



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MAYANE CARVALHO LIMA**

**GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS-BAHIA:  
REFLETINDO AS RELAÇÕES POLÍTICAS E OS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS**

**SALVADOR**

**2020**

MAYANE CARVALHO LIMA

**GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS-BAHIA:  
REFLETINDO AS RELAÇÕES POLÍTICAS E OS PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira

Salvador

2020

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Lima, Mayane Carvalho.

Gestão educacional em São Gonçalo dos Campos-Bahia : refletindo as relações políticas e os processos participativos / Mayane Carvalho Lima. - 2020. 134 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2020.

1. Educação e Estado - São Gonçalo dos Campos (BA). 2. Sistemas de escolas municipais - São Gonçalo dos Campos (BA). 3. Gestão democrática. 4. Participação social. 5. Democratização da educação. I. Pereira, Rodrigo da Silva. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.8142 – 23. ed.

MAYANE CARVALHO LIMA

GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS-BAHIA:  
REFLETINDO AS RELAÇÕES POLÍTICAS E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação da Universidade Federal da Bahia,  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Educação.

Data de aprovação: 29 de junho de 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira – Orientador

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Orientador

---

Profª Drª Selma Barros Daltro de Castro

Universidade do Estado da Bahia - UNEB

---

Profª Drª Maria Couto Cunha

Universidade Federal da Bahia - UFBA

## **DEDICATÓRIA**

Ouso dedicar este trabalho àqueles que, assim como eu, ouviram, em algum momento da vida, que não conseguiriam alcançar seus objetivos. Mas contrariando o sistema, lutaram e conseguiram!

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor e Orientador Dr. Rodrigo Pereira, que com toda sua calma acolheu uma orientanda que transbordava ansiedade. Obrigada pela confiança, compreensão e tranquilidade nesse processo de constituir-me pesquisadora. Obrigada por entender e ser tão sensível com minhas demandas pessoais, profissionais e restrições na escrita. Você tornou a pesquisa mais leve! Gratidão!

Às professoras da banca. Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Couto, por seu olhar sensível e por colaborar com minha produção de forma tão atenta e delicada. Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Selma Daltro, foi minha professora ainda na graduação, sendo uma grande referência profissional, a qual tive a satisfação de reencontrar na execução desta pesquisa. Gratidão!

Aos meus pais, pelo amor incondicional e por tudo que fizeram e fazem por mim. Sem eles nada seria possível em minha vida. A meu irmão, que sempre acreditou em mim, me inspirando com sua alegria e disposição! Gratidão. Eu amo vocês!

Ao meu esposo pela paciência e compreensão nos momentos de aflição. Sem sua tranquilidade teria sido muito mais difícil. Obrigada pela força e por me fazer acreditar que tudo ia dar certo. E ao meu filho, meu amor maior, por alegrar meus dias e me encorajar na superação dos meus limites! Te amo, meu pequeno!

Aos amigos que tornam a vida leve e aquecem o coração. Amigos de perto ou de longe, mas que sabemos que sempre podemos contar, seja com um abraço, seja com uma palavra! Gratidão pela amizade e pelas inúmeras vezes que tornaram e tornam a caminhada mais leve! Em especial a Carol, por ser uma amiga tão especial, que mesmo nos momentos difíceis encontrava um jeito de alegrar meu coração. Te amo! Obrigada!

A Barbara Borges, minha querida diretora e amiga, por entender minhas ausências e ter sempre uma palavra de incentivo e carinho! Assim como às queridas Sheila e Nadjara pelo apoio e incentivo! Contem sempre comigo!

Às queridas Ana e Dry e ao querido Beto por tornar a trajetória do mestrado mais alegre. Por dividir momentos de aprendizagens e de muitas alegrias durante o curso! Gratidão, meus amores!

A Lia Carelli, pela paciência, dicas e por estar sempre disponível para me ajudar! Você foi fundamental nesse processo de pesquisa! Gratidão!

Aos representantes CME de São Gonçalo dos Campos, em especial à Presidente do Conselho, por toda disponibilidade ofertada e por contribuir para o construto desta investigação.

A todos que de alguma forma contribuíram, muito obrigada!

“A coragem é a maior das virtudes humanas, porque é dela que decorrem todas as outras. Achei que convinha mais correr perigo com o que era justo, do que, por medo da morte do cárcere, concordar com o injusto”.

Sócrates

## RESUMO

Este trabalho foi desenvolvido no Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GEPPOLE) que faz parte da Linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. A pesquisa partiu de uma problemática que buscou explicitar de que forma as relações políticas e os processos participativos se configuram na gestão educacional do sistema público municipal de ensino de São Gonçalo dos Campos/BA. O objetivo geral que orientou o desenvolvimento do trabalho analisou as relações políticas e os processos participativos da gestão educacional presentes no sistema público de ensino na área *lócus* da pesquisa. Para alcançar esse propósito, os objetivos específicos do trabalho foram: contextualizar a relação entre estado, democracia e educação e suas repercussões no contexto educacional municipal da área da pesquisa; analisar os contextos histórico, social e legal que constituem as bases da gestão democrática no Brasil e suas implicações para/na educação no município; e desvelar as relações políticas e os processos participativos presentes na educação municipal de São Gonçalo dos Campos, tomando como referência as ações da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação. A pesquisa é orientada por uma abordagem qualitativa, que se dá através de coleta de dados a partir de entrevistas semiestruturadas e análise bibliográfica e documental. Cury (2005), Benevides (2002) e Wood (2011) dialogam sobre a relação entre Estado, Democracia e Educação. Freire (1989; 1994; 1998), Mendonça (2000; 2001), Ammann (1978), Rocha (2008), Chauí (2012), Faoro (2012) e Benevides (2002) versam sobre o patrimonialismo e a participação social demonstrado que nem sempre democracia é sinônimo de participação. Castro (2011; 2016) e Oliveira (2010) referenciam as discussões sobre Conselho Municipal de Educação. Por fim, Dourado (2006), Fernandes (2018) e Paro (2011, 2016) trazem contribuições sobre a trajetória da gestão democrática no cenário brasileiro e sua importância no contexto educacional. Os resultados apontam para a necessidade do fortalecimento institucional do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos/BA, a fim de que se cumpram as bases legais que estabelecem as atribuições que esse órgão deve exercer. Detectamos que o CME atua com pouca autonomia, vinculado à aprovação da Secretaria Municipal de Educação. Observou-se que o CME atua mais como órgão que executa as demandas direcionadas pela SME do que como instrumento que promove a participação social.

Palavras chave: Política Educacional. Relações Políticas. Processos Participativos. Gestão Democrática. São Gonçalo dos Campos.

## ABSTRACT

This work was developed in the Group of Studies and Research in Educational Policy (GEPPOLE) that is part of the Research Line in Education Policies and Management under the Postgraduate Program in Education of the Faculty of Education of the Federal University of Bahia. The research started from a problem that sought to explain how political relations and participatory processes are configured in the educational management of the municipal public education system in the city of São Gonçalo dos Campos / BA. The general objective that guided the development of the work analyzed the political relations and participatory processes of educational management present in the public education system in the area of research. To achieve this purpose, the specific objectives of the work were: to contextualize the relationship between state, democracy and education and its repercussions in the municipal educational context of the research area; analyze the historical, social and legal contexts that form the basis of democratic management in Brazil and its implications for / in education in the municipality; and unveiling the political relations and participatory processes present in the municipal education of São Gonçalo dos Campos, taking as a reference the actions of the Municipal Education Secretariat and the Municipal Education Council. The research is guided by a qualitative approach, which takes place through data collection through semi-structured interviews and bibliographic and documentary analysis. Bobbio (1986; 2003), Cury (2005), Benevides (2002) and Wood (2011) discuss the relationship between the State, Democracy and Education. Freire (1989; 1994; 1998), Mendonça (2000; 2001), Ammann (1978), Rocha (2008), Chauí (2012), Faoro (2012) and Benevides (2002) deal with patrimonialism and social participation demonstrated that democracy is not always synonymous with participation. Castro (2011; 2016), and Oliveira (2010) refer to the discussions on the Municipal Education Council. Finally, Dourado (2006), Fernandes (2018) and Paro (2011, 2016) bring contributions on the trajectory of democratic management in the Brazilian scenario and its importance in the educational context. The results point to the need for institutional strengthening of the Municipal Education Council of São Gonçalo dos Campos-BA, in order to fulfill the legal bases that establish the attributions that this body must exercise. We found that the CME operates with little autonomy, linked to the approval of the Municipal Education Department. It was observed that the CME acts more as an organ that executes the demands directed by the SME than as an instrument that promotes social participation.

**Key words:** Educational politics. Political Relations. Participatory Processes. Democratic management. São Gonçalo dos Campos.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - As microesferas de poder de Foucault .....                                      | 26 |
| Figura 2 - Mapa do município de São Gonçalo dos Campos/BA .....                            | 63 |
| Figura 3 - São Gonçalo dos Campos: Matrículas registradas entre 2005 e 2018 .....          | 64 |
| Figura 4 - São Gonçalo dos Campos: Evolução do IDEB-Anos Iniciais (2005 - 2017) 65         |    |
| Figura 5 - São Gonçalo dos Campos: Situação das escolas no IDEB em 2018-Anos Iniciais..... | 66 |
| Figura 6 - São Gonçalo dos Campos: Evolução do IDEB-Anos Finais (2005 - 2017)..            | 66 |
| Figura 7 - São Gonçalo dos Campos: Situação das escolas no IDEB em 2018 – Anos Finais..... | 67 |

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - São Gonçalo dos Campos/BA: Dados relativos à Educação em 2018 .....   | 64 |
| Tabela 2 - Formas de provimento a cargo de diretor em 1997, 2003 e 2007 .....  | 73 |
| Tabela 3 - Formas de provimento ao cargo de direção na rede pública, por dependência administrativa em 2015 no Brasil..... | 73 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Principais documentos oficiais que regulamentam o sistema de ensino de São Gonçalo dos Campos/BA..... | 62 |
| Quadro 2 - Formas de provimento ao cargo de diretor escolar de acordo com questionários aplicados pelo MEC ..... | 72 |
| Quadro 3 - Composição do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos/BA.....                        | 85 |
| Quadro 4 - Concepção dos entrevistados sobre Gestão Democrática .....  | 96 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|              |  |
|--------------|--|
| <b>BA</b>    | Bahia  |
| <b>BM</b>    | Banco Mundial  |
| <b>CEB</b>   | Comunidades Eclesiais de Base  |
| <b>CF</b>    | Constituição Federal   |
| <b>CME</b>   | Conselho Municipal de Educação   |
| <b>CUT</b>   | Central Única dos Trabalhadores  |
| <b>IDEB</b>  | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica                           |
| <b>FACED</b> | Faculdade de Educação  |
| <b>GD</b>    | Gestão Democrática   |
| <b>IBGE</b>  | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                        |
| <b>INEP</b>  | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| <b>LDB</b>   | Lei de Diretrizes e Bases  |
| <b>LOA</b>   | Lei Orçamentária Anual   |
| <b>LOM</b>   | Leis Orgânicas dos Municípios  |
| <b>MEC</b>   | Ministério da Educação   |
| <b>ONG</b>   | Organização Não Governamental  |
| <b>PCN</b>   | Parâmetros Curriculares Nacionais                                      |
| <b>PDE</b>   | Plano de Desenvolvimento da Escola                                     |
| <b>PME</b>   | Plano Municipal de Educação  |
| <b>PNE</b>   | Plano Nacional de Educação   |
| <b>PP</b>    | Partido Progressista   |
| <b>PPGE</b>  | Programa de Pós-Graduação em Educação                                  |
| <b>PT</b>    | Partido dos Trabalhadores  |
| <b>SME</b>   | Secretaria Municipal de Educação                                       |
| <b>UNCME</b> | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação                    |

## SUMÁRIO

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 16  |
| <b>2</b>     | <b>DESVELANDO A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA</b> .....  | 24  |
| <b>2.1</b>   | <b>Relações Políticas: Democracia <i>versus</i> Patrimonialismo</b> .....   | 24  |
| <b>2.2</b>   | <b>Participação social: uma análise histórica</b> .....   | 34  |
| <b>3</b>     | <b>PROCESSOS PARTICIPATIVOS: DO MACRO AO MICRO</b> .....  | 41  |
| <b>3.1</b>   | <b>A gestão democrática da educação pós Constituição de 1988</b> .....  | 41  |
| <b>3.2</b>   | <b>Gestão democrática e participação social: o papel dos Conselhos Municipais de Educação no contexto da educação pública</b> ..... | 52  |
| <b>3.3</b>   | <b>Bases democráticas do Município de São Gonçalo dos Campos/BA</b> .....   | 61  |
| <b>3.3.1</b> | <b>São Gonçalo dos Campos: Aspectos Gerais</b> .....  | 63  |
| <b>3.3.2</b> | <b>Projeto Político Pedagógico</b> .....  | 69  |
| <b>3.3.3</b> | <b>Provimento para o cargo de diretor</b> .....   | 71  |
| <b>3.3.4</b> | <b>Conselho Municipal de Educação</b> .....   | 76  |
| <b>4</b>     | <b>GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS-BA: ESPAÇO DE DIÁLOGO OU LEGITIMAÇÃO DE PODER?</b> .....                            | 81  |
| <b>4.1</b>   | <b>Funcionamento do CME e Perfil dos Conselheiros</b> .....   | 83  |
| <b>4.2</b>   | <b>Relações políticas <i>versus</i> Participação e autonomia</b> .....  | 93  |
| <b>4.3</b>   | <b>Reflexões sobre a Gestão Democrática no Município de São Gonçalo dos Campos.</b> .....   | 96  |
| <b>5</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 100 |
|              | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 103 |
|              | <b>ANEXOS</b> .....   | 113 |
|              | <b>Anexo A – Termo de Autorização: Gestor da Educação Municipal</b> .....   | 114 |
|              | <b>Anexo B – Termo de Autorização: Representante do Conselho Municipal de Educação</b> .....  | 115 |
|              | <b>Anexo C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido</b> .....   | 116 |
|              | <b>Anexo D - Portaria de Nomeação dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB</b> .....         | 118 |
|              | <b>Anexo E – Portaria de Nomeação dos membros do CME</b> .....  | 121 |
|              | <b>Anexo F – Nomeação da Secretária de Educação</b> .....   | 124 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Anexo G - Nomeação da Assessora Técnica da Secretaria de Educação .....</b>     | <b>125</b> |
| <b>Anexo H – Plano de Governo do Partido Progressista para as eleições 2016 ..</b> | <b>126</b> |
| <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>133</b> |
| <b>Apêndice A - Roteiro de Entrevista: Gestor Municipal de Educação .....</b>      | <b>134</b> |
| <b>Apêndice B - Roteiro de Entrevista – Conselheiro.....</b>                       | <b>135</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Buscando refletir sobre as possibilidades e entraves da gestão democrática no sistema público de ensino da cidade de São Gonçalo dos Campos/BA, a partir das relações políticas e dos processos participativos da sociedade civil, surge essa pesquisa no contexto dos estudos desenvolvidos pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GEPPOLE) da linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação, a qual integra o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), ofertado pela Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Nessa perspectiva, intenta-se ampliar a discussão sobre a gestão educacional, tomando como referência a discussão que aborda temas como democracia, participação social, gestão democrática, Conselho Municipal de Educação e autonomia.

A importância desta pesquisa se pauta em aspectos sociais, educacionais e locais, levando em conta a inexpressiva quantidade de pesquisas voltadas para o campo educacional no município de São Gonçalo dos Campos<sup>1</sup>; assim sendo, este trabalho poderá impulsionar profissionais da educação do próprio município e região rumo à produção de outras investigações sobre a educação da área *lócus* da pesquisa, uma vez que o aprofundamento da compreensão da realidade local pode contribuir para o desenvolvimento de práticas que tenham impacto positivo no espaço local, respeitando as especificidades inerentes ao território.

Ademais, o momento desta pesquisa, que tem como contexto as lutas e discussões impulsionadas pelos movimentos sociais e pela reestruturação da legislação - dinâmica que se inicia, conjuntamente, com a abertura política em meados da década de 1980 e se estende até o momento atual, na segunda década do século XXI, - coincide com significativas mudanças ocorridas no campo da política brasileira, com a emergência de um novo modelo de gestão nas mais diversas esferas da vida social; modelo este que

---

<sup>1</sup> Foi realizada uma pesquisa nos repositórios de dissertações e teses da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), assim como na base de dados *Scielo*, que tivessem as palavras chave ‘São Gonçalo dos Campos’ e ‘Educação’ no título. A pesquisa no repositório da UFBA retornou 128 registros, sendo que nenhum tratava do tema no município *lócus* da pesquisa. No repositório da UNEB, de 32 registros que versavam sobre educação, nenhum era relacionado a São Gonçalo dos Campos. No repositório da UEFS foi possível encontrar uma dissertação que trata de escolas rurais multisseriadas no município, enquanto a busca na base *Scielo* não apresentou nenhum resultado. Em uma busca no portal Google Acadêmico foi possível encontrar um artigo da Revista de Gestão e Avaliação Educacional que trata de gestão democrática e Projeto Político Pedagógico em uma unidade escolar do município.

busca incluir a cooperação de representantes de diferentes setores sociais e, portanto, falar sobre educação, democracia e processos participativos torna-se, cada vez mais, uma demanda urgente e imprescindível.

Com efeito, pesquisas voltadas para as relações políticas em espaços de micropoder<sup>2</sup> configuram-se como discussões importantes para fomentar a reflexão acerca dos processos participativos. Dentre as formas de participação institucionalizadas existentes em um município, no âmbito educacional destaca-se o Conselho Municipal de Educação, o qual funcionaria como um instrumento de democratização da gestão pública.

Contudo, na prática, é notório que, em muitos casos, a efetivação da gestão democrática está marcada por vinculações políticas e culturais, pois a participação é direcionada pelos interesses dos detentores do poder local e acaba legitimando ações dos gestores públicos sem necessariamente promover um debate realmente democrático. Calderón (2008, p. 178) endossa que, mesmo com as leis específicas, os municípios “não garantem o real funcionamento dos conselhos e outros mecanismos populares”, negando, assim, os princípios de democracia e participação que deveriam subsidiar as ações de gestão local.

O desejo de estudar acerca das relações políticas e processos participativos nos espaços de micropoder se manifestou a partir do exercício profissional como professora da rede municipal de São Gonçalo dos Campos/BA – nove anos entre docência e gestão –, através do qual muitas inquietações surgiram em relação às demandas pedagógicas, administrativas e gerenciais do sistema educacional municipal supracitado, uma vez que era recorrente a impressão que mesmo diante das possibilidades de educação democrática que a legislação oferece, é latente a percepção de uma ineficiência quanto ao exercício de fato dessa democracia, especialmente em razão da falta de vontade política que está intimamente atrelada à incapacidade na realização de ações na esfera pública.

Sobre essa questão, Szwako et al. (2016, p. 57) destacam que parece “haver um divórcio entre o debate de políticas (...) e os canais formais de condução de tais políticas”, afirmando que existe um “hiato” entre recomendações gestadas na esfera técnica, mesmo

---

<sup>2</sup> Foucault na obra ‘Microfísica do Poder’ aponta que as sociedades modernas apresentam uma organização de poder na qual este não se concentra somente no campo econômico, mas se fragmenta em micropoderes ligados não apenas ao poder estatal, mas a diversas redes que acabam por ser um prolongamento do Estado. Dessa forma, o poder é apreendido como prática social historicamente constituída e se materializa a partir de micropoderes que não são necessariamente criados pelo Estado - mas também não se pode dizer que surgiram fora deste - embora tenham sido apropriados como mais uma forma de atuação do poder estatal, sendo exercidos em diversos níveis e pontos da rede social e podem estar ou não integrados ao Estado (FOUCAULT, 2014).

sendo um consenso, e a viabilidade político-institucional no que concerne à implementação, como se o que fosse tecnicamente recomendado não fosse politicamente viável, embora, em geral, trate-se muitas vezes de uma opção pura e simples para atendimento de interesses pessoais ou de um grupo específico e não efetivamente de viabilidade.

Para compreensão deste objeto de estudo, é indispensável situá-lo no contexto teórico que discute gestão educacional, relação entre estado, democracia e educação, descentralização política, Conselho Municipal de Educação e gestão democrática, pautando-se na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), além das bases legais que respaldam o município pesquisado.

Tomando como ponto de partida as lutas dos movimentos sociais de base popular e acadêmica relacionadas à ampliação da participação popular que ocorreram durante a crise do regime militar no Brasil, assim como no contexto de construção e promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a gestão democrática do ensino público introduziu-se como um dos princípios do ensino e, com isso, os debates que envolvem a participação se intensificaram.

Certamente, ainda que os avanços relacionados ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público tenham representado uma importante conquista na democratização dos sistemas de ensino, a execução e a efetivação dessa prática participativa necessitam superar os desafios existentes e esses aspectos do tema serão analisados mais adiante.

Diante do exposto, a pesquisa em questão busca evidenciar a necessidade da condução de práticas participativas no sistema educacional para sucesso da gestão democrática no ensino público, levantando a seguinte questão: **de que forma as relações políticas e os processos participativos se configuram na gestão educacional do sistema público municipal de ensino do município de São Gonçalo dos Campos (BA)?**

Para responder à questão acima, o objetivo geral desse trabalho é analisar as relações políticas e os processos participativos da gestão educacional presentes no sistema público de ensino do município de São Gonçalo dos Campos/BA.

Para alcançar esse objetivo, buscar-se-á no decorrer desse processo:

- Estabelecer um debate sobre a relação entre estado e democracia e suas repercussões no contexto educacional;
- Analisar os contextos histórico, social e legal que constituem as bases da gestão democrática no Brasil e suas implicações para/na educação municipal de São Gonçalo dos Campos/BA;
- Conhecer as relações políticas e os processos participativos presentes na educação municipal de São Gonçalo dos Campos, tomando como referência as ações da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.

Deste modo, esta pesquisa tem o intento de contribuir para uma melhor compreensão do processo de participação da comunidade civil através do Conselho Municipal de Educação, como órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos-BA.

Com o objetivo de analisar as relações políticas e os processos participativos da gestão educacional presentes no sistema público de ensino do município de São Gonçalo dos Campos/BA a metodologia usada nesta pesquisa teve como objetivo o exame, a descrição e a avaliação dos métodos e técnicas de pesquisa que visam coletar e processar informações, em busca de encaminhar e resolver problemas e/ou questões de investigação (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Para a execução desta pesquisa, utilizaremos uma abordagem qualitativa, pois entendemos que o estudo dessa natureza tenciona investigar a complexidade do objeto de estudo e reúne diversas estratégias de investigação. Minayo (1994) defende que o método qualitativo responde a questões específicas de pesquisa.

Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21).

Nesse tipo de pesquisa é comum a preocupação com a visão metódica do problema ou do objeto pesquisado, buscando explicar a totalidade da realidade através do estudo da complexidade dos problemas sociais e das políticas econômicas, culturais e educacionais.

Gil (2008, p. 8) destaca que para que os objetivos sejam atingidos, a pesquisa científica depende do método científico, descrito como “um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos”. O método científico seria, portanto, “o conjunto de processos ou

operações mentais que devemos empregar na investigação”, ou seja, “a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 24).

Uma vez que o método tem como pressuposto atingir um determinado fim, e que a finalidade da ciência é a busca pelo conhecimento, o método se coloca como um conjunto de critérios adotados, cujo propósito é atingir o conhecimento de algo e, assim, é de suma importância para ordenar o pensamento, bem como para traçar os procedimentos a fim de que o pesquisador alcance o objetivo proposto.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, inspirou-se no método dialético que trabalha com a premissa de que os fatos não podem ser compreendidos fora de um contexto social, político, econômico, etc.

Assim, de acordo com esse método, o mundo não pode ser entendido como um conjunto de coisas, mas como um conjunto de processos em que as coisas estão em constante mudança, sempre em vias de se transformar, estando – coisas e acontecimentos - ligados entre si e dependentes uns dos outros (LAKATOS e MARCONI, 2007; PRODANOV e FREITAS, 2013).

Assim, nesse contexto, a mudança ocorre por meio de contradições, estando tudo sempre em movimento e possuindo tanto o viés qualitativo quanto o quantitativo, havendo uma transformação dialógica em ambas as faces do processo e sendo a luta entre esses contraditórios o propulsor da dinâmica de desenvolvimento.

Isso quer dizer que na natureza tudo se relaciona, se transforma e sempre existe uma contradição inerente a cada fenômeno, sendo que, para conhecer cada fenômeno ou objeto, o pesquisador deve estudá-lo em cada um dos seus aspectos, relações e conexões, sem rotulá-lo como algo rígido, já que está em transformação constante (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Nessa perspectiva, Gil (2008, p.14) afirma que:

(...) a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.

Como procedimento metodológico, foi utilizada a análise documental, que contempla a utilização de dados secundários disponíveis em documentos oficiais, bem como as leis, diretrizes, planos, projetos e demais documentos que tratam do tema da pesquisa. Além disso, foram utilizadas referências disponíveis em repositórios de

instituições oficiais de ensino, a exemplo de teses e dissertações, bem como artigos compartilhados em repositórios indexados.

Lüdke e André (1986, p. 38), definem que a análise documental pode se constituir “numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Os documentos base dessa dissertação no âmbito da análise prevista nos objetivos são as leis municipais e demais documentos que sistematizam a educação em São Gonçalo dos Campos, com ênfase especial para os que tratam do Conselho Municipal de Educação.

Outro procedimento metodológico utilizado foram as entrevistas semiestruturadas, no intuito de entender como acontecem as relações políticas e os processos participativos envolvidos no sistema municipal de educação. Para Triviños (1987), as entrevistas semiestruturadas têm como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses, os quais se relacionam ao tema da pesquisa. Manzini (2003) reforça que é possível um planejamento da coleta de informações através da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos.

As entrevistas foram realizadas individualmente, com perguntas previamente pensadas para atender à intencionalidade da pesquisa, a fim de obter uma investigação mais detalhada sobre o objeto e, por consequência, uma melhor interpretação da realidade pesquisada.

Partindo das considerações aqui realizadas, propomos a divisão deste trabalho em capítulos, conforme apresentado abaixo:

O trabalho se inicia com esta Introdução, na qual contextualizamos o objeto de estudo, o problema e os objetivos, além da justificativa do tema, bem como o método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa e os procedimentos metodológicos que permitiram a efetivação das etapas de avaliação e análise do objeto de estudo.

Na sequência, no capítulo intitulado “Desvelando a trajetória da participação social na educação brasileira”, foi analisada a complexa relação entre Estado, democracia e educação no âmbito nacional e local. Para atender à proposta deste capítulo, o mesmo foi subdividido em duas seções:

- A primeira buscou caracterizar a democracia a partir de conceitos chave embasados na visão de autores como Bobbio (1986; 2003), Cury (2005), Peroni (2015), Benevides (2002) e Wood (2011), assim como apresentar uma discussão

sobre patrimonialismo frente aos princípios democráticos destacados com base na contribuição de Mendonça (2000).

- A segunda seção tratou de refletir sobre a participação social no Brasil, à luz de autores como Ciconello (2008), Ammann (1978), Rocha (2008), entre outros, a partir de uma perspectiva histórica que possibilitasse explicitar as bases que vão culminar na construção da Constituição Federal de 1988.

No capítulo seguinte, denominado “Processos participativos: do macro ao micro”, foi realizada uma análise mais aprofundada sobre o contexto legal, a partir de outras três seções que têm como pressuposto estruturar os processos participativos através de uma perspectiva que vai do macro ao micro:

- A primeira seção trata dos rumos da gestão democrática no âmbito da educação após a Constituição Federal de 1988, trazendo uma análise sobre a transferência de responsabilidades e a redução do papel do Estado, assim como seus desdobramentos frente à gestão democrática; versa sobre a trajetória da GD no cenário macro e micro e sua importância no contexto educacional, contando com as contribuições de Dourado (2006), Fernandes (2018), Paro (2003, 2008, 2011, 2016); Werle (2008), Peroni (2009, 2015), dentre outros.
- A segunda seção apresenta os conselhos como elementos fundamentais dos sistemas de ensino para a prática da gestão democrática no campo educacional, com base em Castro (2011; 2016), Bordignon (2005), Cury (2001) e demais autores.
- Por último, foram discutidas as bases democráticas que vêm sendo instituídas na área *locus* da pesquisa, com destaque para a legislação, ou seja, uma análise documental das leis criadas no contexto municipal sobre o tema em questão. Essa seção trata, portanto, dos resultados da análise documental acerca das relações políticas e processos participativos no sistema de ensino de São Gonçalo dos Campos. Essa discussão foi sustentada em documentos oficiais e autores como Araújo e Castro (2011), Veiga (2006), Vasconcelos (2010), entre outros.

Na sequência, no capítulo denominado “Fases da gestão democrática em São Gonçalo dos Campos/BA”, são apresentados os resultados da investigação acerca das

relações políticas e processos participativos no sistema de ensino de São Gonçalo dos Campos, analisando de que forma a sociedade civil tem avaliado as relações políticas dessa dinâmica de base participativa.

Após a apresentação dos capítulos segue-se com as considerações finais, referências, apêndices e anexos.

## 2 DESVELANDO A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Os conceitos e categorias que perpassam pela análise do objeto de estudo desta dissertação se relacionam diretamente às relações políticas que se apresentam quando se trata do aprofundamento do papel do Estado face aos movimentos sociais e aos processos participativos engendrados nas dinâmicas sociais que culminaram no surgimento e na organização estrutural dos Conselhos Municipais de Educação.

Dessa forma, é necessário trazer para o contexto desta pesquisa a cronologia dos processos e das demandas sociais que fomentaram e delineararam uma nova perspectiva de gestão nos sistemas municipais de ensino, aprofundando a compreensão tanto no que concerne aos agentes quanto às bases conceituais relativas ao tema.

A partir da década de 1980, transformações relacionadas à incorporação de estratégias de participação social vieram à tona e ganharam fôlego no contexto político e educacional brasileiro, sendo que as mudanças geradas nesse período deram forma a um novo modelo educacional, pautado na concepção de democracia.

Nesse sentido, o presente capítulo dialoga com a complexa relação entre Estado, democracia e educação, dando destaque para a participação social na educação brasileira e seus reflexos na redemocratização da escola pública.

Buscou-se apresentar como essa temática foi tomando forma no contexto educacional brasileiro, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990. Na dinâmica de transformação acerca das concepções que a educação adquiriu a partir do período mencionado, evidenciamos, no decorrer do capítulo, as discussões e a investigação do contexto democrático na educação.

### 2.1 Relações Políticas: Democracia *versus* Patrimonialismo

Considerando que para compreender os processos de participação popular que serão tratados mais adiante neste trabalho é necessário o aprofundamento de alguns conceitos chave, inicia-se essa seção a partir da referência de autores que ajudam a abordar as diferentes concepções de democracia. Assim, segundo Cury (2016), as definições de democracia contêm uma boa dose de polissemia, embora a noção de participação por parte da população é um ponto de convergência entre os estudiosos.

Isso já deixa claro que, em se tratando de processos democráticos, a base está fundamentada no envolvimento das pessoas que fazem parte dos grupos sociais existentes em um determinado território, tendo em vista que é no território que as relações sociais se materializam. Essa perspectiva do território como substrato das relações sociais pode ser encontrada nos estudos de Milton Santos (1988; 1996; 1998) que aborda as diferentes formas de materialização das esferas de poder e das relações sociais nas mais diversas escalas.

Milton Santos (1996) afirmava que há um caráter material nas relações sociais, baseado na dialética da relação entre o abstrato e o material. Assim, pode-se falar de uma relação intrínseca e indissociável entre poder, governo e território, expressada na prática sócio-política que se observa no espaço ou nas ações espacializadas dos atores sociais que participam ativamente na vida sócio-política dos territórios. Nessa perspectiva, as ações desenvolvidas pela sociedade ocorrem e se materializam no território através das relações sociais existentes nos diferentes níveis nas escalas local, nacional e global, interferindo na vida econômica, política, social e cultural das sociedades.

Dessa forma, pode-se afirmar que as práticas sociais tanto podem diferenciar territórios como se diferenciar nos territórios e, nesse sentido, as relações de poder nada mais são do que as ações dos atores sociais que buscam a reprodução das relações sociais dos diversos grupos que operam para fortalecer seus laços dentro de uma ordem social existente.

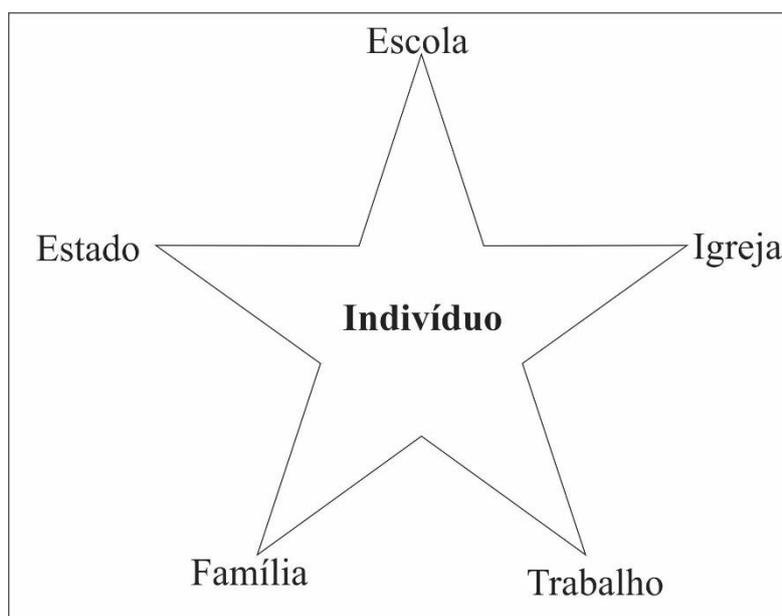
Portanto, atores sociais que atuam na mesma escala de poder, ou seja, que possuem interesses comuns, definem práticas diferenciadas de atuação com base em alianças que, para além de agregar interesses, possuem também conflitos internos (SANTOS, 1996; 1998).

Complementando esse argumento, Silva (2001) aponta que o potencial de cada ator social na produção de efeitos que modificam as formas de gestão ou que possibilitam alcançar determinados interesses depende das formas de gestão desenvolvidas, ou seja, das formas de negociação que se estabelecem entre os interesses diversos de cada ator ou grupo de atores envolvidos no território, assim como das práticas articuladas no exercício de poder.

Os estudos de Foucault (2014) que tratam do micro poder apontam para essa mesma esfera de pensamento, na medida em que Foucault, ao tratar do exercício do poder, afirmava que este não se possuía, mas sim se exercia. Porém, ao tratar do tema, Foucault destaca a subserviência do indivíduo e o controle deste frente ao exercício do poder,

através tanto do Estado (macro poder) - que molda as ações do indivíduo - quanto das instituições (micro poderes), que operam na mesma dinâmica. Dessa forma, é na origem das instituições que surge um micro poder que se materializa em micro esferas, as quais exercem poder sobre os indivíduos, o que acaba por interferir em sua autonomia, tornando-os subservientes. Esses micropoderes são representados, de acordo com o pensamento de Foucault (2014), por instituições como o Estado, a Igreja, a escola, entre outros (figura 1)

Figura 1 - As microesferas de poder de Foucault



Fonte: Adaptado de Foucault, 2014.

Assim, pode-se afirmar que, de acordo com Foucault (2014), os micro poderes têm influência dominante nas ações humanas, possibilitando que os homens estejam aptos para o controle do Estado, ou seja, pode-se falar em uma descaracterização do poder Estatal como único elemento detentor de poder, direcionando-o a outros indivíduos/instituições, o que de alguma forma se liga à ideia de democracia, embora a ideia de submissão do indivíduo às esferas de micro poder acabem por influenciar nas suas decisões, interferindo na sua autonomia, isto é, trata-se de uma democratização do controle do indivíduo através do qual esses ficam passivos à sociedade, quer dizer, às regras impostas.

Mas é importante ressaltar que, para Foucault, o poder não é um objeto, não se dá a partir de si mesmo, mas é compreendido como prática social, historicamente constituída

nas relações, ou seja, causa e efeito das relações sociais. Assim, como afirmado anteriormente, os micro poderes não são necessariamente criados pelo Estado, nem tampouco surgiram fora deste, sendo exercidos em diversos pontos da rede social e que podem ou não estar integrados ao Estado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, de certa maneira, existe um rompimento com a percepção do Estado como única fonte de poder, já que em diversos momentos é fora do poder Estatal que se constituíram e se transformaram formas autônomas e particulares de relações de poder com impacto social. Porém, isso não significa, necessariamente, que essas formas autônomas foram gestadas para confrontar o poder Estatal dominante, mas muitas vezes, serviu como instrumento para “suavização” da visão concebida sobre formas mais autoritárias de gestão atreladas ao poder Estatal.

Desse modo, nos apoiamos nas discussões de Foucault para enfatizar que, mesmo com inserção do princípio democrático, que discutiremos no decorrer desta pesquisa, o poder foi exercido historicamente como forma de neutralizar e disciplinar a luta social.

No que concerne à cronologia relacionada à inserção do princípio democrático no país, costuma-se tomar por base a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 como um marco que valida uma estrutura que tem a participação popular como princípio.

Em geral, quando se fala desse tema são evocadas as inúmeras mobilizações ocorridas nos anos de 1980, através das quais a sociedade brasileira reivindicava maior participação social nas decisões acerca das políticas públicas, fazendo parte da descentralização e da democratização em curso no Brasil. Desde então, a participação social passou a ter, em teoria, um caráter complementar à ação do Estado, tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas e, assim, formas de participação foram instituídas e fortalecidas, a exemplo dos conselhos de saúde, de educação e de assistência social.

Porém, é importante ressaltar que a CF é apenas a instrumentalização de um processo histórico muito mais amplo que tem início ainda no período colonial, mas que se fortalece a partir do momento pós-Segunda Guerra Mundial.

Nascimento (2011), em trabalho no qual discute a participação popular no Brasil, apresenta toda a cronologia relacionada à contribuição dos movimentos sociais populares que culminam na promulgação da Constituição Federal de 1988, instrumentalizando os anseios e demandas populares. A autora afirma que “a experiência brasileira de movimentos sociais populares se constitui como uma resposta em forma de resistência

aos vários regimes políticos-governamentais impostos à população ao longo dos séculos” (NASCIMENTO, 2011, p. 2).

Nessa mesma perspectiva, Alves (2000, p. 204) destaca a criação de espaços de participação popular desde a sociedade colonial, a partir da criação das câmaras municipais, embora naquele contexto “não poderiam participar mecânicos, operários, degredados, judeus e peões”, de forma que os menos prestigiados “integravam a sociedade de algum modo, mas não participam de sua vida política”. Alves (2000) ainda destaca que as pessoas escravizadas, fossem negros ou índios, sequer possuíam personalidade jurídica e, portanto, estavam à margem desse processo.

É esse contexto que acaba por forjar os embates entre o Estado e a sociedade civil já no período colonial, especialmente por se tratar de uma sociedade na qual predominava, desde a origem, uma estrutura ruralista, clientelista e tradicionalmente privatista.

Entre os anos de 1930 e 1960 os movimentos sociais se relacionam, especialmente, ao movimento operário de base anarquista e socialista, mas também ao movimento camponês e movimentos urbanos ligados aos mais variados temas, dentre os quais estruturam-se os movimentos de luta pela cultura e pela educação popular - incluindo-se nesse contexto a Educação de Jovens e Adultos - cujo maior representante foi Paulo Freire (NASCIMENTO, 2011).

Porém, com a instauração do período militar, em 1964, a participação popular acaba por ser sufocada e durante esse período há um fechamento de qualquer possibilidade de participação popular devido ao autoritarismo do regime. A perseguição aos movimentos populares, inclusive com intervenções nos espaços educativos, buscou desarticular e desmobilizar a população. É nesse contexto de resistência que os movimentos populares de luta pela educação renascem junto às Organizações Não Governamentais (ONG's) e às Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e, posteriormente, durante a crise do regime, esses movimentos se fortalecem e retomam o protagonismo nas ruas (PEREIRA e PEREIRA, 2010).

Saviani (1995) destaca que no que concerne à educação e à organização dessa esfera da vida social, a década de 1980 pode ser caracterizada como um dos períodos mais fecundos da história, haja vista a mobilização que tinha como bandeira a transformação da educação e do espaço escolar em instrumentos de reapropriação do saber por parte da população e, conseqüentemente, uma maior participação social da camada popular.

Nesse contexto, Dagnino (2002, p. 10) afirma:

A definição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente da gestão da sociedade.

Pereira e Pereira (2010, p. 79) corroboram dessa perspectiva quando apontam que:

Sob a perspectiva do avanço das forças populares no terreno da política, esse foi um período riquíssimo, não perdido, já que nele uma infinidade de organizações e instrumentos de luta social surgiram e consolidaram-se, colocando os trabalhadores do campo e da cidade em melhores condições de disputa de poder na sociedade, fortalecendo-os para que fizessem valer seus interesses frente aos da elite política e econômica.

Essa “convulsão social” na busca por direitos e pela afirmação das necessidades populares relacionadas às questões do cotidiano, unindo o macro ao micro e gestando uma nova maneira de organização da sociedade local, acabam por ter rebatimentos diretos na construção do processo da constituinte e na própria Carta Magna promulgada em 1988 que, a partir de então, contribui para instrumentalizar a gestão democrática nas escolas (GOHN,1997).

Bobbio (2009) destaca que a democracia é uma forma de participação com a presença de todos, o que reforça que se trata de um “regime onde exista um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2009, p. 56).

Nesse sentido, não basta que haja participação, mas esta deve possibilitar que os cidadãos tenham acesso pleno aos processos decisórios em todas as esferas de ação coletiva, de forma a garantir que essa participação seja efetiva.

Paulo Freire (1989) defende em seus escritos que a democracia transcende a organização política, na medida em que aponta que a democracia, antes de ser uma organização política, é uma construção histórico-social, pautada na relação dialógica. O autor apresenta o conceito de democracia afirmando que:

A democracia que, antes de ser forma política, é forma de vida, se caracteriza, sobretudo por forte dose de transividade de consciência no comportamento do homem. Transividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns, em que o homem participe (FREIRE, 1989, p. 80).

Para Freire, a democracia se configura como coletividade que requer diálogo e respeito dos que participam do processo, já que a mesma não nasce de práticas

autoritárias. O processo democrático não deve apenas ser uma luta solitária ou de um seleto grupo social, mas tem que ser um processo que envolva coletividade.

As chamadas minorias, por exemplo, precisam reconhecer que, no fundo, elas são a maioria. O caminho para assumir-se como maioria está em trabalhar as semelhanças entre si e não só as diferenças e assim, criar a unidade na diversidade, fora da qual não vejo como aperfeiçoar-se e até como construir-se uma democracia substantiva, radical (FREIRE, 1994, p. 154).

Democracia na perspectiva Freiriana é aquela que oportuniza relações interpessoais de respeito e o diálogo. Freire (1998, p. 78) define o diálogo como um “encontro amoroso dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo”.

À luz do pensamento de Peroni (2013), compreende-se que, assim como a sociedade civil e o Estado, a democracia também não é entendida como uma abstração, mas como materialização de direitos de igualdade social e “coletividade das decisões” (WOOD, 2003 *apud* PERONI, 2013, p. 72). Tal perspectiva indica que, para que a democracia ocorra, o Estado deve atuar em um processo de decisões coletivas com espaços de participação que devem ser cada vez mais ampliados.

Sob a perspectiva dos autores mencionados, a democracia implica uma ampla participação dos sujeitos e a igualdade de poderes entre os atores sociais. Portanto, o que se pontua a partir desses autores é que, para que a democracia ocorra de fato, uma real participação social se faz necessária.

Ainda nesse contexto, Benevides (2002, p. 72) nos esclarece:

Democracia é o regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é radicalmente o titular da soberania e que deve exercê-la – seja através de seus representantes, seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios. É o regime de separação de poderes e, essencialmente, é o regime da defesa e da promoção dos direitos humanos. E quando me refiro à garantia dos direitos humanos, estou unindo a democracia política e a democracia social. A democracia política, herdeira do liberalismo, com as liberdades individuais e as liberdades públicas, que são o fundamento dos direitos civis elementares. A democracia social, fruto de lutas sociais e da consolidação dos valores da igualdade e da solidariedade, acrescidos ao valor da liberdade.

Assim, concorda-se com Benevides quando ela sugere um propósito democrático em defesa do respeito integral dos direitos humanos e uma democracia que esteja livre de autoritarismos e interesses particulares. Ademais, durante muitos anos, a democracia na sociedade brasileira viu-se acobertada pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e pelas desigualdades sociais, além de ser comandada pelas elites, as quais buscavam manter o controle a partir dos seus interesses pessoais.

Contrapondo essa visão na qual a democracia é a essência das relações que se dão na sociedade e na definição das estratégias e decisões que ocorrem no âmbito da administração pública, é importante trazer à luz o conceito de patrimonialismo, usado para se referir a “formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 57). Dessa forma, na estrutura patrimonial, o poder político conduz à administração a fim de atender interesses particulares.

Faoro (2012) ao discutir o termo perpassa pelo papel da coroa portuguesa no estabelecimento das relações de poder cujos reflexos têm impactos até hoje na estrutura social brasileira, demonstrando como se forma o patronato político nacional.

Com a evolução histórica dos processos sociais, o autor se apoia na discussão da luta de classes e afirma que quando as classes emergem, no contexto de consolidação do sistema capitalista e da independência da coroa, buscam nacionalizar o poder e apropriá-lo de forma que se dilua na elite, sendo que a elite política do patrimonialismo seria um “estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático” (FAORO, 2012, p. 642).

Ainda sobre o conceito de patrimonialismo, Mendonça (2000) enfatiza que:

Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial, a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. (MENDONÇA, 2000, p. 51).

E complementa:

A dimensão patrimonial continua, assim, como característica predominante do Estado brasileiro, como uma forma de dominação política adaptada, decorrente de um tipo de transição para a modernidade que se fez comprometida com a convivência entre uma sociedade fraca e um aparelho administrativo forte. (MENDONÇA, 2001, p. 99)

Com efeito, nas relações patrimonialistas, a administração é tratada como assunto exclusivo de quem está no poder; cargos e atribuições estão à disposição do poder político e “os servidores atuam por dever de respeito e obediência” (MENDONÇA, 2000, p. 51).

O Estado patrimonialista, em seu gigantismo, seu centralismo e em sua função empreendedora de produtor da riqueza da nação, tudo abarca, à custa do enfraquecimento da sociedade e do fortalecimento dos estamentos que o dominam. O patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia. (MENDONÇA, 2001, p. 100).

Nessa perspectiva, o patrimonialismo acentua a presença do individualismo das minorias, onde os efeitos irão ecoar na grande dificuldade na distinção entre o público e o privado, não distinguindo a separação entre o campo individual e o que concerne a questões coletivas.

Assim, trazendo a discussão para a esfera da educação, é possível concordar com Mendonça (2000) quando ele defende o argumento de que a característica patrimonial do Estado brasileiro é responsável pela não efetivação de gestão democrática no ensino público, uma vez que, comumente, as relações patrimonialistas são vistas como um dos fatores que dificultam a configuração de uma ordem social democrática no Brasil.

Segundo Mendonça (2000), a descentralização é forte aliada para a concretização da gestão democrática na educação pública, pois pondera que a descentralização está atrelada ao repasse de tarefas e responsabilidades. Ao pesquisar o processo de descentralização dos sistemas de ensino no Brasil, Mendonça aponta o patrimonialismo como fator que impede a efetivação da gestão democrática na educação pública.

Considerando as estruturas sociais existentes na atualidade e as relações que se dão no âmbito da gestão democrática, Silva (2000) nos alerta para o fato de que, apesar de vastamente utilizado nos regimes democráticos atuais, o termo “maioria”, da forma como é representado nos órgãos governamentais, corresponde a uma minoria dominante.

Nesse sentido, o que se observa é um conjunto de ações políticas e econômicas efetivadas pela classe dominante para assegurar a reprodução de seu projeto societário, um processo constante que, por muitas vezes, materializa-se em uma coleção de práticas autoritárias.

É na efetivação do exercício das práticas de gestão que se pode compreender, de fato, como a democracia vem sendo utilizada: se de forma plena ou se como mero subterfúgio para mascarar relações não democráticas. Nesse contexto, tendo em vista os princípios democráticos, Bobbio (2009) alerta para a questão do exercício do poder como um valor maior da democracia e que incide num amplo desafio. Segundo o autor, é no modo como esse poder é posto que necessitamos nos ater.

Enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação (BOBBIO, 2009, p. 11).

O que está posto, a partir da visão desses autores, é que a concepção de democracia que se desenvolveu ao longo dos anos deve ser permeada pela participação social.

Contudo, essa participação se concretiza de diferentes maneiras, pois em sociedades onde as relações autoritárias de poder são constantes, os obstáculos para a efetivação da democracia – no sentido puro da palavra – tendem a afastá-la do nível desejado.

Mendonça (2000) concorda que a constituição da sociedade brasileira tem traços autoritários e patrimonialistas. Discutir pontos sobre a descentralização de poder é indispensável, mas buscar a ruptura do paradigma de centralização de poder é um grande desafio para um dito sistema democrático.

Entende-se que, numa sociedade capitalista carregada de tensionamentos e contradições, as bases democráticas não são cumpridas em sua totalidade. Nessa perspectiva, segundo Chauí (2012), a democracia é a única forma de governo em que o conflito pode ser considerado legítimo.

A sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos. Eis porque podemos afirmar, em primeiro lugar, que a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. O conflito não é obstáculo; é a constituição mesma do processo democrático. (CHAUÍ, 2012, p. 152).

Ora, é importante pontuar que, no capitalismo, são imensos os obstáculos ligados ao exercício de fato da democracia, pois o jogo de interesses expressa a forte divisão social. Segundo Chauí (2012), a contradição entre o capital e o trabalho e a exploração e dominação de uma classe social por outra apresentam entraves para a efetivação de processos democráticos.

Esse pensamento vai na direção do que discute Faoro (2012) quando aborda a prática das elites políticas e da manutenção das decisões nas mãos da elite política patrimonialista.

Na democracia capitalista moderna a exploração e as desigualdades socioeconômicas convivem com a liberdade e a igualdade social. Essa visão se baseia nos primórdios das conceituações relacionadas à modernidade, em especial nos apontamentos de Tocqueville que apoiava a ideia de modernidade em um determinado triunfo da igualdade. Nesse sentido, essa igualdade não estaria relacionada a uma descrição de base empírica de igualdade pura das condições de vida, mas relativa à extensão de um princípio que seria a igualdade dos indivíduos independente das suas desigualdades sociais reais. De acordo com esse pensamento, na modernidade os indivíduos seriam tratados de forma igual e, dessa forma, há uma tendência em que os indivíduos se considerem iguais

fundamentalmente, podendo, portanto, reivindicar de forma legítima igualdade de oportunidade e de direitos e, assim, reduzir as desigualdades reais (DUBET, 2001).

Wood (2011), por sua vez, pondera que a democracia é incompatível com a sociedade capitalista, uma vez que aquela pode ser definida por “o governo pelo povo ou pelo poder do povo” (WOOD, 2011, p. 8). Assim, o capitalismo representa, portanto, o governo do capital, limitando o poder da massa. Saes (2001) completa o raciocínio ao afirmar que “a participação de todo o povo no processo macro decisório não é possível dentro dos limites do estado capitalista” (SAES, 2001, p. 128).

Diante do exposto até aqui, pode-se afirmar que a busca do sentido da democracia está associada ao sentido da verdadeira autonomia do sujeito, baseada na liberdade e na garantia da igualdade para todos. Tomando a educação como um dos pilares para a construção do exercício da democracia, compreende-se que as instituições educacionais enquanto entidades políticas podem desempenhar uma função social voltada para a efetivação de práticas participativas. Além disso, os sistemas educacionais compreendem uma parcela considerável da construção de um projeto de democracia que se efetiva através da participação social.

Nessa perspectiva, entende-se que a concretização da democracia nas instituições educacionais está intrinsecamente atrelada ao compartilhamento das tomadas de decisões e, dessa forma, a democratização da gestão da educação se manifesta em diversas possibilidades de compartilhamento do poder, ampliando as possibilidades de uma prática mais justa e transformadora.

## **2.2 Participação social: uma análise histórica**

De acordo com diversos estudos, a participação social foi um instrumento para consolidação da democracia no Brasil e, mesmo durante o período militar – e pode-se dizer que até como forma de enfrentamento ao regime -, quando a participação social era limitada e desencorajada, teve início fora dos espaços oficiais uma série de experiências participativas e emancipatórias que delinearão toda a dinâmica posteriormente instrumentalizada na Constituição Federal de 1988 (CICONELLO, 2008; TEIXEIRA, 2007; SILVA et al., 2009).

Partindo da definição de participação a partir da perspectiva de autores que buscaram compreender o aprofundamento do conceito como ponto chave para entender os processos relacionados ao tema, com o intuito de esquadrihar as dimensões que

agregam toda a vivacidade associada à população como instrumento de mudança de sua própria estrutura social, inicia-se esse percurso com a contribuição de Ammann (1978) que destaca a participação na perspectiva da ação através da qual múltiplos sujeitos sociais assumem parte da gestão e se envolvem de forma direta em relação ao aparelho estatal.

Corroborando essa definição, Rocha (2008, p. 131) destaca que a participação social, entendida como:

[...] a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local.

Dessa forma, tendo sua gênese ligada aos movimentos sociais organizados, que buscaram romper com o padrão hierárquico de sociedade, o qual era permeado por tendências históricas de dominação, a sociedade busca organizar suas demandas através da participação social. Vale ressaltar que essa participação é conquistada a partir de um esforço coletivo de agentes sociais contrários à dominação historicamente constituída, o que pressupõe desigualdades sociais que se traduzem em conflitos e, por isso mesmo, não se configura como dádiva advinda dos poderes constituídos.

Nessa perspectiva, Demo (2009, p. 18) afirma que esse esforço coletivo é denominado de conquista, na medida em que significa que:

é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. [...] participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Isso significa a necessidade de enfrentamento constante com o poder constituído, a fim de que se garanta a abertura e a manutenção de espaços de debates públicos nos quais os sujeitos possam exercer suas atribuições no contexto da formulação de políticas públicas e deliberações de decisões que envolvem a sociedade.

Nessa perspectiva, Araújo (2012, p. 38) afirma que a participação é “fruto da conquista dos sujeitos sociais” o que, por isso mesmo, traz em seu cerne “objetivos e processos que, por vezes dialéticos”, apresentam “imensas discrepâncias entre o discurso e a prática”.

Ora, se a sociedade é, em essência, permeada de conflitos associados aos diferentes interesses, especialmente quando considerados os espaços de poder que têm a máquina estatal como um agente fundamentalmente antagônico no que se refere às demandas da parcela mais “frágil” da sociedade, ou seja, as classes sociais menos favorecidas, é imperativo que se reflita sobre o processo histórico que fomentou o modelo atual de participação e, especialmente, a forma como essa participação tem sido efetivada na sociedade em geral e na educação em particular.

Pateman (1992), em uma obra na qual avalia o espaço ocupado pela participação no contexto democrático e apoiando-se na teoria de Rousseau<sup>3</sup>, destaca que a participação sob o ponto de vista político deve ter como resultado que a vontade geral se sobreponha aos interesses pessoais e que tanto os ônus quanto os benefícios sejam universais, protegendo direitos e respeitando o interesse público.

Há que se ressaltar, de acordo com Araújo (2012), que na década de 1980 se sobressaía um modelo no qual o voto era o instrumento de organização dos processos participativos e tal formato acabava por esvaziar esse instrumento na medida em que se baseava em um modelo no qual as opções já estavam determinadas, o que restringia o alcance da participação e permitia às elites a manutenção de um regime mais democrático do que participativo, de fato.

Araújo (2012, p. 43) continua:

No final da década de 1980, as teorias democráticas participativas centradas no voto perderam força, cedendo lugar a uma proposta baseada no diálogo, em discussões que expressavam uma identidade mais coletiva, menos voltada para os particularismos. Não que as divergências não fossem encontradas, mas a partir do debate elas podiam encontrar pontos de convergências. Essa tendência, que tinha como elemento central o processo gerador das decisões coletivas, foi chamada de modelo deliberativo.

É importante destacar que, apesar dessa seção ter como objetivo colocar em pauta o histórico da participação social no Brasil, esse é um tema bastante amplo, haja vista as diferentes demandas sociais que se colocam em um país de extensão continental, especialmente se se considerar a diversidade de atores e de espaços nos quais operam, como, por exemplo, os movimentos sociais urbanos e os movimentos sociais rurais, os

---

<sup>3</sup> Jean Jacques Rousseau em sua obra ‘O Contrato Social’ discute que somente por meio de um contrato social através do qual fosse garantida a soberania política da vontade coletiva é que seria possível garantir a liberdade natural do homem, sua segurança e, ao mesmo tempo, o bem-estar da vida em sociedade. E para isso, seria essencial que fosse definida a igualdade entre os homens, a fim de que houvesse o comprometimento de todos em busca desse bem-estar social (ROSSEAU, 1999).

movimentos emergentes de povos e comunidades tradicionais, os movimentos relacionados às questões étnicas, de gênero, de diversidade, entre outros.

Nessa perspectiva, de acordo com publicação produzida pelo Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE), organizada por Lopes e Heredia (2014, p. 22), no que se refere à questão da participação no contexto desses diferentes atores e movimentos sociais, nos “campos da produção de conhecimento, da gestão ou da militância, ora se trata do tema da cidadania, da participação da sociedade civil de forma abstrata, ora se trata do conhecimento de um movimento especializado”.

Rocha (2008) destaca, nesse contexto, a existência de análises histórico-culturais que demonstram que a participação social sempre existiu no país, tendo em vista a diversidade de eventos relativos às manifestações que demonstram a organização popular do brasileiro quando o objetivo é a resistência à opressão e a busca por direitos<sup>4</sup>. Apesar disso, a autora aponta que é recorrente uma visão construída que desqualifica o comportamento articulado da população, adjetivando o povo como apático e bestializado.

Assim, a autora afirma que:

Com efeito, a história política do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro se organizar e lutar por seus direitos. É claro que a forma e a intensidade de luta variam de acordo com os usos e costumes de cada época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez. (ROCHA, 2008, p. 132).

Face ao exposto, o trabalho de Rocha apresenta diversos momentos em que se é possível constatar a organização popular como motor da participação social no contexto da história política brasileira, a exemplo das lutas pela independência e de movimentos de grupos sociais específicos que vão desde a formação de quilombos na luta contra a escravidão até os movimentos populares pela terra e por moradia na contemporaneidade.

Com base nas constatações apresentadas até o momento e considerando que nas sociedades modernas a participação está diretamente relacionada à ideia de cidadania e de democracia, é imprescindível a garantia de direitos básicos e fundamentais como moradia, saúde e educação a fim de que os cidadãos possam, efetivamente, exercer sua autonomia.

Nessa perspectiva, de acordo com Telles (1994, p. 92):

---

<sup>4</sup> É importante ressaltar nesse ponto que cada momento histórico traz uma forma diferenciada de organização e que nem sempre essas manifestações se deram tendo como objetivo a democratização das decisões e das demandas. Muitos desses movimentos, inclusive, a depender do contexto, foram liderados pela própria elite que tinha objetivos pouco inclusivos com relação à totalidade da população brasileira.

Para colocar em termos mais precisos, os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um. Como forma de sociabilidade e regra de reciprocidade, os direitos constroem, portanto, vínculos propriamente civis entre indivíduos, grupos e classes.

É nessa perspectiva que se pode pensar a construção e promulgação da Constituição de 1988, uma vez que a cidadania se caracteriza como condição social que reconhece direitos e deveres de cidadãos, nos âmbitos civil e social, a partir de uma dimensão que inclui liberdade e igualdade.

Ciconello (2008, p. 1) aponta que uma parte significativa das forças políticas e sociais que fomentaram o processo de redemocratização brasileiro na década de 1980 estava “imbuída de uma concepção democrática ampliada”, não restrita ao restabelecimento da representação eleitoral simplesmente, mas que mudasse a estrutura não democrática, excludente e autoritária do Estado, transformando gradualmente as estruturas de poder.

Em face disso, nas últimas décadas buscou-se a constituição de diferentes espaços de participação popular, de natureza formal, nas três esferas de poder – federal, estadual e municipal -, incluindo a participação de milhares de organizações da sociedade civil<sup>5</sup>.

Apesar de uma diversidade de movimentos, a exemplo de sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e outros movimentos sociais estarem mobilizadas no sentido de promover a educação e a emancipação em busca de uma consciência cidadã, é no seio das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), ligadas à Igreja Católica, na década de 1980, que se avivou o movimento de fortalecimento da autonomia e a organização de grupos e setores populares. A abordagem pedagógica que direcionava o trabalho das CEB enfatizava a participação, a comunidade e os ideais de igualdade, influenciando a organização de trabalhadores em sindicatos, em partidos políticos e em associações de natureza diversificada, a exemplo das associações comunitárias, associações de moradores, entre outras (CICONELLO, 2008).

Nesse contexto, as associações de moradores requeriam a melhoria dos serviços públicos, a exemplo de saneamento básico, transporte, postos de saúde, escolas, além de ser um espaço de construção de identidades democráticas (BOSCHI, 1987).

---

<sup>5</sup> Ciconello (2008) fala da existência estimada de mais de 40.000 Conselhos de Políticas Públicas, ligados a diversas estruturas governamentais.

O surgimento das primeiras ONGs no país fortalecia os movimentos sociais em seu processo de retomada pós-ditadura, especialmente no âmbito de sustentação política e financeira como forma de enfrentamento ao fechamento de espaços sociais como sindicatos e partidos, operando, especialmente, na perspectiva de reconhecimento e constituição de direitos humanos.

De acordo com Ciconello (2008, p. 3)

Devido à intensa pressão exercida pela sociedade, o regime militar promoveu uma gradual abertura política, que possibilitou no início dos anos de 1980, a criação do Partido dos Trabalhadores - PT (10/02/1980) e da Central Única dos Trabalhadores – CUT (28/08/1983). Esses dois eventos são marcos do processo de redemocratização do país e de um projeto de transformação mais radical da sociedade brasileira. O PT aglutinou uma pluralidade de forças sociais e conseguiu assumir o poder em algumas prefeituras importantes, promovendo experiências participativas emblemáticas no âmbito da gestão municipal.

É a partir dessas experiências bem-sucedidas, tanto nos governos da esfera municipal quanto nas associações comunitárias, que se engendrou as discussões que culminaram nos debates que se seguiram: no contexto da Assembleia Constituinte e na própria Constituição Federal, denominada Constituição Cidadã justamente por garantir em seu instrumental legal a participação popular nas mais diversas esferas da vida social do Estado brasileiro

É importante ressaltar, porém, de acordo com Ammann (1978), que a participação social está diretamente ligada ao associativismo, na medida em que quanto maior for o nível de associativismo de uma população, mais habilitada essa população estaria para ampliar o processo participativo.

Contudo, a fim de que seja efetivo, o processo participativo precisa ser autônomo, já que associações que estão articuladas ao aparato ideológico do Estado acabam desviando as reais demandas e enfraquecendo o poder de reivindicação da população, reproduzindo e acentuando as desigualdades sociais.

Assim, pode-se afirmar que em se tratando da articulação Estado-democracia ainda há muito o que se avançar, haja vista que a história tem demonstrado uma fragilidade flagrante nas práticas democráticas, especialmente no que se relaciona à participação social, com avanços teóricos importantes, inclusive nos marcos regulatórios, leis, diretrizes e normas, mas que não se materializam nas práticas sociais.

Mais marcante ainda é a fluidez com que esses entraves ocorrem no âmbito da educação, nas diversas esferas de poder, com uma manutenção das práticas que sufocam os processos democráticos e fortalecem mecanismos que não ensejam o fortalecimento

das relações baseadas na participação dos diversos atores sociais. Dessa forma, o que se percebe é que, apesar de toda a evolução dos dispositivos legais no campo teórico, que colocam o país na vanguarda, especialmente no contexto da América Latina, o que se vê na prática é uma potência não aproveitada e a manutenção de dinâmicas que acabam por impossibilitar o avanço e o desenvolvimento de novas formas de relações políticas que, em essência, tem condições de promover mudanças significativas reais em se tratando da melhoria da qualidade da educação

### **3 PROCESSOS PARTICIPATIVOS: DO MACRO AO MICRO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.**

Este capítulo trata das correlações existentes no âmbito dos processos participativos efetivos na sociedade brasileira na contemporaneidade, trazendo uma visão ampla que contempla as discussões e as ações na esfera macro, ou seja, com enfoque nas questões que têm rebatimento em nível federal, passando pela dinâmica de descentralização que possibilitou que estados e municípios tivessem uma ampliação do seu papel.

Aborda, ainda, uma crítica à falta de autonomia dos municípios frente a esse processo de descentralização, na medida em que nem todos os instrumentos possíveis são, de fato, aproveitados em todo o seu potencial.

#### **3.1 A gestão democrática da educação pós constituição de 1988**

A fim de contextualizar a relevância das diretrizes que foram engendradas a partir da Constituição Cidadã de 1988, inicia-se essa seção trazendo um histórico da legislação e das medidas anteriores à Carta Magna supracitada.

Assim, ressalta-se que até a década de 1930 a educação era exclusivamente de responsabilidade dos estados que gozavam de total autonomia tanto pedagógica quanto financeira (RIBEIRO, 1993). Após o golpe de Estado de 1930, que depôs o presidente Washington Luís e implantou a ditadura Vargas, o governo reduziu a autonomia dos estados e criou medidas centralizadoras, a exemplo da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e iniciou-se um intenso debate em busca da criação de um sistema nacional de educação, demandando a criação de instituições que tinham como objetivos: a alfabetização da população; a educação do cidadão; o fortalecimento da capacidade dirigente das elites e a qualificação das massas para funções produtivas mais complexas do que as que essa parcela da população desenvolvia até o momento (BOUTIN e SILVA, 2015).

Claro está que se tratava de um modelo de educação elitista, que privilegiava as elites em detrimento da população das classes trabalhadoras, vistas nesse contexto como massa de trabalho a ser aproveitada nas fábricas que começavam a se instalar nas cidades.

As polêmicas que circundavam os debates que ganhavam corpo nos espaços de discussão demandaram um tempo relativamente longo e apenas no final da Era Vargas é

que as primeiras leis orgânicas da educação brasileira, formuladas pelo próprio poder executivo, foram decretadas, estabelecendo-se, a partir dessas leis, as diretrizes, os ciclos, objetivos e currículos do novo modelo de educação nacional (PALMA FILHO, 2005).

Na sequência, com a promulgação da Constituição Federal de 1946, havia a previsão de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação a ser formulada pelo poder legislativo, o que, acreditava-se, poderia apresentar um viés mais democrático. Essa LDB veio a ser aprovada apenas em 1961, após 13 anos de debates realizados em universidades, institutos de pesquisas, no Congresso Nacional e no seio dos movimentos sociais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, foi uma maneira de atender diferentes interesses no cenário educacional. Saviani (1988), nos alerta que tal estratégia pode ser entendida como:

O regime que mantém abertas as franquias democráticas cujos canais de participação, entretanto, só são alcançados por uma determinada e restrita parcela da sociedade, parcela essa constituída pelas chamadas elites, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista cultural. (Saviani, 1988, p. 23).

Para Saviani (1988), essa “democracia restrita” privilegia uma parcela da sociedade em detrimento da outra, ou seja, as classes populares não vivem a experiência verdadeiramente democrática.

É nesse contexto que educadores como Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e Fernando de Azevedo, entre outros, se mobilizaram na Campanha em Defesa da Escola Pública, através da qual defendiam a escola pública, gratuita e de caráter laico, três fatores considerados essenciais para que se construísse uma sociedade democrática (PASINATO, 2011).

Conforme aponta Ribeiro (1993), esse movimento ia de encontro a um projeto do deputado Carlos Lacerda que defendia um modelo liberal, privatista, que favorecia a iniciativa privada em detrimento da garantia de prover a todos os cidadãos a educação pública. Vale ressaltar que o projeto de Lacerda saiu vitorioso, embora tenha sido parcialmente vetado pelo então presidente João Goulart.

Nesse momento político ganhou destaque uma série de ações do movimento estudantil que buscava reivindicar a democratização da universidade e o fortalecimento da educação pública através de uma reforma universitária, a fim de garantir, entre outras questões, a representação tripartite entre professores, funcionários e estudantes, o que por

si já deixa claro a ânsia por processos participativos mais democráticos no contexto do ensino superior (CHAGURI et al., 2013).

Com o golpe militar de 1964, todos esses processos de luta foram reprimidos e educadores e estudantes que estavam envolvidos nas lutas pela democratização da educação em todos os níveis foram perseguidos de forma sistemática e violenta.

Somente após um enfraquecimento do regime ditatorial, associado ao contexto de educação para a participação social fomentado no contexto das Comunidades Eclesiais de Base como já discutimos anteriormente, é que se pode retomar a tese de que é a partir das lutas sociais relacionadas às mais diversas esferas da vida pública que se consolidou a Constituição Federal de 1988, absorvendo as demandas populares e buscando instrumentalizar os anseios da sociedade brasileira no contexto da abertura democrática pós-golpe militar.

A partir de então se efetivou a incorporação de um conjunto de bandeiras defendidas pela sociedade civil organizada, direcionadas para a defesa da democracia e da cidadania.

É nesse contexto sócio histórico e político que a discussão sobre democratizar a educação, que vinha sendo construída desde a década de 1930 e que foi silenciada durante a ditadura militar - com a intenção de alinhar a educação ao capitalismo internacional - retorna com força desde o início da década de 1980 até a promulgação da Carta Magna em 1988.

Após mais de duas décadas de fechamento do regime, o fim da ditadura militar contribuiu para que a democracia pudesse emergir e ser ratificada não apenas nas reivindicações da sociedade civil, mas nos documentos legais que foram construídos após esse período, culminando na elaboração da Carta Magna de 1988.

Dagnino (2002) aponta que a sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária, experimentou um significativo ressurgimento, organizando-se na luta contra o autoritarismo e congregando diversos setores sociais, cuja transição do regime autoritário para o democrático se tornou o principal fenômeno político. É a partir da década de 1980, com a redemocratização da sociedade brasileira e o fim da ditadura militar, que se percebe uma reorganização na natureza das relações entre Estado e sociedade civil. Conforme Cury (2016, p. 22):

O movimento de contestação ao regime militar e sua derrubada contou com a ampla participação de vários segmentos da população da qual o professorado não esteve ausente. A mobilização geral foi capaz de desconstruir a ordem ditatorial e de criar um novo ordenamento jurídico nacional, de um lado,

salvaguardas contra um retorno ao regime até então existente e, de outro, dispositivos que conduzissem a uma participação em bases democráticas.

Nesse ponto é importante destacar que Wood (2011) sustenta a tese de que o liberalismo suplantou a democracia, superando-a e submetendo-a a pressões ideológicas que têm origem na classe dominante e fazendo com que a democracia passasse do exercício do poder coletivo e popular ativo à fruição passiva de proteção e direitos constitucionais e processuais relativas ao indivíduo das classes vulneráveis através do isolamento do cidadão.

A emergência e a evolução do sistema capitalista, de acordo com Wood (2011), opera no sentido de esvaziar a noção de cidadania do viés democrático, sujeitando o indivíduo ao poder do capital a fim de garantir sua sobrevivência, destacando, ainda, que a democracia liberal só é possível ser pensada no contexto do sistema capitalista e das relações intrínsecas de propriedade relacionadas a esse modelo, enfraquecendo o conceito de democracia, uma vez que não é possível se pensar o capitalismo governado pelo poder popular e não há como a vontade do povo prevalecer sobre o lucro e a acumulação em um contexto no qual o capital predomina.

Assim, tanto o liberalismo quanto o neoliberalismo operam no sentido de esvaziar a participação estatal na vida social e econômica, privatizando cada vez mais suas funções em um processo no qual o bem-estar da sociedade estaria atrelado a partir da emancipação das liberdades individuais, sendo o Estado responsável apenas por criar e preservar uma estrutura voltada a esse modelo.

Conforme Wood (2011) aponta, no capitalismo há uma separação entre política e economia que pode ser constatada no liberalismo e que é aprofundada no neoliberalismo, transferindo para o campo econômico a responsabilidade pela gestão dos recursos. Esse campo econômico que se pressupõe neutro, supostamente, faz parte de uma estratégia ideológica em busca de neutralizar a percepção dos efeitos sociais da economia capitalista, como se esta pudesse ser impessoal.

Em face das contribuições de Wood (2011), pode-se afirmar, portanto, que as tentativas de democratizar a participação social não podem ser analisadas fora da perspectiva do sistema capitalista que, de alguma forma, acaba por monopolizar as ações sociais, mesmo quando essas aparentam ser o reflexo do coletivo, ou seja, o modelo de participação que vem sendo formatado precisa ser analisado confrontando-o sob a perspectiva do gozo passivo de direitos frente ao exercício coletivo e popular.

Nesse sentido, os conselhos de educação, ao agregar representantes de diversas categorias, a depender da distribuição do número de vagas dos conselheiros, pode ser apenas um mecanismo de manutenção do *status quo*, sem agregar realizações relevantes para o contexto educacional da área na qual atua e essa questão precisa ser analisada de forma aprofundada.

Dito isto, no Brasil, no que tange à educação, a Constituição Federal (CF/1988) inclui, em seus princípios a “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988). Esses dispositivos constitucionais criaram a possibilidade de institucionalização da participação em escolas e sistemas educacionais

É importante destacar que a CF/1988 mantém, em seus princípios, características de um modelo de Estado liberal<sup>6</sup> que apresenta fundamentos de uma economia capitalista. O objetivo da ideologia liberal é o de manter as condições políticas e econômicas de ampla liberdade do mercado em contraposição aos mecanismos de regulação econômica pelo Estado. Por outro lado, a mesma Constituição instituiu as políticas sociais no Brasil como um direito de todos, andando na contramão dos princípios neoliberais. Apesar disso, Carvalho (2009) esclarece que as mudanças do capitalismo, produzidas com o advento do neoliberalismo<sup>7</sup>, implicam uma espécie de burocracia frouxa, substituindo hierarquias verticalizadas por relações mais horizontais.

Essa forma de Estado neoliberal ganhou contornos nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao mesmo tempo em que o processo de globalização acompanhava e incidia no contexto local, levando o Brasil a seguir tais pressupostos (sobretudo por meio da íntima relação com os organismos internacionais), pautados nas ideias defendidas pelo Consenso de Washington<sup>8</sup>, as quais foram adotadas pelo governo FHC (SILVEIRA, 2009).

---

<sup>6</sup> O Estado Liberal, nessa perspectiva, pode ser explicado a partir de um modelo de estado com autoridade limitada que prega a liberdade individual, dentro dos limites da lei. Nessa perspectiva, além de promover a liberdade, o Estado limitaria o seu controle à vida privada dos indivíduos e na economia, por exemplo. Assim, o Estado seria limitado tanto no que se refere aos seus poderes quanto às suas funções. (BOBBIO, 1994).

<sup>7</sup> “O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.” (HARVEY, 2005, p. 12)

<sup>8</sup> Expressão atribuída pelo economista inglês John Williamson a um encontro econômico realizado na cidade de Washington, nos EUA, no ano de 1989. Neste encontro foram tratados assuntos como disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual, não tendo sido tratados assuntos como educação, saúde, distribuição de renda e pobreza.

A reforma de Estado vivenciada no início da década de 1990 foi pautada na política de descentralização, isto é, na redefinição da atuação do papel do Estado na ascensão do desenvolvimento socioeconômico. Nesse mesmo período, as políticas educacionais brasileiras, a gestão democrática e a participação social foram fortemente inseridas no contexto de reestruturação dos sistemas de ensino. Vale ressaltar, porém, que essa gestão democrática em um contexto em que o neoliberalismo, implantado por Fernando Collor de Mello e fortalecido nas políticas de Fernando Henrique Cardoso, criava normas que deveriam ser aplicadas a situações gerais, mas deixava os indivíduos (e aqui se incluem gestores das demais esferas de poder) livres para agir de acordo com as circunstâncias e os seus próprios interesses.

Assim, nesse período, a educação passa a ter um viés mercadológico, no qual o Estado deixa de ser financiador e passa a ser avaliador e controlador, na medida em que cria instrumentos quantitativos para avaliar professores, alunos e cursos em todos os níveis de ensino, além de fortalecer métodos de formação rápida e à distância com vistas a suprir o mercado. Trata-se, portanto, de um processo de democratização da educação que visava flexibilizar a educação para o atendimento das demandas das empresas, ao passo em que a qualidade era mantida para poucos que podiam comprar.

Dagnino (2002) salienta que o panorama mais próximo e amplo entre sociedade civil e Estado pauta-se através do processo de democratização. Nessa nova configuração, para a garantia do direito à educação, é necessária a existência do Estado e de instituições que viabilizem a escolarização da população. Estado e sociedade civil precisam, portanto, interagir de forma recíproca, já que sem que isso ocorra de fato, não se pode falar em gestão democrática da educação.

Os mecanismos para regulação da educação foram incorporados gradualmente na legislação nacional. A política de gestão democrática participativa nos sistemas municipais de ensino é um espelho de importantes construtos da luta da sociedade civil no cenário político brasileiro e na trajetória da democracia. É com essa realidade de garantia do direito à educação que a CF/1988 traz importantes modificações que deveriam se efetivar nas políticas educacionais e na gestão.

Por outro lado, Saviani (2012, p. 36) aponta que “quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola” e defendeu também o oposto, ou seja, que a escola foi mais democrática quando não se falava em democracia no espaço escolar. Nesse contexto, Saviani destaca que em nome da democracia foram estabelecidas no espaço escolar práticas que serviram a pequenos grupos, consolidando-

se muito mais como privilégio a grupos já privilegiados, “legitimando as diferenças”, enquanto a massa popular, ou seja, as classes sociais menos favorecidas, ficavam à margem desses processos de democratização de novas formas de construção de saberes escolares.

Por muitos anos a sociedade brasileira vivenciou intensas transformações. O termo “democratização da educação” que tomamos neste texto dialoga com a definição de Mendonça (2000), quando esta atrela a democratização ao direito ao ensino de qualidade e à participação. Esse conceito de democratização diz respeito ao dever do Estado em oferecer educação para todos. Junto a esse conceito, outra vertente da democracia tem realce na forma de administrar, gerir a educação. Trata-se da inserção do conceito da gestão democrática que, no contexto educacional, ocorre de forma gradual.

Vieira (2007) afirma que as políticas sociais respondem às lutas sociais através de um processo histórico pautado na correlação de forças. Dessa forma,

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim **a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento** (VIEIRA, 2007, p. 144, grifo nosso).

Assim, pode-se afirmar, então, que apesar de em certos momentos os anseios populares serem contemplados, em geral são deixados em segundo plano, frente a um processo pseudodemocrático, ou seja, baseado em uma democracia que não contempla de fato as necessidades e a igualdade no acesso, o que vai de encontro ao que vem a ser democracia. Assim, o processo democrático é aquele através do qual “a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública” e assegura que “quanto mais coletiva a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões” (VIEIRA, 1998, p. 12).

Vieira (1998) aborda a democratização sob a perspectiva do acesso, ressaltando que não basta que se tenha direito se este não é efetivamente alcançado. Sobre essa questão, o autor aponta que mesmo após a constituinte de 88, vigente até o momento, embora a Carta Magna tenha acolhido a política social não tem garantido a prática e/ou a regulamentação dos direitos. O autor classifica esse período histórico como sendo de “política social sem direitos sociais” (VIEIRA, 1998, p. 68).

A redemocratização deflagrada pela pressão da sociedade civil organizada e pela luta dos movimentos sociais defendeu como uma de suas bandeiras a gestão democrática na educação. Gestão democrática pressupõe democracia e participação. Cury (2005) nos diz que:

A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia. (CURY, 2005, p. 18).

A CF/1988 representa um marco histórico quando se fala da inclusão da Gestão Democrática (GD) no texto constitucional, além de novas diretrizes para os direitos sociais no país. Segundo Albuquerque (2012, p. 76), “uma vez definida como princípio da educação na Carta Constitucional de 1988, a gestão democrática do ensino público é instituída como política nos poderes Legislativo e Executivo”.

Inspirada na Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 apresenta de forma mais detalhada a GD em forma de lei para o ensino público, destinando três artigos para tratar do tema, a saber, os artigos 3º, 14 e 15 que contemplam, inclusive, a participação dos profissionais e da comunidade escolar na gestão da escola. A LDB garante a autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola, sendo a GD o objeto de regulamentação nas normas de cada sistema de ensino.

Art. 3º [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

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.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996).

Dessa forma, afirma-se que o princípio da gestão democrática no ensino público foi incorporado pela Constituição Federal de 1988 e “emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental” (DAGNINO, 2004, p. 141). Esse mesmo marco legal garantiu aos municípios a condição de entes federados que gozam de autonomia

relativa para organização de seus sistemas de ensino, incluindo a regulamentação do princípio constitucional da GD.

Deve-se acrescentar que o princípio da GD, conforme já assinalado anteriormente, diz respeito tanto as escolas quanto aos órgãos do sistema de ensino, dentre eles os Conselhos de Educação sobre os quais este trabalho focalizará.

A Constituição de 1988 (doravante CF/1988) elevou os municípios à categoria de entes federativos, conforme estabelece seu artigo 18:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Assim, foi firmada a independência municipal nas esferas política e administrativa, permitindo a eleição de prefeitos e vereadores, além da competência de auto-organização e de gestão educacional, econômica e financeira. Nesse contexto, o federalismo surge como forma de organização do Estado, marcado pela descentralização na transferência de competências e na cooperação entre os entes federados, fazendo com que conceitos como autonomia, controle social, participação, democracia e municipalização ganhem amplo destaque.

Essa descentralização, proposta na CF/1988, não pode ser apenas a mera transferência de encargos e responsabilidades, mas a portadora de uma liberdade no agir que defina suas peculiaridades com autonomia relativa, redefina seu papel e supere os processos centralizadores. Embora a CF/1988 faça menção ao princípio da gestão democrática, ela não o conceitua, impedindo uma maior reflexão a partir do texto da lei. As conquistas ocasionadas pela mesma demandavam a elaboração de novos aparatos legais para que as diretrizes instituídas fossem efetivadas.

Na década seguinte, o Plano Nacional de Educação, aprovado na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aponta objetivos e metas em cada um dos níveis de ensino que envolvem a gestão democrática da educação, apoiando o federalismo na educação na repartição de responsabilidades, além de tratar diretamente acerca da gestão democrática, sendo sugerida - na meta 16 para a educação infantil e na meta 9 para o ensino fundamental - a criação de conselhos de educação.

1.2 Educação Infantil

1.3 Objetivos e Metas

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

## 2.2 Ensino Fundamental

### 2.3 Objetivos e Metas

9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes. (BRASIL, 2001).

Ainda nessa perspectiva, a área educacional avança e vivencia algumas tentativas de cooperação e democratização da gestão, a fim de buscar organização nas políticas educacionais. Nessa vertente, o novo Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014 estabelece a gestão democrática como sua meta 19. Este Plano fixa na redação desta meta que se deve assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação. Para garantir esta determinação, que dialoga com o foco do trabalho, apresentamos algumas de suas estratégias:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções [...];

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (BRASIL, 2014).

O PNE/2014 apresenta demandas institucionais de muita representatividade para os municípios, uma vez que as metas e os objetivos buscam atender às necessidades da educação local. Assim, os pressupostos legais reconhecem que a participação social e popular se constitui como um pilar basilar para a democracia, exercício da cidadania e controle e acompanhamento das políticas educacionais para efetivação da GD. Não obstante, conforme já analisamos, a falta de regulamentação de um regime de colaboração na área educacional torna a implementação de um Plano Nacional de Educação ainda mais complexa.

Os pressupostos legais indicam que a participação social/popular se estabelece como pilar basilar para a democracia, possibilitando o controle e o acompanhamento das políticas educacionais. As leis que regem a educação, atreladas aos princípios democráticos, dão consistência às peculiaridades encontradas no âmbito da educação municipal.

Nesse contexto, a concepção de gestão ata-se às concepções políticas e pedagógicas que orientam os sistemas de ensino. Trata-se, segundo Paro (2016) de uma

partilha do poder, a qual se constitui num espaço onde toda sociedade pode ter vez e voz, com uma efetiva participação que vai da tomada de decisão à execução.

Paro (2003), apoiado nos estudos de Bobbio, coloca-se a favor da democracia e do seu processo de efetivação na sociedade, sugerindo que a porta para tal democratização se dá através da ocupação de novos espaços e do controle democrático do Estado, o que resulta na democratização das instituições que compõem a sociedade (BOBBIO, 1989 *apud* PARO, 2003). Corroborando essas ideias, Mendonça (2000, p. 92) enfatiza que “a luta pela democratização dos processos de gestão da educação no Brasil está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos sociais reivindicatórios de participação”.

Nesse sentido, a possibilidade de participação nas ações ligadas à gestão da educação é um referencial de qualidade da educação pública. Entretanto, é necessário ter clareza em relação à forma com que essas condições de participação vêm acontecendo. Ademais, a participação democrática não pode estar atrelada ao consentimento de alguém para que se materialize, “pois, democracia não se concede, se realiza: não pode existir ‘ditador democrático’” (PARO, 2016, p. 19).

No âmbito municipal, a formalização de sistemas municipais de ensino está posta no artigo 11 da LDB, o qual afirma que:

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;

[...]

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996).

Nesse processo, as demandas de organização dos poderes locais, pautadas nos princípios da gestão democrática se acentuam. Cury (2005) e Paro (2016) trazem à luz as discussões sobre a democratização da educação que, embora não seja um tema novo, ainda não está consolidado.

Segundo Cury, “a gestão democrática nos sistemas públicos de ensino e na própria administração dos serviços públicos vem sendo objeto de reflexões e indagações” (CURY, 2005, p. 15). Já Paro diz que se por um lado “a gestão democrática deve implicar

necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação” (PARO, 2016, p. 16).

Nesse sentido, aprofundar a reflexão sobre o conceito de participação no contexto dessa pesquisa é essencial para a compreensão dos processos que têm se efetivado na educação pública brasileira, no geral, e na área da pesquisa, em particular.

### **3.2 Gestão democrática e participação social: o papel dos Conselhos Municipais de Educação no contexto da educação pública**

A fim de compreender as implicações relacionadas ao papel dos Conselhos Municipais de Educação (CME), buscaremos apresentar de forma mais aprofundada a questão da descentralização e sua relação com a consolidação dos conselhos como instrumentos de participação popular no âmbito da gestão democrática participativa preconizada pela legislação brasileira na atualidade.

Porém, antes de iniciar essa reflexão, é importante contextualizar o processo de surgimento e desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) frente ao desafio da descentralização da gestão, especialmente no contexto da gestão democrática.

Almenara e Lima (2018), em trabalho em que discutem o surgimento dos CME no Brasil, destacam que se pode ter uma percepção da concepção desses já na Constituição de 1934<sup>9</sup>, embora aponte se tratar de um processo ainda embrionário, no qual os sistemas educativos e os conselhos de educação federal e estadual se delineiam ainda que de forma muito incipiente.

A autora refaz todo o histórico que embasa a criação de instrumentos em nível federal e destaca, ainda, que após a Constituição de 1967, novas diretrizes vão fortalecendo as bases do que posteriormente evolui para a criação dos CME, como, por exemplo, a Lei nº 5692/71 voltada à educação básica que, em seu artigo 71, define a possibilidade de que os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) deleguem parte de suas atribuições aos Conselhos Municipais de Educação, caso existissem esses conselhos nos municípios.

---

<sup>9</sup> Almenara e Lima (2018) afirmam, na verdade, que a existência de conselhos no contexto da educação brasileira remonta ao período imperial, através de diversas formas de organização e participação, com destaque para o Conselho Superior de Instrução Pública, em 1891; o Conselho Superior de Ensino, instituído pela Reforma Rividávia em 1911; o Conselho Nacional de Ensino, em 1924; e o Conselho Nacional de Educação, em 1931.

Isso demonstra que, mesmo que a efetiva autonomia dos CME tenha emergido apenas após a promulgação da CF/1988, se por alguma razão um município tivesse um conselho municipal operando, este poderia requerer parte das funções que, naquele contexto, cabia aos CEE.

Porém, é apenas na CF/1988, no artigo 18, que os municípios passam a ser considerados entes federados, com autonomia, e é a partir daí que são instituídos os sistemas municipais de ensino, cuja organização é prevista no artigo 211 (BRASIL, 1988).

Ressalta-se, uma vez mais, que a criação desses conselhos vem atender a demandas dos movimentos sociais e, nesse contexto, se pode afirmar que se trata de uma conquista embasada em conflitos, no qual a população brasileira busca forjar um novo modelo de participação e gestão que contemple as reivindicações de movimentos sociais frente a um sistema cuja natureza é, muitas vezes, excludente.

A palavra “conselho”, que ganhou força após a CF/1988, está intimamente ligada e enfocada na gestão democrática e na descentralização. De acordo com Cury (2001, p. 47-48):

Em sua origem etimológica, esta palavra é derivada do latim *consilium*, que vem do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Sendo assim, quando o Conselho participa na elaboração de políticas públicas educacionais o verbo *consulere*, aponta como princípio a publicidade, significando que os atos e decisões tomadas na esfera pública são do interesse geral, pois têm um importante poder decisório sobre a vida social.

Gohn (2000) analisa os antecedentes históricos dos conselhos, destacando que não se trata de uma categoria nova na história, remontando aos povos visigodos, embora tenha adquirido características próprias em cada período. A autora chama atenção para o fato de que, na modernidade, os conselhos surgem em períodos de crises políticas e institucionais em uma dinâmica de conflito com formas tradicionais de poder, independente da ideologia.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. (GOHN, 2000, p. 176)

A autora destaca que os conselhos populares propostos na década de 1980 tinham como núcleo central a participação popular, com atuação junto ao executivo, podendo decidir sobre determinadas questões no âmbito governamental. Na década de 1990, após a promulgação da CF de 1988, os conselhos ganharam uma nova formatação a partir da criação de um modelo interinstitucional no qual passam a ser instrumentos para mediar a relação sociedade e Estado, sendo regulados à luz do direito constitucional, com composição paritária entre poder executivo e sociedade civil organizada (GOHN, 2000).

Mendonça complementa que:

O tema dos conselhos, tal como o da eleição de diretores de escolas, é parte integrante da discussão a respeito da gestão democrática da educação. Ainda que não tenha tido, ao menos nas discussões iniciais sobre democratização da educação, o mesmo apelo que o processo de eleição de dirigentes, o assunto ganhou espaço neste debate à medida que governos menos conservadores começaram a incluir a constituição de órgãos coletivos de consulta e deliberação. (MENDONÇA, 2001, p. 261).

Com a criação e efetivação desses órgãos colegiados, passam a existir novos atores na consolidação da gestão democrática, formados por representações dos poderes e da sociedade civil. A atuação dos CME's denota tirar do poder central a exclusividade em decidir os rumos da educação municipal; contudo, a efetividade desses conselhos depende muito da vontade política da gestão municipal e da participação popular efetiva.

Moura (1998) destaca a participação popular como elemento de luta essencial para a busca do acesso e da melhoria das condições de vida, mas aponta que não se pode confundir a luta pela participação sob a perspectiva da busca de um controle popular com o estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês, tampouco com uma forma de alargar a democratização do estado em busca da consolidação do socialismo, já que, de acordo com a autora, ao conquistar mecanismos de democratização, pode-se alterar a correlação de forças no âmbito de um governo e não do Estado como um todo, continuando o comando da sociedade restrito às classes dominantes.

Isso permite afirmar, portanto, que o alcance da democratização do acesso às decisões e da participação popular permanece sob a tutela das classes dominantes, o que corrobora o pensamento de Vieira (1998) quando afirma que se trata de política social sem garantia de direitos sociais de fato.

Como afirmado anteriormente, no Brasil a efetivação dos Conselhos Municipais de Educação está relacionada ao processo de descentralização dos entes federados (especialmente no que se refere às questões da relação de poder e atribuições delegadas aos municípios) e tem como intuito auxiliar na gestão das políticas sociais. Trata-se de

um mecanismo de gestão apoiado na participação cidadã, entendida como a capacidade de mobilização e articulação de todos os setores sociais, conforme ratifica Castro (2016):

Frutos dos movimentos em defesa da participação social e da autonomia local contemporaneamente se apresentam os Conselhos Municipais de Educação, que se constituem como um importante elemento para o fortalecimento do processo de municipalização da educação, já que tem a possibilidade de coletivamente ajudar a definir políticas públicas voltadas para a superação de problemas educacionais locais. (CASTRO, 2016, p. 53).

Ademais, com a constituição dos conselhos, concretiza-se, na representação social, a abertura de espaços públicos de participação que potencialmente beneficiam a consolidação de bases democráticas na gestão pública.

Ao citarmos estratégias de participação social, estamos considerando a instituição dos conselhos de educação como integrantes dos sistemas de ensino, sempre com a participação da comunidade. Nesse sentido, Bordignon (2005, p. 12) sustenta que os conselhos “estão situados como fóruns de expressão plural da voz da cidadania, espaços de participação e exercício efetivo do poder dos cidadãos – são preconizados na letra e no espírito da LDB como a estratégia principal da gestão democrática”.

Consideramos que uma importante iniciativa governamental foi o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, política criada pelo Ministério da Educação em 2004, cujo objetivo seria colaborar com a discussão sobre a importância de conselhos escolares nas instituições e fortalecer os conselhos existentes. Contudo, conforme Dourado (2007) esclarece, chamando a atenção de que esses verdadeiros objetivos podem ser enfraquecidos com ingerências de outros propósitos para redirecionar sua vocação:

O Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares constitui-se em avanço importante frente ao pragmatismo das políticas do governo para a gestão escolar. Ao mesmo tempo, ao disputar espaço com programas financiados pelo Banco Mundial, estruturados sob forte égide gerencial, pode vir a ser secundarizado nas políticas e gestão das escolas no país. (DOURADO, 2007, p. 929).

A participação da sociedade civil nos espaços públicos no Brasil desvela-se como a grande inovação das práticas democráticas ao longo da história. Trata-se de um cenário de lutas permeadas por contradições, revelando uma nova configuração dos espaços de participação.

Nesse sentido, Sander (2009) nos diz que a história da educação revela um campo educacional enquanto arena de lutas. Da mesma forma, a gestão educacional se pauta no cenário de tensionamento entre conquistas e contradições, haja vista que os elementos

impressos na LDB nº 9394/96 apresentam a gestão democrática como princípio da educação pública e, entretanto, não orienta a forma como esta gestão deve se configurar, dando margem a inúmeras possibilidades de interpretação quanto à efetivação da gestão democrática no ensino público

Frente a esse cenário, Lima (2009), esclarece que as tomadas de decisões relacionadas às ideias atreladas à participação social nas decisões do sistema e na escola ganharam forma, contudo na perspectiva capitalista, uma vez que:

[...] o planejamento participativo e espaços democráticos são evocados como os cerne da gestão democrática e na maioria das vezes, a finalidade em si das ações da escola, reduzindo as inferências dos segmentos representados em aceites de planejamento, avaliações e implantações dos quais não tinham sequer conhecimento de suas razões ou porquês no interior da escola, descaracterizando, inclusive, o sentido da dimensão de participação e democracia. (LIMA, 2009, p. 36).

Ao descentralizar o poder, o Estado reforça uma concepção mercantil de educação, julgando-se democrático apenas por descentralizar responsabilidades e ações referentes aos sistemas de ensino, mas com o poder de decisão ainda concentrado no governo geral, na medida em que:

[...] a gestão democrática se vê diante do caráter antipopular das políticas e reformas educacionais no contexto de restrição do Estado ao financiamento das políticas sociais, quando a descentralização se apresenta como desconcentração da execução de políticas educacionais para as unidades federadas e quando há submissão a diretrizes e modelos externos e de privatizações de espaços educativos que resultam na redução da gestão democrática a mera retórica, e, dessa forma, da opacidade conceitual da gestão democrática na política educacional e nas práticas dos sistemas de ensino. (FERNANDES et al., 2014, p. 36).

Com base nessa perspectiva, Fernandes et al. (2014) expõem que, mesmo a GD sendo um princípio que está na CF/1988, há várias concepções que circundam a concepção de gestão. Para as autoras,

[...] sem as devidas distinções e à sombra do princípio constitucional de gestão democrática, deu-se lugar para modelos de gestão adjetivados como democráticos, compartilhados, gerenciais, estratégicos, entre outros. (FERNANDES et al., 2014, p. 39).

Assim, apoiado no discurso de maior participação popular, toma forma o modelo de gestão pautado na lógica gerencial, a partir do qual:

[...] evidenciaram a necessidade de modernizar a gestão educacional, quer no âmbito dos ministérios e das secretarias, quer no âmbito das escolas, consideradas ineficientes e burocráticas. Dadas as circunstâncias, a descentralização da gestão apresenta-se como uma estratégia fundamental para

garantir a melhoria da qualidade da escola, aumentar sua eficiência, sua eficácia e produtividade. (CASTRO, 2007, p. 116).

Paro (1998) traz uma concepção de gestão democrática que pode ser considerada bastante ilustrativa.

Entendida a democracia como medição para a realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se inicialmente, como instrumento a que a população deve ter acesso para exercer o seu direito a cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a sociedade, ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Norberto Bobbio chama de democracia social. (PARO, 1998, p.306).

O princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas radicalização da democracia como estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais e educacionais.

Através de um processo participativo, é possível esperar práticas político-educacionais que sejam pensadas a partir da realidade dos sujeitos envolvidos. Para isso, a gestão democrática é fundamental para um exercício de fato de democracia, rompendo com a verticalidade existente em termos de decisões políticas para o campo educacional.

A disputa de narrativa entre os termos gestão gerencial e gestão democrática revela a intencionalidade das ações do Estado, através do qual as políticas educacionais passam a ser norteadas por uma concepção de um quase-mercado, em que o Estado, através da gestão gerencial, prioriza a produtividade mercadológica, galgando resultados justificados pela lógica da eficiência e qualidade.

De acordo com esse contexto, Araújo e Castro (2011) destacam que houve uma apropriação inadequada dos termos ligados a GD, a exemplo de participação e autonomia. Na visão das autoras, esses termos eram utilizados na lógica gerencial como “um processo necessário à racionalização dos recursos e não como mecanismos de gestão democrática” (ARAÚJO e CASTRO, 2011, p. 103).

De acordo com Martins (2002), o conceito de autonomia tem sido historicamente construído sob diversas perspectivas, relacionando-se aos aspectos políticos, culturais e sociais das sociedades onde se originam. Ora se vincula à ideia de participação social e ora se vincula à perspectiva de ampliação de participação política relacionada à descentralização de poder.

A autora apresenta a tese de que a participação política e social, em geral, é discutida sob a perspectiva da teoria política, mas costuma ser apropriada pelas teorias da administração tanto de empresas quanto de escolas.

Já nos escritos de Rosseau, o conceito de autonomia está intrinsecamente relacionado à democracia e à sua construção, na medida em que no contexto das obras do escritor, a liberdade, que inspirava as discussões sobre a democracia, já era compreendida na perspectiva da autonomia. Nesse entendimento, ao criar leis para si própria, as sociedades estariam assumindo o protagonismo da construção democrática e estreitando a separação entre quem governa e quem é governado (BOBBIO, 2009)

Bobbio (2009) afirma ainda que não é suficiente que haja participação direta ou indireta de um grande número de indivíduos no que se relaciona à tomada de decisões coletivas para que a democracia se efetive; nem tampouco que a unanimidade seja a regra principal. O autor defende que é essencial que àqueles a quem é dado o poder de decisão sejam apresentadas alternativas reais de escolha para que estes possam decidir entre uma e/ou outra, mas, para além disso, é imprescindível que sejam ainda garantidos aos que têm o poder decisório uma série de direitos, dentre os quais:

(...) de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação [...], os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito no sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce “sub lege”, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. (Bobbio, 2009, p. 32).

Assim, com base nessas prerrogativas é que evoluiu o conceito de autonomia, fortalecendo o coletivo sobre o individual no processo histórico de transição democrática, de forma que os protagonistas passam a ser os grupos concorrentes e autônomos diante de um governo central e esvaziando o ‘poder individual’ do sujeito frente às estruturas sociais.

Martins (2001) traz à tona que após a década de 1980, a questão relativa à autonomia pautada nos direitos individuais ressignificados acaba por fortalecer um modelo de individualismo negativo, que tem por base a questão da representação atrelada à distribuição do poder nas sociedades modernas.

Assim, a delegação de poderes a representantes estaria viciada de uma prevalência de interesses particulares, na medida em que é pautada em duas características: a delegação da representação, que defende interesses particulares de grupos/associações; e a delegação fiduciária, que embora temporária, permite ao delegado agir em nome dos

representados, esvaziando a relação orgânica que deveria haver entre representado e representante (Bobbio, 2009).

Dessa forma, ressalta-se que, uma vez que os processos participativos são construídos por meio de um processo individual e coletivo concomitantes, a participação gestada a partir de interesse genuíno acaba por garantir uma ação com rebatimentos positivos. Por outro lado, conforme aponta Martins (2002) se a participação é imposta através de normas, pode acontecer de o desejo fundante não ser o motor que impulsiona a participação, ocasionando, portanto, um desinteresse por parte do representante com rebatimentos negativos para a causa.

Vale apontar, ainda, que a participação em si não garante o rompimento das estruturas de poder que fundamentam a vida social e, por isso, operam no sentido de construir uma via alternativa de distribuição do poder, o que acaba por fazer com que, em muitos casos, haja manipulação por parte dos detentores do poder hegemônico a fim de fragilizar e limitar a autonomia participativa (MARTINS, 2002). Dessa forma, é essencial que se analisem os processos de participação sob a perspectiva da autonomia e da representação, a fim de se avaliar o impacto real da participação nos processos decisórios e a efetividade dos mecanismos de representação.

É importante destacar que, no contexto deste trabalho, a autonomia é compreendida como estando ligada à descentralização do poder e das ações relativas à educação, ou seja, à municipalização e, nela, à participação da comunidade escolar.

É necessário que, na gestão democrática, a gestão educacional deva fundar-se em preceitos democráticos “que desmanchem a estrutura hierarquizada e autoritária que inibe as relações pedagógicas” (PARO, 2011, p. 15). Diante disso, Peroni et al. (2009, p. 762) reafirmam que “a gestão democrática é parte do processo de aprendizagem da participação e está em disputa com a gestão gerencial”.

Em face dessa discussão, pode-se afirmar que a participação não pode ser vazia de significado, pois necessita preceder a ação e não deve se tornar um ato mecânico, manipulado por aqueles que estão hierarquicamente em posições de poder. A participação precisa respeitar a voz dos sujeitos sociais que compõem a sociedade. Essa constatação é corroborada por Lima (2001), quando este afirma que:

Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. (LIMA, 2001, p. 73).

Assim, a participação se configura como um passo importante em direção à desconstrução das relações de poder e práticas patrimonialistas. O processo participativo nos sistemas de ensino requer a criação de órgãos colegiados que garantam o envolvimento e participação dos diversos atores sociais, considerando que a participação impulsiona o fortalecimento da sociedade civil ao mesmo tempo em que acompanha e avalia as ações do Estado.

Neste sentido, é importante pontuar que o CME, enquanto órgão normativo do sistema, precisa exercer as funções específicas que lhe dão a capacidade jurídica, política e social para estabelecer normas, fiscalizar e acompanhar a implementação de políticas para o setor educacional no respectivo município, tendo a gestão democrática como princípio norteador da educação no âmbito local. Com base nesses pressupostos, Gadotti (2009) enfatiza que “o CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta” (GADOTTI, 2009, p.169).

Bassi e Camargo (2010), em estudo onde analisam as perspectivas de gestão democrática no município de Suzano/SP, apontam três possibilidades que podem surgir da interpretação do que vem a ser a gestão democrática do ensino público na perspectiva do inciso VI, artigo 206 da Constituição Federal de 1988, a saber:

1) uma postura passiva por parte dos administradores, em qualquer nível de governo, de mero cumprimento formal e burocrático dos preceitos legais estabelecidos na LDB (em especial nos artigos 14 e 15) e em outras legislações pertinentes; 2) uma perspectiva autocrática, de cunho neoliberal e privatista na gestão da administração pública e todas as implicações derivadas que tal postura procura estabelecer; 3) uma perspectiva de caráter mais popular e democrática, que teria como objetivo a criação de maior transparência e publicização da administração pública, por meio do desenvolvimento de processos de participação e de controle social sobre o Estado. (BASSI e CAMARGO, 2010, p. 288)

Dessa discussão, os autores apontam que a implementação da gestão democrática, tendo por base a iniciativa do poder público, tem como objetivo primordial propor e realizar experiências que sejam, de fato, democráticas e que estimulem a participação de educadores, pais e alunos no tocante à formulação, deliberação, fiscalização e avaliação das políticas públicas não apenas no âmbito da unidade escolar, mas, inclusive nas instâncias de decisão dos sistemas de ensino.

A constituição da democracia participativa na escola pública é o grande desafio do sistema público de ensino, visto que não depende apenas das leis, mas também do envolvimento de todos os agentes da mudança no que diz respeito a possibilidades, responsabilidades e benefícios da efetivação da gestão democrática na educação.

Assim, o princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais e educacionais.

Frente a esse desafio, Freire (1995, p. 25) já enfatizava há mais de duas décadas que “não se muda a ‘cara’ da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente”, ou seja, a democracia, ao mesmo tempo em que é um imperativo, também é um processo.

É nessa perspectiva que se compreende que é na análise das ações que se materializam nos territórios, especialmente na escala dos municípios, que se pode perceber a evolução dos processos decisórios participativos a fim de estabelecer se essa dinâmica vem sendo feita de forma emancipatória e verdadeiramente democrática.

### **3.3 Bases democráticas do Município de São Gonçalo dos Campos/BA**

Para melhor compreensão da configuração do sistema municipal de ensino e do Conselho Municipal de Educação em São Gonçalo dos Campos, discutiremos mais detalhadamente a configuração desses órgãos e sua atuação no âmbito local, tomando por base os documentos legais.

Para tanto, é importante contextualizar, inicialmente, a partir da Constituição do Estado da Bahia, algumas questões relevantes no tocante ao tema, haja vista que existem desdobramentos da legislação estadual em relação ao contexto dos municípios do estado.

Nessa perspectiva, a Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 249 enfatiza a gestão democrática e pontua:

Art. 249. A gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

§1º - A gestão democrática será assegurada através dos seguintes mecanismos:

I - Conselho Estadual de Educação;

II - Colegiados Escolares.

§2º - O Conselho Estadual de Educação, órgão representativo da sociedade na gestão democrática do sistema estadual de ensino, com autonomia técnica e funcional, terá funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas

§3º - A lei definirá as competências e a composição do Conselho Estadual de Educação e dos Colegiados Escolares. (BAHIA, 1989).

Observa-se que a Secretaria do Estado da Bahia deve assegurar o processo de GD nas escolas estaduais baianas e garantir em forma de lei a criação dos colegiados

escolares. O capítulo XII da Constituição da Bahia determina, ainda no Art. 245, parágrafo 2º, que caberá aos conselhos estadual e municipal de educação “o controle de qualidade dos serviços educacionais prestados” (BAHIA, 1989).

Em São Gonçalo dos Campos, nota-se, a partir da análise dos documentos legais, que há uma movimentação para garantir, na forma de lei, que a participação social se faça presente no envolvimento de questões inerentes à educação (quadro 1). Outrossim, mais adiante, discutiremos se essa movimentação se efetiva na prática.

Quadro 1 - Principais documentos oficiais que regulamentam o sistema de ensino de São Gonçalo dos Campos/BA

| Documento   | Ano  | Finalidade   |
|---|------|--|
| Lei Orgânica do Município nº 371  | 1990 | Lei que fez a primeira referência sobre o processo democrático e a sinalização da criação dos conselhos escolares. |
| Lei Orgânica da Educação nº 495   | 2001 | Lei que detalha e trata exclusivamente do Sistema Educacional, cria e regulamenta o Conselho Municipal de Educação |
| Emenda nº 001   | 2006 | Alterou a Lei Orgânica   |
| Lei nº 834  | 2015 | Aprova o Plano Municipal de Educação   |
| Lei nº 907  | 2017 | Altera integralmente e acrescenta dispositivo ao Plano Municipal de Educação/2015                                  |
| Parecer CME nº 05   | 2017 | Aprova o Regimento Escolar das Unidades Integrantes do Sistema Municipal de Ensino                                 |
| Portaria nº 011   | 2017 | Institui o Fórum Municipal Permanente de Educação (FMPE) e nomeia seus membros                                     |
| Regimento Interno do CME- 27 de Dezembro de 2017 – Ano I – Edição nº 171 – Caderno 02 | 2017 | Dispõe sobre o regimento interno do Conselho Municipal de Educação   |
| Regimento Interno da SME - -- 04 de Maio de 2017 – Ano I – Edição nº 64 - Caderno 03  | 2017 | Dispõe sobre o regimento interno da Secretaria Municipal de Educação   |
| Portaria nº 076   | 2019 | Dispõe sobre nomeação de membros componentes do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.           |
| Portaria nº 069   | 2019 | Dispõe sobre nomeação de membros componentes do Conselho do FUNDEB   |

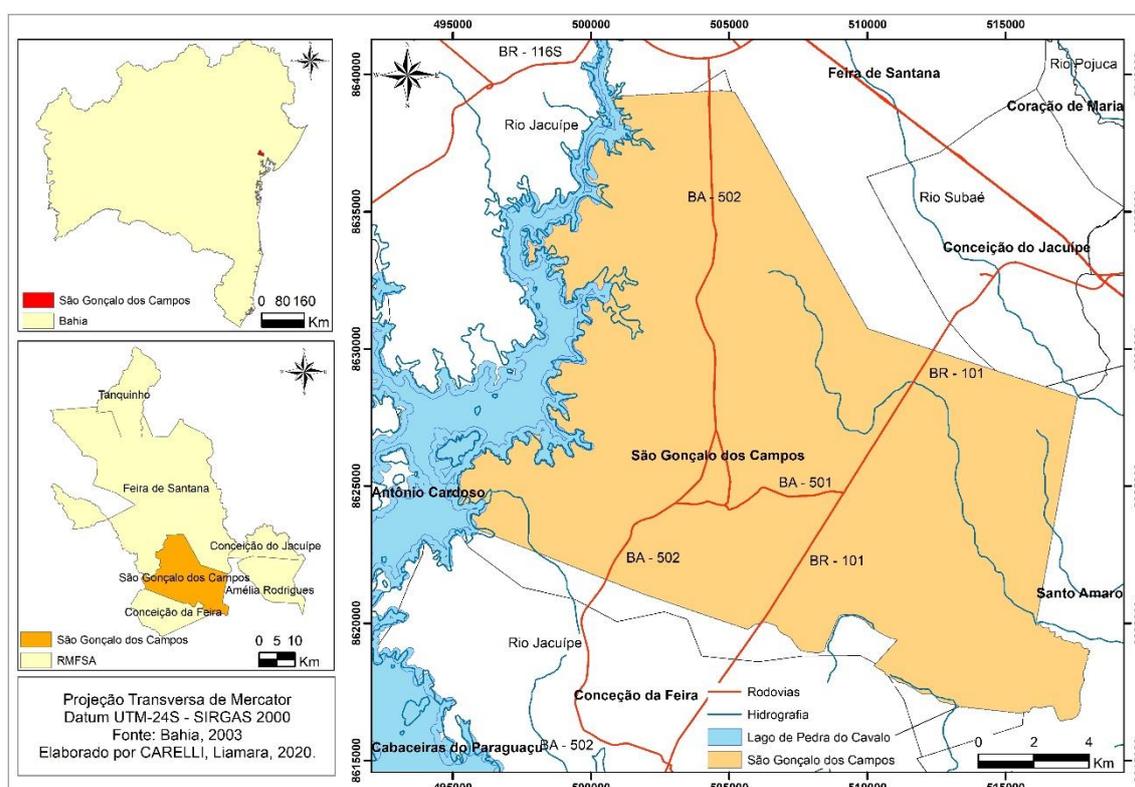
Fonte: Produção própria a partir dos dados coletados na pesquisa, 2020.

Assim, a seguir serão apresentadas informações mais detalhadas acerca do contexto do município, bem como a estruturação jurídico-legal dos critérios que regem a educação municipal.

### 3.3.1 São Gonçalo dos Campos: Aspectos Gerais

O município de São Gonçalo dos Campos, localizado na Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFSA) e a aproximadamente 115 quilômetros de Salvador, estado da Bahia (figura 2), possui uma população estimada em 37.550 habitantes (IBGE, 2019). No último censo demográfico (IBGE, 2010) essa população era de 33.283 pessoas, sendo que desse total 49,5 % habitavam a zona urbana. Apesar desse percentual, a economia do município é bastante conectada à dinâmica rural, caracterizando-se, inclusive, como polo regional avícola.

Figura 2 - Mapa do município de São Gonçalo dos Campos/BA



Fonte: BAHIA, 2003. Elaborado por CARELLI, L., exclusivo para a pesquisa, a pedido da autora, 2020.

De acordo com dados do IBGE (2010), embora o município apresente um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 22.184,72 devido à presença de indústrias locais e indústrias que fazem parte do Centro Industrial Subaé de Feira de Santana, apenas 17% da população possuía emprego formal, o que demonstra a precariedade do município em termos econômicos, com impactos na qualidade de vida da população. Por outro lado, a taxa de escolarização para crianças entre os 6 e os 14 anos de idade era de 97,8% de

acordo com o último censo do IBGE<sup>10</sup>. A tabela 1 apresenta as informações relativas à 2018 no que se refere à educação no município.

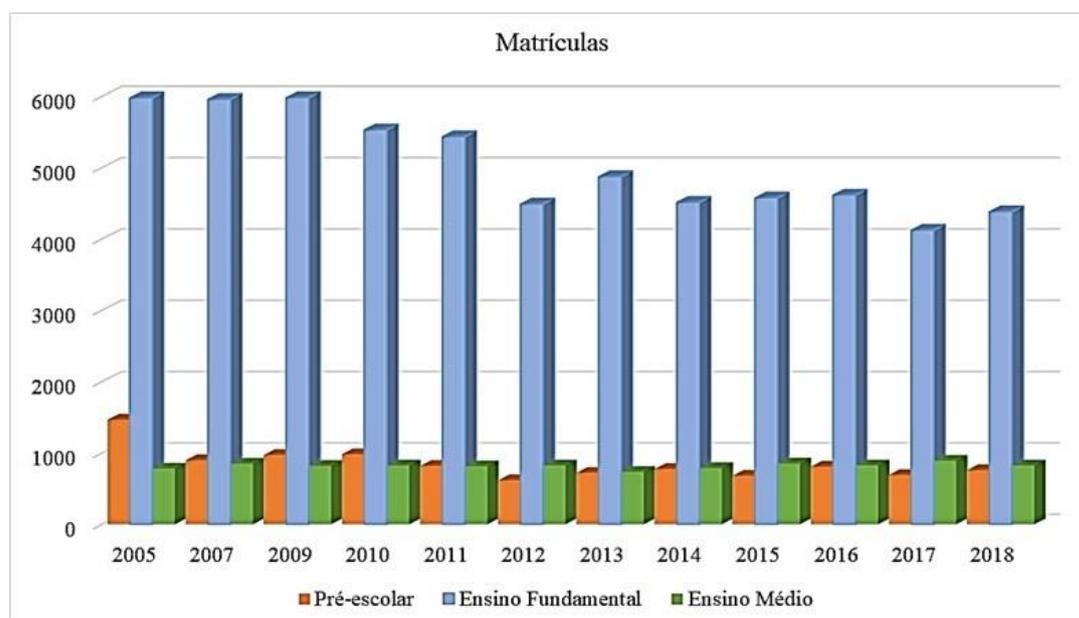
Tabela 1 - São Gonçalo dos Campos/BA: Dados relativos à Educação em 2018

| Nível de Ensino    | Nº de Matrículas | Nº de Docentes | Nº de Estabelecimentos de Ensino |
|--------------------|------------------|----------------|----------------------------------|
| Ensino Fundamental | 4381             | 280            | 26                               |
| Ensino Médio       | 824              | 42             | 1                                |

Fonte: IBGE, 2018.

Como costuma ocorrer em municípios de pequeno porte, o segmento principal da área de educação se concentra no ensino fundamental, com o maior volume de matrículas alocado nesse nível de ensino, conforme pode ser observado na figura 3, que apresenta dados das matrículas realizadas no município nos três níveis entre os anos de 2005 a 2018.

Figura 3 - São Gonçalo dos Campos: Matrículas registradas entre 2005 e 2018



Fonte: IBGE, 2019.

Com 20 estabelecimentos de saúde ligados ao Sistema Único de Saúde e taxa de mortalidade infantil de 14,49 óbitos a cada mil habitantes, o município, em 2010, era servido de sistema de esgotamento sanitário apenas em 7,8% das residências, o que é um

<sup>10</sup> Não existem dados sobre essa variável fora do contexto dos censos demográficos, de forma que a atualização desses dados só será reavaliada em 2020, após a aplicação da nova coleta de dados censitários.

dado preocupante do ponto de vista da qualidade de vida da população, embora o IDH tenha passado de 0,339 em 1991 para 0,627 em 2010<sup>11</sup>, ou seja, um IDH médio. É importante ressaltar que, como o IDH considera renda, saúde e educação como parâmetros para o cálculo, o alto índice de escolarização no nível de Ensino Fundamental possivelmente é o responsável pelo bom índice de desenvolvimento do município. É importante ressaltar que, de acordo com o INEP, em 2017 o IDEB relativo aos anos iniciais nas escolas públicas municipais era de 4,3 enquanto o dos anos finais era de 3,3.

No que se refere às metas relacionadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) os dados serão analisados a partir da categorização padrão que separa os anos iniciais dos anos finais da educação básica. Dessa forma, de acordo com os dados publicados pelo INEP relativos ao ano de 2017, São Gonçalo dos Campos no tocante aos anos iniciais registrou um crescimento, mas não atingiu a meta proposta pelo município que era de 5,0, como se pode visualizar na figura 4.

Figura 4 - São Gonçalo dos Campos: Evolução do IDEB-Anos Iniciais (2005 - 2017)



Fonte: INEP, 2017.

Os dados demonstram também uma conjuntura delicada relativa à situação das escolas, na medida em que metade dos estabelecimentos de ensino nessa modalidade estão sendo considerados em estado de alerta, outros 30% requerem atenção e os 20% restantes precisam melhorar. Nenhum estabelecimento está listado na categoria que requer apenas a manutenção dos resultados, como pode ser visualizado na figura 5.

<sup>11</sup> Dados do Censo Demográfico 1991 e 2010.

Figura 5 - São Gonçalo dos Campos: Situação das escolas no IDEB em 2017-Anos Iniciais



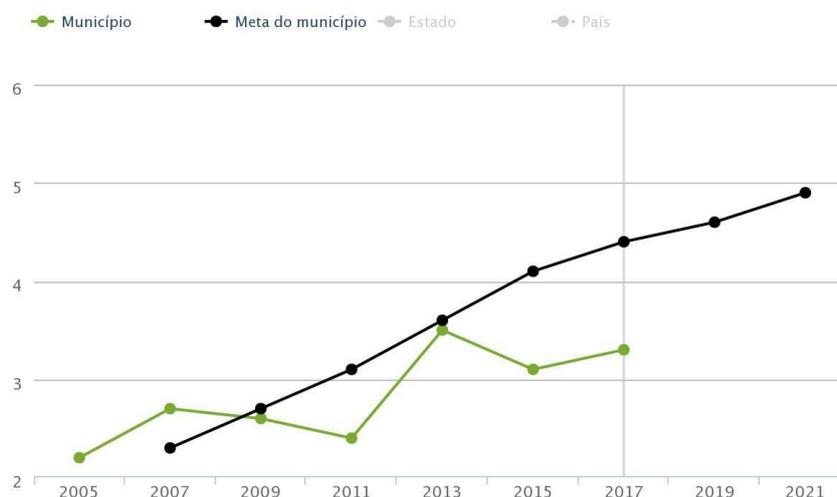
Fonte: INEP,2017.

De acordo com o previsto pelo INEP, três parâmetros foram analisados para compor o gráfico acima: 1) se a escola atingiu a meta prevista pelo município para o ano; 2) se cresceu em relação ao período anterior; 3) se já atingiu o valor de referência que é de 6,0.

No que concerne ao indicador de fluxo, o índice alcançado pelo município nos anos iniciais é de 0,79, o que significa que a cada 100 alunos, 21 não foram aprovados

Em relação aos anos finais, a situação ainda é mais crítica, uma vez que, apesar do estabelecimento de uma meta de 4,4 pelo município, o índice alcançado foi de 3,3, além do fato de que esse nível de ensino oscila entre melhorias e quedas no índice ao longo dos processos avaliativos realizados entre 2005 e 2017 (figura 6)

Figura 6 - São Gonçalo dos Campos: Evolução do IDEB-Anos Finais (2005 - 2017)



Fonte: INEP,2017.

É interessante notar que ambos os níveis de ensino estiveram muito próximos de atingir as metas previstas pelo município no ano de 2013. Em relação a situação das escolas, aqui também se verifica uma situação crítica, uma vez que metade delas estão em situação de atenção e a outra metade em situação de alerta<sup>12</sup> (figura 6).

*Figura 7 - São Gonçalo dos Campos: Situação das escolas no IDEB em 2017 – Anos Finais*



Fonte: INEP, 2017.

Quanto ao indicador de fluxo, o índice alcançado pelo município nos anos finais é de 0,70, ou seja, 30 alunos não foram aprovados em cada 100.

Esses dados demonstram a necessidade de se compreender de forma mais aprofundada as estruturas que regem o sistema de gestão da educação municipal em São Gonçalo dos Campos e um instrumento importante para desnudar a questão é o Plano Municipal de Educação (PME). O próprio PME afirma que, em se tratando das avaliações nacionais:

A educação do município ainda não acelerou os passos, os resultados das avaliações nacionais são insatisfatórias e deixam a desejar, sobretudo nas metas propostas pela união que não estamos conseguindo avançar, ou avançamos lentamente (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p. 81).

O PME de São Gonçalo dos Campos foi aprovado em 2015, através da Lei nº 834/2015 e revisado pela Lei nº 907/2017, e define políticas públicas para a educação por um período de 10 anos (2015-2025), de acordo com as orientações do Plano Nacional de

<sup>12</sup> O INEP utiliza a seguinte classificação para classificar a situação das escolas: a) **alerta**: escolas em situação de alerta não cresceram o Ideb, não atingiram sua meta e estão abaixo de 6.0. Têm o desafio de crescer para atingir as metas planejadas; b) **atenção**: escolas em situação de atenção não foram bem em dois critérios entre os três analisados. Têm o desafio de crescer para atingir as metas planejadas; c) **melhorar**: escolas que podem melhorar cresceram o Ideb e atingiram a sua meta. Têm o desafio de manter o crescimento do índice para atingir as metas planejadas e superar o 6.0; d) **manter**: escolas que devem manter sua atual situação cresceram o Ideb, atingiram a sua meta e superou o 6.0. Têm o desafio de manter o crescimento do Ideb para garantir o aprendizado de todos os alunos.

Educação (PNE), em cumprimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e à Lei nº 10.172/2001, conforme determinação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o texto do PME, o documento foi construído de forma democrática, com a participação de segmentos envolvidos direta e indiretamente na educação do município, bem como com a participação da comunidade, em busca de construir “um documento democrático, participativo e de acordo com nossa realidade” (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015, p. 86).

Trata-se, portanto, da construção de estratégias apoiadas em diagnóstico das necessidades no âmbito da educação, buscando a superação de problemas e o alcance de objetivos pré-definidos. Nesse sentido, o PME tem como metas prioritárias: a) **democratizar a gestão** do ensino público através da participação dos profissionais de educação; b) redemocratizar o ensino em todos os níveis; c) melhorar a qualidade do ensino na escola básica; d) reduzir as desigualdades sociais e de aprendizagem; e) melhorar o acesso escolar; f) elevar o nível global de escolaridade da população do município; g) promover o sucesso da educação municipal.

Aprofundando as questões relacionadas à gestão democrática preconizada nas metas supracitadas, o PME traz uma seção específica no plano onde apresenta o diagnóstico referente a esse ponto, iniciando por reforçar a necessidade de que a administração escolar deve garantir a participação da comunidade escolar nos diversos aspectos que regem esse segmento administrativo, conforme preconizado pela LDB. Assim, o PME define que a fundamentação da gestão democrática do ensino público municipal se apoia:

nos princípios da autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira, na participação dos profissionais da educação nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola, na participação das comunidades escolares em Conselhos Escolares, Conselhos de Classe, Grêmios Estudantis, Conselho Fiscal do Caixa Escolar, Conselho de Alimentação Escolar - CAE, Conselho do FUNDEB e **Conselho Municipal de Educação**, e outros conselhos afins que vierem porventura ser constituídos, na transparência das informações sobre os procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros das escolas, na descentralização das decisões sobre o processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira e na compreensão do respeito a pluralidade política e cultural e às diversidades. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015, p. 76, grifo nosso).

No tocante às diretrizes previstas, o PME elenca, entre outras, a promoção do fortalecimento dos conselhos, com envolvimento da Secretaria de Educação, da comunidade, da família e da escola, além de efetivar consultas públicas no que concerne à escolha dos gestores das unidades de ensino através de candidatura e votação quando

da indicação do executivo. Dentre os objetivos e metas previstos no PME está a de assegurar “a autonomia política do Conselho Municipal de Educação” (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015, p. 77).

Face ao exposto, passar-se-á à análise dos documentos oficiais relativos à educação municipal em São Gonçalo dos Campos, que se constituem como as bases legais que, de fato, estruturam o cotidiano das ações no âmbito da educação no município: o Projeto Político Pedagógico; o Provimento para o cargo de Diretor; e o Conselho Municipal de Educação.

### 3.3.2 Projeto Político Pedagógico

Nesta seção buscamos desenvolver uma reflexão sobre o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e de que forma ele é concebido no município pesquisado. Consideramos o Projeto Político Pedagógico um instrumento fundamental para a educação, pois quando o assunto é democratização da educação ele tem um importante papel para que a esta possa adquirir um caráter verdadeiramente democrático. Ademais, é a partir desse documento que são pautadas ações políticas e pedagógica nas escolas.

Um dos principais mecanismos de participação da comunidade educacional é o artigo 14 da LDB/96 que trata especificamente do PPP.

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 (BRASIL, 1996, p. 15)

Dessa forma, o projeto político pedagógico da escola é entendido como um imprescindível instrumento de participação da comunidade escolar. Veiga (2006) destaca que: “O PPP, ao se constituir em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas e autoritárias” (VEIGA, 2006, p. 13). Isto implica resgatar o espaço escolar como espaço público, lugar de diálogo e reflexões coletivas, proporcionando à escola a habilidade para construir sua identidade, fazendo uso de sua autonomia relativa.

O projeto político pedagógico define uma direção a ser seguida, sendo um importante caminho para a construção da identidade da instituição e, assim, o objetivo do

PPP não é atender apenas uma exigência burocrática, mas também ser instrumento de efetivação da gestão democrática.

Vasconcellos (2010) nos diz que:

O Projeto Político Pedagógico (ou Projeto Educativo) é o plano global da instituição. Pode ser entendido como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de Planejamento Participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação. (VASCONCELLOS, 2010, p. 169).

Posto isto, apresentaremos de que maneira o sistema municipal de ensino de São Gonçalo dos Campos-BA reflete a importância do projeto político pedagógico como forma de participação em seus documentos normativos.

De acordo com o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos, quando de sua publicação em 2015, muitas escolas ainda não possuíam Projeto Político Pedagógico (PPP) e, por essa razão, a Secretaria Municipal de Educação (SME) buscou realizar encontros com a participação de diretores, coordenadores, professores funcionários e membros dos conselhos escolares, de pais e alunos a fim de impulsionar a construção do PPP nas escolas.

No PME está disposto que o município caminha:

[...] para uma gestão democrática, a SME começou a incentivar a elaboração do Projeto pedagógico das escolas uma vez que estão recebendo apoio de assessoria técnica para a construção do mesmo, as leituras preliminares os diagnósticos e as discussões sobre a realidade local para a construção do documento já foram feitas e os projetos já estão bem encaminhados (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p. 81).

Coloca também como meta para os primeiros três anos de vigência do PME a efetivação da gestão democrática da educação municipal, incluindo entre as estratégias previstas nesta meta:

Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p.106).

Importante destacar que o fragmento acima consta do PME revisado e aprovado em dezembro de 2017, não estando presente no PME aprovado em 2015; porém, vale destacar que, dos três anos previstos pela administração municipal, já transcorreram dois.

Apesar disso, durante entrevista realizada com membros do Conselho Municipal de Educação, ao ser perguntada sobre a situação da construção do PPP nas escolas municipais do município, um dos membros afirmou:

Com relação ao PPP, a gente tem cobrado muito das escolas e algumas escolas não têm seu PPP e as que têm, não estão reformulados. A gente tem lutado muito com relação a essas questões democráticas e a gente não é atendido (Entrevistada P1).

Dessa forma, fica explícito que, tanto por parte das instâncias que legislam no município, quanto de membros do sistema de gestão municipal da educação, no que se refere à importância da do PPP como uma via para a efetivação da gestão democrática, em São Gonçalo dos Campos a consciência quanto à democratização da gestão está apenas no papel.

### 3.3.3 Provimento para o cargo de diretor

Dourado (2006), aponta que na década de 1980 as formas mais comuns para o provimento para o cargo de diretor eram: “1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; 5) eleição direta para diretor” (DOURADO, 2006, p. 83). Segundo Dourado (2006), dentre os formatos de provimento para o cargo de diretor, a mais utilizada pelos municípios é a livre nomeação ou indicação.

De acordo com relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Educação<sup>13</sup>, a depender da região do país e da unidade federativa, existem leis específicas que tratam da questão relativa ao provimento para o cargo de diretor. Nesse documento é possível ter acesso a um número significativo de tabelas e quadros onde constam as legislações existentes que tratam do tema em nível regional/estadual e, no que se refere à esfera estadual, o relatório aponta a existência de legislação que demonstra uma predominância de normas que preconizam a eleição como forma de provimento para o cargo. O documento também destaca que a regulamentação dessas leis está diretamente relacionada à fase de consolidação da LDB e a fase inicial de implantação do PNE (CNE, 2014).

---

<sup>13</sup> Termo de referência nº 03/2014, denominado “Documento técnico contendo estudo analítico sobre o panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Básica no Brasil”.

Apesar do que o documento aponta como prevalente na esfera estadual, não é possível encontrar dados que comprovem a mesma prática na esfera municipal, uma vez que, quando existem, os dados se referem apenas às capitais, de forma que o documento não contrapõe a afirmação de Dourado (2006).

Trabalho de Drabach (2013), que trata exclusivamente das formas de provimento à função de diretor escolar a partir de 1995, com base nos bancos de dados que contém as respostas de diretores aplicados através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) nos anos de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007, sistematiza as possíveis respostas que compõem as variáveis presentes no questionário, cujo resultado está exposto no quadro 2.

Quadro 2 - Formas de provimento ao cargo de diretor escolar de acordo com questionários aplicados pelo MEC

| Questionário      | Forma de provimento ao cargo   |
|-------------------|--|
| SAEB 1997         | <p><b>Q.17 - Como você assumiu a direção desta escola?</b></p> <p>(A) Concurso Público.<br/>           (B) Prova seletiva e eleição.<br/>           (C) Eleição por colegiado.<br/>           (D) Eleição pela comunidade escolar<br/>           (E) Análise e seleção de currículo.<br/>           (F) Indicação de técnicos.<br/>           (G) Indicação de políticos</p> |
| SAEB 2003         | <p>Q.23 você assumiu a direção desta escola por:</p> <p>Seleção.<br/>           (B) Só eleição.<br/>           (C) Seleção e eleição.<br/>           (D) Indicação de técnicos.<br/>           (E) Indicação de políticos.<br/>           (F) Outras indicações.<br/>           (G) Outra forma</p>  |
| PROVA BRASIL 2007 | <p>Q.21 - Você assumiu a direção desta escola por:</p> <p>(A) Seleção.<br/>           (B) Eleição apenas.<br/>           (C) Seleção e eleição.<br/>           (D) Indicação de técnicos.<br/>           (E) Indicação de políticos.<br/>           (F) Outras indicações.<br/>           (G) Outra forma.</p>   |

Fonte: Drabach, 2013.

Ao analisar os resultados, a autora classifica as respostas em três categorias, a saber: democrática, gerencial e patrimonial, além de uma categoria mista que congrega aspectos democráticos e gerenciais. A pesquisa demonstrou uma redução ao longo dos anos estudados da forma mais democrática de escolha, ou seja, a eleição, em favor das formas patrimonialista e gerencial. Além disso, o percentual de diretores indicados

continua sendo maior que o de diretores eleitos (tabela 2), o que corrobora a afirmação de Dourado (2006).

Tabela 2 - Formas de provimento a cargo de diretor em 1997, 2003 e 2007

| <b>PROVIMENTO / ANO</b> | <b>SAEB 1997</b> | <b>SAEB 2003</b> | <b>PROVA BRASIL 2007</b> |
|-------------------------|------------------|------------------|--------------------------|
| Democrática             | 35,5%            | 26,8%            | 24,7%                    |
| Mista                   | 6,3%             | 14,7%            | 14,9%                    |
| Gerencial               | 11,0%            | 6,1%             | 10,7%                    |
| Patrimonial             | 47,0%            | 47,1%            | 42,0%                    |

Fonte: Drabach, 2013.

Santos (2018), utilizando-se de levantamento aos microdados do INEP (2015), destaca que 45,6% das escolas públicas estaduais e municipais que responderam aos questionários relativos ao Prova Brasil têm seus diretores indicados, demonstrando, uma vez mais, a permanência de escolhas que não se baseiam em processos democráticos. Os resultados do estudo de Santos (2018) podem ser visualizados na tabela 3 que discrimina os dados conforme o modelo do questionário aplicado pelo INEP.

Tabela 3 - Formas de provimento ao cargo de direção na rede pública, por dependência administrativa em 2015 no Brasil

| <b>Formas de Provimento</b>   | <b>Escolas Estaduais</b> | <b>Escolas Municipais</b> | <b>Municipal e Estadual</b> |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Concurso público apenas       | 9,5%                     | 5,2%                      | 10,5%                       |
| Eleição apenas                | 26,1%                    | 19,5%                     | 21,9%                       |
| Indicação apenas              | 24,0%                    | 57,7%                     | 45,6%                       |
| Processo seletivo apenas      | 5,5%                     | 2,5%                      | 3,5%                        |
| Processo seletivo e eleição   | 18,8%                    | 6,6%                      | 11,0%                       |
| Processo seletivo e indicação | 6,4%                     | 5,3%                      | 5,7%                        |
| Outras formas                 | 8,9%                     | 2,8%                      | 5,0%                        |

Fonte: Santos, 2018.

O estudo de Santos (2018) também aponta que a prática de livre indicação de diretores prevalece com maior percentual na esfera municipal, sendo que nas escolas estaduais, em geral, esse quantitativo cai pela metade. Além disso, aponta que um número significativo de escolas (18% nas estaduais e 6,6% nas municipais) escolhem os diretores a partir da mistura de um processo de eleição com outro critério.

Como já mencionado anteriormente, no final da década de 1970 e início da década de 1980 as discussões acerca da gestão ganharam força, o que impulsionou as formas também mais democráticas de escolha dos gestores escolares, em contraposição a

práticas patrimonialistas e ao clientelismo político, tão comuns nas indicações políticas. No entanto, as indicações e outras formas de provimento ainda existem.

Mendonça (2000) infere que as indicações para cargos públicos estão atreladas as concepções do Estado patrimonialista. Para ele, “a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que tem capacidade própria” (MENDONÇA, 2000, p. 187).

Em São Gonçalo dos Campos o provimento para o cargo de diretor acontece através da indicação do gestor municipal. O Plano Municipal de Educação discorre sobre a forma de provimento para o cargo de gestores escolares como forma de indicação política, o que diverge das definições que fundamentam o princípio da gestão democrática. O PME aponta que no município de São Gonçalo dos Campos “os gestores escolares são indicados pelo poder executivo, sendo professor (a) efetivo (a) e contratados, eles não participam de formação continuada para este cargo” (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015).

Sobre essa forma de provimento ao cargo de gestores escolares, Mendonça pondera que:

No processo de indicação, além ou a despeito dos requisitos de ordem técnico-profissional, impera uma condição mais importante, a da habilitação política para o exercício da função, sendo o mandachuva local o responsável por determinar quem está, ou não, habilitado politicamente para ocupar a direção da unidade escolar. Esse procedimento está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento. (MENDONÇA, 2000, p. 178).

Através dessa prática, que reforça as relações clientelistas, é comum observar que, em função das tradições patrimonialistas, onde “uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia” (PARO, 2016, p. 27).

Pode-se afirmar, portanto, que os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino. A ausência de instrumentos normativos, que delineiem um detalhamento mais aprofundado sobre a forma de provimento para o cargo de diretor escolar é um indicador que acaba permitindo que o clientelismo político seja reforçado no município de São Gonçalo dos Campos.

Embora uma das diretrizes do PME sobre a Gestão Democrática seja “Consolidação das consultas pública para escolha dos gestores das unidades de ensino quando da **indicação** do poder executivo, procedendo a candidatura e votação” (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015, p. 77, grifo nosso), nota-se que a indicação é um fator preponderante, apesar desta forma de provimento configurar-se como uma concepção oposta à noção democrática da educação.

Certamente, a implantação de eleições diretas de diretores é um passo importante para superar a indicação de diretores e colaborar para a concretização da gestão democrática<sup>14</sup>. De fato, a promulgação da CF/88 e da LDB/96, e como consequência as discussões sobre democratização da educação, contribuíram para o questionamento desta modalidade e para que outras formas de provimento sejam alcançadas com o intuito de minimizar práticas autoritárias e patrimonialistas. Porém, conforme Paro (2003) explica:

A aspiração de que com a introdução da eleição, as relações na escola se dariam de forma harmoniosa e de que as práticas clientelistas desapareceriam, mostrou-se ingênua e irrealista, posto que a eleição de diretores, como todo instrumento de democracia, não garante o desaparecimento de conflitos. Constitui apenas uma forma de permitir que eles venham à tona e estejam ao alcance da ação de pessoas e grupos para resolvê-los. (PARO, 2003, p. 42).

Dessa forma, é preciso que se tenha consciência de que a eleição para diretores escolares se dá no âmbito da democracia social, ou seja, “o que se busca é a ampliação da democracia, pela organização da sociedade civil com vistas ao controle democrático do Estado” (PARO, 2003, p. 78).

A eleição de diretores adquiriu um lugar de destaque no processo de democratização da escola e dos sistemas de ensino, chegando erroneamente a ser considerado sinônimo de gestão democrática, é uma das maneiras, sem ser a única, de materializar esse importante princípio constitucional no ensino público. (MENDONÇA, 2000, p. 258).

A eleição de diretores é uma das formas que representa a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na gestão da educação. No entanto é apenas um passo em direção à construção da democracia nas escolas, não se encerrando nessa prática.

---

<sup>14</sup> É importante recordar, neste ponto, que o Plano Municipal de Educação coloca como uma das metas que a escolha do cargo de gestor escolar passe por consulta à comunidade antes da indicação do executivo, mas atualmente não é essa a realidade no município.

### 3.3.4 Conselho Municipal de Educação

A educação, enquanto prática social, se institui como um direito social. Contudo a garantia deste direito nunca foi tarefa fácil. Muitos enfrentamentos foram desenvolvidos ao longo da história, buscando sua efetivação. A luta pela inclusão social e pela efetiva participação social se pauta como elementos importantes na garantia desses direitos sociais. Neste sentido, é imprescindível a criação de mecanismos de participação para as mais diversas representações sociais para que assim, possam intervir e se posicionar na educação.

Como já apontamos anteriormente, os CME's vêm exercendo uma importante função no processo de descentralização no Brasil no que se refere ao controle social das políticas públicas educacionais e na organização da educação municipal. É nesse sentido que concordamos com Cury (2016) quando ele aponta que “a gestão democrática é um princípio constituinte da educação e do qual emergem os conselhos tanto extra como interescolares e outras formas colegiadas de ações” (CURY, 2016, p. 22). Assim, a implantação e participação dos conselhos nos sistemas de ensino visam à ampliação dos processos de participação.

Os anos 1980/90 marcados pelos movimentos populares em defesa da redemocratização ampliaram a defesa dos conselhos através dos grupos que lutavam por uma efetiva participação política. A partir desse período, a participação popular passou a ser protegida, estimulada e defendida pela CF/88. No entanto, para que a gestão democrática se efetive, se faz necessário novas formas de gerir, com base em uma dinâmica que expanda os processos participativos.

Acompanhando as legislações nacionais, nos anos 1990, as discussões sobre a descentralização da educação e o processo de municipalização da educação impulsionaram os municípios a organizarem suas leis orgânicas. Já em 1996, a Lei nº 9.394/96 que estabeleceu as diretrizes e bases da educação, reafirmando assim a autonomia (relativa) do município, possibilitou a criação de órgãos colegiados para a fiscalização dos sistemas de ensino.

Com efeito, São Gonçalo dos Campos, se adequando às mudanças nacionais, criou no ano de 1990 sua Lei Orgânica. A Lei nº 371/1990 fez a primeira referência sobre o processo democrático, defendendo a criação dos órgãos colegiados e apresentou um único artigo relacionado.

Art. 140 – A gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

§ 1º – A gestão democrática será assegurada através da criação do Conselho Municipal de Educação e Cultura.

§ 2º – A lei definirá as competências e a composição do Conselho Municipal de Educação e Cultura. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 1990).

Atrelado ao Conselho de Cultura foi sugerida a criação do CME como forma de representação e participação de segmentos diversos. Porém, apenas onze anos depois, com a criação da Lei Municipal nº 495, de 13 de janeiro de 2001, é que o CME é criado e regulamentado no município de São Gonçalo dos Campos através da Lei Orgânica da Educação. Nessa lei, aspectos relacionados ao sistema educacional são detalhados; seu artigo 1º define que:

Art. 1º. A educação pública no Município será estruturada na forma de um sistema integrado e popular, gerido democraticamente, que será composto com a administração dos seguintes órgãos:

I - Congresso Municipal de Educação

II - Conselho Municipal de Educação

III - Secretaria Municipal de Educação

IV - Colegiados Escolares

V - Assembleias Escolares. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2001).

Só no ano de 2006, dezesseis anos depois da criação da Lei Orgânica do Município (LOM), um novo artigo que defende a GD ganha espaço através da emenda nº 001 de 29 de junho de 2006, defendendo que

Art. 132-A<sup>15</sup> - A Educação é um direito de todos e dever do Estado e da sociedade, cabendo ao Município assegurar que o ensino seja baseado nos princípios da democracia, da liberdade de expressão, da solidariedade e igualdade social e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento do desenvolvimento da capacidade de elaboração e de reflexão crítica da realidade, propiciando ao homem atuar no processo de transformação da sociedade. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2006)

Além disso, acompanhando as exigências nacionais, a Lei nº 907/2017 aprova o Plano Municipal de Educação do município de São Gonçalo dos Campos, o qual apresenta dois parágrafos para discorrer sobre a gestão democrática nas escolas públicas. Ele pontua que:

Serão inseridas as Diretrizes, que nortearão a Gestão Democrática do Ensino Público, tendo a finalidade de promover e ampliar a participação dos segmentos legitimadores desse processo, a saber: as Associações de Professores – APLB, Conselhos Escolares e Conselhos Municipais, Fórum,

<sup>15</sup> Art. 132-A: acrescentado pela Emenda nº 001, de 29 de junho de 2006.

vinculados à Educação. Esta prática dará continuidade à política de descentralização, promovendo autonomia pedagógica, administrativa e financeira, das Unidades Escolares, conforme preconiza a Legislação Educacional vigente. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p. 44).

Nesse contexto democrático de sociedade e de educação, os conselhos de educação configuram-se como uma movimentação de exigência para que seja ofertada uma educação pública de qualidade, assim como a garantia do ensino para toda a população.

O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos conta com um regimento interno publicado no Diário Oficial de 27 de dezembro de 2017 – Ano I – Edição nº 171 – Caderno 02, que apresenta, dentre outros aspectos importantes, no título I:

§ 4º - O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos será composto por duas Câmaras:

I - Câmara de Educação Básica

II - Câmara do FUNDEB. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p. 15).

Conforme o documento interno do CME, nota-se a subdivisão em duas câmaras. Essa divisão é prevista na da Lei nº 1.494, de 20 de junho de 2007 em seu artigo 37:

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa. (BRASIL, 2007)

Segundo cartilha publicada pelo Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho - MEC (2007) é importante integrar o FUNDEB e o CME, com a prerrogativa de evitar divisão de Conselhos na área educacional, impedindo assim a fragmentação na participação da sociedade.

Para Braga (2011, p. 161):

Esses conselhos apresentam-se repletos de possibilidades de funcionarem como campo de luta pela efetivação de direitos no campo educacional, seja pelo seu aspecto técnico, na fiscalização das despesas, seja no exercício da prática democrática e no avanço nas trincheiras decisórias sobre os rumos e a gestão da educação nos municípios.

À luz desse pensamento, o controle social resulta de um construto histórico, permeado por lutas e em defesa do setor público e da qualidade dos serviços. Outrossim, a gestão democrática é fundamental para o processo de democratização da educação, de ampliação e realização do direito à participação.

Outro fator importante é a atuação do conselheiro. É ele o “responsável por discutir e participar dos processos de implementação de políticas públicas, ou seja, consultar, deliberar e normatizar... e, sobretudo, criar condições de comunicação com os movimentos populares e sociais” (LIMA, 2009, p. 7). Em São Gonçalo dos Campos a conformação do Conselho acontece da seguinte forma, segundo o regimento interno:

Artigo 3º - O Conselho Municipal de Educação será composto por 15 (quinze) membros titulares representantes da sociedade civil e do Poder Público.

I - Câmara da Educação Básica: (5)

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação;
- b) 01 (um) representante do magistério Público Municipal;
- c) 01 (um) representante dos Diretores de Unidades de Educação e Ensino da Rede Pública Municipal;
- d) 01 (um) representante de Conselho Escolar Municipal ou equivalentes, que não seja servidor Público municipal;
- e) 01 (um) representante de Escola Privada, sendo de uma instituição que mantenha Educação Infantil.

II - Câmara do FUNDEB: (10)

- a) 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação;
  - b) 02 (dois) representante dos professores da educação básica pública municipal;
  - c) 01 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
  - d) 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
  - e) 1 (um) representante do Conselho Tutelar;
  - f) 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública municipal, que não sejam servidor público municipal;
- 01 (um) representantes dos estudantes da educação básica pública. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017, p. 15-16).

É importante destacar que, embora o regimento interno determine a composição do CME em duas câmaras com o total de 15 representantes, foram publicadas duas portarias com nomeações de Conselheiros, ambas de 2019, totalizando 10 representantes do FUNDEB (portaria nº 069) e 11 do CME (portaria nº 076), ambas em anexo.

Essa divisão é citada por uma das conselheiras quando afirma que “ dentro do CME a gente tem duas câmaras. A do FUNDEB e a básica. ” (REPRESENTANTE P1). A mesma representante pondera que as decisões relacionadas à Educação do Município são sempre tomadas na coletividade das duas câmaras e acrescenta que “como as reuniões acontecem aqui tudo é decidido realmente junto. Claro que toda documentação quem assina é a presidente do FUNBEB e a básica a sua presidente”. (REPRESENTANTE P1).

É importante sinalizar que, embora o regimento interno do CME aponte a divisão do CME nas duas câmaras (básica e FUNDEB), os números de representantes não cumprem o estabelecido no Regimento do órgão e alguns nomes se repetem em representações diferentes (Anexos D e E).

Os dados da pesquisa revelam que as representações que constam nas portarias apresentam a duplicidade de nomes em representações diferentes, o que pode ser um indicador da falta de diferentes segmentos na representação da sociedade civil dentro do CME, pois, por exemplo, constatamos alguns nomes que ao mesmo tempo que representam a SME na Câmara do FUNDEB, na Câmara Básica representam os professores da Educação Básica. Sobre a disparidade nos números de representantes, nenhum dos conselheiros souber informar a razão.

Importante destacar que é através da interação desses atores que o processo de democratização da educação se fortalecerá, ampliando a participação cidadã nos espaços públicos, desde que construído de forma efetivamente democrática, isto é, valorizando a participação dos conselheiros em todas as instâncias e processos, de forma a garantir que todas as demandas sejam inseridas e discutidas no âmbito dos CME.

A participação social através dos conselhos, no acompanhamento das políticas educacionais e na tomada de decisões, é fator decisivo para impulsionar, através da democracia participativa, ações da comunidade civil que superem a dominação do poder local, especialmente nos municípios, por meio da qual experiências autoritárias da administração pública são recorrentes.

Os Conselhos Municipais de Educação necessitam se fortalecer na implantação de ações mais participativas e democráticas, que cooperem para o cumprimento do controle social, das políticas educacionais e do fortalecimento do poder local. No entanto, cabe problematizar sobre o nível de participação e comprometimento da gestão do sistema, especificamente no caso de São Gonçalo dos Campos, onde a grande maioria dos cargos é formada a partir de critérios políticos, sendo seus representantes escolhidos, em geral, de acordo com o vínculo partidário de quem está momentaneamente no poder.

A partir destas reflexões é que pretendemos discutir o papel do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos. No próximo capítulo apresentaremos uma caracterização do perfil deste órgão, sua relação com a rede educacional e como se apresentam as relações políticas e os processos participativos do mesmo.

#### **4 GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS-BA: ESPAÇO DE DIÁLOGO OU LEGITIMAÇÃO DE PODER?**

No capítulo anterior, apresentamos a análise das bases legais que permeiam os princípios da gestão democrática em São Gonçalo dos Campos. Neste capítulo, focaremos a análise no funcionamento do CME, no olhar dos conselheiros sobre a atuação do Conselho e em sua relação com a gestão municipal. Apresentaremos também a visão de representantes da gestão municipal sobre as relações políticas e os processos participativos.

A escolha de um representante do governo municipal na SME se justifica por entendermos que a participação desses sujeitos na efetivação de práticas democráticas é fator preponderante na gestão educacional. Outrossim, a participação dos representantes do CME é de fundamental importância para entendermos de que forma se configuram as relações políticas e os processos participativos no contexto educacional de São Gonçalo dos Campos, visto que esse órgão deve promover o diálogo junto à sociedade.

O período delimitado para a coleta dos dados abarcou o governo do Partido Progressista (PP) no município, entre os anos 2017 e 2020). O partido defende em seu plano de governo<sup>16</sup> (Anexo H) a participação popular nas políticas públicas implantadas no município, seja através da proposição de “formulação e aplicação do Plano Municipal de Educação”, com vistas a implementar a “Gestão Escolar Democrática”, seja através da proposta de criação do Conselho Municipal de Educação (TSE, 2016). Sendo o CME um potencial instrumento de democratização, optamos por analisá-lo a fim de verificar as relações políticas e os processos participativos presentes no município.

Neste trabalho entende-se por relações políticas as relações de poder ligadas ao patrimonialismo, ao clientelismo político e às correlações de forças que o líder político exerce na sociedade onde atua. Já os processos participativos envolvem a descentralização política, a atuação dos conselhos municipais e a participação social. Neste sentido, buscaremos descrever de que forma as relações políticas e os processos participativos se configuram no sistema educacional de São Gonçalo dos Campos. Constatamos nos estudos de Gohn (1997; 2000), Mendonça (2000; 2001), Bordignon

---

<sup>16</sup> Plano de governo registrada no site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/38857/50000014439>. Acesso em 05 fev. 2020.

(2005), dentre outros, informações que fundamentam e subsidiam os resultados desta pesquisa.

Cabe ressaltar que os princípios de Gestão Democrática, normatizados pelas bases legais nos sistemas de ensino - Constituição Federal de 1988 e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) - buscam maior participação social no direcionamento das políticas públicas em educação.

Conquanto nos capítulos anteriores já apresentamos as bases legais como a CF/88, a LDB/96, o PNE, o PME e as leis que regem a educação municipal de São Gonçalo dos Campos revisitaremos alguns pontos destes documentos normativos.

Conforme já foi especificado na introdução, para atender aos objetivos propostos, a realização das entrevistas objetivava perceber de que forma as relações políticas e os processos participativos se configuram no sistema educacional de São Gonçalo dos Campos. Também foi objeto de investigação a atuação deste órgão e a participação popular nas tomadas de decisões no que se refere à educação municipal.

As questões apresentadas aos sujeitos da pesquisa tinham uma estrutura previamente elaborada, sendo que esse roteiro pode ser consultado nos apêndices desta dissertação. Nas entrevistas semiestruturadas as questões serviram como ponto de partida para direcionar a fala dos entrevistados, porém com a possibilidade para que outras questões fossem abordadas, se assim fosse necessário.

É importante ressaltar que as perguntas selecionadas para estas entrevistas foram elaboradas com base nas categorias de análise eleitas para a realização desta pesquisa: relações políticas e processos participativos. Cuidamos para que tivéssemos desde informações pessoais, como formação e tempo de serviço; passando pelo o papel do CME no desempenho de suas atribuições, até a relação entre CME e SME. Foram elaborados dois roteiros distintos: um para o representante do CME e outro para a representação do governo local na Secretaria Municipal de Educação

As primeiras perguntas realizadas tinham como objetivo traçar o perfil dos entrevistados. Foram feitas perguntas sobre a formação, cargo, tempo de serviço no atual cargo e, em seguida, buscou-se informações sobre a indicação para o cargo: como esta havia se dado e qual sua motivação para estar atuando.

Na sequência, foram realizadas perguntas que atendiam a categoria das relações políticas, as quais buscou-se entender de que forma o CME se relacionava com a Secretaria de Educação; qual o papel do CME no município; de que forma a Secretaria

de Educação participava nas decisões do CME e de que forma as questões patrimonialistas e clientelistas eram percebidas pelos representantes entrevistados.

No último bloco, que tratava sobre os processos participativos, intentou-se desvelar de que forma a autonomia e a participação aconteciam. As perguntas estavam relacionadas com a atuação dos representantes; tomadas de decisões; participação efetiva de todos. Findando as perguntas sobre este tema, perguntamos de que forma os entrevistados entendiam a Gestão Democrática.

É importante salientar que alguns dos entrevistados restringiram-se a responder apenas o que foi perguntado, outros não encontramos e/ou não estavam disponíveis para realização da entrevista e outros, contudo, foram além das perguntas feitas, ampliaram suas respostas sobre os temas e contribuíram para o enriquecimento desta pesquisa. Os nomes originais dos entrevistados foram substituídos por códigos, a fim de preservar o anonimato dos mesmos, desse modo, utilizaremos as seguintes terminologias: Representante P1, Representante C1, Representante C2, Representante C3, Representante C4, Representante C5, Representante C6, Representante C7, e Representante S1.

#### **4.1 Funcionamento do CME e Perfil dos Conselheiros**

O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos/BA funciona em uma sala no fundo da Secretaria de Educação, cedida pela atual gestão. Conforme apontado no capítulo anterior, a composição do CME se divide em duas câmaras: da Educação Básica e a do FUNDEB.

Para esta pesquisa, optamos em direcionar as entrevistas para os conselheiros nomeados através da portaria nº 076/2019, de 01 de abril de 2019, que compõem o CME de São Gonçalo dos Campos/BA e representam, segundo o documento, os seguintes segmentos: Secretaria Municipal de Educação, Magistério Público, Diretores da Educação Básica, Conselho Escolar, Escolas Privadas, Executivo Municipal, Professores da Educação Básica pública, Diretores das escolas públicas municipais, Conselho Tutelar, Pais de alunos da Educação Básica e Alunos da Educação Básica.

A escolha dos sujeitos da pesquisa se deu pela tentativa de alcance dos diferentes setores da sociedade, através das representações do CME. É importante destacar que destes segmentos citados acima, conseguimos efetivar 8 entrevistas. O representante de pais não foi localizado; o representante dos diretores da Educação Básica pública optou

por não participar e a representante dos estudantes - menor de idade e não emancipada<sup>17</sup>, o que fere um dos critérios relativos à participação, conforme regimento interno do CME - não tinha a autorização dos responsáveis para participar.

O levantamento dos dados apontou que, embora o CME tenha suas bases legais definidas desde 2001, seu funcionamento efetivo é recente. Segundo relatos de alguns entrevistados, só a partir do ano de 2017 o CME começa a se estruturar e atuar dentro do município.

Quando eu cheguei em 2017 a gente via que o CME não atuava, não tinha espaço (P1).

Bom, o CME por muitos anos não sabia muito bem como se direcionar. A partir de 2017 a equipe toda começou a se aprofundar melhor qual era a função do CME e da SME para que em alguns momentos as relações não se confundissem (C3).

Houve um tempo que o CME não esteve tão atuante (...) Mas com o advento do PME houve a necessidade do retorno (C4).

Os relatos acima, indicam que o CME de São Gonçalo dos Campos, por muito tempo era um órgão colegiado idealizado apenas no papel. Isso indica que ele vem se firmando e se estruturando recentemente, o que, talvez, explique a necessidade de uma maior apropriação por parte da gestão municipal e dos conselheiros no que diz respeito às suas atribuições regimentais.

Segundo o Artigo 3º do Regimento interno do CME “O Conselho Municipal de Educação será composto por 15 (quinze) membros titulares representantes da sociedade civil e do Poder Público”; contudo, a Portaria nº 076/2019 apresenta apenas 11.

Werle (2006) aponta que:

O número de componentes é relevante pois está relacionado com a possibilidade de diversificação da origem e representação de seus membros - sociedade civil local, dos professores e dos pais ou do poder executivo local, dentre outras. (WERLE, 2006, p. 352).

A maior quantidade de segmentos representados é importante, pois abre espaço para que mais representantes da sociedade civil tenham voz dentro das políticas educacionais; contudo, para além do número de representações presentes no CME, “há que identificar quem o compõe, quais as formas de representação institucionalizada nele presentes, que grupos estão neles representados e porque tais grupos conseguiram se fazer presentes e que outros foram evitados, silenciados, não considerados” (WERLE, 2006, p. 353).

---

<sup>17</sup> Art. 5º São impedidos de integrar o Conselho Municipal de Educação: (...) III. Estudantes que não sejam emancipados; (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017)

O que se espera, de fato, é que as diferentes representações atuantes no CME se envolvam efetivamente na construção das políticas educacionais, contribuindo com as discussões sobre a educação local e sua efetiva qualidade, pois conforme Romão (1992) esclarece, um grande número de conselheiros não garante uma maior atuação do órgão, podendo este ficar atrelado apenas a questões burocráticas.

O quadro 3 mapeia quais segmentos e instituições compõem o CME de São Gonçalo dos Campos.

Quadro 3 - Composição do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos/BA

| Representação no CME                             | Sexo | Situação Funcional | Cargo na Rede           | Função Atual Na Rede          | Forma de ingresso na função atual |
|--|------|--------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Presidente do CME                                | F    | Efetiva            | Professora              | Atuando exclusivamente no CME | Indicação                         |
| Representante do Conselho Escolar                | F    | Efetiva            | Professora              | Técnica da SME                | Indicação                         |
| Representante da SME                             | F    | Efetiva            | Professora              | Técnica da SME                | Indicação                         |
| Representante dos professores da Educação Básica | F    | Efetiva            | Professora              | Técnica da SME                | Indicação                         |
| Representante dos professores do legislativo     | F    | Efetiva            | Auxiliar administrativo | Ouvidora do município         | Indicação                         |
| Representante do Conselho Tutelar                | M    | Contrato           | Conselheiro tutelar     | Conselheiro tutelar           | Seleção                           |
| Representante do Magistério                      | F    | Efetivo            | Professor               | Atuando exclusivamente no CME | Indicação                         |
| Representante dos Diretores                      | M    | Efetivo            | Professor               | Diretor escolar               | Indicação                         |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa, 2020.

Analisando o perfil dos conselheiros entrevistados observa-se que a maioria dos representantes tem relação direta com a Secretaria Municipal de Educação (SME). O Conselho Municipal de Educação (CME) de São Gonçalo dos Campos é composto, em sua maioria, por representantes que, ao mesmo tempo, representam um único segmento (professor) e fazem parte do grupo pertencente ao governo municipal (indicações para cargos). Isso nos leva a inferir que quando os representantes ligados à gestão municipal são maioria o conselho tende a expressar a voz do governo.

É importante retomar que quanto maior a diversidade da representação social maior as chances de os processos participativos serem efetivados, pois a participação potencializa a democratização das políticas públicas. Neste sentido, Gohn (2001) aponta que “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2001, p. 43).

Uma das conselheiras, professora efetiva da rede, que não atua no segmento que representa, relata que

Eu tento ser bem imparcial, não misturar as coisas. Mesmo não estando dentro das escolas, mesmo trabalhando na secretaria eu vejo as necessidades das escolas e vejo as obrigações que a SME tem que ter. Então falando como CME eu não posso ficar do lado da SME. A gente tem que buscar o melhor para as escolas. (REPRESENTANTE C2).

Essa declaração nos leva a alguns questionamentos: Será que a imparcialidade acontece de fato? O fato da representante não atuar no segmento que representa, conforme determina o regimento interno, faz com que seu segmento seja bem representado? As necessidades do segmento têm vez e voz dentro das discussões do CME?

Ainda refletindo sobre o relato da conselheira acima, sinalizamos que o próprio regimento do CME afirma que a representação do segmento que a mesma representa deve ser feita por quem não seja servidor público municipal, o que não acontece atualmente. Cabe pontuar que essa representante não é a única que não atua no segmento que representa. Outras representantes, efetivas da rede, indicadas a cargos e atuando diretamente na SME também compõem o CME. A representante C3 que também representa um segmento no CME e não atua neste mesmo segmento enfatiza que “tenta alinhar, porque está nas duas funções. Então precisa estar observando enquanto conselheira o que eu preciso fazer e enquanto pedagógico o que se precisa fazer”. (REPRESENTANTE C3).

Outro ponto importante quando se trata do perfil do CME pesquisado é a forma de escolha dos representantes. Essa escolha é “um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação” (BORDIGNON, 2009, p. 70). Para Bordignon (2009), quando as representações do CME são escolhidas por meio da eleição direta pelos seus pares, espera-se que a participação seja realizada com o olhar direcionado para a qualidade da educação. Contudo, quando a escolha acontece por

indicação para atender representantes políticos “tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação” (BORDIGNON, 2009, p. 71).

Em São Gonçalo dos Campos/BA a forma de escolha dos representantes da atual composição do CME aconteceu através da indicação de alguns nomes por parte da Gestão Municipal, conforme relato da representante P1:

No início eu não sabia. Quando eu fui convidada para participar da primeira reunião, fui convidada para uma reunião da biblioteca (...) lá começou a se tratar de conselhos. Começou a falar a respeito de conselhos e nessa primeira reunião houve uma eleição para o presidente do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) e aí a gente elegeu o presidente do CAE. (...). Já na segunda reunião, essa convocação partiu da Secretaria Municipal de Educação, provavelmente quem escolheu foi a comissão que estava formada na SME, nessa segunda reunião eu fui sabendo que era uma reunião de Conselho Municipal de Educação, mas até então eu não sabia que seria **indicada para presidência do cargo**. (REPRESENTANTE P1, 2019, **grifo nosso**).

A Representante C5 afirma que “Geralmente os membros é a Secretaria que escolhe” (...) e relata que sua entrada no CME “foi um convite da Secretária de Educação. Me chamou para ajudar”. Já a Representante C6 pondera que:

Os Conselhos são representações. No caso das representações dos executivos e da sociedade organizada. No meu caso, (...) o Prefeito tinha essa abertura para indicar alguém que pudesse o representar no CME. Então ele achou que eu poderia atender às expectativas.

Das representações entrevistadas apenas 1 afirmou ter sido escolhida através de eleição, porém declarou que alguns colegas foram convocados para uma reunião, para que nessa reunião fossem escolhidos através da votação.

Através da eleição. Fizemos uma eleição que vai compor um quadriênio. A última eleição nós tivemos a necessidade de convocar alguns colegas para uma reunião e dali ver quem que o grupo indicava para que as pessoas fossem votadas, por aclamação, por necessidade. Não foi feito uma campanha como deveria ser, mas foi feito uma audiência e as pessoas presentes indicaram dois nomes, apenas e um deles foi o da atual presidente, eleita pela maioria dos votos. A próxima a gente já pretende de um modo bem mais concreto, democrático. (REPRESENTANTE C4).

Além da forma de escolha dos representantes do CME, um ponto que merece destaque é a formação desses sujeitos. Um aspecto positivo no tocante à participação em formações foi relatado por uma conselheira, quando sinalizou que “está sempre acontecendo formações. A gente sempre participa. Há uma parceria com essa questão da formação. Uma coisa que acho boa da secretária de educação é que ela sempre viabiliza nossa participação nas formações” (REPRESENTANTE P1). Embora nenhum outro

entrevistado tenha citado a participação em formações voltadas à atuação no CME, a fala da representante acima pode ser considerada um indicativo que a gestão municipal vem se preocupando com a qualificação e preparo de seus conselheiros.

Moura (2010), em sua pesquisa que analisava o funcionamento dos Conselhos Municipais no processo de democratização dos Sistema Municipais dos quatorze municípios de Guarabira, estado da Paraíba, destaca que o processo de formação voltada aos representantes do CME limita-se quase que exclusivamente às formações ofertadas pelos órgãos vinculados ao Ministério da Educação (MEC), àquele oferecido pela União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), e muitas vezes é oportunizado apenas para os representantes da SME. Essa afirmação de Moura (2010) pode ser observada ainda no relato da Representante P1 quando sinaliza que a Secretaria de Educação está sempre presente nessas formações. “A secretaria também está sempre participando das formações da UNCME. Digamos que participamos de quase todas” (REPRESENTANTE P1).

Ainda à luz do pensamento de Moura, ele acrescenta que “sem a formação necessária, os CME se configuram como espaços desqualificados, formalmente constituídos, mas inertes, sem plano de trabalho e apenas se reunindo esporadicamente para discussões periféricas” (MOURA, 2010, p.154).

As dificuldades de atuação do CME de São Gonçalo dos Campos se pautam na escassez de recursos físicos e financeiros que, em muitos casos, fica à mercê da Secretaria Municipal de Educação para a execução de suas atividades. A Conselheira P1 expõe: “Eu não tenho computador nem tenho impressora, uso meu notebook. Se você me pedir uma água eu não tenho para lhe oferecer. Tenho que beber na secretaria. Então o espaço físico é zero!”

Os depoimentos dos Conselheiros C1 e C4 endossam tal questão:

O principal problema é a estrutura. Eles não têm estrutura física para dar suporte para educação. É um prédio com a situação insalubre! O CME não tem transporte próprio, não tem computador, não tem uma impressora. Então acabam faltando algumas coisas em termos de estrutura para funcionar melhor (REPRESENTANTE C1).

Nossa sala é precária. Um ambiente esquecido. É um ambiente da educação que é esquecido. Com uma estrutura péssima de trabalho (REPRESENTANTE C4)

Consideramos que a precariedade nos recursos do CME é um aspecto negativo, pois, o CME é um órgão de extrema importância para efetivação dos processos democráticos e o mesmo não deve depender da SME para a realização de atividades

corriqueiras do seu dia a dia. É importante lembrar que o documento do MEC (BRASIL, 2006) que norteia a instituição dos Conselhos Municipais destaca a importância do CME ter uma sede própria, equipada com computador, acesso à internet, dentre outros.

A representante da SME sinaliza que

Quando eu cheguei a gente via que o CME não atuava, não tinha espaço. Então conseguimos uma sala para o CME, um anexo da Secretaria de Educação para que o CME tem seu espaço de reuniões, de diálogos, para atender a população, os alunos e suas demandas. (REPRESENTANTE S1).

Percebe-se, pelos relatos dos entrevistados, que o CME fica totalmente à mercê da SME quando se trata da questão de recursos financeiros e materiais. Embora o novo espaço se configure como uma conquista para o funcionamento do CME, muitas melhorias e adequações precisam ser efetivadas para garantir um funcionamento adequado, inclusive na autonomia do órgão, já que este ainda funciona como anexo da SME. Neste sentido, o MEC, através da pesquisa que traçava o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação em 2007, ponderava que “[...] ficar dependendo da secretaria em questões de pessoal, de despesas, de uso de equipamentos e outros, implica em **subordinação** que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho” (BRASIL, 2008, p. 90, grifo nosso).

Sobre as funções do Conselho, o regimento apresenta em seu Artigo 1º que:

O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos - BA (CME), criado pela Lei nº 495 de 13 fevereiro de 2001, é órgão colegiado, integrado ao Sistema Municipal de Educação (SME), com atribuições normativas, deliberativas, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva, propositiva e de acompanhamento e controle social do financiamento da educação de forma a assegurar a participação da sociedade civil na fiscalização da aplicação legal e efetiva dos recursos públicos, na construção de diretrizes educacionais e na discussão para definição de políticas educacionais.

Quando questionamos qual a função que o CME exercia no município, obtivemos as seguintes respostas:

Não sei se a gente tem desempenhado realmente nosso papel. A gente tem lutado por isso. Essa questão fiscalizadora, de ir para rua, de fiscalizar o transporte, a questão da merenda escolar, de séries multiserriadas, educação especial, a gente tem cobrado muito da secretaria essa questão. (Representante P1)

O CME tem sido bem atuante com relação à fiscalização dos transportes. (Representante C6).

Nos fiscalizamos e em seguida a gente passa para a secretaria tomar as medidas. (Representante C5)

Nesses discursos nota-se que a função fiscalizadora é evidenciada pelos Conselheiros. Cabe lembrar que nenhum entrevistado citou a função de fiscalizador no que concerne às políticas públicas educacionais. Embora o regimento interno deixasse claro as diversas funções que o CME deve desempenhar, os segmentos entrevistados eram enfáticos ao afirmar que o CME tinha uma função fiscalizadora. Esses relatos são indicativos de que o CME, de fato, não executa efetivamente todas as funções apresentadas no regimento interno.

Sobre a periodicidade das reuniões, estas acontecem, ordinariamente, uma vez por mês, na segunda terça-feira do mês. Um fator tido como negativo nessas reuniões é a frequência dos conselheiros, que por conta de outras atribuições nem sempre se fazem presentes conforme relata a entrevistada:

Uma das dificuldades é a participação efetiva dos membros. A gente sabe que é uma demanda grande. Até para gente choca algumas datas para participar. Então, uma das dificuldades que eu vejo é a participação efetiva (REPRESENTANTE C3).

Quando questionada sobre sua principal dificuldade, a mesma relata que sua demanda na SME acaba impossibilitando sua participação efetiva nas reuniões mensais.

O maior desafio é minha demanda aqui na SME. Eu participo, sempre procuro saber. Às vezes eu não vou, a colega vai, eu fico sabendo. Tem o grupo de *WhatsApp* que posta a proposta dos encontros, se discute. (REPRESENTANTE C3).

As falas sobre a frequência dos conselheiros demonstraram que a ausência deles nas reuniões muitas vezes está condicionada a outras demandas profissionais que impedem a participação. A representante P1 relata que “É muito complicado a situação. A gente convencer e manter o conselheiro é muito complicado”. Essas ausências afetam diretamente o processo democrático, pois, assuntos importantes para a educação do município acabam sendo discutidos e resolvidos com pouca representatividade e com o agravante destes serem ligados ao poder público. Também ocorreu de dois conselheiros representarem o mesmo segmento, um como titular e outro como suplente.

Outro aspecto apontado como negativo é a não participação da sociedade civil, conforme relatos:

Mensalmente tem uma reunião. Normalmente as reuniões acontecem com a presença dos conselheiros que tem representação municipal. Porque os que são representantes municipais tem declaração de presença, então não tem dificuldade de aparecer. (...) Agora as pessoas que são da sociedade civil é que dificilmente aparecem. Que seria bastante interessante a presença para as discussões. (REPRESENTANTE C4).

Existe o convite para comunidade, mas é muito difícil a comunidade participar. A comunidade só aparece no conselho quando tem algum problema, quando quer cobrar. (REPRESENTANTE P1).

Já para um dos conselheiros, as reuniões, mesmo acontecendo mensalmente, não são efetivas, conforme aponta o REPRESENTANTE C1 “nas reuniões a gente vai, verifica, reivindica, mas nunca é atendido”.

Um dos pontos que também nos chamou atenção diz respeito à questão da visão que os conselheiros têm do próprio órgão. Para a maioria dos representantes, o CME é um órgão onde a maior prioridade é ouvir a comunidade, a fim de solucionar o que não está a contento no atual governo, ou alguma insatisfação pessoal com algo relacionado à educação do município. Sobre isso transcrevemos alguns relatos:

A gente recebe denúncia de pais e tenta conversar. Sempre na intenção de apaziguar determinada situação e melhorar. (C5)

A gente tem um livro aqui só de reclamações. A gente tenta fazer parceria, diálogo e tenta amenizar essas situações de aluno, professor e direção que acontece muito aqui em nossa cidade (P1).

Como eu trabalho aqui na prefeitura e também sou conselheira é impossível uma reclamação de transporte não chegar até mim. Ou ela vem pelo conselho ou vem direto da comunidade (C6).

Nossa rede tem uma participação bem ativa de pais, professores, alunos, da SME. Está sempre todo mundo comungando. Os pais têm livre acesso, sempre que precisam estão aqui para comunicar as coisas (C2).

Essas transcrições mostram a visão de entrelaçamento com a comunidade, colocando o CME de São Gonçalo dos Campos como articulador de diversas situações, principalmente na resolução dos problemas que emergem do contexto social. Sabendo que “muitas funções são igualmente importantes no Conselho Municipal de Educação” (LIMA, ALMENARA e SANTOS, 2018, p. 331), este não deve ser apenas um órgão cuja principal função seja ouvir demandas da comunidade. É necessária intencionalidade na prática deste órgão, principalmente na execução de suas principais atribuições que são “normativas, deliberativas, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva, propositiva e de acompanhamento e controle social”. (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2017).

Assim, “este colegiado deve ter em sua composição membros capazes de zelar pelo cumprimento das leis e de assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação.” (LIMA, ALMENARA e SANTOS, 2018, p. 331).

No que diz respeito ao PME, tomamos como referência Monlevade (2004), que aponta o acompanhamento e execução do plano, como uma das funções mais importantes do CME. Contudo, apesar da literatura indicar a importância do CME na elaboração e execução do PME, a maioria dos entrevistados não citou o acompanhamento e execução

do plano como uma das atribuições do órgão colegiado. As respostas apontaram, em sua maioria, apenas para fiscalização de transportes e resolução de conflitos com pais. Apenas duas conselheiras citaram o PME, conforme relatos:

A gente sabe que uma das funções do CME é monitorar, fiscalizar e acompanhar o PME. Muitas vezes o PME é engavetado. A gente tem as comissões para monitorar o PME, mas não é levado a sério. Acho que não é muito levado a sério pela SME, pelo gestor, se esquecem do PME que é um guia da Educação do Município, assim como o PPP é o guia da escola. (REPRESENTANTE P1).

O CME é formulador de mediações, é avaliador. Tem desempenhado esse papel. É órgão de fiscalização da execução das ações e estratégias. Inclusive é o órgão de fiscalização das metas e estratégias do PME (REPRESENTANTE C4).

Os fragmentos das falas descritos acima mostram que a entrevistada P1 e C4 tem compreensão que o CME é o órgão responsável pelo acompanhamento do plano, porém, uma das entrevistadas sinaliza o esquecimento do PME e destaca que a gestão municipal acaba não dando a devida importância ao documento, tão importante para a educação municipal. Ela reforça que:

A questão Creche que é a primeira meta do PME é pelo menos 50% de nossas das crianças de 0 a 3 anos nas escolas. Infelizmente, 70% de nossas creches estão fechadas. Isso não é de agora. Há três anos essas creches estão fechadas. Temos uma creche integral e mais nenhuma. A gente tem lutado muito por essas questões pela educação infantil. A educação em nosso município deixa muito a desejar. E é a primeira meta do nosso PME. (REPRESENTANTE P1).

Conforme já apresentamos, o PME de São Gonçalo dos Campos, aprovado em 2015, através da Lei nº 834/2015 e revisado pela Lei nº 907/2017, define políticas públicas para a educação por um período de 10 anos (2015-2025) e segundo o relato acima não tem sido instrumento utilizado pela atual gestão. Outro ponto que constatamos, relacionado ao depoimento acima, é a queda da matrícula no que diz respeito à educação infantil no município. Segundo o PME (2015-2025) sinaliza, existe a falta de material lúdico e pedagógico, além de infraestrutura e instalações inadequadas para a segurança e bem-estar das crianças.

Os dados acima permitem-nos inferir que os investimentos relacionados à primeira etapa da educação básica não têm acontecido, como prevê a segunda meta do PME do município que visa “garantir a melhoria de qualidade no Sistema Municipal de Educação, priorizando a Educação Infantil, no prazo máximo de 06 meses, a partir da aprovação deste Plano (SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, 2015). Vale ressaltar que o plano já tem 5 anos e o relato atual da representante P1 indica que nada tem sido feito.

## 4.2 Relações políticas *versus* Participação e autonomia

Nesta seção apresentaremos, além da visão dos conselheiros, o olhar da representante do governo na Secretaria de Educação do Município. Ao analisarmos as relações políticas e os processos participativos na rede pesquisada, tornou-se imprescindível verificar de que forma o governo atual pensa os temas evidenciados nesta pesquisa.

Conforme apontamos na revisão de literatura, o termo participação pode assumir diferentes contextos. Contudo, nos encontramos em uma sociedade onde as relações de poder, o patrimonialismo e as relações clientelistas, de certa forma modificam a ideia de participação.

No que concerne à influência política nas tomadas de decisões, alguns representantes evidenciaram insatisfação com esse cenário, pois “No que diz respeito a essas políticas voltadas à educação, geralmente a gente só vê o pacote pronto. A gente não tem essa autonomia de direcionar. Isso aí quem resolve geralmente é a SME.” (REPRESENTANTE C5). O fragmento “a gente só vê o pacote pronto” revela uma estratégia do poder municipal que limita o poder soberano dos conselheiros, enfraquecendo o processo participativo. Outro conselheiro afirma que “o CME tem poder de autonomia, mas essa autonomia está amarrada. Porque toda solicitação que a gente faz a gente não é atendido. (REPRESENTANTE C1). Esses relatos reforçam a ideia que, embora a função dos CME’s seja descentralizar o poder municipal, a efetividade da atuação destes órgãos depende muito da vontade política da gestão municipal e da participação popular efetiva.

Para além da autonomia administrativa, para exercer de fato as funções que cabem ao CME, é importante que os Conselhos tenham autonomia financeira. Sari (2001) assegura que sem a necessária autonomia, estes órgãos colegiados não exercem suas funções determinadas nos documentos normativos. O Conselho que não tem independência financeira, como é o caso de São Gonçalo dos Campos, pode ficar à mercê da disponibilidade do poder local para liberação de recursos. Para Romão (1992, p. 104), verbas direcionadas aos CME seriam imprescindíveis “[...] para fazer face à sua própria manutenção e preservar sua autonomia”.

A representante C4 faz referência a esse tema, afirmando que dentre outras dificuldades, a falta de recursos próprios é um limitador. Segundo ela “dificilmente o

CME tem o Jetom<sup>18</sup>, que deveria entrar na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias aparece, mas dificilmente o recurso fica disponível”. (REPRESENTANTE C4). Outra entrevistada relata que não sabe onde essas verbas (destinadas ao CME) são aplicadas e afirma em dois relatos:

Quando a gente fiscaliza os pareceres, a gente sabe a quantidade de verba que é destinada para o Conselho. Então a gente vai cobrar. Infelizmente no serviço público ganha quem grita mais alto. Para você conseguir alguma coisa você tem que gritar alto.

Quando a gente vai para o parecer do FUNDEB, a gente vê que tal verba é destinada a formação, para estrutura física e a gente não vê para onde essa verba vai (RESPRESENTANTE P1).

Os conselheiros entrevistados alegavam que não tinham a informação nem dos valores destinados aos CME e nem dos valores referentes a despesas do próprio conselho, Para Sari (2001, p. 25) “Uma garantia para a autonomia financeira do CME é a dotação de recursos específicos no orçamento da educação, que poderão ser gerenciados pelo próprio conselho, resguardadas as normas gerais de direito financeiro público. E complementa:

Sem condições de funcionamento próprias, pela dependência administrativa e/ou financeira, os conselhos perdem sua autonomia, submetendo-se à vontade do secretário ou do prefeito e às suas demandas, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade (SARI, 2001, p. 25).

A respeito da importância e atuação do CME, a representante do governo que atua na SME ponderou que “hoje em dia, a SME trabalha em consonância com o CME. A gente sabe que o CME é deliberativo, mas a gente precisa ter esse diálogo e trabalhar em conjunto” (REPRESENTANTE S1).

Já a conselheira P1 afirma que “É uma escola que está fechando, uma resolução que tá saindo, um edital, então isso nunca é passado para gente” (REPRESENTANTE P1). Em outro momento, a mesma conselheira relata que “às vezes os papéis se confundem” (REPRESENTANTE P1). Já outro conselheiro, corroborando com a fala de P1, afirma que “falta entrosamento. Falta comunicação. A SME dificulta muito as coisas”. (REPRESENTANTE C1).

Nestes relatos percebe-se a contradição existente nas relações políticas. Enquanto um lado afirma que o diálogo acontece, o outro diz que muitas decisões são tomadas sem o conhecimento do CME. As afirmações de falta de autonomia podem indicar relações típicas de patrimonialismo, pois um órgão que deveria ser independente e totalmente

---

<sup>18</sup> Remuneração por presença que corresponde a cada reunião ou sessão que os membros de um conselho, assembleia, colegiados, etc. comparecem.

autônomo como o CME, ainda requer a aprovação de quem está no poder, levando ao enfraquecimento da autonomia popular frente ao governo (MENDONÇA 2001; FAORO, 2012).

Essa situação de controle exercido pela SME frente ao CME acaba indo de encontro ao pressuposto de que a participação deve preceder a ação e não se tornar ato mecânico manipulado por quem está em posições de poder, como afirmado anteriormente.

Um outro aspecto relevante, no quesito relações políticas, extraído da análise documental e retomado nas entrevistas, aponta a indicação não somente para os cargos relacionados a atuação na SME e/ou no CME. A indicação dos diretores escolares, segundo já apresentamos é uma prática comum no município. Para saber de que forma a gestão municipal entendia essa prática, questionamos a representante do governo na SME sobre quais seriam os critérios para essa indicação e ela relatou que:

No município eu procuro estar avaliando se esse educador já teve a experiência de estar como gestor. Eu acho que o gestor precisa ter o conhecimento em gestão administrativa, não só a pedagógica. Infelizmente no município a gente se depara com a indicação de nomes que nem sempre tem a competência para assumir a direção. (REPRESENTANTE S1).

Com esse relato retomamos a discussão apresentada nos capítulos anteriores e as contribuições de MENDONÇA (2000) e PARO (2016) onde concordam que as indicações para cargos públicos estão atreladas as concepções do Estado patrimonialista e clientelista.

Em face de tudo o que foi exposto nessa seção, pode-se afirmar que, apesar de a proposta do governo municipal ter como foco o desenvolvimento de ações que visavam a democratização do processo de gestão da educação no município, essa ficou restrita à criação do CME, o que permite afirmar que, embora no papel – tanto no plano de governo, quanto na formalização do CME – a democratização tenha se efetivado, na prática as particularidades das relações de poder que se desenvolvem no município ainda precisam avançar.

A manutenção de sistemas de escolhas de membros gestores a partir de concepções patrimonialistas, que esvazia o viés verdadeiramente democrático, embora venha sendo reduzida - especialmente na letra da lei e nos espaços com maior participação social, a exemplo das capitais estaduais- ainda opera em praticamente metade dos territórios políticos do país, como apontaram as pesquisas de Santos (2018) e Drabach (2013). Na esfera municipal, especialmente em se tratando de pequenos municípios nos

interiores do país, o impacto dessas relações de poder é ainda mais significativo, já que a própria ausência de legislação específica, bem como a demora em implementar instrumentos previstos nessa legislação (quando elas existem), fortalece a manutenção de práticas que já deveriam ter sido ultrapassadas há décadas se a legislação federal fosse seguida à risca.

Isso demonstra que, embora exista um arcabouço teórico e jurídico forte e que preconiza todos os aspectos necessários à mudança dos processos historicamente consolidados, a prática demonstra que, no que depender dos sujeitos detentores do poder, ainda há muito caminho a ser percorrido antes de uma mudança efetiva, especialmente nos pequenos espaços de poder.

#### **4.3 Reflexões sobre a Gestão Democrática no Município de São Gonçalo dos Campos.**

Conforme já apontamos em diversos momentos desta pesquisa, a CF/1988 representa um marco histórico quando se fala da inclusão do princípio democrático no Brasil; contudo a inclusão desse princípio nos sistemas municipais de educação ainda está permeada por contradições que envolvem práticas patrimonialistas e clientelistas (PARO, 2016; MENDONÇA, 2000). A criação de órgãos colegiados para a fiscalização dos sistemas de ensino se pauta como importante avanço para superação dessas práticas.

A fim de entendermos de que forma a Gestão Democrática é concebida no Município pesquisado questionamos aos conselheiros e a representante do governo na SME o que eles entendiam por GD (quadro 4).

Quadro 4 - Concepção dos entrevistados sobre Gestão Democrática

|           |  |
|-----------|--|
| <b>P1</b> | A GD é a que a gente consegue entrar em um acordo, chegar a um denominador comum com a participação de todos, com a participação de todas as representações, principalmente de pais e alunos.                                    |
| <b>C1</b> | É quando todos sentam em uma mesa e todos compartilham o melhor para o município.  |
| <b>C2</b> | É aquela que todos têm voz. Onde cada uma dá a sua contribuição e sua opinião pela sua avaliação.  |
| <b>C3</b> | Para ser democrático a gente precisa ter essa discussão aqui dentro e precisa passar essa proposta para rede, para cada um considere sua peculiaridade e faça.   |
| <b>C4</b> | Para ser totalmente democrático nós teríamos que eliminar totalmente as indicações.  |
| <b>C5</b> | A gestão democrática é aquela em que se ouve a sociedade civil, a categoria. Procuram ouvir os anseios daquela categoria em que pode melhorar, a partir daí direciona as verbas para o que há de mais importante.                |
| <b>C6</b> | É justamente a gestão participativa, quando você consegue o apoio da família, da SME, da gestão da unidade escolar, do conselho escolar, da ronda escolar, do governo geral. Quando cada um consegue ter esse espaço de atuação. |
| <b>C7</b> | É a gestão que envolve a participação de todos.  |

|    |   |
|----|---|
| S1 | Temos que ser parceiros o tempo todo. Todo mundo trabalhando em parceria, eu acredito que o resultado seja positivo e grandioso para todos. |
|----|---|

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa, 2020.

Optamos pela transcrição das falas dos nove sujeitos tentando apresentar de forma mais ampla a concepção dos entrevistados em relação à GD. Em sua maioria, os entrevistados afirmaram que é quando todos podem opinar/participar em assuntos voltados a educação, porém a gestão democrática só será efetiva se houver participação ativa dos vários segmentos da comunidade civil, não só nos assuntos ligados ao funcionamento das escolas, mas na organização, na construção de políticas públicas educacionais, na administração dos recursos da educação, enfim, nos processos de tomadas de decisões.

A participação certamente é forma concreta de fazer a democracia se efetivar. Porém, não é de qualquer participação que estamos falando. A participação que defendemos nesta pesquisa, conforme já apontamos em outros momentos, é:

aquela que se abre ao representante com direito de voz, vez e voto. Logo, há manifestação explícita da representatividade - não uma participação decorativa para validar decisões resolvidas em gabinetes somente para serem chanceladas no espaço público, mas uma participação de fato, uma vez que a vida social e seus interesses são objetos centrais (LIMA; ALMENARA e SANTOS, 2018, p. 332).

Neste mesmo sentido, a Gestão Democrática só se concretiza se, para além da participação superficial em discussões sobre assuntos previamente determinados, possa ser instrumento de validação das decisões coletivas, principalmente sobre as políticas públicas educacionais. Neste sentido, nota-se a falta de entendimento dos entrevistados sobre a amplitude de ações que a GD pode alcançar se exercida corretamente, pois nenhum deles cita a Gestão Democrática com forma de discutir as políticas públicas educacionais.

Dentre as falas dos entrevistados, notamos que alguns sinalizavam a palavra parceria.

Com relação à questão política a gente trabalha muito com a questão da parceria. (P1).  
Sempre que o CME convoca alguma coisa a SME está sempre atenta para resolver o mais rápido possível, há sempre uma conversa e negociação de prazos. Tem coisas que não são imediatas, mas Graças a Deus é uma parceria forte (C2).

Contudo no contexto geral, observamos que essa parceria não se dá na perspectiva do trabalho coletivo, da gestão compartilhada e democrática, mas sim no sentido de aprovação e autorização na execução do trabalho pelas instâncias detentoras do poder local. Em muitos momentos notamos a contradição nas falas dos entrevistados. Abaixo alguns relatos que nos levaram a essa inferência:

Eu realmente defendo a administração compartilhada, mas sempre trabalhando com respeito e ética, respeitando nossos superiores. (S1).

A gente não tem essa autonomia de direcionar. Isso aí quem resolve geralmente é a SME (C5).

Existem os limites políticos, sociais e da própria categoria, aí a gente não desempenha a função como realmente deveria ser, infelizmente. (C4).

Analisando as contradições nos discursos dos entrevistados, notamos que o CME de São Gonçalo dos Campos ainda não se configura como um espaço de gestão democrática. Assim como apontou a literatura apresentada nesta pesquisa, isso ainda é utópico, mas se instala como luta dos movimentos sociais por uma democracia participativa.

A gestão democrática da educação é um tema de grande relevância social, haja vista que se trata de uma das esferas cujo impacto na vida da população é diário e com reflexos que perduram por décadas na vida de cada sujeito. Assim, os processos participativos, quando efetivamente democráticos, têm o potencial de agregar as necessidades dos cidadãos, considerando os diferentes contextos nos quais estes estão inseridos.

Ademais, a manutenção de prerrogativas com viés patrimonialista, fortalecendo os privilégios e os interesses de sujeitos e de órgãos responsáveis pela gestão municipal esvazia toda a possibilidade de autonomia e de construção coletiva. O não atendimento no que concerne à participação dos diversos segmentos sociais, silencia os sujeitos que deveriam ser beneficiados pelo conselho, uma vez que, a partir do momento em que suas demandas são invisibilizadas, estas não serão convertidas em políticas públicas, reforçando falsos diagnósticos que não dão conta de suprir as reais necessidades.

Outrossim, o não atendimento de parâmetros básicos de funcionamento do conselho, a exemplo da manutenção da participação da representante dos estudantes que não cumpre os critérios de idade ou emancipação, descaracterizam a idoneidade jurídica de uma instância que deveria estar cumprindo uma demanda legal.

Além disso, a falta de clareza quanto à autonomia e a imparcialidade do CME fere sua soberania, uma vez que os conselheiros acabam por ecoar a voz e as demandas do

governo municipal ao invés de atender aos verdadeiros protagonistas do conselho que deveria ser a população. Trata-se de manutenção de processos centralizadores de gestão e grande parte dos problemas associados a esse ponto, que ficou claro no andamento da pesquisa, é a forma de escolha dos representantes que, em sua maioria, se deu por indicação política, ao invés de ser realizada a partir de processos eleitorais.

O próprio fato da sede do CME funcionar em uma sala pertencente à Secretaria de Educação acaba servindo como “rédea”, a fim de que se mantenha o controle sobre as ações do conselho, reduzindo ainda mais a autonomia do mesmo.

A falta de participação popular também tem sido historicamente um entrave para o fortalecimento dos processos de gestão democrática no geral e esse fato se repete no contexto de São Gonçalo dos Campos. O que se percebe, inclusive a partir da fala dos entrevistados, é que há um esvaziamento da noção de sociedade imbrincada em todas as esferas da vida social, reproduzindo um modelo no qual a pouca participação em geral se relaciona a demandas específicas, ou seja, a problemas pontuais que em alguns momentos possibilita a presença de representantes da sociedade civil.

Assim, pode-se afirmar que São Gonçalo dos Campos têm desenvolvido um modelo de gestão que não reflete o princípio de gestão democrática estabelecidos na legislação nacional e nem no próprio conceito intrínseco ao papel da participação popular e do CME.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo buscou verificar de que forma as relações políticas e os processos participativos se pautam no sistema educacional de São Gonçalo dos Campos/BA. Para isto, optamos por analisar o Conselho Municipal de Educação como órgão que representa, ou deveria representar, a democratização da gestão pública do município em análise.

As lutas dos movimentos sociais defendem uma educação pública democrática e referenciada socialmente, através das diferentes representações sociais, da efetivação de órgãos colegiados, favorecendo a participação e autonomia. Neste sentido, “os conceitos de autonomia, de descentralização e de participação devem ser entendidos em ruptura com o processo de ressemantização neoliberal que vem ocorrendo nas últimas décadas” (LIMA, 2006, p. 31).

A dinâmica de elaboração de políticas públicas estatais que tiveram e têm como premissa um maior envolvimento da sociedade no processo de gestão da educação pública, ampliando os instrumentos democráticos de tomada de decisão e implementação de ações, colocam o Brasil em uma condição de vanguarda, ao menos teoricamente, no que se refere a normas, leis e diretrizes que buscam consolidar a participação social e os processos democráticos na escolha dos atores, a fim de possibilitar o atendimento das demandas reais da sociedade. Porém, como foi visto nesta pesquisa, grande parte desse instrumental acaba se limitando ao espectro teórico, sem rebatimentos substanciais na prática cotidiana, especialmente na esfera dos municípios.

Ao analisar as relações políticas e os processos participativos relacionados à gestão educacional em São Gonçalo dos Campos, com enfoque na educação básica do sistema público de educação, debruçamo-nos, além do Conselho Municipal de Educação, em outras esferas do processo de gestão, em especial em documentos e processos relativos ao provimento de cargo de diretor e ao Projeto Político Pedagógico.

Como demonstrado na pesquisa, nenhum dos instrumentos de gestão participativa e democrática tem sido consistente com o que prever a legislação federal e, mesmo os documentos municipais que regem esses processos no município estão repletos de lacunas, sejam elas temporais em razão da demora em serem implementadas, ou de ação, devido, por exemplo, à ineficiência dos atores sociais responsáveis por sua elaboração (como no caso dos PPP).

No decorrer deste trabalho destacamos os Conselhos Municipais de Educação, que são espaços públicos de participação que consolidam as bases democráticas na gestão

pública. A luta dos movimentos sociais na década de 1980 foi um importante marco na abertura destes novos espaços.

Em São Gonçalo dos Campos, este órgão foi idealizado na década de 1990, através da Lei Orgânica no Município, sendo regulamentado e oficialmente instituído em 2001, e só em 2017, segundo resultado obtido na análise de dados, esse CME começa a atuar e “ser visto” efetivamente dentro do município.

Ao analisarmos o CME de São Gonçalo dos Campos, notamos que, embora as bases legais apontem a participação social representada por diversos segmentos sociais como um de seus princípios, a prática não condiz com o que está posto nos documentos normativos, conforme apontamos no capítulo anterior. Nas entrevistadas realizadas notamos algumas limitações no que tange a atuação do conselho; limitações essas que se pautam como grandes desafios a serem superados.

Sobre as relações políticas, apontamos a pouca representatividade e o corporativismo existente, já que a maioria dos representantes do CME possuem vínculos com o poder público e/ou representam um mesmo segmento, o que inibe a efetivação dos processos participativos, assim como a autonomia do órgão. Outrossim, ressaltamos ainda, ao tratarmos das relações políticas, a falta de autonomia financeira, já que o órgão, além de não ter sede própria, depende da aprovação do gestor municipal para que algumas reivindicações e solicitações sejam atendidas.

Assim, tomando como base a análise dos dados, concluímos que o CME de São Gonçalo dos Campos, em sua atual composição, não colabora para que os processos participativos sejam efetivados no sistema municipal de ensino. Ao contrário do que se espera dos órgãos colegiados, constatamos a relação de dependência do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação.

Consideramos que o CME deve ser autônomo e participativo para firmar uma efetiva parceria entre a sociedade civil e o governo, permitindo um controle social das políticas educacionais. No entanto, tanto a literatura que apoiou esta pesquisa como a própria pesquisa executada no campo empírico nos revela que o distanciamento entre o ideal e o real é muito grande.

Finalizamos afirmando que, os CME's só serão órgãos colegiados que possam contribuir efetivamente para a educação municipal se forem organizados com a premissa da verdadeira participação da sociedade e não apenas para cumprir com a burocracia legal do município.

Chegando nesta etapa da pesquisa, entendo que o final ainda não chegou. O prosseguimento da pesquisa é necessário e abre um leque para novos temas, dentre eles: um aprofundamento na história do município, seus gestores e os impactos para a educação do município, a participação das escolas municipais no sistema de ensino, um estudo detalhado sobre a história com CME de São Gonçalo dos Campos, o Sistema Municipal de Educação e sua relação com a gestão municipal. São muitas as possibilidades. Ademais esta pesquisa poderá servir como fonte de dados para outras pesquisas científicas.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília: Liber Livro, Faculdade de Educação/UNB, 2012.
- ALMENARA, G. V. R.; LIMA, P. G. Conselhos Municipais de Educação no Brasil: discussões sobre seu surgimento e desenvolvimento. **Revista Educere Et Educare**, Vol. 13, N. 27, jan./abr. 2018.
- ALVES, F. W. A. **Os 500 anos da participação popular no Brasil**. Brasília, a. 37 n. 146, abr./jun. 2000. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/591/r146-15.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 20 out. 2019.
- AMMANN, S.B. **Participação social**. 2. ed. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.
- ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 21 out. 2010.
- ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.
- ARAÚJO, G. S. **Participação social e espaço público**: um estudo sobre a representação dos usuários no Conselho de Assistência Social de Barbacena-MG. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local). 2012. 146 f. Belo Horizonte: Centro de Estudos UNA, 2012.
- ARAÚJO, S.; CASTRO, A. M. **Gestão educativa gerencial**: superação do modelo burocrático? Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf). Acesso em: 08 out. 2019.
- BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.uneb.br/pgdp/files/2010/07/Constitui%C3%A7%C3%A3o-do-Estado-da-Bahia.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.
- BASSI, M.E.; CAMARGO, R. B. de. Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social. **RBPAE** – v.26, n.2, p. 287-304, mai./ago. 2010
- BENEVIDES, M. V. A construção da democracia no Brasil pós ditadura militar. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2002.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G. **Gestão democrática na educação**. Gestão Democrática da Educação. Boletim 19. Ministério da Educação, Brasília, 2005.

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

BOSCHI, R. **A arte da associação: Política de Base e Democracia no Brasil**, São Paulo: Vértice, 1987.

BOUTIN, A. C. B. D.; SILVA, K. R. da. As reformas educacionais na Era Vargas e a distinção entre o trabalho manual e o trabalho intelectual. Congresso Nacional de Educação (12). Formação de professores, complexidade e trabalho docente. **Anais...** Curitiba, 26 a 29 de outubro de 2015. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/18721\\_9811.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/18721_9811.pdf). Acesso em 25 out. 2019.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB**. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso: 10dez2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso: 10dez2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso: 10dez2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Programa Nacional de Conselheiros da Educação. Pró Conselho: **Guia de Consulta) coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**. - Brasília: Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007**. Brasília, 2008.

CALDERÓN, A. I. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

CASTRO, S. B. D. de. **Conselho Municipal de Educação de Feira de Santana: o contexto da produção dos textos oficiais**. 123 f. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

CHAGURI, J. de P.; PASQUINI, A. S.; BERTO, J. C. B.; GUEDES, E. C. A universidade no Brasil na década de 1960 na perspectiva de Alvaro Vieira Pinto. Congresso Nacional de Educação (11). **Anais...** Curitiba, 23 a 26 de setembro de 2013. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/18721\\_9811.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/18721_9811.pdf). Acesso em 25 out. 2019.

CHAUÍ, M. **Iniciação à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2012.

CICONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, D.; FRIED, M. (orgs). **From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world**, 2nd ed. Rugby, UK: Practical Action Publishing and Oxford: Oxfam International, 2012. Disponível em: <http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Participacao+Social+como+Processo+de+Consolida%C3%A7%C3%A3o+da+Democracia+no+Brasil.pdf>. Acesso em 23 out. 2019.

CNE. Conselho Nacional de Educação. **Termo De Referência Nº 03/2014 - Produto I – Documento técnico contendo estudo analítico sobre o panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Básica no Brasil**. Projeto CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3 - Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade. Brasília; CNE, 2014.

CURY, C. R. J. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 22, n.1, p. 41-67, jan.\jun. 2006

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 15-21.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (org.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2001

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 77-95.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DRABACH, N. P. As formas de provimento à função de diretor escolar no Brasil a partir da reforma do Estado de 1995. Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação (26). **Anais...** Recife, 2013.

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Rev. Bras. Educ.** n.17 Rio de Janeiro May/Aug. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n17/n17a01.pdf>. Acesso em> 05 fev. 2020.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, M. D. E.; ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. R. Gestão democrática da educação: por entre concepções e tendências. **Dialogia**, São Paulo, n. 19, p. 35-45, jan./jun. 2014.

FERNANDES, M. D. E. **Gestão Democrática da Educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. Curitiba: Appris, 2018.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 28 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do oprimido**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 19 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FREIRE, P. **Política e educação: ensaios**. São Paulo: Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GADOTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas em Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, M. da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO A. C. T. (org.). **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p: 175-201.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001

HARVEY, David. (2005). **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1991**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=777>. Acesso em 04 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 04 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-goncalo-dos-campos/panorama>. Acesso em 04 dez. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB: Resultados e Metas 2017**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em 03jan. 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, A B de. **Conselhos Municipais na Educação: perspectiva de democratização da política educacional municipal**. Tese (Doutorado em Educação). PUC/São Paulo, 2001.

LIMA, A. B de. **Conselho de educação e controle social: a necessidade de movimentos sociais**. (2009) Disponível em <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt03-5615-int.pdf> acesso em 17 mai 2019.

LIMA, L. C. **Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas**. In: TEODORO, Antônio; TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). Educação Crítica & Utopia: perspectivas para o século XXI. São Paulo: Cortez, 2006

LIMA, P. G.; ALMENARA, G. V. R.; SANTOS, J. M. **O Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência**. Rev. Diálogo Educ., Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018

LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. de (orgs). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANZINI, E.J. **Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada**. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial. Londrina:eduel, 2003. p.11-25

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARTINS, Angela. Maria. **Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2001.

MARTINS, A. M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 207-232, março/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a09n115.pdf>. Acesso em 0 out. 2019.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, 2001, vol.22, n.75, pp.84-108.

MINAYO, M. C. S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: . (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONLENDAVE. J. **A Importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME**. In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. – Brasília: Ministério da Educação, 2004

MOURA. S. **A Construção de Redes Públicas na Gestão Local: Algumas Tendências Recentes**. RAC, v.2, n.1, Jan./Abr. 1998

MOURA, A de S. **Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/handle/tede/4934>. Acesso em 06 de jan de 2020

NASCIMENTO, L. S. do. Participação popular no Brasil: um conceito em construção. **Asa Branca**, Espaço de Cultura Brasileiro, Centre Internacional de Gandia (CIG), Universitat de Valencia, jul.2011. Disponível em <https://www.uv.es/asabranca/encontre/nascimento.pdf>. Acesso em 20 out. 2019.

PALMA FILHO. J. **Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos**. Cte Editora, 2005.

PARO, V. H. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, V. H. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 2016.

PARO, V. H. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. São Paulo, 1998.

PASINATO, D. Importância do manifesto de 1959 para a educação brasileira. **Revista Semina** V10 - 2º semestre/2011.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, D. de F. F.; PEREIRA, E. T. Revisitando a história da educação popular no Brasil: em busca de um outro mundo possível. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n.40, p. 72-89, dez.2010. Disponível em [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/40/art05\\_40.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/40/art05_40.pdf). Acesso em 10 out. 2019.

PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e sobre as fronteiras entre o público e o privado**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2 ed. RS: FEEVALE, 2013.

RIBEIRO, P. R. M. História da educação escolar no Brasil: notas para uma reflexão. **Paidéia** (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, n. 4, p. 15-30, July 1993 . Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X1993000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1993000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 26 out. 2019.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAES, D. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANDER, B. Gestão educacional: concepções em disputa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 17 maio 2019.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EdUSP, 1996.

SANTOS, M. **Território**: Globalização e fragmentação. São Paulo: EdUSP, 1998.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. Hucitec: São Paulo, 1988.

SANTOS, L. M. dos. **O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública**. Dissertação (Mestrado em Educação). 2018. 139 f. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2018.

SÃO GONÇALO DOS CAMPOS. Lei nº 834/2015, de 19 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação. Disponível em: [http://www.saogoncalodoscamos.ba.io.org.br/download\\_inativos/717/910/14F45E431DF3E770624D415148892B1FF53BEB7A](http://www.saogoncalodoscamos.ba.io.org.br/download_inativos/717/910/14F45E431DF3E770624D415148892B1FF53BEB7A). Acesso em: 04 set. 2019.

SÃO GONÇALO DOS CAMPOS. Lei nº 907/2017 e Anexos, de 18 de dezembro de 2017. Plano Municipal de Educação Revisado. Disponível em: [http://www.pmsaogoncalo.transparenciaoficialba.com.br/diariooficial\\_2017/](http://www.pmsaogoncalo.transparenciaoficialba.com.br/diariooficial_2017/). Acesso em: 04 set. 2019.

SÃO GONÇALO DOS CAMPOS. Lei 495/2001. Lei Orgânica da Educação Municipal. 2001

SÃO GONÇALO DOS CAMPOS. Emenda nº 001, de 29 de junho de 2006 que altera a Lei Orgânica Municipal. 2006

SÃO GONÇALO DOS CAMPOS. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: [http://www.pmsaogoncalo.transparenciaoficialba.com.br/diariooficial\\_2017](http://www.pmsaogoncalo.transparenciaoficialba.com.br/diariooficial_2017). Acesso em 04 set. 2019

SARI, M.T. Organização da Educação Municipal: da administração da Rede ao Sistema de Ensino. In: **Brasil. Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA\SEIF\MEC, 2001. p. 59-118.

SAVIANI, D. “Os ganhos da década perdida”. **Revista Presença Pedagógica**. Editora Dimensão, v. 1, n. 9, nov./dez. de 1995.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Campinas/SP: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira**: estrutura e sistema. São Paulo: Saraiva, 1988.

SCHWARTZMAN, S. **As bases do autoritarismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão Social e Políticas Sociais**

**no Brasil Contemporâneo.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade da norma constitucional.** 4ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, J. M. P. da Considerações sobre o Debate Tempo e Espaço. **Revista Formação.** Presidente Prudente; UNESP, 2001. n.8

SILVEIRA, R. de C. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil:** de Sarney a FHC. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2009. 176 f. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SZWAKO, J.; MOURA, R.; D'AVILA FILHO, P. (org). **Estado e sociedade no Brasil:** a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10 n. 2 p. 154-163 jul./dez. 2007.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos, In: Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-110.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo.** In TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987. p. 31-79.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais.** 2016. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/38857/50000014439>. Acesso em 05 fev. 2020.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização. 21ª ed. São Paulo: Libertad Editora, 2010. 208 p

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). Projeto político- pedagógico da escola: uma construção possível. 22. ed. Campinas, SP: Papirus, 2006.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social.** 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

WERLE, F. O. C. CME como política estruturadora do campo da Educação no município. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-23.

WERLE, F. O. C. Gestão da Educação Municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. **Ensaio:** aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 349-364, jul./set. 2006

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

**ANEXOS**

**Anexo A – Termo de Autorização: Gestor da Educação Municipal**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO (GESTOR DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL)**

Eu, \_\_\_\_\_, Secretária de Educação, RG \_\_\_\_\_ domiciliada em \_\_\_\_\_ autorizo a estudante do Curso de Mestrado em Educação – Mayane Carvalho Lima – matrícula nº 218121751, vinculada à Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia a utilizar entrevistas, questionários e outros documentos relacionados aos processos de participação e a relações políticas na Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos, para fins exclusivos de realização da pesquisa e divulgação dos conhecimentos produzidos no Projeto de Dissertação intitulado: “Gestão Educacional em São Gonçalo dos Campos - Bahia: Refletindo as Relações Políticas e os Processos Participativos”.

O estudo busca entender de que forma as Relações Políticas e os Processos Participativos se configuram na gestão educacional do sistema público municipal, que tem como princípio a Gestão Democrática e Participativa na Educação.

---

**Salvador - Bahia, Junho de 2019**

**Secretária de Educação**

**Anexo B – Termo de Autorização: Representante do Conselho Municipal de Educação**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO (REPRESENTANTE DO CME)**

Eu, \_\_\_\_\_, Conselheiro de Educação, RG \_\_\_\_\_ domiciliada em \_\_\_\_\_ autorizo a Estudante do Curso de Mestrado em Educação – Mayane Carvalho Lima – matrícula n. 218121751, vinculada à Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia a utilizar entrevistas, questionários e outros documentos relacionados aos processos de participação e a relações políticas na Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo dos Campos, para fins exclusivos de realização da pesquisa e divulgação dos conhecimentos produzidos no Projeto de Dissertação intitulado: “Gestão Educacional em São Gonçalo dos Campos - Bahia: Refletindo as Relações Políticas e os Processos Participativos”.

O estudo busca entender de que forma as Relações Políticas e os Processos Participativos se configuram na gestão educacional do sistema público municipal, que tem como princípio a Gestão Democrática e Participativa na Educação.

---

**Salvador - Bahia, Junho de 2019**

**Representante do CME**

## Anexo C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “Gestão Educacional em São Gonçalo dos Campos - Bahia: Refletindo as Relações Políticas e os Processos Participativos”. Neste estudo pretendemos entender de que forma as Relações Políticas e os Processos Participativos se configuram na gestão educacional do sistema público municipal. O (A) Sr. (a) será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar, retirando seu consentimento ou interrompendo sua participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e privacidade, sendo que em caso de obtenção de fotografias, vídeos ou gravações de voz os materiais ficarão sob a propriedade do pesquisador responsável. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O (A) Sr. (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na Universidade Federal da Bahia e a outra será fornecida a (o) Sr. (a). Caso haja danos decorrentes dos riscos desta pesquisa, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelo ressarcimento e pela indenização.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do CPF \_\_\_\_\_, nascido (a) em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_, residente no endereço \_\_\_\_\_, na cidade de \_\_\_\_\_, Estado \_\_\_\_\_, podendo ser contatado (a) pelo número telefônico ( ) \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo GESTÃO EDUCACIONAL EM SÃO GONÇALO DOS CAMPOS - BAHIA: REFLETINDO AS RELAÇÕES POLÍTICAS E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Concordo que os materiais e as informações obtidas relacionadas à minha pessoa poderão ser utilizados em atividades de natureza acadêmico-

científica, desde que assegurada a preservação de minha identidade. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar, se assim o desejar, de modo que declaro que concordo em participar desse estudo e recebi uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

CIDADE/ESTADO, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:

CEP- Comitê de Ética em Pesquisa - UFBA

Faculdade de Medicina da Bahia, Largo do Terreiro de Jesus, s/n, Centro Histórico, CEP 40.026-010, Salvador, Bahia, Brasil.

Tel.: +55 (71) 3283.5564

E-mail: cepfmb@ufba.br

Pesquisador (a) Responsável: MAYANE CARVALHO LIMA

Fone: (75) 99190-2078

E-mail: mayanelimacat@gmail.com

**Anexo D - Portaria de Nomeação dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB**

ESTADO DA BAHIA  
Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos  
GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020

**PORTARIA Nº. 069/2019, DE 28 DE MARÇO DE 2019.**

Dispõe sobre a nomeação dos membros componentes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, aprovado através da Lei nº 620/2007, de 23 de março de 2007, e Lei nº 782/2012, de 16 de julho de 2012 e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições legais, embasado nos Artigos 105 e 107, § 2º, Alínea a, da Lei Municipal nº. 572/2004,

**RESOLVE:**

**Artigo 1º** - Nomear os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, para o Biênio 2019/2021.

**I. REPRESENTANTES DOS PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Marizete Oliveira Brito

Suplente: Dilma Pinto Porto

Titular: Ana Cláudia Silva da Cruz

Suplente: Jocilene de Oliveira do Carmo

**II. REPRESENTANTES ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Jeanderson de Souza

Suplente: João Pedro dos Santos Moreira Serra



ESTADO DA BAHIA  
Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos  
GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020



**III. REPRESENTANTES DE ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO**

Titular: Nislandia Andrade de Queiroz

Suplente: Tiago Batista de Jesus

**IV. REPRESENTANTES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Titular: David Silva Santos

Suplente: Edilaine Cardoso Silva Macêdo

**V. SERVIDORES DO CONSELHO MUNICIPAL**

Titular: Alexandra Falcão da Silva

Suplente: Cecília dos Santos Franco

**VI. REPRESENTANTE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Marcos Pereira Lopes

Suplente: Márcia Cristina Barbosa de Azevedo dos Santos

**VII. REPRESENTANTES DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Eli Araújo dos Santos

Suplente: Regitânia Chagas

**VIII. SERVIDORES TÉCNICOS - ADMINISTRATIVOS DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS**

Titular: Verônica Amorim Souza

Suplente: Catiane Maria dos Santos Vale

**IX. REPRESENTANTES DO CONSELHO TUTELAR**

Titular: José Roque Oliveira Santana

Suplente: Jane Pereira Palm



ESTADO DA BAHIA  
Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos  
GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020



- X. REPRESENTANTES DO PODER EXECUTIVO  
Titular: Mirian Chirstyane Prêdes  
Suplente: Jadimile Daltro Gonçalves de Souza

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Publique-se. Cumpra-se

Gabinete do Prefeito, em 28 de Março de 2019.

  
JOSÉ CARLOS DA SILVA ARAÚJO  
Prefeito Municipal

## Anexo E – Portaria de Nomeação dos membros do CME



ESTADO DA BAHIA  
 Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos  
 GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020



**PORTARIA Nº. 076/2019, DE 01 DE ABRIL DE 2019.**

“Dispõe sobre a nomeação dos membros componentes do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências”.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, III e X da Lei Orgânica do Município,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Nomear os membros do Conselho Municipal de Educação, para o Biênio 2019/2021.

**I. REPRESENTANTES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Titular: Naiva Nunes Neri Andrade  
 Suplente: Cecília dos Santos Franco

**II. REPRESENTANTES DO MAGISTÉRIO PÚBLICO**

Titular: Lenilde Paim de Oliveira  
 Suplente: Luciana Daltro Salomão

**III. REPRESENTANTES DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Eli Araújo dos Santos  
 Suplente: Regitânia Chagas

**IV. REPRESENTANTES DO CONSELHO ESCOLAR MUNICIPAL**

Av. Haníbal Pedreira, 01 – Centro – CNPJ - 14.060.602/0001-49  
 CEP – 44330-000 Telefax: (75) 3246-3184  
 e-mail: prefeitura@saogoncalodoscampos.ba.gov.br



**ESTADO DA BAHIA**  
**Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos**  
**GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020**



Titular: Maria Goreti Reis de Oliveira Amorim  
 Suplente: Angélica Maria Vasconcelos Santos

**V. REPRESENTANTES DE ESCOLA PRIVADA**

Titular: Alexandra Falcão da Silva  
 Suplente: Editânia Estrêla Cerqueira

**VI. REPRESENTANTE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**

Titular: Mirian Chirstyane Prêdes  
 Suplente: Jadimile Daltro Gonçalves de Souza

**VII. REPRESENTANTES DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Titular: Edilaine Cardoso da Silva Macêdo  
 Suplente: Bárbara Viviane Souza Almeida

**VIII. REPRESENTANTES DOS DIRETORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Titular: Marcos Pereira Lopes  
 Suplente: Sandra Xavier Ribeiro Garcia

**IX. REPRESENTANTES DO CONSELHO TUTELAR**

Titular: José Roque de Oliveira Santana  
 Suplente: Jane Pereira Paim

**X. REPRESENTANTES DOS PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Titular: Marizete de Oliveira Brito  
 Suplente: Dilma Pinto



ESTADO DA BAHIA  
Prefeitura Municipal de São Gonçalo dos Campos  
GABINETE DO PREFEITO – GAB 2017/2020



Titular: Ana Cláudia Silva da Cruz  
Suplente: Jocilene de Oliveira do Carmo

**XI. REPRESENTANTES DOS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Titular: Nislândia Andrade de Queiroz  
Suplente: Tiago Batista de Jesus

**Art. 2º** - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** - Revogam-se as disposições em contrário.

Publique-se. Cumpra-se.

Gabinete do Prefeito, em 01 de Abril de 2019.

  
**JOSÉ CARLOS DA SILVA ARAÚJO**  
Prefeito Municipal

## Anexo F – Nomeação da Secretária de Educação

# DIÁRIO OFICIAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS - BA

Terça-feira  
03 de janeiro de 2017  
Ano I - Nº 02

## DECRETO Nº. 006/2017, DE 02 DE JANEIRO DE 2017.

*"Dispõe sobre nomeação da Secretária Municipal de Educação e dá outras providências".*

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, incisos III, VII e X, da Lei Orgânica do Município,

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Nomear a Srª. ELISABETE MACIEL ARAÚJO, para exercer o cargo em confiança de Secretária de Educação, DAS/1, do Município de São Gonçalo dos Campos, Estado da Bahia.

**Art. 2º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** - Revogam-se as disposições em contrário.

**Publique-se.  
Cumpra-se.**

Gabinete do Prefeito, em 02 de janeiro de 2017.

**JOSÉ CARLOS DA SILVA ARAÚJO**  
Prefeito

## Anexo G - Nomeação da Assessora Técnica da Secretaria de Educação

**DIÁRIO OFICIAL**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS- BA

Sexta-Feira  
30 de fevereiro de 2017  
Ano 1 - Nº 241**PORTARIA Nº. 075/2017, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2017**

"Dispõe sobre nomeação do Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências".

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DOS CAMPOS, ESTADO DA BAHIA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, incisos III, VII e X, da Lei Orgânica do Município,

**RESOLVE:**

Art. 1º - Nomear a Srª. JANE DO CARMO ALVES, para exercer o cargo em confiança de Assessora Técnica, DAS/2, da Secretaria de Educação do Município de São Gonçalo dos Campos, Estado da Bahia.

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Publique-se. Cumpra-se

Gabinete do Prefeito, em 03 de fevereiro de 2017.

**JOSÉ CARLOS DA SILVA ARAÚJO**  
Prefeito

## Anexo H – Plano de Governo do Partido Progressista para as eleições 2016

### PLANO DE GOVERNO

#### INTRODUÇÃO

O primeiro passo para o desenvolvimento municipal prescinde uma gestão pública inovadora que tenha bases sólidas, possíveis e capazes de garantir mais qualidade de vida à população no tocante aos Direitos Sociais garantidos pela Constituição Federal Brasileira, contemplando o princípio da Dignidade Humana, assim como, os objetivos do Estado Democrático de Direito, de modo a garantir o bem estar social aos contemporâneos as gerações futuras.

O presente Plano de Governo traz um compêndio de intenções que serão observadas e seguidas como compromisso social assumido com cada habitante da amada Cidade Jardim, São Gonçalo dos Campos.

Esse compromisso social surgiu das experiências pessoais individuais e construções coletivas que tiveram como base, discussões ao longo de décadas que foram sintetizadas recentemente através de seminários abertos ao público com a participação de especialistas que atuantes em gestões públicas de sucesso, que devem servir de norte para Administração Pública que se propõe no presente plano.

Essas experiências ampliaram a reflexão sobre “O MUNICÍPIO QUE TEMOS E O MUNICÍPIO QUE QUEREMOS”, deixando claro a urgência em atender os anseios da população carente, buscando o equilíbrio social de modo a garantir a participação de todos gestão municipal, com a observância dos princípios constitucionais vinculantes à Administração Pública, violados pela gestão atual; Apresentamos o nosso plano de governo, compromisso este que firmo com a sociedade São Gonçalense.

## SAÚDE

- Reforma do Hospital Municipal, com a construção de anexos para atendimentos das seguintes especialidades: Clínica Geral, Cardiologia, Endocrinologia, Ortopedia, Urologia, Mastologia, Ginecologia, Obstetrícia, Pediatria, dentre outras;
- Construção de Policlínicas na zona rural, e nos distritos, a exemplo dos povoados de Santana, Mercês e Magalhães;
- Criação da “Clínica Da Mulher”, com atendimento especializado a mulher;
- Implantação do serviço do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) e da UPA (Unidade de Pronto Atendimento) no município;
- Implementação e acesso através do sistema de saúde a serviços especializados de nutrição, sexualidade na Terceira Idade, prevenção e tratamento de doenças crônicas, resgate e estímulo de experiências em terapia ocupacional;
- Ampliação do “Programa de Saúde da Família” para expandir o atendimento a população em geral, viabilizando acesso às comunidades, com foco na medicina preventiva;
- Implantação de programas de combate às drogas em geral bem como ampliação do apoio assistencial aos pacientes e familiares;
- Fortalecimento do Conselho Municipal de Saúde, dando a devida, transparência para que este cumpra de fato seu papel social;
- Desenvolvimento de amplo programa de treinamento dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos demais profissionais que fazem parte do sistema de saúde da família com o objetivo de qualifica-los a prestar um atendimento e orientação cada vez melhor à população;
- Construção de uma nova maternidade com UTI *neonatal*, para que nossas crianças nasçam em São Gonçalo dos Campos;
- Criação da “Casa de Assistência ao Idoso” que ofertará aos idosos determinadas atividades em grupo, como dança, teatro, viagens e, artesanato, de modo a possibilitar o aumento da autoestima destas pessoas de terceira idade que merecem atenção e cuidados.

## EDUCAÇÃO

- Reestruturação do sistema municipal de ensino, com reformas nas unidades escolares de modo a tornar o ambiente de ensino atrativo aos estudantes e aos profissionais da educação, com a criação do plano de carreira e do conselho municipal de educação;
- Implantação de cursos de capacitação profissional para os jovens, para fornecer mão de obra qualificada às empresas que se instalam nesta cidade;
- Participar, acompanhar e fiscalizar a formulação e aplicação do Plano Municipal de Educação – PME. Com o objetivo de implementar, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Gestão Escolar Democrática;
- A criação do plano de carreira dos profissionais da educação do município de São Gonçalo dos Campos de modo a promover o padrão de qualidade do ensino e a valorização e profissionalização dos profissionais da Educação;

## CULTURA ESPORTE E LAZER

- Promover o estímulo ao consumo de bens da cultura regional local apoiando e incentivando as manifestações artísticas do município.
- Desenvolvimento de mecanismos capazes de estruturar e apoiar a economia criativa (artes cênicas, músicas, moda, turismo cultural, eventos, etc.) sem esquecer dos avanços tecnológicos;
- Investir na área de cultura com ideias como implantação de rede de distritos criativos, programa de formação e qualificação em todas as linguagens artísticas, ampliação dos mecanismos de impulso à produção e difusão cultural em parceria com os governos estadual e federal, incentivo as parcerias público-privadas na área de cultura e inovação;
- Incentivo e fomento ao esporte, com reforma do estádio municipal e das quadras poliesportivas e diversos equipamentos de esporte, cultura e lazer do Município;

- Manutenção e valorização do patrimônio histórico e cultural, garantindo o pleno funcionamento das suas atividades, bem como promover a criação de novos equipamentos para que integre a rota turística do estado da Bahia, para gerar emprego e renda para o município.
- Promover o incentivo dos movimentos culturais, populares e tradicionais, bem como a reativação e fomento das liras e fanfarras, valorizando e apoiando os artistas e grupos locais;

### **SEGURANÇA PUBLICA**

- Criação da secretaria de segurança e defesa do cidadão, com a implantação do sistema de vídeo-monitoramento e abertura do canal de atendimento ao cidadão de modo a prevenir e combater a violência.
- Ampliar o efetivo da Guarda Municipal e fornecer a capacitação necessária para a corporação para possibilitar a sua atuação em parceria com as polícias civil e militar, de modo a atender de forma célere as necessidades da população;
- Combate a violência por meio de ações sociais e afirmativas da prefeitura nas localidades mais carentes e violentas da cidade;
- Investimento em políticas públicas preventivas, com foco na juventude, priorizando medidas para afastar os jovens das drogas através da Educação, Esporte, Cultura e Lazer.

### **INFRAESTRUTURA**

- Viabilização de parcerias com o governo estadual visando melhorar os acessos ao município como: acostamentos, sinalizações horizontais e verticais, iluminação, dentre outras;
- Revitalização das praças públicas, construção de pistas de cooper e ciclovia;
- Pavimentação e calçamento dos logradouros da cidade, bem como implantação saneamento básico com instalação da rede pluvial e de esgoto no município;

## HABITAÇÃO

- Firmar convenio com o Governo Federal para trazer o Atrair o programa Minha casa minha vida para o município de são Gonçalo dos Campos;
- Identificação de áreas urbanas e rurais que se adequem a implantação de loteamentos públicos e privados;
- Adoção de políticas de desenvolvimento e regularização urbana, a fim de habilitar o município para receber investimentos na área da habitação;

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONOMICO

- Reforma e construção das "Casas de Farinha comunitárias", de modo a incentivar a plantação e o cultivo da mandioca e a produção de derivados;
- Apoio e incentivo à agricultura familiar com a disponibilização de maquinários e técnicas agrícolas pelo poder público;
- Reorganização da feira livre no centro de abastecimento do município com o fornecimento barracas padronizadas, para dar uma melhor condição de trabalho com dignidade aos feirantes;
- Fortalecimento da agricultura familiar despertando os agricultores para a busca de uma visão empresarial e comercial incentivando as cadeias produtivas, fixar o homem no campo criando emprego e renda e buscar assistência técnica e tecnologias de forma permanente, efetiva e eficaz bem como outras benesses possíveis para este fim.
- Realização de estudo e levantamento dos potenciais produtivos, criativos e econômicos da cidade para posterior elaboração de diagnóstico que identificará vocações e potencialidades locais, com a participação social e posterior o desenvolvimento dos mesmos;
- Incentivo a pecuária de acordo com a tendência do município (bovinos, caprinos, avicultura industrial e caipira).
- Realização de convênios com entidades do terceiro setor (Senai, Sesi, Sesc, etc.) e a da sociedade civil para a promoção da profissionalização

de jovens, adultos e portadores de necessidades especiais e encaminhá-los ao mercado de trabalho através de parcerias com o setor privado.

- Fomentar a instalação de novas empresas no parque industrial de São Gonçalo dos Campos, com incentivos fiscais, de modo a gerar emprego, renda e desenvolvimento urbano para o município;
- Criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, para propiciar o acesso à emissão de documentos, cadastramento em programas sociais, justiça, cultura e lazer;
- Defender a manutenção dos limites geográficos de São Gonçalo dos Campos, de modo a combater a perda de território para cidades vizinhas;
- Atração de campus universitários para o município, de modo a fomentar o desenvolvimento sociocultural e econômico do município.

## **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

- Implantação de um projeto amplo que contemple Educação Ambiental permanente, implantação do sistema de coleta seletiva de lixo, em parceria com a iniciativa privada (PPP), incentivo e instrução profissional para compostagem orgânica na zona rural, diminuindo o aporte de material orgânico e geração de renda e incentivo ao reuso da água;
- Capacitação de pessoal para atuação a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de forma a que a mesma esteja apta a fiscalizar e dar apoio ao conselho de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) na sua importante tarefa de promover a sustentabilidade ambiental no município.
- Preservação e conservação das áreas verdes do município
- No contexto da limpeza pública é necessário a revisão dos contratos de limpeza, já firmados e construir melhor os próximos.
- Incentivar outras formas de mídia que possam substituir as existentes, sobretudo os carros de som que produzem poluição sonora e ainda efetivar a fiscalização e ordenamento do uso desses mecanismos aplicando a lei Municipal já existente com bom senso inclusive aquisição de decibel metros para que a fiscalização seja efetiva;

- Fiscalização e aprimoramento de estudo do impacto ambiental dos novos loteamentos e empreendimentos a serem implantados no município.
- Promoção de desenvolvimento rural sustentável nas pequenas propriedades, integrando os recursos naturais ao sistema produtivo local.
- Modernizar e ampliar a coleta do lixo promovendo a coleta seletiva e a reciclagem adequada dos resíduos, evitando seu descarte de forma irregular.
- Implementar obras, corretivas e preventivas para manter o potencial turístico local, com a devida preservação do Rio Jacuípe.

### **TRANSPORTE PÚBLICO**

- Integração efetiva do transporte urbano no município, a fim de ofertar mobilidade urbana a todo o território são Gonçalense;
- Legalização das associações de transportes urbanos do município, de modo a atender de forma efetiva a mobilidade urbana.

## APÊNDICES

## **Apêndice A - Roteiro de Entrevista: Gestor Municipal de Educação**

### **EIXO 1**

#### **PERFIL DA/O ENTREVISTADA/O**

Nome:

Formação:

Cargo:

Quanto tempo de serviço no atual cargo?

### **EIXO 2**

#### **RELAÇÕES POLÍTICAS**

1. Como você avalia as relações de políticas entre o órgão central (prefeitura) e a Secretaria Municipal de Educação?
2. Quais critérios são utilizados na escolha da equipe técnica da secretaria municipal de educação? Como acontece essa escolha?
3. Como e onde são realizadas as reuniões para discussão das políticas a serem implantadas no município? Quem participa?
4. Como se dá a indicação política para cargos no sistema público educacional?
5. Como os diretores escolares são escolhidos por meio de indicação? Qual critério? Fale um pouco sobre.

### **EIXO 3**

#### **PROCESSOS PARTICIPATIVOS**

1. As ações e decisões realizadas na secretaria municipal de educação são autônomas ou requerem autorização do órgão central?
2. Na sua opinião, quais principais elementos que caracterizam uma gestão educacional democrática?
3. Como a SME se relaciona com a rede? Pode citar os procedimentos e ações desenvolvidas?

## Apêndice B - Roteiro de Entrevista – Conselheiro

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### RESPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

##### EIXO 1

##### PERFIL DO ENTREVISTADA/O:

Nome:

Formação:

Cargo:

Quanto tempo de serviço no atual cargo?

Qual é o segmento que você representa junto á este Conselho?

Como se tornou conselheiro? Qual foi sua principal motivação para participar do Conselho?

##### EIXO 2

##### RELAÇÕES POLÍTICAS

1. Como você avalia as relações de políticas entre a Secretaria Municipal de Educação e o CME?
2. Como são escolhidos os membros do Conselho?
3. De que forma a secretaria de educação participa nas decisões do conselho?
4. Qual o papel que p conselho tem desempenhado?

##### EIXO 3- PROCESSOS PARTICIPATIVOS

1. Quais as principais dificuldades encontradas no funcionamento e ação do CME?
2. Como você exerce a participação no Conselho? Explique como as decisões são tomadas neste Conselho.
3. Que desafios ou dificuldades vem enfrentando em sua atuação?
4. Qual a periodicidade das reuniões no CME?
5. Como o CME acompanha as políticas públicas municipais de educação?
6. Como você se relaciona com o segmento que representa?
7. Na sua opinião, quais principais elementos que caracterizam uma gestão educacional democrática?