essa pessoa, ela tenha disponibilidade de horários, então nós acabamos decidindo, entre a diretoria executiva do sindicato, quem participa, e aí eu fui indicada para representar.

D – Em sua opinião, qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 2 – Então, o conselho ele é muito importante, ele tem um papel fundamental para contribuir com as políticas públicas municipais, geralmente todas as deliberações, as resoluções e deliberações, elas sempre, elas vêm de encontro com as necessidades do município. Então, são discutidos vários aspectos, dentro da educação, através de indicação e das deliberações.

### **PARTE III – Organização e estrutura do CME**

A – Quais as competências e atividades atuais do conselho?

Ator 2 – Como eu estava dizendo, as competências nós fazemos, discutimos, elaboramos as resoluções e indicações, apesar de que depois do conselho discutir é encaminhado para a gestora municipal, que é a secretária municipal de educação, ela que dá o aval final, se realmente é válido ou não. Então, nem sempre as indicações e resoluções do conselho são seguidas à risca pelo município.

B – O conselho representa os anseios dos diferentes grupos da comunidade? Qual segmento da sociedade as políticas públicas municipais querem atingir? Quais as prioridades?

Ator 2 – Bom, eu acredito que não, o conselho não representa os anseios dos diferentes grupos da comunidade, eu acho que tem dentro do conselho, vou dar como exemplo a participação do representante das escolas particulares. Eles fazem um *lobby* muito forte e bem organizado para tudo que diz respeito e vai ser vantajoso para essas escolas particulares, eles estão certos, são organizados e têm que vir mesmo para o embate, tentar garantir o que é melhor para eles. Mas eu acho que fica muito assim, escola que não há participação de pais e nem de alunos, então é um ponto muito falho. Acho que sem a participação da comunidade direta no conselho fica prejudicado.

C - Quais os grupos que estão presentes, organizados e possuem maior influência na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 2 – Têm as escolas particulares, têm os professores, os diretores, coordenadores, mas o que estão mais organizados e que conseguem, possuem maior influência, são os representantes mesmo do poder executivo, e não se fala, são a maioria dentro do conselho.

D – Os grupos organizam-se para discutir a pauta e propor ações para validar suas ideias? Existe acordo prévio antes da tomada de decisão? Como?

Ator 2 – Não tem, não tem grupos que se organizam para a pauta, não, às vezes depende do que está acontecendo e geralmente a gente não consegue. Como a reunião, ela é mensal, uma por mês, nós não conseguimos sempre fechar as pautas, sempre vai se empurrando, passando para próxima reunião, para o próximo mês. Então, às vezes acumula muitas coisas, porque as câmaras, às vezes, elas não dão conta de estar discutindo, dependendo do assunto, se ele for muito complexo. Então, são várias reuniões em que novamente entra o mesmo ponto de pauta, mas a pauta, ela é definida pela presidente do conselho.

E – Existe autonomia nas decisões do conselho ou o grupo apenas referenda as propostas do executivo (prefeito ou secretária)?

Ator 2 – Olha, não minha opinião, não tem autonomia nas decisões, sempre ele tem uma influência muito forte do poder executivo, a secretária, inclusive, manda pessoas para representá-la, para falar em nome dela; então eu acho que deixa muito a desejar, por conta de manter a autonomia, e ainda funciona dentro da própria Secretaria Municipal de Educação, então é muito submisso, na minha opinião.

#### **PARTE IV – Concepção de cidadania e participação**

A – Como você define cidadania?

Ator 2 – Bom, cidadania é quando as pessoas, de uma maneira geral, elas têm a consciência de participação, a consciência dos seus direitos, e que ele é uma pessoa que tem, que busca uma vida melhor. Então, eu acho que a cidadania seria isso, na minha opinião, a pessoa que realmente tem a participação na sociedade.

B – Como você considera a participação da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

( ) ótima ( ) Boa ( x ) regular ( ) inexpressiva

Ator 2 – Ela é regular, porque a sociedade, ela não tem muita participação, mas eu acho que você, enquanto professor, você faz parte da sociedade, enquanto diretor, você faz parte da sociedade, então, nesse sentido, tem sim, mas ela é bem regular.

C – Na sua concepção, como deve ser a participação do cidadão ou da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

Ator 2 – A sociedade, em geral, ela não sabe nem o que é conselho, nem como funciona o conselho. Eu acho que até por isso que ela não busca saber, porque geralmente eles acham [que] a escola tem que resolver tudo, tem que discutir tudo sobre educação e não dão importância para o conselho; tanto é que realmente o conselho, ele é deliberativo, mas quem acaba definindo e decidindo é a secretária da educação.

D – Você já foi ou sentiu-se pressionado pela comunidade ou por seus representantes? Como?

Ator 2 – Bom, não me sinto pressionada, mas sou procurada pelos professores, porque represento os professores, quando tem algum assunto que eles querem que leve para discussão no conselho, e geralmente é ligado a questões trabalhistas, por ser representante também do sindicato; mas geralmente a gente leva para discutir no conselho, mas também se discute no sindicato, junto com os professores e levamos as reivindicações direto para a secretaria.

E – Quais os temas mais discutidos e/ou relevantes que o Conselho Municipal de Educação tem apresentado na pauta das reuniões?

Ator 2 – O mais polêmico e ultimamente mais também discutido é o ingresso no primeiro ano, a idade mínima para ingressar no primeiro ano, até que mês essa criança deveria. Porque a lei, nós dizíamos assim, ela tem que ter seis anos para estar no primeiro ano, completos, até o início do ano letivo, a lei era desse jeito, mas nós resolvemos estar, depois de muita discussão, entrou muitas vezes na pauta o mês, estipular um mês e aí ficou o mês de março. Então, a criança que até março completar seis anos, ela já está no primeiro ano, e teve muitos conflitos, porque entrou em choque com as escolas particulares, porque como é o sistema municipal, estão todos dentro, você não pode ter diferenciação dentro do mesmo sistema.

F – Você conhece algum projeto proposto ou que houve uma participação efetiva da comunidade?

( ) vários ( ) alguns ( ) poucos ( x ) nenhum

G – Existem espaços e ações consideradas inovadoras na gestão da educação municipal que reforçam a participação da sociedade? Como?

Ator 2 – Olha, nós estamos discutindo muito os regimentos escolares, foi uma demanda que chegou para o conselho, e nós fizemos vários encontros no início desse ano e no ano passado (2009), deles nós tiramos um documento final e mandamos para as escolas. Depois essa discussão é uma maneira, digamos uma indicação de como você [deve] fazer o regimento escolar. Então, foi uma discussão muito boa, pena que as escolas que deveriam trazer a comunidade escolar para estar discutindo o regimento, também com os pais dos alunos, a escola também não faz esse papel, mas no conselho, nós insistimos nisso, participação da comunidade dentro dos conselhos de escola. Então, acho que já é um início, nós conseguimos fazer com que realmente funcione o conselho nas escolas com a participação de pais nas escolas e a sociedade como um todo, acho que vai ter um grande avanço em relação aos regimentos escolares.

H – Existe uma agenda de reuniões com a comunidade (sejam nos bairros, nas associações, entre outros), bem como um registro de suas reivindicações?

Ator 2 – Não, não tem, eu desconheço, não tem esse contato do conselho com as comunidades, geralmente os exemplos que nós fazemos e realizamos, lógico que se adequa, se tiver a participação, não vai ser impedido, mas vêm muitos poucos pais, vêm mesmo os gestores de suas escolas municipais, esses têm participação.

I – Com qual periodicidade você recebe ou encontra com a comunidade ou sua base de representação?

( ) semanal            ( ) quinzenal            ( ) mensal            ( ) trimestral  
( x ) semestral            ( ) anual            ( ) não ocorre

Ator 2 – Olha, é raramente que acontece, é raro, não sei qual eu responderia aqui, ela acontece, mas ela é pouca, não sei dizer se seria, mas seria semestral, eu acredito.

J – Com que frequência o cidadão rio-pretense participa das reuniões do conselho?

( ) sempre    ( ) eventual    ( ) inexpressiva    ( x ) não participa

**ANEXO 3****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – Nº 3  
MEMBROS DO CME – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ  
DO RIO PRETO****PARTE I – Identificação dos membros do CME**

A – Identificação:

Ator 3.

B – Qual a sua idade?

Ator 3 – 58 anos.

C – Qual a sua formação escolar?

Ator 3 – Superior.

D – Qual a região da cidade que você mora?

( ) Norte ( ) Sul ( ) Leste ( ) Oeste ( x ) Centro

**PARTE II – Processo de eleição e objetivos dos membros do CME**

A – Qual a sua função no conselho?

Ator 3 – A minha função no conselho é presidente.

B – Você tem vínculo profissional com a Secretaria Municipal de Educação?

Ator 3 – Sim, sou supervisora de ensino.

C – Como foi o processo da sua indicação para o Conselho? Houve participação da comunidade ou de um grupo específico na sua indicação para o conselho?

Ator 3 – Quanto à minha indicação, foi feita por membros da Secretaria da Educação.

D – Em sua opinião, qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 3 – Bom, na verdade, o conselho municipal de educação, ele tem contribuição nas políticas públicas e, [em] nível de educação na rede municipal e no sistema, ele tem uma contribuição bem efetiva. Eu vejo que o conselho é participante, atuante e faz um bom trabalho em relação à implementação e implantação das políticas públicas no município.

### **PARTE III – Organização e estrutura do CME**

A – Quais as competências e atividades atuais do conselho?

Ator 3 – São inúmeras as competências e atividades, na verdade, o conselho tem a competência de lutar para a qualidade do ensino e também a competência de autorização de escolas, seria também a competência na área política com deliberações. Na verdade, o conselho é consultivo, ele é deliberativo, normativo, fiscalizador e também mobilizador. Então, na verdade, ele tem essa competência de mobilizar a todos que fazem parte da educação para que se implemente uma política de educação ou que corram atrás do que é preciso para melhorar a educação.

B – O conselho representa os anseios dos diferentes grupos da comunidade? Qual segmento da sociedade as políticas públicas municipais querem atingir? Quais as prioridades?

Ator 3 – Olha, eu vejo que poderia ser melhor, porque o grupo, nós dedicamos no caso de hoje, por dentro do acontecido hoje, que poucos participam. Então, o conselho divulga as reuniões, as reuniões são abertas, pelo menos uma vez por mês, são todas as segundas e quintas-feiras do mês [que] acontecem as reuniões, são abertas a toda a população. Na verdade, são poucas as pessoas que participam, é divulgada, mensalmente divulgada essa reunião e, na assembleia do conselho, não aparecem pessoas, não aparece ninguém da comunidade para participar. Então, na verdade, nós estamos mais a procura de demanda para trabalhar do que aparece, a comunidade não traz demanda para gente, dificilmente acontece isso, então, nós é que temos que procurar. Eu vejo que há necessidade de uma participação maior da população.

C – Quais os grupos que estão presentes, organizados e possuem maior influência na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 3 – Olha, os grupos que estão mais presentes são os sindicatos, eles chegam a se mobilizam, procuram estar mais presentes, mas também para elaboração de políticas públicas não é excessivo, deveria ser melhor, mas não é, não tem uma influência tão grande assim para

elaboração, é pedido influência e não tem tido. Têm vezes que nós, os conselheiros, claro que nós representamos todos os seguimentos, mas nós é que estamos na luta, mas receber mais seguimentos, a gente não recebe demanda, não recebe nada que possa implementar uma política pública ou fazer a sugestão através da normatização.

D – Os grupos organizam-se para discutir a pauta e propor ações para validar suas ideias? Existe acordo prévio antes da tomada de decisão? Como?

Ator 3 – Sim, dentro do conselho tem assembleias, que é o conselho pleno, depois nós temos as câmaras, então, nós temos [a do] Fundamental, da Educação Infantil e também das normatizações. Dentro dessas câmaras, reuni-se de acordo com o assunto, parte o documento, a proposta, as ideias são colocadas em prática ali no papel e depois há reuniões grandes para se chegar ao acordo, porque sempre tem aquele conselheiro que acha não estar bem aí, tem que negociar até chegar num ponto comum. Então, esse consenso, na verdade, da câmara já vai para a reunião do conselho pleno, aí no conselho pleno todos vão discutir e também há essa negociação. Às vezes, alguma ideia que não está em consenso com a câmara, então é negociada, também há possibilidade do conselheiro fazer a sua votação em separado, então eles têm o voto em separado, se eles assim desejar, mas isso também é acordado em algum momento anterior, é bem discutido até chegar ao final.

E – Existe autonomia nas decisões do conselho ou o grupo apenas referenda as propostas do executivo (prefeito ou secretária)?

Ator 3 – A própria lei da formação do conselho, não só o conselho municipal como o nacional e o estadual, também depende do executivo. Na verdade, nós fazemos a nossa proposição de deliberação, de reivindicação e parecer, só que na verdade ele tem o poder de lei, só que tem que ter ali uma homologação com o secretário da educação. Então, o conselho faz a parte dele, ser for homologado pelo secretário da educação, é claro que vai ter uma força de lei, como acontece no conselho estadual e no conselho nacional. No nacional o ministro tem que homologar para ter poder de lei.

#### **PARTE IV – Concepção de cidadania e participação**

A – Como você define cidadania?

Ator 3 – Cidadania é a consciência de que você tem seus direitos, tem seus deveres, mas você tem que lutar para que tudo isso aconteça, não pode ficar parado esperando as coisas



aparecerem e acontecerem, tem que ir a luta mesmo e fazer parte em todos os momentos da vida, como cidadã, acho que é isso. Você não pode ficar parado, porque se a gente ficar parado, alguém faz no lugar da gente, alguém faz pela gente, aí você não cumpre a sua função como cidadão.

B – Como você considera a participação da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

( ) ótima (x) Boa ( ) regular ( ) inexpressiva

Ator 3 – A sociedade civil, ela quer participar do conselho, ela procura, ela encaminha representantes, então, quando há renovação dos membros do conselho, o que mais se manifesta é a sociedade civil. Agora, quando nós chegamos à questão dos profissionais da educação, aí já é um problema, os profissionais da educação, eu vejo, assim, que estão tão desgastados com história da educação no nosso país e a desvalorização do profissional, que ele está um pouco indiferente, achando: *Por que eu vou participar?* E a gente tenta fazer que não é bem assim, nós temos que participar para que a gente é capaz, que nós temos que reverter essa história de alguns anos. Mas, quando chega o professor, principalmente para o professor participar é complicado, uma pena.

C – Na sua concepção, como deve ser a participação do cidadão ou da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

Ator 3 – Essa parte de situação, ela tem que acontecer, não existe mais a política pública sem a participação do cidadão. Essa descentralização de política pública que existiu no nosso país nos últimos anos, principalmente nos últimos anos, exige do cidadão que ele participe, participe como ator social do atual cenário que existe, de descentralização das políticas, para que essas políticas tenham mesmo, que ela fortaleça também, há necessidade desse cidadão participar.

D – Você já foi ou sentiu-se pressionado pela comunidade ou por seus representantes? Como?

Ator 3 – Olha, pela comunidade fica muito difícil, a comunidade ela é assim, tem alguém que faça por ela, tudo bem, eu vejo que nós vivemos nesse momento e que temos que reverter essa situação. Então, nunca me senti pressionada, poderia ter sido, mas não, eles não trazem demanda para a gente. Quando há algum fato que ocorre, você fala, passa por escrito, vamos entrar no conselho: *Ah, não, não vão mexer com isso, vamos deixar pra lá.* Então, aí você que tem que entrar, foram raras as vezes que apareceram alguma coisa da comunidade, mas é a gente que tem que procurar mesmo.

E – Quais os temas mais discutidos e/ou relevantes que o Conselho Municipal de Educação tem apresentado na pauta das reuniões?

Ator 3 – O tema mais discutido foi o ensino de nove anos, o ensino de nove anos teve uma discussão muito grande, a questão da obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos também. Principalmente a rede ensino municipal teve que fazer uma reestruturação geral na parte física para acolher essas crianças a partir dos quatro anos e está acontecendo, em 2012, tem o aluno, mas não tem a verba, então, a necessidade dessa reestruturação foi um assunto muito polêmico. Mas outros assuntos que nós trabalhamos também [é] a questão da formação dos professores, o ensino superior. No município, a gente vê que o grande problema é a questão de não estar havendo concurso, não está acontecendo concursos para o professor. Então, isso é um desafio do conselho agora, mais uma vez, o plano de carreira em que o conselho já fez documentos, documentou várias situações. E também a questão do ensino à distância, que mesmo a CONAE sugere que esse ensino à distância, essa formação inicial, seja só em locais que não há universidades, faculdades, então, isso é um assunto que o conselho vai ter que entrar, vai ser muito polêmico, já começamos, mas é complicado.

F – Você conhece algum projeto proposto ou que houve uma participação efetiva da comunidade?

( ) vários ( ) alguns ( x ) poucos ( ) nenhum

Ator 3 – Na verdade, projetos efetivos na educação, mas é a questão mesmo de projetos do contra turno, crianças permanecerem em outro período e a comunidade pressionou de forma mais efetiva. Então, um dos projetos mais efetivos da Secretaria da Educação foi esse.

G – Existem espaços e ações consideradas inovadoras na gestão da educação municipal que reforçam a participação da sociedade? Como?

Ator 3 – Olha, até existem momentos de participação, só que é como o nosso hoje, houve o momento, mas a participação é muito pouca, são poucos que participam.

H – Existe uma agenda de reuniões com a comunidade (sejam nos bairros, associações, entre outros), bem como um registro de suas reivindicações?

Ator 3 – Não, como eu te falei esses últimos anos, nós corremos e o conselho ficou até muito sobrecarregado com legislação, a regulamentação, normatização. Agora, nós podemos já

começar a pensar em só mobilizar, em fazer acontecer no fórum e até reuniões mesmo por setor, que a nossa proposta seria isso, fazer por setor.

I – Com qual periodicidade você recebe ou encontra com a comunidade ou sua base de representação?

semanal             quinzenal             mensal             trimestral  
 semestral             anual             não ocorre

Ator 3 – Bom, com a minha base de representação é diariamente, mas com a comunidade em geral, eu tenho o privilégio, que eu tenho a supervisão das escolas, então eu tenho contato com as escolas, reuniões com as escolas, com os pais de alunos, com alunos, então eu tenho essa facilidade por isso, porque eu tenho as escolas sob supervisão; então, diariamente eu estou em contato com o conselho de escola, APM. Então, com isso eu tenho muito contato.

J – Com que frequência o cidadão rio-pretense participa das reuniões do conselho?

sempre     eventual     inexpressiva     não participa

Ator 3 – Olha, não participa, para você ver, até hoje nós recebemos a participação de uma três ou quatro pessoas, então é inexpressiva.

**ANEXO 4****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – Nº 4****MEMBROS DO CME – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO****PARTE I – Identificação dos membros do CME**

A – Identificação:

Ator 4.

B – Qual a sua idade?

Ator 4 – 57 anos.

C – Qual a sua formação escolar?

Ator 4 – Eu fiz graduação em Pedagogia, tenho pós-graduação em Psicopedagogia e Gestão Escolar e atualmente estou fazendo um curso de extensão à distância em conselho de escolas e conselho de educação.

D – Qual a região da cidade que você mora?

( ) Norte ( ) Sul ( ) Leste ( ) Oeste ( x ) Centro

**PARTE II – Processo de eleição e objetivos dos membros do CME**

A – Qual a sua função no conselho?

Ator 4 – A minha função no conselho, apesar de ser suplente, eu atualmente sou secretária do conselho.

B – Você tem vínculo profissional com a Secretaria Municipal de Educação?

Ator 4 – Tenho, sou diretora concursada pela Secretaria Municipal da Educação.

C – Como foi o processo da sua indicação para o Conselho? Houve participação da comunidade ou de um grupo específico na sua indicação para o conselho?

Ator 4 – Na verdade, foi uma surpresa minha indicação para o conselho, nunca tinha pensado, nem cogitado, e sabia que era por indicação, nunca me ocorreu muito que pudesse ser indicada, foi uma surpresa muito agradável porque eu considero muito importante essa participação; mas infelizmente não sei te dizer nem quem me indicou pelo menos, eu não fui eleita e nem sei quem fez essa indicação.

D – Em sua opinião, qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 4 – A contribuição do conselho pode ser importantíssima, no nosso caso, principalmente tem sido, eu já era diretora antes do início do conselho, de ser criado o conselho municipal de Rio Preto e percebo a diferença grande que há em relação ao antes e o depois do conselho. Então, a função normativa, essa função mobilizadora, esse espaço de participação, de representação é importantíssimo, através do conselho a gente tem conseguido muitas coisas em relação às políticas públicas para a educação.

### **PARTE III – Organização e estrutura do CME**

A – Quais as competências e atividades atuais do conselho?

Ator 4 – Acabei respondendo, é o espaço de normatização, é o espaço de participação coletiva, é onde se fiscalizam determinadas coisas, que a gente recebe denúncias, a gente recebe questionamentos e tudo mais. Então, pode estar sempre acompanhando a questão de educação, até aquelas que a gente não estava ligado. Eu acho que essas competências de criação e de política pública acabam fazendo a indicação para ela, então é muito importante, que é um espaço que a gente ouve muito, então sai diretamente ligado com o interessado.

B – O conselho representa os anseios dos diferentes grupos da comunidade? Qual segmento da sociedade as políticas públicas municipais querem atingir? Quais as prioridades?

Ator 4 – O conselho, eu percebo em alguns grupos, ele não corresponde, ele não representa. Aliás, ele representa, mas ele não satisfaz os anseios de alguns grupos, como, por exemplo, há uma crítica grande porque o conselho até hoje não era eleito, os membros não são eleitos, são indicados, a partir de um tempo, que eu não sei quando, vai acontecer, mas já está feito o novo regimento do conselho, então agora vai começar a eleição. Então, nesse sentido, há até uma certa crítica que ele deixa de ser uma representação porque não foram os membros que os escolheram. Agora, quem ele pretende atingir [é] todo setor da educação e as prioridades

são realmente a questão de eliminar analfabetismo, eliminar com a exclusão, com a repetência, enfim, cuidar mesmo, ter uma educação de qualidade, com frequência, que há atividade e acompanhamento.

C – Quais os grupos que estão presentes, organizados e possuem maior influência na elaboração das políticas públicas municipais?

Ator 4 – Bem, no conselho, esses grupos são mais representados, atualmente muito bem representados, noção de defasagem de pessoal. Então, como eu disse, vai haver eleição, inclusive vai estar repondo esses membros, então, por exemplo, eu sou diretora, estou representando os diretores, aí a suplente, a pessoa efetiva desse espaço, dessa função, ela se afastou. Os professores hoje estão representados, um grupo forte no momento, que está representado, é o grupo da Secretaria da Educação, através de supervisores de educação, e o sindicato está muito bem representado, porque a X e a Y<sup>36</sup> sempre estão presentes. Nós tínhamos o pessoal da escola particular também participando, que era bem ativo, agora se afastaram, já faz um tempo que eu não vejo. Mas, de modo geral, os grupos são mais ligados mesmo à Secretaria de Educação que estão mais fortemente engajados.

D – Os grupos organizam-se para discutir a pauta e propor ações para validar suas ideias? Existe acordo prévio antes da tomada de decisão? Como?

Ator 4 – Não, a gente conhece a pauta, nas reuniões a gente levanta pontos que ainda ficaram suspensos na reunião para propor uma pauta nova, e se surge algum assunto ou entre a gente mesmo ou se alguém procurou, então é colocado em pauta. A gente tem o conhecimento na semana da reunião, recebemos por *e-mail* essa pauta. Não existe acordo prévio de tomadas de decisão, mas normalmente se discute, às vezes mais de uma vez, em uma reunião, o assunto, até estarem todas as dúvidas dirimidas e tudo mais. Então, nas reuniões, em reuniões sucessivas se discute e se poderia dizer que existe um acordo prévio, eu mesma participando, senti um pouco que aconteceu isso comigo, porque eu havia feito um parecer e não correspondia ao que se esperava, vamos dizer assim, do parecer e eu precisei, insistiram para mudar o termo do parecer e deu o que fazer para que convencesse que não poderia mudar, se eu tivesse que mudar, outra pessoa deveria tocar nesse assunto, tratar do assunto no meu lugar, fui bastante pressionada e acabei vendo que esse parecer não foi publicado. Então, alguns assuntos são um pouco velados, quando dizem respeito a pessoas que fazem parte da

---

<sup>36</sup> Devido a uma questão de preservação do sigilo de nossas fontes, optamos por ocultar os nomes citados pelo Ator 4.

Secretaria da Educação, alguma coisa que pode causar algum melindre, então, há, sim, alguma coisa prévia para ser conversar, infelizmente. Mas não é em todos os assuntos, não, é só quando alguma coisa mais melindrosa, delicada, que pode desagradar alguém, e isso eu sou contra, por exemplo, eu acho que o conselho tem que ser totalmente livre, se a coisa realmente não for boa, mesmo que melindre alguém, tem que ser proibida ou mudada, enfim.

E – Existe autonomia nas decisões do conselho ou o grupo apenas referenda as propostas do executivo (prefeito ou secretária)?

Ator 4 – Existe uma certa autonomia, sim, de modo geral há essa autonomia. É somente como eu disse a pouco, em alguns assuntos você, a nossa presidente, ela diz que ela é muito sensata e que ela é apolítica, então, ela procura neutralizar quando é algum assunto que pode criar polêmica com a secretária, com o prefeito e tudo mais. Mas isso não chega a mudar o rumo das coisas e nem prejudicar a educação de modo geral, que se faz mais leve.

#### **PARTE IV – Concepção de cidadania e participação**

A – Como você define cidadania?

Ator 4 – Palavrinha que a gente está sempre falando dela, então, esse exercício de diretos e deveres e de pensar em si, no outro e nos dois. E considerar tudo em função de todos mesmo, e não ter aquele pensamento em você, então, o que leva a participação cada vez maior. Acredito muito que se a gente soubesse, ou se fosse mais instruído para ser participativo, para poder integrar grupos de parceiros e tudo mais, nós seríamos muito mais fortes, teríamos muito mais qualidades, muito mais liberdade e tudo mais, infelizmente isso não acontece.

B – Como você considera a participação da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

( ) ótima ( ) boa ( x ) regular ( ) inexpressiva

Ator 4 – Olha, eu considero regular, as pessoas participam muito pouco, não vou dizer inexpressiva porque algumas participações são importantes, são expressivas, mas infelizmente poucas pessoas.

C – Na sua concepção, como deve ser a participação do cidadão ou da sociedade no Conselho Municipal de Educação?

Ator 4 – Eu acho que tem que ser plena, sabe, aquelas coisas de dar a cara a tapa? Eu acho que não adianta a gente ficar pisando em ovos com cuidado, a gente tem que tratar um assunto

olhando por outros ângulos, pensando com todas as formas para encontrar ações, doa a quem doer, de maneira ética e equilibrada evidentemente, mas plena, eu acho que não entendo por que as pessoas fazem... Por exemplo, não tem pai, não tem aluno no conselho. É um fato maravilhoso para eles participar e eles acham difícil participar uma vez por mês de uma reunião de 3 a 4 horas no máximo, não é assim tão complicado.

D – Você já foi ou sentiu-se pressionado pela comunidade ou por seus representantes? Como?

Ator 4 – Sim, já fui por essa questão da eleição, já me disseram assim: *Você não me representa, não elegei você para me representar.* E já ouvi: *Você é a nossa representante, você precisa lidar com essa situação pela gente, você está lá para falar pela gente, então vá fundo.* Então, têm os dois lados.

E – Quais os temas mais discutidos e/ou relevantes que o Conselho Municipal de Educação tem apresentado na pauta das reuniões?

Ator 4 – Nós temos batido muito na tecla mesmo em relação ao rendimento escolar e em relação ao Plano Municipal de Educação. Nós temos discutido bastante a questão da CONAE, nós temos participado dos encontros da UNCME, dos encontros regionais e estaduais, até proximamente agora tem o nacional, que a gente queria ir também, porque a gente quer se atualizar para saber como é que são os outros grupos e tudo mais. Então, esses são os assuntos, assim, que para todo lado estão preocupando todo mundo, que é o plano da CONAE e o nacional.

F – Você conhece algum projeto proposto ou que houve uma participação efetiva da comunidade?

( ) vários ( ) alguns ( ) poucos ( x ) nenhum

G – Existem espaços e ações consideradas inovadoras na gestão da educação municipal que reforçam a participação da sociedade? Como?

Ator 4 – Então, começa a aparecer, já há uns três anos, eu acho três, quatro anos que a gente tem um comecinho de poder inovar na gestão e alguns gestores foram fazer essa especialização em gestão pelo MEC, lá pela UFSCar; e a partir disso, ficamos mais mobilizadores em relação a isso, e isso, então, está forçando a alguma coisa acontecer, a mesma, essa mobilização do conselho municipal, eu percebo que teve uma influência também no conselho. Então, está acontecendo de uma forma... Por capacitação mesmo continua, aliás,



ampliando a participação com o maior conhecimento, o maior embasamento e tudo mais, então fica mais mobilizador.

H – Existe uma agenda de reuniões com a comunidade (sejam nos bairros, nas associações, entre outros), bem como um registro de suas reivindicações?

Ator 4 – Que eu saiba do conselho, não... Agora, reivindicações, a gente recebe por escrito, recebe uma visita de alguém lá, mas ir a uma reunião numa comunidade, não. Nós temos o intersetorial, mas ele não tem uma relação direta com o conselho, ele é uma coisa à parte.

I – Com qual periodicidade você recebe ou encontra com a comunidade ou sua base de representação?

( ) semanal      ( x ) quinzenal      ( ) mensal      ( ) trimestral  
( ) semestral      ( ) anual      ( ) não ocorre

Ator 4 – Olha, vamos considerar quinzenal, porque a gente tem sempre reuniões, o conselho é mensal, as reuniões são mensais, só que a gente tem contato sempre e falando sempre o assunto, a cada quinzena, a cada quinze dias mais ou menos.

J – Com que frequência o cidadão rio-pretense participa das reuniões do conselho?

( x ) sempre      ( ) eventual      ( ) inexpressiva      ( ) não participa

Ator 4 – Os que são ativos participam ativamente em todas as reuniões, raramente um falta, e falta só porque participa de outro conselho e a reunião bateu o horário no dia, mas não há falta, raramente.

## ANEXO 5

Conferência Intermunicipal de Educação (panfleto)

**Municípios Participantes:**

Adolfo • Álvares Florence • Américo de Campos • Aparecida d'Oeste • Ariranha • Aspásia • Bady Bassitt • Bálamo • Cardoso • Catanduva • Catiguá • Cedral • Cosmorama • Dirce Reis • Dolcinópolis • Elisário • Estrela d'Oeste • Fernandópolis • Floreal • Guapiçu • Guarani d'Oeste • Ibirá • Icem • Indaporã • Ipiguá • Irapuã • Itajobi • Jaci • Jales • José Bonifácio • Macauba • Macedônia • Magda • Marapoama • Marinópolis • Mendonça • Meridiano • Mesópolis • Mira Estrela • Mirassol • Mirassolândia • Monções • Monte Aprazível • Neves Paulista • Nhandeara • Nipoã • Nova Aliança • Nova Canaã Paulista • Nova Granada • Novais • Novo Horizonte • Onda Verde • Orindiúva • Ouroeste • Palestina • Palmares Paulista • Palmeira d'Oeste • Paraíso • Paranapuã • Parisi • Paulo de Faria • Pedranópolis • Pindorama • Planalto • Piloni • Pontalinda • Pontes Gestal • Populina • Potirêndaba • Riolândia • Rubinéia • Sales • Santa Adélia • Santa Albertina • Santa Clara d'Oeste • Santa Fé do Sul • Santa Rita d'Oeste • Santa Salete • Santana da Ponte Pensa • São Francisco • São João das Duas Pontes • São José do Rio Preto • Sebastianópolis do Sul • Tabapuã • Tanabi • Três Fronteiras • Turmalina • Ubarana • Uchoa • União Paulista • Urânia • Urupês • Valentim Gentil • Vitória Brasil • Votuporanga • Zacarias

realização:

**Ministério da Educação**

**BRASIL**  
UM PAÍS DE TODOS  
GOVERNO FEDERAL

**UNDIME**  
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**PMPE**  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**Conselho Municipal de Educação**

**Prefeitura Municipal Secretária Municipal da Educação**

**Informações**  
Secretaria Municipal de Educação de S. J. do Rio Preto  
Telefone: (17) 3211-4000  
E-mail: smedu@empro.com.br

**CONFERÊNCIA INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**POLO SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**  
**16 e 17 de Julho de 2009**

**CONAE 2010**  
Conferência Nacional de Educação

**Prefeitura de São José do Rio Preto**  
Secretaria Municipal de Educação



# PROGRAMAÇÃO

**16/07/2009 - QUINTA-FEIRA**

Local: Ipê Park Hotel  
Rodovia Washington Luis - km 428  
São José do Rio Preto - SP

**16h30 às 18h** - Credenciamento e café

**18h30** - Abertura:

- \* Secretária Municipal de Educação:  
*Profª. Dra. Telma Antonia Marques Vieira*
- \* Representante do MEC:  
*Profª. Iara Bernardi*
- \* Prefeito Municipal de São José do Rio Preto:  
*Dr. Valdomiro Lopes da Silva Junior*

**19h** - Conferência:

**"Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação"**  
*Profª. Maria Izabel Azevedo Moronha* - Presidenta da APEOESP, Membro do Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica.

**20h** - Leitura e aprovação do Regimento Interno da Conferência Intermunicipal de Educação

**20h30** - Coquetel

**17/07/2009 - SEXTA-FEIRA**

**8h às 9h** - Credenciamento e café

**9h às 12h** - Grupos de Trabalho:

- **Eixo 1** - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional  
*Profª. Dra. Debora Cristina Jeffrey* - Departamento de Educação IBILCE/UNESP São José do Rio Preto.

- **Eixo 2** - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação  
*Prof. Dr. Ricardo Ribeiro* - Departamento de Ciências da Educação - FCL/UNESP Araraquara.

- **Eixo 3** - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar  
*Profª. Dra. Marilda da Silva* - Departamento de Didática - FCL/UNESP Araraquara.

- **Eixo 4** - Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação  
*Profª. Maria Izabel Azevedo Moronha* - Presidenta da APEOESP. Membro do Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica.

- **Eixo 5** - Financiamento da Educação e Controle Social  
*Profª. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy* - FCL/UNESP Araraquara.

- **Eixo 6** - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade  
*Prof. Dr. Valter Silvério* - Departamento de Ciências Sociais - UFSCAR.

**12h às 13h30** - Almoço

**13h30 às 17h30** - Plenária Final

- 17h30 às 18h** - Escolha dos Delegados por segmento

**18h às 18h30** - Apresentação dos Delegados e Encerramento.

## ANEXO 6

## 1º Ciclo de Estudos e Discussão (panfleto)

**PALESTRA:**  
*Considerações sobre a atuação dos Conselhos de Escola, Conselho Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação*  
**Prof. Dr. Roberto da Silva**  
 Faculdade de Educação da USP  
 Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação  
**Mediador:** Conselheiro Luiz Tadeu Pessutto  
**Data:** 22/10/2010

**Promoção:**



Conselho Municipal de Educação

**Apoio:**



PREFEITURA  
**SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**  
 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO



**Secretaria Municipal de Educação**  
 Rua General Glicério, 3947 - Redentora  
 Fone: (17) 3211-4030  
 e-mail: [conselho@rp-saojose.br](mailto:conselho@rp-saojose.br)

“A Educação para todos ao longo da vida deverá ser a primeira das prioridades: cada cidadão não cessará nunca de aprender. Será preciso dismantelar o *apartheid* escolar e universitário e reconstruir a educação como projeto de cidadania.”  
 Frederico Mayor - UNESCO

“Não há vento favorável para aquele que não sabe onde vai”  
 Sêneca



**1º Ciclo de Estudos e Discussão**

Início:  
 30/07/2010

Horário:  
 8h30 às 11h30

Local:  
 Auditório da Secretaria Municipal de Educação

## Convite

O Conselho Municipal de Educação de São José do Rio Preto convida a Vossa Senhoria para participar do 1º Ciclo de Estudos e Discussão com o objetivo de refletir sobre a construção de um projeto de educação para a nossa cidade e subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação para a próxima década (2011 a 2020). A temática dos encontros inicialmente será sobre os seis eixos do documento final da Conae (Conferência Nacional de Educação) e será finalizada com uma palestra sobre a importância do Plano Municipal de Educação.

**Local:** Auditório da Secretaria Municipal de Educação

**Horário:** das 8h30 às 11h30

## Programa:

### EIXO I

*Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional*

**Expositor:** Conselheiro Prof. Artur Costa Neto

**Mediador:** Prof. João Ernesto Nicoletti

**Data:** 30/07/2010

### EIXO IV

*Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação*

**Expositor:** Conselheiro Prof. Eugênio Maria Duarte

**Mediador:** Conselheira Prof.ª Valdelir Elvira Perez Brognaro

**Data:** 10/09/2010

### EIXO II

*Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação*

**Expositor:** Conselheira Prof.ª Vera Lucia de Athayde

**Mediador:** Conselheira Prof.ª Valdelir Elvira Perez Brognaro

**Data:** 13/08/2010

### EIXO V

*Financiamento da Educação e Controle Social*

**Expositor:** Conselheira Prof.ª Vera Lucia Moraes Bechuate

**Mediador:** Conselheiro Luiz Tadeu Pessutto

**Data:** 24/09/2010

### EIXO III

*Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar*

**Expositor:** Prof. João Ernesto Nicoletti

**Mediador:** Conselheira Prof.ª Maria Carolina Cosenza Araújo

**Data:** 27/08/2010

### EIXO VI

*Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade*

**Expositor:** Conselheira Prof.ª Andréia Gasparino Fernandes

**Mediador:** Prof.ª Ana Claudia Faitaroni

**Data:** 08/10/2010

